SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

QuaTOQ - Qualität der Arbeit, Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit im Wechselspiel von Technologie, Organisation und Qualifikation - Branchenbericht: Einzelhandel und Handelslogistik

Glock, Gina; Goluchowicz, Kerstin; Priesack, Kai; Apt, Wenke; Strach, Heike; Bovenschulte, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Glock, G., Goluchowicz, K., Priesack, K., Apt, W., Strach, H., & Bovenschulte, M. (2019). *QuaTOQ - Qualität der Arbeit, Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit im Wechselspiel von Technologie, Organisation und Qualifikation - Branchenbericht: Einzelhandel und Handelslogistik.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB522/3). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institut für Innovation und Technik -iit-. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62865-7

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT

530

Evaluation des Verfahrens zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch

Mai 2019

ISSN 0174-4992

Evaluation des Verfahrens zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch

Forschungsinstitut Betriebliche Bildung gGmbH
Rollnerstraße 14
90408 Nürnberg

Dr. Rosemarie Sackmann
Kristin Hecker
Nadja Konrad
Dr. Andreas Fischer
Susanne Kretschmer (Wissenschaftliche Leitung)

März 2019

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Die 2012 etablierte Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) ist die Grundlage eines Systems der akkreditierten Zulassung von Trägern und Maßnahmen, durch das die Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Akteuren bei der Erbringung von Leistungen der Arbeitsförderung geregelt wird. Ziel des Verfahrens zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch ist die nachhaltige Sicherung der Qualität arbeitsmarktlicher Dienstleistungen.

Das Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der Evaluation der AZAV beauftragt. Zentraler Gegenstand der Evaluation ist die Frage, inwiefern das durch die AZAV geregelte Verfahren und dessen konkrete Ausgestaltung in der Praxis geeignet sind, das Ziel der Qualitätssicherung zu erreichen. Zum Evaluationsauftrag gehörten folgende Aufgaben:

- die Erfassung der Beurteilung der Zweckmäßigkeit des Gesamtkonzeptes durch die beteiligten Akteure,
- die Beschreibung der Strukturen, Prozesse und Einflussfaktoren des AZAV-Systems,
- die Erfassung der Erfahrungen der beteiligten Akteure mit dem Verfahren der Akkreditierung und der Zulassung von Trägern und Maßnahmen,
- die Bewertung der Wirksamkeit der Verfahren der AZAV unter Berücksichtigung von Aufwand und Nutzen durch die beteiligten Akteure,
- die Bewertung der Zusammenarbeit der Akteure des AZAV-Systems durch die beteiligten Akteure
- sowie die Identifizierung von Entwicklungspotentialen.

Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurde ein Evaluationsdesign gewählt, welches zwei zentrale Herausforderungen zu erfüllen hatte: Zum einen ist eine Vielzahl an Akteuren zu berücksichtigen, die in die Umsetzung der AZAV eingebunden sind (multiperspektivischer Ansatz), und zum zweiten müssen die eingesetzten Methoden in der Lage sein, die Vielschichtigkeit der Informations-, Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen des Systems abzubilden. Dementsprechend stützte sich die Evaluation auf einen Methodenmix aus Desk Research, Leitfadeninterviews mit Expertinnen und Experten, quantitative Onlinebefragungen von Fachkundigen Stellen, Trägern, Agenturen für Arbeit und Jobcentern, Fallstudien und einer Fokusgruppe.

Abstract

The Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV), issued in 2012, regulates the cooperation between public and private actors through a system of accredited certification. The AZAV is aimed to ensure sustainable quality of employment promotion measures.

The Federal Ministry of Labour and Social Affairs appointed the Research Institute of Vocational Education and Training (Forschungsinstitut Betriebliche Bildung, f-bb) to evaluate the regulation and its method for the accreditation of expert agencies and for the certification of providers and labour market services. The evaluation focused on the question how far the AZAV and its implementation are suitable to reach the central goal of quality development and quality assurance. The investigation involved:

- the valuation of the appropriateness of the system of accreditation and certification,
- the description of structures, processes and factors,
- the assessment of the effectiveness of the procedures taking into consideration the costs and advantages,
- the cooperation of the different actors within the system,
- and the identification of the potential for development.

The evaluation design had to face two central challenges: the diversity of actors in the AZAV system (multi-perspective approach) and the complexity of the information, communication and decision procedures. Therefore, the evaluation project used diverse sources and methods: desk research, semi structured interviews with experts, quantitative online-surveys of diverse actors involved in the AZAV system, case studies, and a focus group discussion.

Inhalt

Tabellenverzeichnis 11

Abbildungsverzeichnis 12

Abkürzungsverzeichnis 17

Zusammenfassung 18

Einleitung 25

1. Die AZAV im Kontext der Entwicklungen in den Arbeitsmarktdienstleistungen 26

1.1 Hintergrund und Geschichte der AZAV 26

1.2 Akkreditierung und Zulassung als Mittel der Qualitätsentwicklung 29

1.3 Akkreditierung und Zulassung als Steuerungsmechanismen 33

1.4 Akteure im System der AZAV 34

1.5 Bedenken gegen die AZAV bei ihrer Einführung 36

1.6 Generelle Eignung der AZAV zur Qualitätsentwicklung im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen 39

1.6.1 Akkreditierte Zulassung als eine Form des Zusammenwirkens von Staat und Privaten in der Aufgabenerbringung 40

1.6.2 Steuerungsmechanismen 42

2. Das Evaluationsprojekt 45

2.1 Konzept des Evaluationsprojektes 45

2.1.1 Ziele der Evaluation 46

2.1.2 Evaluationsdesign 48

2.2 Daten 50

2.2.1 Onlinebefragung 50

2.2.2 Experteninterviews 57

2.2.3 Fallstudien 58

3. Evaluationsergebnisse 59

3.1	Das Akkreditierungsverfahren	63
3.1.1	Ablauf des Akkreditierungsverfahrens	63
3.1.2	Eignung des Akkreditierungsverfahrens	67
3.1.3	Fazit zur Bewertung der Eignung des Akkreditierungsverfahrens	70
3.2	Eignung des Zulassungsverfahrens für Träger und Maßnahmen	71
3.2.1	Verfahren der Trägerzulassung	72
3.2.2	Eignung der Trägerzulassung aus Sicht verschiedener Akteursgruppen im System der AZAV	74
3.2.3	Fazit zur Eignung und zur Wirkung der Trägerzulassung	83
3.2.4	Verfahren der Maßnahmezulassung	85
3.2.5	Eignung der Maßnahmezulassung aus Sicht der AZAV-Akteure	91
3.2.6	Interpretationsspielräume und Festlegungen	103
3.2.7	Fazit zur Eignung der Verfahren der Maßnahmezulassung	108
3.3	Zusammenwirken der Prüfungen verschiedener Prüfinstanzen	110
3.3.1	Prüfungen durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter	111
3.3.2	Zusammenwirken der Prüfungen aus Sicht verschiedener Akteursgruppen	116
3.3.3	Fazit zum Zusammenwirken der Prüfungen	120
3.4	Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses	120
3.4.1	Kosten und Aufwand für Akkreditierung und Zulassung	121
3.4.2	Nutzen aus Sicht der Fachkundigen Stellen und der Träger	131
3.4.3	Fazit zur Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses durch Fachkundige Stellen und Träger sowie Agenturen für Arbeit und Jobcenter	135
3.5	Information, Austausch, Kooperation	136
3.5.1	Informationspflichten und Verbreitung direkt handlungsrelevanter Informationen	136
3.5.2	Ergebnisse der Onlinebefragung zum Informationsaustausch	138
3.5.3	Fazit zu Information, Kommunikation und Austausch	142
3.6	Verfügbarkeit und Beschaffung von Informationen	143
3.6.1	Einschätzung der Verfügbarkeit von Informationen	144
3.6.2	Praxis der Beschaffung von Informationen	145
3.6.3	Kosten und Probleme der Informationsbeschaffung aus Sicht der Träger	146
3.6.4	Fazit zur Verbreitung von Informationen für Träger	148
3.7	Qualitätswirkung von Akkreditierung und Zulassung aus Sicht der Fachkundigen Stellen und der Träger	148

3.7.1 Unterschiede zwischen Trägern 149
3.7.2 Wünschenswerte Aspekte der Qualität von Trägern und Maßnahmen und ihre Sicherung durch die AZAV 152
3.7.3 Bundesdurchschnittskostensätze als Steuerungsinstrument 160
3.7.4 Fazit zur Qualitätswirkung auf die Arbeit der Träger und der Fachkundigen Stellen 165

3.8 Auswirkungen der AZAV auf das Vergabeverfahren 166

3.9 Einschätzung der qualitätssichernden Wirkung des AZAV-Systems durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter 169
3.9.1 Sicherung der Qualität von Trägern und Maßnahmen durch die AZAV aus Sicht von Agenturen für Arbeit und Jobcentern 169
3.9.2 Bewertung der Wirkung der AZAV durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter 175
3.9.3 Weitere Einschätzungen zu den Folgen der AZAV 179
3.9.4 Fazit zu Auswirkungen der AZAV und ihrer Umsetzung aus Sicht der Agenturen für Arbeit und Jobcenter 186

3.10 Möglichkeiten der Weiterentwicklung des AZAV-Systems 186
3.10.1 Information, Austausch und Kommunikation 187
3.10.2 Vorschläge mit Blick auf Bundesdurchschnittskostensätze 189
3.10.3 Bereiche mit offenem Klärungsbedarf 190

3.11 Möglichkeiten des Transfers aus anderen Qualitätssicherungssystemen? 190
3.11.1 Hochschulakkreditierung: Definition von Qualitätskriterien erfolgt im Zulassungsprozess durch die Fachvertretung 191
3.11.2 Definition von Qualitätsstandards als systematischer Bestandteil von Systemen akkreditierter Zulassung 193
3.11.3 Fazit zur Definition von Qualität im System der AZAV 195

4. Handlungsempfehlungen 197

4.1 Empfehlungen zur Bereitstellung von Informationen zur Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung 199

4.2 Empfehlungen zur Behebung von Zuordnungsproblemen bei Maßnahmezulassungen 203

4.3 Empfehlung zur ergänzenden Qualitätskontrolle und Erhöhung der Transparenz bei Fachkundigen Stellen 205

4.4 Empfehlungen zur Erhöhung der Akzeptanz der Verfahren 206

5. Fazit **211**

Literaturverzeichnis **216**

Anhang **223**

Themenübersicht Stellungnahmen 224

Übersicht zu Qualitätsaspekten der Trägerzulassung 226

Ergänzende Darstellungen 235

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	AA/JC: Darstellung der Rücklaufquoten	53
Tabelle 2	Beispieltabelle Aufbau der Empfehlungen	198
Tabelle 3	Stellungnahmen zum Entwurf der AZAV: Themenübersicht	224
Tabelle 4	Übersicht zu den bei der Trägerzulassung geprüften Qualitätsaspekte und die dabei benötigten Nachweise	226

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entstehung der AZAV	27
Abbildung 2	Anteil der Befragten, die die einzelnen Maßnahmen als wichtig oder sehr wichtig ansehen	30
Abbildung 3	Einschätzung der Effekte von qualitätssichernden Maßnahmen	30
Abbildung 4	Akkreditierte Zertifizierung	33
Abbildung 5	Kommunikationskonzept der AZAV	35
Abbildung 6	Überblick über Thematisierungen in den Stellungnahmen	37
Abbildung 7	Information und Steuerung	42
Abbildung 8	Untersuchungsebenen der Evaluation	46
Abbildung 9	Forschungsmethoden	49
Abbildung 10	FKS: Größe nach Anzahl der betreuten Träger 2017	51
Abbildung 11	FKS: Anzahl der Maßnahmen	52
Abbildung 12	FKS: Zeitpunkt der Erst-Akkreditierung	52
Abbildung 13	Träger: Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	54
Abbildung 14	Träger: Anzahl der Teilnehmenden an Maßnahmen	54
Abbildung 15	Träger: Kategorie der Einrichtung	55
Abbildung 16	Träger: Befragungsteilnahme nach Bundesländern	55
Abbildung 17	Träger: Anzahl der Standorte	56
Abbildung 18	Träger: Zulassung nach Fachbereichen	57
Abbildung 19	Perspektiven auf die AZAV	62
Abbildung 20	Ablauf des Akkreditierungsverfahrens	66
Abbildung 21	Bewertung der Wirksamkeit der AZAV durch FKS	68
Abbildung 22	Bewertung verschiedener Aspekte des Akkreditierungsverfahrens durch FKS	69
Abbildung 23	Darstellung der Trägerzulassung	73
Abbildung 24	Einschätzung der Qualitätswirkung der Trägerzulassung aus Sicht der AA/JC und Träger	75
Abbildung 25	Einschätzung der Qualitätswirkung der Trägerzulassung aus Sicht der FKS	76

Abbildung 26	Qualitätssteigerung in den Fachbereichen der AZAV aus Sicht der AA/JC	78
Abbildung 27	Qualitätswirksamkeit und Einheitlichkeit der Trägerzulassung aus Sicht der AA/JC	79
Abbildung 28	Gründe für Unterschiede in der Zulassungspraxis von FKS aus Sicht der AA/JC	80
Abbildung 29	Darstellung der Maßnahmezulassung im BDKS	87
Abbildung 30	Darstellung der Maßnahmezulassung bei Maßnahmekosten über dem BDKS	90
Abbildung 31	Das AZAV-System unterstützt die Qualitätssicherung von Maßnahmen (Träger, AA/JC)	91
Abbildung 32	Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Maßnahmen (FKS)	92
Abbildung 33	Maßnahmezulassung für fünf Jahre aus Sicht der Träger	94
Abbildung 34	Bewertung des Zulassungsverfahrens für Maßnahmen mit Kosten über dem BDKS im FB 4 seitens der Träger	96
Abbildung 35	Prozentsatz geprüfter Maßnahmen	112
Abbildung 36	Prozentsatz geprüfter Maßnahmen nach Prüfinstanzen	113
Abbildung 37	Maßnahmen, die durch AA/JC geprüft werden	113
Abbildung 38	Von AA/JC angewandte Prüfmethoden	114
Abbildung 39	Prozentsatz Beanstandungen bei Prüfungen durch AA/JC	115
Abbildung 40	Mängelfeststellungen nach Prüfgegenständen	115
Abbildung 41	Einschätzung der Qualitätssicherung durch Prüfungen	116
Abbildung 42	Einschätzung des Zusammenwirkens verschiedener Prüfungen	117
Abbildung 43	Informationsaustausch mit den FKS aus Sicht der AA/JC	118
Abbildung 44	Informationsweitergabe zwischen Prüfinstanzen	119
Abbildung 45	Arbeitsaufwand für FKS im Rahmen der Erst-Akkreditierung	122
Abbildung 46	Arbeitsaufwand für die jährliche Überwachung der Akkreditierung	123
Abbildung 47	Arbeitsaufwand für die Re-Akkreditierung	124
Abbildung 48	Aufwand für Akkreditierungsverfahren in Relation zur Zahl betreuter Träger	125
Abbildung 49	Kosten der Akkreditierung	126

Abbildung 50 Kosten der Trägerzulassung 128
Abbildung 51 Relation der Zahl der Teilnehmenden in Maßnahmen nach AZAV zu den Kosten der Trägerzulassung 129
Abbildung 52 Aufwand für Maßnahmezulassung in FB 1 und FB 4 130
Abbildung 53 Kosten der Maßnahmezulassung 131
Abbildung 54 Angemessenheit des Aufwands für die Akkreditierung aus Sicht der FKS 132
Abbildung 55 Kosten-Nutzen-Bewertung der Trägerzulassung aus Sicht der Träger 133
Abbildung 56 Aussagen von Trägern zu Gutscheinen 135
Abbildung 57 Informationsaustausch zwischen Trägern und FKS aus Sicht der Träger 139
Abbildung 58 Informationsaustausch aus Sicht der FKS 140
Abbildung 59 Informationsaustausch aus Sicht der AA/JC 141
Abbildung 60 Informationsquellen der Träger für Zulassungsfragen 146
Abbildung 61 Kosten für die Informationsbeschaffung und professionelle Beratung 147
Abbildung 62 Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Trägern (Bewertungen nach Trägergröße) 150
Abbildung 63 Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Maßnahmen (Bewertungen nach Trägergröße) 151
Abbildung 64 Wichtigkeit verschiedener Aspekte der Trägerqualität aus Sicht der FKS und der Träger 154
Abbildung 65 Sicherung der Trägerqualität durch das AZAV-System aus Sicht der FKS und Träger 155
Abbildung 66 Wichtigkeit verschiedener Kriterien der Maßnahmequalität aus Sicht der FKS und der Träger 158
Abbildung 67 Sicherung der Maßnahmequalität aus Sicht der FKS und der Träger 159
Abbildung 68 Aussagen zum BDKS aus Sicht der Träger 163
Abbildung 69 Aussagen zum BDKS aus Sicht der AA/JC 164
Abbildung 70 Auswirkungen des Zulassungserfordernisses auf die Qualität der Bieter in Vergabeverfahren aus Sicht der AA/JC 167

Abbildung 71 Auswirkungen des Zulassungerfordernisses auf die Zahl der Bieter aus Sicht der AA/JC 168
Abbildung 72 Wichtigkeit und Sicherung verschiedener Aspekte der Trägerqualität aus Sicht der AA/JC 171
Abbildung 73 Wichtigkeit und Sicherung verschiedener Aspekte der Maßnahmequalität aus Sicht der AA/JC 172
Abbildung 74 Die AZAV und ihre Umsetzung tragen dazu bei, dass die Qualität von AMDL ausreichend geprüft wird 176
Abbildung 75 Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Trägern und Maßnahmen aus Sicht der AA, gE und zkT 177
Abbildung 76 Die AZAV erhöht die Qualität der Träger in Bieterverfahren 178
Abbildung 77 Die AZAV und ihre Umsetzung tragen dazu bei, das Bewusstsein für Qualitätsfragen bei allen Beteiligten zu erhöhen 178
Abbildung 78 Einschätzungen möglicher nicht intendierter Folgen der AZAV und ihrer Umsetzung auf die Arbeit von AA/JC 180
Abbildung 79 Stellungnahmen zur Aussage: „Die AZAV und ihre Umsetzung tragen dazu bei, dass regionale Kooperationen beeinträchtigt werden.“ 181
Abbildung 80 Bewertung von AA, gE und zkT zur möglichen Beeinträchtigung des Trägerangebots im ländlichen Raum durch das AZAV-System 182
Abbildung 81 Entwicklung der BDKS für den Fachbereich 1 185
Abbildung 82 Elemente eines Zertifizierungssystems unter besonderer Berücksichtigung der Bildung von Qualitätsmaßstäben 194
Abbildung 83 Handlungsempfehlungen zu den Untersuchungsebenen in der Evaluation 197
Abbildung 84 Einschätzungen von AA/JC zur Qualitätssteigerung in den FB; Mittelwerte 235
Abbildung 85 Einschätzungen von AA/JC zu den Gründen für Unterschiede zwischen FKS; Mittelwerte 235
Abbildung 86 Einschätzungen von FKS zum Informationsaustausch; Mittelwerte 236
Abbildung 87 Einschätzungen von AA/JC zum Informationsaustausch; Mittelwerte 236
Abbildung 88 Bewertung von AA, gE und zkT zur möglichen Beeinträchtigung regionaler Kooperation durch das AZAV-System; Mittelwerte 237

Abbildung 89 Einschätzungen von AA, gE und zkT zur möglichen Verringerung des Trägerangebots im ländlichen Raum infolge des Zulassungerfordernisses; Mittelwerte 237

Abkürzungsverzeichnis

AA	Agentur für Arbeit
AMDL	Arbeitsmarktdienstleistungen
AZAV	Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
AZWV	Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BDKS	Bundes-Durchschnittskostensatz/-Durchschnittskostensätze
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
FAQ	Frequently Asked Questions – häufig gestellte Fragen
FB	Fachbereich/e
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
FKS	Fachkundige Stelle/n
gE	gemeinsame Einrichtungen
JC	Jobcenter
OS	Operativer Service
PD AMDL	Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen
QM	Qualitätsmanagement
QMB	Qualitätsmanagementbeauftragte und -beauftragter
QMS	Qualitätsmanagementsystem
REZ	Regionale Einkaufszentren
SGB	Sozialgesetzbuch
TQ	Teilqualifikation
zkT	zugelassene kommunale Träger

Zusammenfassung

Das Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) hat im Zeitraum von Oktober 2017 bis Januar 2019 die Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (AZAV) evaluiert. Im Fokus der Untersuchung standen die Beurteilung der Eignung und Zweckmäßigkeit des Systems der Akkreditierung und Zulassung zur Förderung und Sicherung der Qualität von Trägern und Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen aus Sicht der verschiedenen beteiligten Akteure. Betrachtet wurden dabei Prozesse und Strukturen, das Zusammenspiel der Akteure mit Blick auf die Ausgestaltung und praktikable Umsetzung des Akkreditierungs- und Zulassungsverfahrens, Aufwand, Kosten und Nutzen sowie mögliche intendierte und nicht intendierte Auswirkungen auf das Maßnahmenangebot im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen. Ein zentrales Anliegen der Untersuchung war zudem, Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Systems der Akkreditierung und Zulassung aufzuzeigen.

In der Untersuchung wurden verschiedene qualitative und quantitative Forschungsmethoden kombiniert: Mittels Desk Research wurde der Forschungsstand erhoben sowie die AZAV, ihre mitgeltenden Dokumente und verschiedene Informationsmaterialien analysiert. Die Einschätzungen von Expertinnen und Experten zur Eignung des Systems der Akkreditierung und Zulassung wurden durch Leitfadeninterviews erfasst; die jeweiligen Erfahrungen von Fachkundigen Stellen, Trägern, Agenturen für Arbeit und Jobcentern mit dem System der AZAV sowie ihre Einschätzungen zur Eignung und Wirkung der Verordnung und ihrer Umsetzung wurden mit quantitativen Onlinebefragungen ermittelt. Einzelne Aspekte der Untersuchung wurden mithilfe von Fallstudien vertiefend analysiert und abschließend wurden Möglichkeiten der Weiterentwicklung des Systems der Akkreditierung und Zulassung in einer Fokusgruppe diskutiert.
Nachfolgend sind die zentralen Ergebnisse zusammengestellt.

Generelle Eignung zur Sicherung von Mindeststandards
Auf konzeptioneller Ebene kann das Verfahren zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung, getragen durch die AZAV und das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III), als ein etabliertes und anerkanntes Instrument angesehen werden. Dem System der Akkreditierung und Zulassung wird generell eine qualitätssichernde Wirkung im Sinne der Sicherung von Mindeststandards bei Trägern und deren Maßnahmen bescheinigt. In den Bereichen Aktivierung und berufliche Eingliederung

(Fachbereich 1) und berufliche Weiterbildung (Fachbereich 4) werden dem System der Akkreditierung und Zulassung auch weitergehende Wirkungen zugeschrieben. Tendenziell sind Vorbehalte gegenüber dem Verfahren vor allem bei der Bundesagentur für Arbeit, den Agenturen für Arbeit und Jobcentern zu verzeichnen, deren Einschätzungen zur Eignung der AZAV zur Qualitätssicherung negativer ausfallen als die der anderen Akteure.

Einheitlichkeit der Umsetzung des Verfahrens zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen ist nicht gegeben; Interpretationsspielräume gehören zum Verfahren

Seitens aller im Evaluationsprojekt befragten Akteursgruppen wird die Umsetzung der AZAV und ihres Verfahrens zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen in den Details als uneinheitlich wahrgenommen. Unterschiede werden vor allem in der Ausgestaltung von Interpretationsspielräumen gesehen.

Die Bewertung der durch Interpretationsspielräume verursachten Uneinheitlichkeit ist von Ambivalenz geprägt: Einerseits wird beklagt, dass die Einheitlichkeit der durch verschiedene Fachkundige Stellen durchgeführten Zulassungsverfahren und mit ihr die Erwartungs- und Rechtssicherheit durch Interpretationsspielräume verringert wird. Diese kritische Sicht auf Interpretationsspielräume verbindet sich vor allem mit der Wahrnehmung, dass es zwischen Fachkundigen Stellen Unterschiede in der Prüftiefe bei der Zulassung von Trägern und Maßnahmen gibt. Andererseits wird betont, dass Spielräume die Flexibilität im AZAV-System und die Anpassungsfähigkeit an verschiedene Kontexte und zielgruppenspezifische Erfordernisse garantieren würden. In diesem Sinne werden Interpretationsspielräume von den beteiligten Akteuren positiv bewertet.

Bundes-Durchschnittskostensätze als Steuerungsinstrument; Herausforderungen mit der Zulassung von Maßnahmen, deren Kosten oberhalb der Bundes-Durchschnittskostensätze liegen

Bundes-Durchschnittskostensätze setzen für Maßnahmekosten in den Bereichen Aktivierung und berufliche Eingliederung (Fachbereich 1) und berufliche Weiterbildung (Fachbereich 4) Grenzwerte fest. Die Bundes-Durchschnittskostensätze werden jährlich neu berechnet, wodurch eine Anpassung an den Markt erfolgt. Bei Maßnahmen, deren Kosten über dem Bundes-Durchschnittskostensatz liegen, werden die Begründungen für die Kostenüberschreitung geprüft.

Von allen befragten Akteursgruppen werden die Bundes-Durchschnittskostensätze als Steuerungsinstrument grundsätzlich als sinnvoll angesehen. Ihnen wird bescheinigt, dass sie eine Kontroll- und Orientierungsfunktion für Träger schaffen und dass sie zur Arbeitsentlastung von Agenturen für Arbeit und Jobcentern beitragen.

Von Trägern und Agenturen für Arbeit/Jobcentern wird aber beklagt, dass die Gruppengröße von 15 Teilnehmenden kaum zu erreichen und eine kostendeckende

Arbeit für Träger daher nur schwer möglich sei. Daher bestünde ihrer Ansicht nach auch die Gefahr, dass bedarfsgerechte und individuelle Maßnahmen nicht angeboten werden könnten. Der Bundes-Durchschnittskostensatz als Steuerungsinstrument scheint demnach noch nicht optimal eingestellt zu sein.
In diesem Zusammenhang ist auch die Bewertung der Zulassungsverfahren für Maßnahmen über dem Bundes-Durchschnittskostensatz wichtig. Der Bundes-Durchschnittskostensatz kann nur steigen, wenn Träger die Zulassung von Maßnahmen über dem aktuellen Bundes-Durchschnittskostensatz anstreben. Insbesondere im Fachbereich 4 scheint dieser Mechanismus nicht erwartungsgemäß zu greifen. In diesem Fachbereich steht die Zulassung der Maßnahmen unter dem Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit; die Prüfung der Begründung für höhere Maßnahmekosten erfolgt durch den Operativen Service der Bundesagentur für Arbeit; entsprechende Anträge müssen durch die Fachkundigen Stellen des Trägers an den Operativen Service gerichtet werden. Dieses Verfahren wird von vielen Trägern vermieden, weil sie das Verfahren als zu teuer, zeitaufwendig und unkalkulierbar einschätzen. Seitens des Operativen Service der Bundesagentur für Arbeit wird dagegen beklagt, dass die Anträge im Durchschnitt eine schlechte Qualität aufweisen würden. Zudem würden viele Fachkundige Stellen niemals Anträge an den Operativen Service weiterleiten.
Im Fachbereich 1 erfolgt die Zulassung von Maßnahmen über dem Bundes-Durchschnittskostensatz durch die Fachkundigen Stellen. Hier waren in den letzten Jahren Anstiege der Bundes-Durchschnittkostensätze zu verzeichnen. Die Zulassung von Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten erfordert, dass die Fachkundigen Stellen dafür jeweils selbst ein systematisches Prüfschema und Bewertungssystem erarbeiten. Das Verfahren der Zulassung im Fachbereich 1 wurde weder seitens der befragten Fachkundigen Stellen noch seitens der befragten Träger als generell problematisch eingestuft.

Zusammenwirken verschiedener Prüfinstanzen wird von den Akteuren unterschiedlich bewertet; Doppelprüfungen werden wahrgenommen

Im Rahmen des Akkreditierungs- und Zulassungsverfahrens erfolgen Zulassungsprüfungen von Maßnahmen durch die Fachkundigen Stellen für Maßnahmen in den Fachbereichen 1 (Aktivierung und berufliche Eingliederung) und 4 (berufliche Weiterbildung) sowie ggf. im Hinblick auf die Begründung überdurchschnittlicher Maßnahmekosten im Fachbereich 4 durch den Operativen Service der Bundesagentur für Arbeit. Im Rahmen der Trägerzulassung und ihrer jährlichen Überwachungsaudits wird zudem für alle Fachbereiche die generelle Qualität der Maßnahmeplanung (beispielsweise die Berücksichtigung der Arbeitsmarktentwicklung) und die Qualität der Durchführungskontrolle der Träger geprüft. Dabei geht es um die generelle Eignung der Organisation als Träger von Arbeitsmarktdienstleistungen.

Die Prüfung der Durchführungsqualität der jeweiligen konkreten Maßnahmen ist dagegen Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit; sie wird durch den Prüfdienst für Arbeitsmarktdienstleistungen und durch Agenturen für Arbeit/Jobcenter wahrgenommen.
Die Prüfanlässe für Fachkundige Stellen einerseits und Agenturen für Arbeit/Jobcenter sowie den Prüfdienst für Arbeitsmarktdienstleistungen andererseits sind jeweils verschieden. Träger bemängeln aber, dass in den verschiedenen Prüfungen dieselben Gegenstände geprüft würden. Der Eindruck entsteht, weil bei den verschiedenen Prüfanlässen weitgehend dieselben Unterlagen vorgelegt werden müssen. Viele Träger beklagen die Häufigkeit der Prüfungen.
Agenturen für Arbeit und Jobcenter sehen die Maßnahmenqualität durch die Prüfungen im AZAV-System als gesichert an. Seitens der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter wird aber ein Mangel an Austausch zwischen Fachkundigen Stellen und Agenturen für Arbeit/Jobcenter beklagt. Dieser Austausch ist im System allerdings nicht vorgesehen.

Kosten-Nutzen-Relation der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren wird seitens der Fachkundigen Stellen und der Träger kritisch beurteilt

Aufwand und Kosten werden sowohl von einer Mehrheit der Fachkundigen Stellen im Hinblick auf die Akkreditierung als auch von vielen Trägern im Hinblick auf die Träger- und Maßnahmezulassung als sehr hoch und im Verhältnis zum Nutzen als unangemessen eingestuft.
Im Hinblick auf den Aufwand begründen Fachkundige Stellen und Träger ihre Einschätzung damit, dass der Aufwand – auch und insbesondere für die jährlichen Überprüfungen der Akkreditierung und der Trägerzulassung – durch vermehrte Nachweisforderungen stark gestiegen sei.

Wirksamkeit der Kriterien zur Qualitätssicherung bei Trägern und Maßnahmen wird bestätigt; als problematisch werden die Aspekte „qualifiziertes Personal“ und „Prüfung des Maßnahmenerfolgs“ gesehen

In die AZAV wurden verschiedene Qualitätsaspekte von Trägern und Maßnahmen aufgenommen. Träger und Agenturen für Arbeit/Jobcenter sehen all diese Qualitätsaspekte als wichtig für Arbeitsmarktdienstleistungen an.
Überwiegend bestätigen Fachkundige Stellen, Träger und Agenturen für Arbeit/Jobcenter, dass diese Qualitätsaspekte durch die AZAV und ihr Verfahren auch gesichert würden. Allerdings weichen die Einschätzungen zur Wichtigkeit und zur Sicherung der Qualitätsaspekte voneinander ab: Die Wichtigkeit wird durchgehend als höher eingestuft als die Realisierung. Die Unterschiede sind besonders deutlich bei zwei Aspekten: Sicherung der Qualität des eingesetzten Personals und die angemessene Bezahlung der Dozentinnen und Dozenten. Dabei beziehen sich die Aussagen auf angemessene Bezahlung, nicht auf den Mindestlohn.

Die Diskrepanz zwischen der Einstufung der Bedeutsamkeit von Qualitätsaspekten und der Einschätzung des Ausmaßes, in dem die Qualitätsaspekte durch das System der Akkreditierung und Zulassung gesichert werden, ist bei den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern vor allem darin begründet, dass die Qualität von Maßnahmen nicht allein durch das System der Akkreditierung und Zulassung gesichert wird. Die Durchführungs- und Erfolgskontrolle obliegt der Bundesagentur für Arbeit. Die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter weisen in Kommentaren zu ihren Bewertungen auch auf die Grenzen des Wirkungsbereichs des AZAV-Systems hin.
Unterschiede in den Bewertungen zwischen Agenturen für Arbeit, Jobcentern und zugelassenen kommunalen Trägern sind nur geringfügig vorhanden.

Auswirkungen des Akkreditierungs- und Zulassungsverfahrens auf das Maßnahmeangebot

Agenturen für Arbeit und Jobcenter sind der Auffassung, dass durch das System der Akkreditierung und Zulassung das Qualitätsbewusstsein aller beteiligten Akteure gesteigert wird. Explizit bestätigen sie, dass durch das Zulassungserfordernis auch die Qualität von Trägern im Vergabeverfahren gefördert wird.
Nach Einschätzung von Agenturen für Arbeit und Jobcentern beeinträchtigt die AZAV aber das Angebot an Trägern im ländlichen Raum. Einige Agenturen für Arbeit und Jobcenter stellen in diesem Zusammenhang auch eine Verringerung der Zahl der Bietenden im Vergabeverfahren fest.
Darüber hinaus wird von verschiedenen Akteuren, insbesondere aber von den Agenturen für Arbeit/Jobcentern beklagt, dass Maßnahmen nicht bedarfsorientiert seien, dass individuelle Förderbedarfe der Zielgruppen nicht hinreichend berücksichtigt würden und dass Planungsprozesse der Agenturen für Arbeit/Jobcenter durch die Zulassungsverfahren behindert würden. Häufig werden die genannten Probleme mit den Bundes-Durchschnittskostensätzen und der definierten Gruppengröße von 15 Teilnehmenden zusammengebracht. Nach Auffassung der Befragten könnten wünschenswerte und passgenaue Maßnahmen auf dieser Kalkulationsbasis oft nicht realisiert werden.

Zentrale Bereitstellung aller benötigten Informationen gewünscht

Seitens aller befragten Akteure wurde der Wunsch nach einer verbesserten Verbreitung aller relevanten Informationen zur AZAV und ihrem Verfahren geäußert. Für Träger liegen die Probleme bei der Informationsbeschaffung vor allem in sich ändernden Anforderungen, Unklarheiten und sich widersprechenden Informationen, weshalb die Fachkundigen Stellen davon ausgehen, dass Träger bei der Informationsbeschaffung Unterstützung brauchen. Fachkundige Stellen dürfen die von ihnen zugelassenen Träger aber nicht beraten. Daraus leitet sich der Wunsch ab, dass Informationen zur Verordnung und zu den mitgeltenden Dokumenten über eine zentrale Stelle gesammelt und verbreitet werden, damit sichergestellt ist, dass

nur auf aktuelle Dokumente zurückgegriffen wird. Seitens eines Teils der Befragten wird ein Webportal oder ein umfassendes Handbuch als Lösung gesehen. Aufwand und Kosten solch umfassender Lösungsansätze sind allerdings als sehr hoch einzuschätzen und der Nutzen ist zudem, insbesondere für unerfahrene Anwenderinnen und Anwender, fraglich.
Über die zuverlässige und von zentraler Stelle organisierte Verbreitung von Informationen zur Verordnung und den mitgeltenden Dokumenten hinaus werden insbesondere seitens der Fachkundigen Stellen ergänzende Hilfen zum Umgang mit der AZAV und ihrem Verfahren (wie Good-Practice-Beispiele im Bereich der Maßnahmezulassung) als wünschenswert angesehen.

Ausweitung von Austausch und Kommunikation; Erhöhung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Von allen Akteursgruppen wurde der Wunsch geäußert, dass der Austausch zwischen den Akteuren gefördert und die Transparenz der Verfahren erhöht werden sollte. Besonders stark wurde seitens der Agenturen für Arbeit/Jobcenter ein Austausch zwischen ihnen und den Fachkundigen Stellen gewünscht, was im Kommunikationsmodell der AZAV in der Form nicht vorgesehen ist. Als funktionierend wird nur der Austausch zwischen Trägern und Fachkundigen Stellen bewertet.
Träger und Fachkundige Stellen wünschen sich die Verbreitung von Informationen zu Entscheidungen in Zulassungsfragen sowie auch begründende Erläuterungen zu Beiratsempfehlungen. Seitens verschiedener Akteure wurde der Vorschlag gemacht, ein Diskussionsforum zu aktuellen Fragen im Bereich der AZAV einzurichten.

Weiterentwicklung der Qualitätsstandards

Die Qualität eines Systems akkreditierter Zulassung hängt entscheidend davon ab, dass fachliche und ggf. gesellschaftliche Qualitätsziele (wie beispielsweise das Ziel der individuellen und passgenauen Unterstützung der Arbeitsmarktintegration) auf der Bewertungsebene in Akkreditierungsverfahren berücksichtigt werden. Der Einbezug von Sach- und Fachwissen aus der Praxis für die Definition von Qualitätsstandards könnte über das Sektorkomitee bei der Deutschen Akkreditierungsstelle erfolgen. In der Evaluation haben sich keine Hinweise darauf ergeben, dass das Sektorkomitee diese Aufgabe bereits erfüllen würde. Diskussionen über Qualitätsentwicklung und -kriterien finden bislang in Arbeitsgemeinschaften und Fachgruppen von Trägerdachorganisationen statt. Ob aus diesen Gruppen heraus ein Transfer in das AZAV-System stattfindet, konnte nicht beobachtet werden.
Aus allen befragten Akteursgruppen heraus wurde eine Diskussion über Qualitätsstandards als wünschenswert angesehen. Von Expertenseite wurde zudem der Vorschlag gemacht, die Ermittlung inhaltsreicher, praxisbezogener Qualitätskriterien als Forschungsprojekt zu vergeben.

Handlungsempfehlungen auf Basis der Evaluationsergebnisse

In den Empfehlungen wurden Anregungen der befragten Akteure aufgegriffen und teilweise um Vorschläge erweitert, die sich auf Ergebnisse der Evaluation stützen. Zu vier Themenfeldern wurden Handlungsempfehlungen ausgesprochen: zur Bereitstellung von Informationen und Erhöhung der Transparenz für alle beteiligten Akteure, zum Beheben von Zuordnungsproblemen bei Maßnahmezulassungen, zur Qualitätskontrolle und Erhöhung der Transparenz der Arbeit von Fachkundigen Stellen sowie zur Optimierung der Wirksamkeit der Verfahren.

Bei der Weiterentwicklung des Akkreditierungs- und Zulassungsverfahrens ist vor allem darauf zu achten, dass statt einer isolierten Betrachtung einzelner Verfahrensaspekte stets eine Einordnung in das Gesamtsystem der AZAV vorgenommen werden sollte. Die Zusammenhänge sind komplex und die Auswirkungen von Eingriffen können mannigfaltig sein. Auch aus diesem Grund sollte der Einbezug möglichst aller beteiligten Akteure sowie von Fachexpertinnen und -experten in die Weiterentwicklung des Systems der Akkreditierung und Zulassung erfolgen.

Einleitung

Das Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der Evaluation der Voraussetzungen und des Verfahrens zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzgebung beauftragt. Im Zeitraum von Oktober 2017 bis Januar 2019 wurde die Evaluation unter Einsatz verschiedener Forschungsmethoden durchgeführt. Im Fokus stand dabei insbesondere die Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) und ihre Umsetzung. Bevor im vorliegenden Bericht auf die zentralen Ergebnisse eingegangen wird (Kapitel 3), erfolgt für das bessere Verständnis sowohl eine historische als auch theoretische Einordnung. Im Kapitel 1 wird die zeitliche Entwicklung der AZAV beleuchtet und es wird der Frage nachgegangen, welche Qualitätsentwicklungen es im Vorfeld der AZAV gab und welche Bedenken vor der Einführung vorherrschten. Die Verordnung regelt das Zusammenwirken von privaten und staatlichen Akteuren, weshalb in diesem Kapitel auch der Blick auf Anforderungen und Steuerungsmechanismen in Governance-Systemen gerichtet wird. In Kapitel 2 wird das methodische Vorgehen der Evaluation beschrieben. Merkmale der Zusammensetzung der Befragungsgruppen werden offengelegt. Der Untersuchung liegen elf Forschungsfragen zugrunde. Die Ausführungen zu den Evaluationsergebnissen entlang dieser Fragen sind in Kapitel 3 dargestellt. In Kapitel 4 werden auf Basis der Ergebnisse zentrale Handlungsempfehlungen formuliert.

1. Die AZAV im Kontext der Entwicklungen in den Arbeitsmarktdienstleistungen

Ziel der AZAV ist es, die Qualität arbeitsmarktlicher Dienstleistungen sicherzustellen. Zur Einschätzung der Eignung und Wirksamkeit der AZAV und zur Ermittlung von Entwicklungsmöglichkeiten muss die AZAV zunächst in ihrem Entwicklungskontext gesehen werden. Dazu werden im Folgenden Qualitätsdiskussionen im Umfeld der AZAV nachgezeichnet (1.1 und 1.2) und der Hintergrund der Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) skizziert (1.3).

1.1 Hintergrund und Geschichte der AZAV

Diskussionen um Qualität, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung gibt es im Bereich der Weiterbildung bereits seit Jahrzehnten (vgl. Balli, Krekel & Sauter, 2002, S. 10 ff; Doerr & Kruppe, 2012, S. 9 ff). Dabei geht es einerseits um die Sicherung von Qualität im Sinne der Kundinnen und Kunden, andererseits aber auch um die Rechtfertigung für Weiterbildungsmaßnahmen, die im Rahmen der Arbeitsförderung angeboten und durch Mittel aus dem Bundeshaushalt sowie durch Beitragsmittel zur Arbeitsförderung im Rahmen des Sozialgesetzbuch (SGB) II bzw. III finanziert werden. Zum Teil mangelnde Qualität und mangelnde Erfolge von Maßnahmen der Arbeitsförderung vor allem in den Jahren nach der Wiedervereinigung ab 1990 führten dazu, dass neue Instrumente[1] der Qualitätssicherung solcher Maßnahmen gefordert wurden.

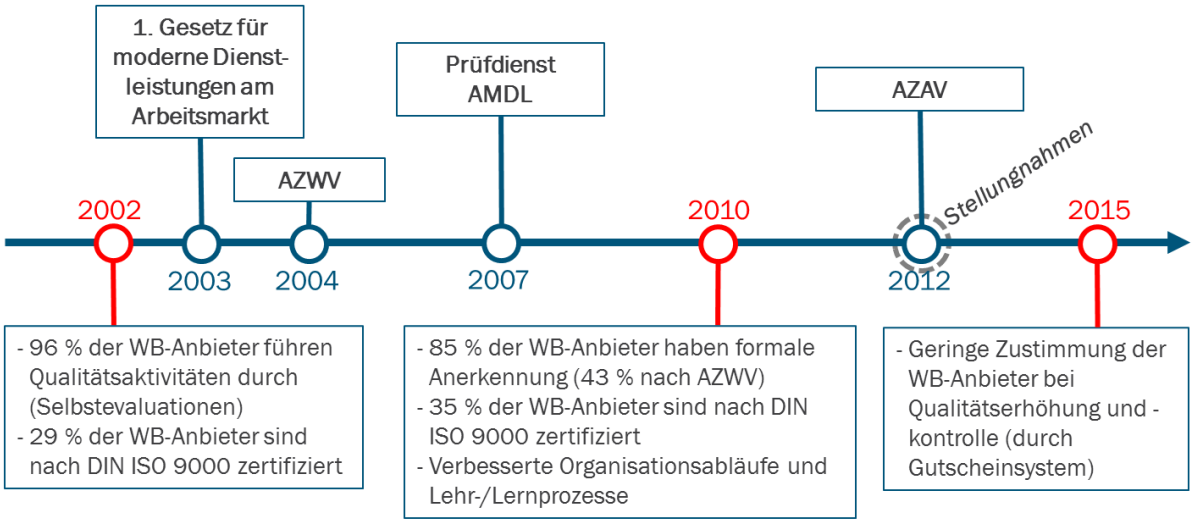
Seit 2002 (Bericht der Hartz-Kommission) wurden in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik tiefgreifende Neuausrichtungen vorgenommen, die ihren Ausdruck unter anderem in den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt fanden. Ab 2003 wurde mit den ersten beiden Gesetzen zur Förderung moderner Dienstleistungen das Prinzip der Zuweisung in Weiterbildungsmaßnahmen zugunsten eines Gutscheinverfahrens aufgegeben, durch das die Wahlfreiheit wie auch die Eigenverantwortung der potenziellen Weiterbildungsteilnehmer gestärkt wurden. Das Gutscheinsystem steht für einen Wechsel von einem angebotsgesteuerten System zu einem stärker nachfrageorientierten System (vgl. Doerr & Kruppe, 2012, S. 8).

Im Zuge der Hartz-Reformen fand auch ein Wechsel von inputorientierten Qualitätskriterien hin zur Prozessorientierung statt (vgl. Faulstich, Gnahs & Sauter, 2003, S. 16). Zur Erhöhung der Transparenz der Qualitätssicherung wurde ein neues

[1] Instrumente und Regelungen reichen bis in die 1970er Jahre zurück. Mehr hierzu bei Balli, Krekel und Sauter (2002); Faulstich, Gnahs und Sauter (2003); Doerr und Kruppe (2012).

Verfahren der Trägerzulassung geschaffen: Mit der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) vom Juli 2004 wurde die Zulassung für Maßnahmeträger in der Weiterbildung, die zuvor bei der Arbeitsverwaltung – also der Bundesagentur für Arbeit (BA) – lag, auf Fachkundige Stellen (FKS) übertragen (vgl. Doerr & Kruppe, 2012, S.10). Als Anerkennungsstelle für FKS fungierte eine als neutrale Institution eingerichtete Stelle bei der BA, die dem BA-Service-Haus zugeordnet wurde (ebd., S. 10). Dies führte zu einer Aufgabenentlastung der Agenturen für Arbeit (AA). Gleichzeitig fand eine Entflechtung der kooperativen Beziehungen zwischen der Arbeitsverwaltung und den Bildungsträgern statt (ebd., S. 11).

Abbildung 1 Entstehung der AZAV



Quelle: eigene Darstellung, vgl. wbmonitor 2009, wbmonitor 2010, wbmonitor 2015.

Im Jahr 2007 wurde der bundesweit tätige Prüfdienst für die Qualitätssicherung von AMDL eingerichtet mit Sitz in Nürnberg, Berlin und Düsseldorf. Seine Aufgabe ist die Prüfung der Durchführungs- und Umsetzungsqualität unter Verwendung standardisierter Bewertungssysteme. Ergänzend können die AA nach § 183 Abs. 1 SGB III auf lokaler Ebene Qualitätsprüfungen bei Trägern durchführen.

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

Zitat: „…wurde ein neues Kapitel zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen in das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) eingefügt. Die Regelungen verfolgen das Ziel, die Qualität arbeitsmarktlicher Dienstleistungen und damit die Leistungsfähigkeit und Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems nachhaltig zu verbessern. Um dieses Ziel zu erreichen, können nur solche Träger zur Einbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen zugelassen werden, die unter anderem ihre Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen, qualifiziertes Personal einsetzen

> und ein System zur Sicherung der Qualität anwenden“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012, S. 2).

Bereits 2010 war die Akkreditierung von FKS an die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) übertragen worden. Struktur- und prozessbestimmend ist die DIN-Norm zur Durchführung von Akkreditierungen und Zertifizierungen von Produkten, Prozessen und Dienstleistungen (DIN EN ISO/IEC 17065).

Mit dem AZAV-System wurde ein dreistufiges Verfahren für die Zulassung von Maßnahmen mit Gutscheinverfahren im Bereich der beruflichen Weiterbildung nach dem Vierten Abschnitt des Dritten Kapitels des SGB III sowie im Bereich der Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 des SGB III etabliert: Eine unabhängige Akkreditierungsstelle erkennt FKS an, die FKS lassen Maßnahmeträger zu; zugelassene Träger können dann bei einer FKS die Maßnahmen zulassen. Träger, die Maßnahmen im Vergabeverfahren durchführen, benötigen ebenfalls eine Trägerzulassung. Zudem benötigen auch private Arbeitsvermittler, die Leistungen auf der Basis von Vermittlungsgutscheinen anbieten wollen, eine Trägerzulassung. Durch das Verfahren soll die Qualität von Zulassungsstellen, Trägern und Maßnahmen gesichert werden. Ob dies erfolgreich geschieht, wird wiederum auf vielfältige Weise geprüft. Das Instrumentarium zur Überprüfung wurde bereits im Rahmen der AZWV entwickelt (vgl. Abbildung 1).

Mit der AZAV wurde das System der Trägerzulassung auf alle AMDL ausgeweitet. Einige Anpassungen waren für die Übertragung auf andere Bereiche der Arbeitsförderung notwendig. Die Anforderungen an die Trägerzulassung unterscheiden sich zwischen den Fachbereichen (FB) aber nur insoweit, als für Träger in einigen AMDL-Feldern gesonderte Berechtigungen erforderlich sind.

Geändert wurde die Dauer der Trägerzulassung. Sie wurde nach AZWV für drei Jahre erteilt. Nach AZAV kann sie für fünf Jahre erteilt werden, was faktisch in der Regel geschieht.

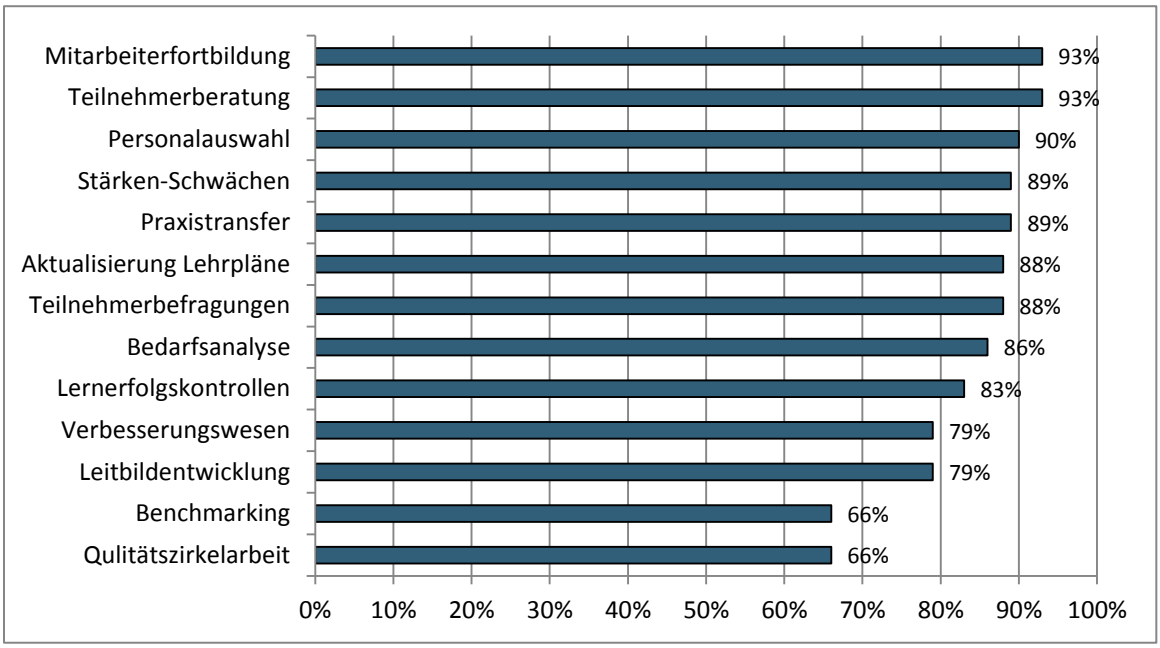
Besonders eine Änderung gegenüber der AZWV wurde seitens der Träger mit Skepsis betrachtet: In der AZAV wird die Orientierung an den Bundes-Durchschnittskostensätzen (BDKS) deutlich strenger gehandhabt als in der AZWV. Jede Abweichung nach oben macht eine gesonderte Prüfung notwendig, für die die Zuständigkeit entweder bei der BA (FB 4) oder bei der FKS (FB 1) liegt.

1.2 Akkreditierung und Zulassung als Mittel der Qualitätsentwicklung

Eine Studie aus dem Jahr 2002 zu Qualitätssicherungssystemen in der Weiterbildung zeigt, dass sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die Anwendung von Qualitätssicherungssystemen bei den Weiterbildungsanbietern sprunghaft erhöht hat (vgl. Balli et al., 2002). Die Zahlen stiegen danach sukzessive weiter an. So konnte 2002 festgestellt werden: „Weniger als 4 Prozent der Befragten führten bis zum Erhebungszeitpunkt gar keine Qualitätsaktivitäten durch“ (ebd., S. 17f). Spätestens bis 2011 haben sich die Vorstellungen zur Qualitätssicherung, die mit der Entwicklung bestimmter Konzepte des QM verbunden sind, in der Weiterbildung verbreitet. Parallel dazu (und mehr oder weniger eng damit verknüpft) gewannen formale Zertifizierungen in der Weiterbildung an Bedeutung (vgl. Weiland, 2011). Zugleich wurde und wird seitens der Träger der finanzielle und zeitliche Aufwand für die Etablierung qualitätssichernder Maßnahmen beklagt (Bötel & Seusing, 2002, S. 39; wbmonitor, 2010, S. 6).

Dass Weiterbildungsanbieter verschiedene Instrumente der Qualitätsentwicklung aufgegriffen haben, zeigen beispielsweise die Ergebnisse der Weiterbildungsstudie von Bötel und Seusing (2002). In der Studie wurde nach der Bedeutung verschiedener qualitätssichernder Maßnahmen bei den Weiterbildungsanbietern gefragt (siehe Abbildung 2). Alle abgefragten Maßnahmen und Instrumenten wurden von einer Mehrheit der Befragten als wichtig oder sehr wichtig eingeschätzt. Instrumente, die zum Befragungszeitpunkt noch relativ neu waren, wie Benchmarking oder Qualitätszirkelarbeit, wurden dabei etwas seltener gewählt als die bereits bekannteren.

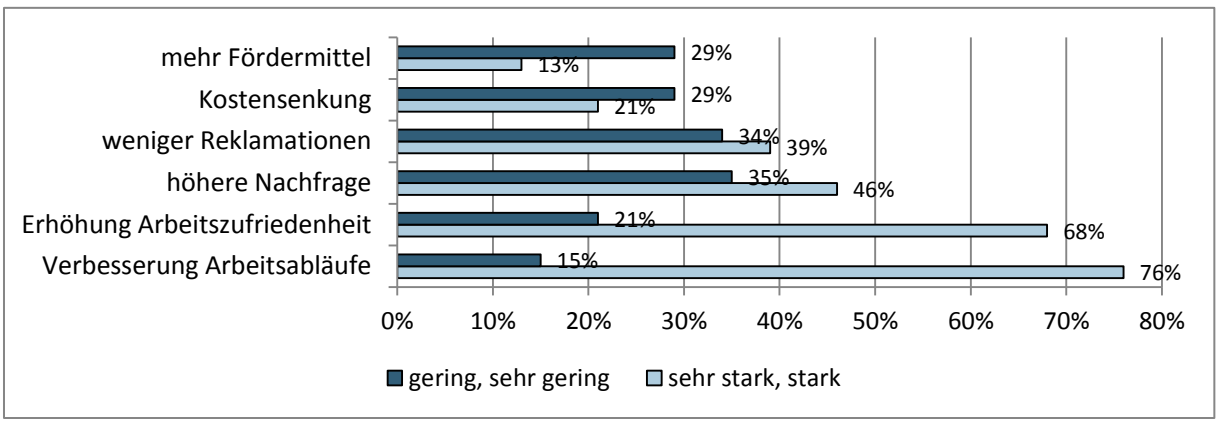
Abbildung 2 Anteil der Befragten, die die einzelnen Maßnahmen als wichtig oder sehr wichtig ansehen



Quelle: Bötel & Seusing, 2002, S. 34.

In der Weiterbildungsstudie von 2002 wurde außerdem nach Effekten qualitätssichernder Maßnahmen gefragt (siehe Abbildung 3). Die Einschätzungen zur Wirkung von QM sind ganz überwiegend positiv.

Abbildung 3 Einschätzung der Effekte von qualitätssichernden Maßnahmen



Quelle: Bötel & Beusing, 2002, S. 38; eigene Darstellung.

Auch im Hinblick auf die AZWV fielen die Einschätzungen positiv aus. Im wbmonitor von 2010 wurde (u. a.) nach Effekten der Zulassung nach AZWV gefragt: 65 Prozent der Befragten gaben an, dass sich die Organisationsprozesse ihrer Einrichtung verbessert hätten und 56 Prozent der Befragten meinten, dass sich durch Qualitätssicherungsmaßnahmen die Qualität der Lehr-/Lernprozesse erhöht hätte (wbmonitor, 2010, S. 5).

In einigen Veröffentlichungen wurde versucht, die Frage nach der Wirksamkeit der Qualitätsorientierung in den AMDL zu beantworten, wobei unter Wirksamkeit eine Verbesserung der Vermittlungschancen für Maßnahmeabsolventinnen und -absolventen verstanden wird. Diese Frage ist schwer zu beantworten, weil die notwendige statistische Datenanalyse sehr komplex ist und erhebliche Probleme aufwirft. An dieser Stelle soll es daher genügen, die zentralen Positionen zu erwähnen: Auf der einen Seite wird auf der Basis statistischer Berechnungen die These aufgestellt, dass die AMDL nach den Hartz-Reformen wirkungsvoller als davor gewesen wären, woraus der Schluss gezogen wird, dass dafür die verbesserte Qualität ursächlich wäre[2] (beispielsweise: Bonin & Schneider, 2006; Schneider et al., 2006). Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die mit der Einführung von Bildungsgutscheinen verbundenen Änderungen die Handlungsspielräume von AA/JC und Trägern einschränken würden, was zu Planungsproblemen und in der Folge auch zu Qualitätsverlusten des Maßnahmeangebotes führen würde (beispielsweise: Kühnlein & Klein 2003; Doerr & Kruppe, 2012).[3]

Im wbmonitor von 2009 trifft man bei Weiterbildungsträgern auf eine ähnlich skeptische Einschätzung. Zusammenfassend wird dort festgestellt:

Zitat: „Eine zentrale Intention der Umstrukturierung der geförderten beruflichen Weiterbildung war, durch die Einführung von Bildungsgutscheinen den Wettbewerb und die Qualität der Weiterbildung zu steigern. Die Konkurrenzverhältnisse der Weiterbildungsanbieter untereinander, die insbesondere Anbieter mit hoher finanzieller Abhängigkeit von den Agenturen für Arbeit treffen, haben aus Sicht der Anbieter jedoch Qualitätseinbußen nach sich gezogen: Die Aussage, dass die Vergabepraxis[4] der Agenturen für Arbeit bzw. ARGEn zu einem Preiswettbewerb zulasten der Qualität führt, findet unter den Anbietern eine sehr hohe Zustimmung" (wbmonitor, 2009, S. 304).

Insgesamt stimmten 85 Prozent der befragten Weiterbildungsanbieter folgender Aussage zu: „Die Vergabepraxis führt zu einem Preiswettbewerb zu Lasten der Qualität" (ebd., Seite 305). Zudem nahm ein erheblicher Teil der Befragten an, dass der Wettbewerb vor allem zu Lasten kleiner Anbieter ginge.[5] Die Praxis der

---

[2] Bei dieser Einschätzung ist zu berücksichtigen, dass die Umstrukturierung zu dem Befragungszeitpunkt erst am Anfang stand; Zertifizierungsstellen wurden gerade erst aufgebaut und Qualitätskriterien waren vielfach noch unklar.

[3] In der Untersuchung von Doerr und Kruppe wurden zudem (teilweise erhebliche) Unterschiede in den Einschätzungen nach Rechtskreisen und nach Organisationsebene sichtbar.

[4] Mit „Vergabe" ist in der zitierten Untersuchung die Ausgabe von Gutscheinen gemeint.

[5] Bei dieser Aussage bleibt allerdings offen, was die Befragten alles mit „der Vergabe*praxis*" assoziierten und ob alle Befragten dabei dieselben Vorstellungen hatten.

Umsetzung der Umstellung auf Gutscheinverfahren wurde demnach von Trägern kritisch gesehen.

Während Studien bestätigen, dass die Orientierung auf Qualitätssicherung in der Weiterbildung grundsätzlich angenommen wurde, wurde und wird regelmäßig der finanzielle und zeitliche Aufwand für die Etablierung qualitätssichernder Maßnahmen beklagt. In der Weiterbildungsstudie von Bötel und Seusing (2002) gaben fast 40 Prozent der befragten Weiterbildungsanbieter an

Zitat: „…, dass ihnen der hohe zeitliche Aufwand, der mit der Qualitätsentwicklung verbunden ist, große Probleme bereitet habe, insgesamt bestätigen 77 Prozent der Befragten, dass der Zeitaufwand ein Problem darstelle. Neben dem finanziellen Aufwand, der von knapp 60 Prozent der Befragten als Problem wahrgenommen wird, werden von über 50 Prozent Akzeptanzprobleme bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als Problem gesehen. Hier ist ein enger Zusammenhang zwischen dem zeitlichen Aufwand und der Akzeptanz zu vermuten. In der Regel sind die Qualitätssicherungsaktivitäten zusätzlich zu bestehenden Aufgaben zu leisten und führen zu Mehrbelastungen. Effekte stellen sich in der Regel erst zeitversetzt und wahrscheinlich auch nicht für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im gleichen Maße spürbar ein“ (Bötel & Seusing, 2002, S. 39).

Ganz ähnliche Probleme wurden später im Zusammenhang mit der Trägerzulassung nach AZWV von den Befragten gesehen:

Zitat: „Den Personalaufwand für den Erwerb ihrer Anerkennung nach AZWV beurteilen zwei Drittel (67 Prozent) der betreffenden Anbieter als (eher) unangemessen, hinsichtlich der Beiträge/Gebühren sind es sogar drei Viertel (78 Prozent). Hierin dürfte sich widerspiegeln, dass nur rund die Hälfte der Anbieter wirtschaftliche Vorteile als Folge der Zulassung sieht“ (wbmonitor, 2010, S. 6).

Die beiden Zitate weisen darauf hin, dass Kosten von Innovationen in der Regel direkt spürbar werden, der Nutzen aber in der Regel weniger unmittelbar erfahren wird. In dem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach Unterstützungsleistungen in Umstrukturierungsprozessen. Der Weiterbildungsstudie kann man entnehmen, dass etwas mehr als die Hälfte der Anbieter zur Einführung von qualitätssichernden Maßnahmen externe Beratung in Anspruch genommen hat (Bötel & Seusing, 2002, S. 41 f). Offen ist, ob diese externe Unterstützung auch als nützlich bewertet wird und ob die Kosten-Nutzen-Relation solcher Unterstützung positiv ausfällt. Offen ist auch, wie qualitätssichernde Maßnahmen ohne professionelle externe Unterstützung aufgenommen und implementiert wurden.

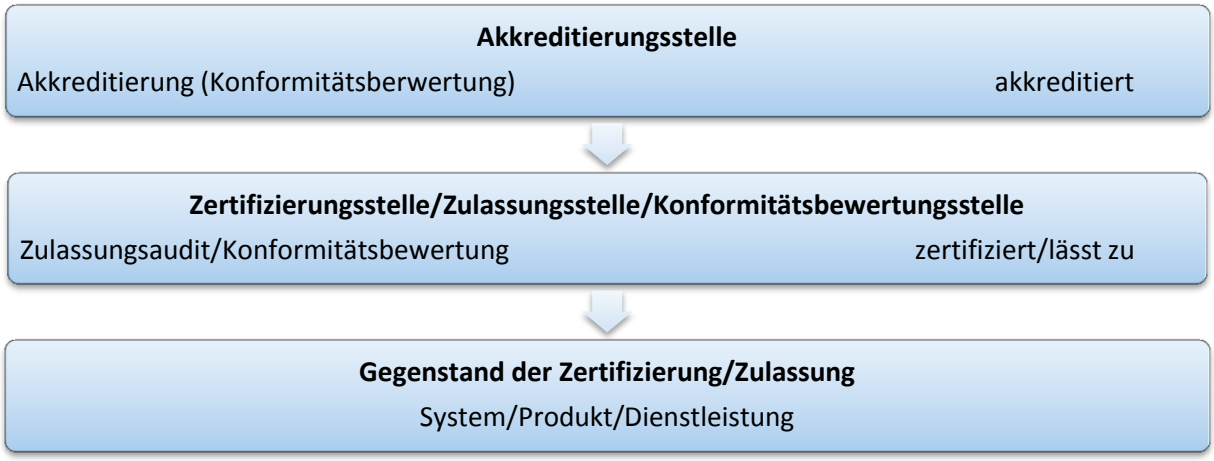
Im Hinblick auf Zertifizierungsverfahren nach AZWV führten FKS im Zuge eines Befragungsprojekts im Jahr 2005 den schlechten Informationsstand der

Bildungsträger als erhebliches Problem an (Doerr & Kruppe, 2012, S. 11; vgl. BMAS, 2006); begründet sahen sie das Problem in fehlenden Informationstätigkeiten der AA. Zugleich stellten die FKS aber auch bei den AA mangelnde Kenntnisse über die Zulassungstätigkeit der FKS fest. Die Frage nach dem Informationsstand stellt sich also nicht nur im Hinblick auf AMDL-Anbieter. Zu betonen ist, dass die Untersuchung, auf die hier Bezug genommen wird (BMAS 2006), zu einem sehr frühen Zeitpunkt stattfand: Für die AZWV bestand bis Ende 2005 eine Übergangsfrist.

1.3 Akkreditierung und Zulassung als Steuerungsmechanismen

Die AZAV gehört zu den Verfahren der „akkreditierten Zertifizierung" (Bieback 2008), die in den letzten Jahrzehnten als Steuerungsmechanismen in vielen unterschiedlichen Bereichen zunehmend an Bedeutung gewonnen haben und noch immer an Bedeutung gewinnen: ganz allgemein im Organisationsmanagement sowie speziell in den klassischen Bereichen (technische Sicherheit; Laborsicherheit) wie auch in neueren Feldern (Gesundheitseinrichtungen, Bildungseinrichtungen, Umweltzertifikate, Nachhaltigkeit im Bau und in der Stadtentwicklung). Zertifizierungen werden sowohl aufgrund gesetzlicher Verordnungen als auch auf freiwilliger Basis angewandt. Die freiwillige Zertifizierung dient in der Regel als Information für Kunden über die besondere Qualität der Produkte oder Dienstleistungen von Anbietern am Markt. Im Fall der AZAV wurde die Zulassung als Träger als Zugangsvoraussetzung für Organisationen gesetzt, die öffentlich geförderte Maßnahmen nach SGB II und III durchführen wollen.
Die Grundstruktur akkreditierter Zertifizierungen kann folgendermaßen dargestellt werden (siehe Abbildung 4):

Abbildung 4 Akkreditierte Zertifizierung



Quelle: Hogen 2010: S. 963.

Im Fall der AZAV ist das Verfahren in mehrfacher Hinsicht komplexer:

- Zum einen ist die Trägerzulassung eine Kombination aus System- und Produktprüfung. Das heißt, bei der Trägerzulassung wird nicht nur das System, das QMS einer potenziellen Trägerorganisation von AMDL geprüft, sondern auch ihre Produkte (siehe 3.1.2). Bei der Akkreditierung der FKS wird dementsprechend ebenfalls der Einbezug der Produktnorm relevant (siehe Kapitel 3.1).
- Zum anderen benötigen Träger bestimmter Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung zusätzliche Berechtigungen. Daraus entstehen verschiedene Passungsprobleme, die sich stark vervielfältigen können, wenn in einer Maßnahme, die überregional angeboten werden soll, Berechtigungen Dritter[6] auf Landesebene zu berücksichtigen sind (siehe Kapitel 3.2).

Anhand dieser ersten Einblicke in die Komplexität des AZAV-Systems lassen sich bereits zwei Problemdimensionen unterscheiden: Die Frage, mit welchen Mitteln berechtigte Kontrollinteressen gesichert werden können einerseits, und das Problem der Schnittstellen zu anderen Regelungsbereichen andererseits.

1.4 Akteure im System der AZAV

Zum System der AZAV gehören verschiedene Akteure. Eine Übersicht bietet das Kommunikationsmodell zur AZAV (siehe Abbildung 5). Im Kontext des Zulassungssystems der AZAV tritt das BMAS als Programmeigner auf. Damit obliegt ihm die Verantwortung für die Aufrechterhaltung und Entwicklung des Programms.

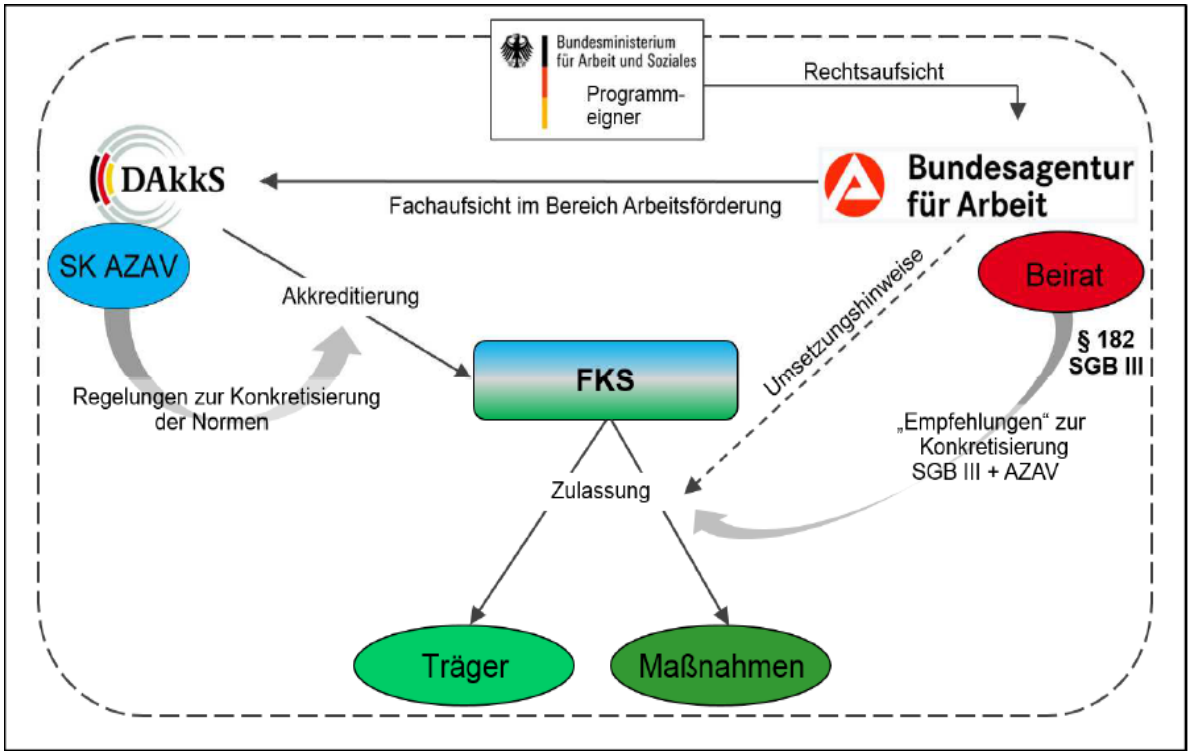
Die BA hat im Kontext der AZAV folgende Aufgaben:

- Fachaufsicht über die DAkkS im Anwendungsbereich des SGB III und
- Kostenzustimmung gemäß § 180 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB III bei der Zulassung von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) gemäß §§ 81 ff. SGB III mit überdurchschnittlich hohen Kostensätzen.
- Zudem kann die BA Umsetzungshinweise zur AZAV (§ 6 Abs. 2 AZAV) erlassen, die durch die FKS bei den Zulassungsverfahren zu berücksichtigen sind, „sie muss dabei die Empfehlungen des Beirats nach § 182 SGB III beachten“ (Bundesagentur für Arbeit, 2017a, S. 4).

---

[6] Beispielsweise sind im Gesundheitsbereich oder Sicherheitsgewerbe durch Verordnungen oder sonstige rechtsverbindliche Bestimmungen besondere Voraussetzungen für die Durchführung von Maßnahmen festgelegt worden (BMAS 2012). Häufig gehören Weiterbildungen in Ausbildungsberufen dazu.

Abbildung 5 Kommunikationskonzept der AZAV



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2017a, S. 4.

Dem Beirat kommt nach § 182 SGB III „vornehmlich die Aufgabe zu, die von Gesetz- und Verordnungsgebern erlassenen Regelungen bei Bedarf zu konkretisieren, um für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen" (Bundesagentur für Arbeit, 2017a, S. 4). Im Beirat sind alle Interessengruppen des AZAV-Systems, auch die Träger, vertreten.

Die DAkkS „ist gemäß § 1 des Akkreditierungsstellengesetzes (AkkStelleG) i.V.m. der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 die einzige nationale Akkreditierungsstelle der Bundesrepublik Deutschland und übt die hoheitliche Aufgabe der Akkreditierung gemäß § 1 der Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungsstellengesetz (AkkStelleGBV) als beliehene Stelle aus. So ist sie entsprechend § 177 SGB III i.V.m. § 1 AZAV auch für die Akkreditierung von Fachkundigen Stellen im Bereich der Arbeitsförderung zuständig. (…) Für die Erteilung einer Akkreditierung im Bereich der Arbeitsförderung sind die Voraussetzungen des SGB III, der AZAV sowie der DIN EN ISO/IEC 17065 zu erfüllen" (ebd., S. 2).

Bei der Berücksichtigung bereichsspezifischer Anforderungen wird die DAkkS durch ein Sektorkomitee unterstützt. Dort vertreten sind FKS und Bildungsträger sowie Interessenverbände. Aufgrund der Besonderheit der gesetzlichen Grundlagen (SGB II und III) sind auch Vertreterinnen und Vertreter der BA und des BMAS Mitglieder.

Die FKS stehen im Zentrum der Abbildung 5 an der Schnittstelle zu dem Bereich, auf den sich das Zulassungsverfahren richtet: Träger und Maßnahmen. „Nach den gesetzlichen Regelungen entscheiden die Fachkundigen Stellen eigenständig über die Zulassung von Trägern und Maßnahmen (§§ 178 – 181 SGB III). Sie haben dabei die Regelungen zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen zu beachten, soweit diese im SGB III sowie in der AZAV enthalten sind. Darüber hinaus müssen die Fachkundigen Stellen die Empfehlungen des Beirates (nach § 182 i.V.m. § 177 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 SGB III) sowie die Umsetzungshinweise der BA (§ 6 Abs. 2 AZAV) bei ihrer Zulassungsentscheidung beachten“ (ebd., S. 3).

Die FKS sind in allen Fragen der Zulassung die Ansprechpartnerinnen für Träger. Zudem können sich Träger bei Fragen, die das Förderrecht betreffen, an die örtlichen AA/JC wenden.

An den Darstellungen des Kommunikationskonzeptes wird deutlich, was man auch dem Text der Verordnung selbst entnehmen kann: Die AZAV ist in Verbindung mit dem SGB II und insbesondere dem SGB III anzuwenden. Zudem sind die Empfehlungen des Beirates sowie die Umsetzungshinweise der BA zu berücksichtigen und zu befolgen[7]. Hervorzuheben ist zudem die zentrale Rolle der FKS im Kommunikationskonzept.

1.5 Bedenken gegen die AZAV bei ihrer Einführung

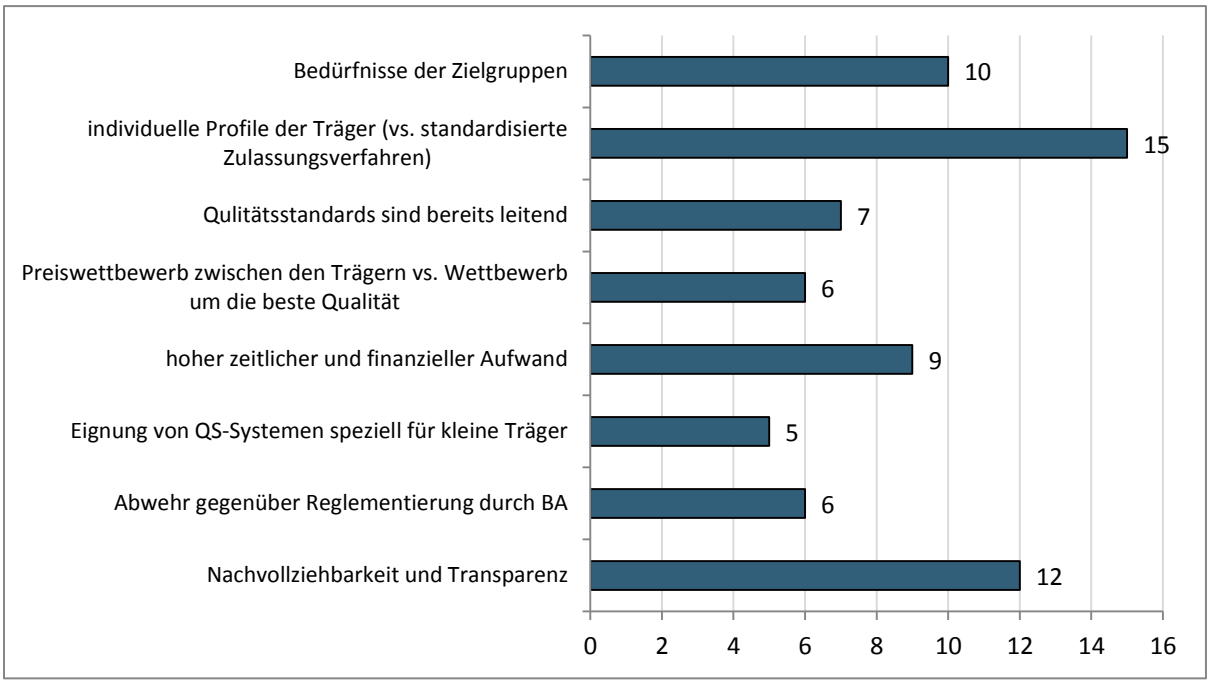
Vor der Einführung der AZAV im Jahr 2012 äußerten (Sozial-)Verbände, Träger, Interessensvertretungen und Dachorganisationen eine Reihe von Bedenken zum Entwurf der Verordnung[8]. Besonders häufig wurde angemerkt, dass die individuellen Profile der Träger nicht zu einem standardisierten Zulassungsverfahren passen würden. Häufige Bedenken gab es auch hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit in der Umsetzung der Verfahren sowie in der Abdeckung der Bedürfnisse der Zielgruppen von AMDL. In der folgenden Abbildung sind die verschiedenen Themen dargestellt, die in den Stellungnahmen angesprochen wurden (siehe Abbildung 6).

---

[7] Alle Interviewpartnerinnen und Interviewpartner in FKS haben auf diese Basis ihrer Arbeit auch ausführlich hingewiesen.

[8] Im Anhang befindet sich die Auflistung der 21 Organisationen, deren Stellungnahmen in die Analyse einbezogen wurden.

Abbildung 6 Überblick über Thematisierungen in den Stellungnahmen



Quelle: eigene Zusammenstellung; n = 21 Stellungnahmen.

Aus der Analyse der Stellungnahmen heraus ist in der Evaluation auf folgende Themen besonders zu achten: Generelle Vorbehalte gegenüber dem System des Akkreditierungs- und Zulassungsverfahrens, Vorbehalte gegenüber dem Stellenwert des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit gegenüber anderen Qualitätsaspekten sowie Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Verlässlichkeit der Verfahren.

Die Orientierung auf Qualitätssicherung wurde in den Stellungnahmen der Verbände, Träger, Interessenvertretungen und Dachorganisationen nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Nur die Bewertung von Maßnahmen durch ehemalige Teilnehmende als Element des Qualitätsnachweises wurde explizit abgelehnt. Als Begründung dieser Ablehnung wurden potenzielle Datenschutzprobleme sowie die angezweifelte Aussagekraft solcher Bewertungen aufgeführt.

In verschiedenen Stellungnahmen wurde die Möglichkeit der rechtskreisübergreifenden Formulierung von zertifizierungsrelevanten Qualitätskriterien angezweifelt. Die Bedenken bezogen sich dabei vor allem auf die geringe Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Zielgruppen oder der individuellen Profile von Trägern. Darüber hinaus gab es Vorbehalte gegenüber der AZAV und Forderungen danach, bestimmte AMDL wie z. B. die Transfermaßnahmen in die AZAV nicht einzubeziehen. Die kritischen Stimmen forderten, dass die Spezifika, die es in vielen Bereichen gibt, ausdrücklich als solche Berücksichtigung finden müssten, was in den Stellungnahmen meist mit der Frage der

Kostenkalkulation einherging. Ein weiterer genereller Vorbehalt bezog sich auf den Hinweis, dass viele Organisationen in ihrem Arbeitsgebiet bereits hohe Qualitätsstandards erfüllen würden und eine weitere Zertifizierung daher nicht erfolgen müsse.
In der Evaluation wird geprüft, ob diese generellen Vorbehalte und Bedenken im Hinblick auf die Anwendbarkeit der AZAV auf alle AMDL weiterhin bestehen und wie diese gegebenenfalls begründet werden.

Kritische Stellungnahmen in Bezug auf das Kriterium der Wirtschaftlichkeit gingen häufig mit einer generellen Kritik an der Rolle der BA einher. Deren Entscheidung über Maßnahmen, die über dem BDKS liegen, sei nicht nachvollziehbar auf die Zertifizierungskriterien gestützt und daher in diesem Kontext nicht legitim.
Die Kritik am Kriterium der Wirtschaftlichkeit war mit der Forderung nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit verbunden. So wurde in den Stellungnahmen auch gefordert, dass nicht nur die BDKS von der BA veröffentlicht werden sollten, sondern auch die dazugehörige Kostenkalkulation. Darüber hinaus wurde gefordert, dass die Kriterien, die ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse ausmachen, klar definiert werden sollten. Da dieser Themenkomplex bei den Stellungsnahmen vor Einführung der AZAV eine erhebliche Rolle gespielt hat, wurde den Erfahrungen mit der Kostenzustimmung bei Maßnahmezulassungen im Evaluationsprojekt erhebliche Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei wurden neben den Erfahrungen und Einschätzungen der Maßnahmeträger auch die Erfahrungen der FKS untersucht und die Entwicklung über die Jahre betrachtet.

Bezüglich der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Verlässlichkeit der AZAV bezog sich die Kritik in den Stellungnahmen auf die nicht abschließend festgelegte Liste der Nachweise, die durch die FKS bei der Zulassung verlangt werden können. Dies unterstützt die Bedenken im Hinblick auf die Kosten und den Aufwand, die mit einer Zulassung einhergehen. In einigen Stellungnahmen wurden daher Trägerzulassungen für fünf Jahre gefordert, um dem entgegen zu wirken. Dieser Forderung wurde entsprochen. Maßnahmezulassungen für fünf Jahre sind möglich, in der Regel erfolgen Maßnahmezulassungen aber für drei Jahre (siehe dazu 3.2.4).

Eine in den Stellungnahmen häufig geäußerte Kritik bezog sich auf die Kontrastierung zwischen den individuellen Profilen der Träger einerseits und dem standardisierten Zulassungsverfahren andererseits. Beispielsweise ging es im Bereich von AMDL für Personen mit Behinderungen um die besondere Zielgruppe und um die hohen Qualitätsstandards in diesem Feld; bei Transfergesellschaften um das besondere Förderinstrument und bei privaten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern um die geringe Größe der Träger. Es handelte sich um durchaus unterschiedliche Situationen. Jedoch steht die Anwendung eines allgemeinen Qualitätskonzeptes nicht automatisch im Widerspruch zur Vielfalt von Trägern,

Förderinstrumenten und Maßnahmen. In der Evaluation wird daher geprüft, ob gleiche Standards angemessen und sinnvoll umsetzbar sind.

In den Stellungnahmen wurden darüber hinaus weitere Themen kritisch betrachtet: die durch die AZAV geforderten Beobachtungen des Arbeitsmarktes, die durch die AZAV geforderten pädagogischen Qualifikationen für alle Leitungspersonen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Trägers sowie die Frage, ob bei überregional tätigen Trägern jeder Standort gesondert zertifiziert werden muss.

In der Evaluation wird untersucht, ob die in den früheren Kommentaren aufgetretenen Themen auch heute noch diskutiert werden.

1.6 Generelle Eignung der AZAV zur Qualitätsentwicklung im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen

Die Verfahren der Träger- und Maßnahmenzulassung sollen die Qualität von AMDL fördern und sicherstellen. Daraus ergibt sich für die Evaluation die Frage, was im Rahmen von AMDL unter Qualität verstanden wird. Das Evaluationsprojekt hat sich am Qualitätskonzept von Faulstich et al. (2003) orientiert, das auch von Sell in seiner Expertise (2015) als Rahmen gewählt wurde. Das Modell setzt den Fokus – genau wie die AZAV – auf die Qualität von Trägern und Maßnahmen. Die Maßnahmenqualität wird dabei in drei Dimensionen unterteilt: Durchführungs-, Ergebnis- und Erfolgsqualität. Der Trägerqualität und den drei Dimensionen der Maßnahmenqualität werden jeweils verschiedene Qualitätsaspekte zugeordnet (ebd., S. 42f):

- Bezüglich der Trägerqualität nennen Faulstich et al. folgende Aspekte: Rechtsform, Wirtschaftslage, Personal, Ausstattung, Standort, Erfahrung und Angebotsbreite.
- Die drei Dimensionen der Maßnahmenqualität setzen sich aus den folgenden Aspekten zusammen:
  - Durchführungsqualität: Organisation, Personal, Technik und Didaktik in den einzelnen Aktivitäten;
  - Ergebnisqualität: arbeitsplatzbezogene und gesellschaftsbezogene Kompetenzen, Persönlichkeitsentfaltung und Zertifikate;
  - Erfolgsqualität: resultierender betrieblicher Einsatz, Arbeitsmarkt, Wirtschaftsentwicklung sowie gesellschaftliche Resultate.

Aus einer Gegenüberstellung des normativen Konzeptes nach Faulstich mit den einzelnen Regelungen zur Qualität von Trägern und Maßnahmen in der AZAV (inklusive Beiratsempfehlungen) ergibt sich: In der AZAV werden alle

Qualitätsdimensionen angesprochen. Die Qualitätsdimensionen werden allerdings in unterschiedlichem Maß durch die AZAV abgedeckt. Wie bereits Sell (2015) festgestellt hat, ist die Durchführungsqualität gut berücksichtigt, die Ergebnisqualität dagegen findet sich kaum wieder. Hinzufügen kann man hier: Die Durchführungsqualität kommt vor allem als Input-Qualität in Form der Eignung der Träger und der Qualität von Maßnahmekonzepten, nicht aber in Form einer Beobachtung der tatsächlichen Durchführung, in den Blick. Die Prüfung der tatsächlichen Durchführung ist Aufgabe der AA.

Auch wenn nicht alle Qualitätsaspekte des normativen Modells gleichermaßen in der AZAV berücksichtigt werden, kann man auf der Ebene der in der AZAV formulierten Grundsätze von einer generellen Eignung der AZAV für die Qualitätsentwicklung im Bereich der AMDL ausgehen. Betrachtet man das generelle Konzept akkreditierter Zulassungen genauer, so stellt man allerdings fest, dass zu dem System auch die Einbettung in ein Governance-Konzept gehört. Was das bedeutet soll im Folgenden dargestellt werden.

1.6.1 Akkreditierte Zulassung als eine Form des Zusammenwirkens von Staat und Privaten in der Aufgabenerbringung

Die AZAV und ihre Verfahren stellen ein System der Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Akteuren dar (Bieback 2008). Solche Systeme gibt es beispielsweise im Technikrecht, im Bereich des Umweltschutzes und im Bereich der Hochschulzulassungen. Diese Art von Systemen haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und es wird erwartet, dass sie sich weiter ausbreiten werden.

Zwei Hauptgründe für das Zusammenwirken von Staat und Privaten bei der Aufgabenerbringung werden in der Literatur genannt: eine, mindestens teilweise, Entlastung des Staates von der Aufgabenwahrnehmung und die Nutzung der Problemlösungskapazitäten des nichtstaatlichen Sektors für die Verfolgung öffentlicher Interessen (vgl. Bieback, 2008, S. 265). Hinter diesen Nutzenvorstellungen stehen zwei weitere Annahmen. Zum einen wird davon ausgegangen, dass die Bereiche, auf die eingewirkt werden soll, durch wachsende Komplexität und vielfältige wie auch wechselnde Anforderungen gekennzeichnet sind und daher flexible Reaktionen erfordern. Zum anderen wird angenommen, dass durch den Einbezug eines breiteren Instrumentariums an Steuerungsmechanismen die Effizienz der Steuerung insgesamt erhöht werden kann.

Im Fall der AZAV geht es um ein sehr breites Spektrum an AMDL, deren Qualität gesichert werden soll. Qualitätssicherung benötigt Wissen darüber, welche Qualitätsstandards dem fachlichen Entwicklungsstand in speziellen Bereichen entsprechen, sowie Wissen aus der Praxis der AMDL in Bezug auf Erfordernisse in

den spezifischen AMDL-Bereichen, Zielgruppenbesonderheiten und regionale Bedarfe. Es geht also um ein breites Wissensspektrum. Zudem wurden im Bereich der AMDL in den letzten Jahren verschiedene Veränderungen beobachtet, auf die die Arbeitsförderung möglichst schnell reagieren können sollte. Gewöhnlich wird davon ausgegangen, dass Marktmechanismen besser als Mechanismen der Verwaltung oder des Rechts dafür geeignet sind, auf vielfältige und wandelbare Situationen flexibel und schnell zu reagieren. Dass im Zuge des Zusammenwirkens zwischen Staat und Privaten Regelungsmechanismen des Marktes greifen, ist wesentlicher Bestandteil der Strategie. Dies ist insbesondere auch deshalb im Auge zu behalten, weil durch die akkreditierte Zertifizierung nicht nur das Wissen der Privaten genutzt wird. Den Privaten entstehen für den Zugang zum speziellen Markt der AMDL auch Kosten. Eine Mitwirkung in diesem System hängt für private Akteure davon ab, ob die Kosten-Nutzen-Kalkulation positiv ausfällt (siehe 3.2). Im Fall der AMDL wurde seitens des Staates die Trägerzulassung zur Voraussetzung gemacht. Damit wird die Gruppe der Akteure eingeschränkt. Von dieser Einschränkung könnten negative Folgen für die Leistungserbringung ausgehen (siehe 3.2 und 3.3).

Grundsätzlich ist die Qualitätssicherung von AMDL als staatliche Aufgabe einzuschätzen. Im AZAV-System nimmt der Staat seine Verantwortung in Form einer Gewährleistungsverantwortung wahr (vgl. Bieback, 2008, S. 462), was bedeutet, dass der Staat die entsprechenden Aufgaben nicht selbst erfüllt. Die Träger- und Maßnahmezulassung wurde an private Akteure, die FKS, abgegeben. Dabei kann durchaus das Problem auftreten, dass die in die Leistungserbringung einbezogenen Privaten sich nicht zielgemäß verhalten. Daher bestehen auf Seiten des Staates Beobachtungspflichten und gegebenenfalls auch Zugriffspflichten (vgl. Meeßen, 2017, S. 62). Der Staat überlässt in Systemen akkreditierter Zulassung zwar bestimmte Aufgaben privaten Akteuren, er muss dafür auf der anderen Seite aber Strukturen aufbauen, um das System kontrollieren und beeinflussen zu können. Im Wesentlichen wird diese Aufgabe durch das Akkreditierungssystem erfüllt. Zusätzlich werden noch Kontrollaufgaben seitens des Staates wahrgenommen, die insbesondere durch den eigens eingerichteten Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen (PD AMDL) ausgeführt werden.

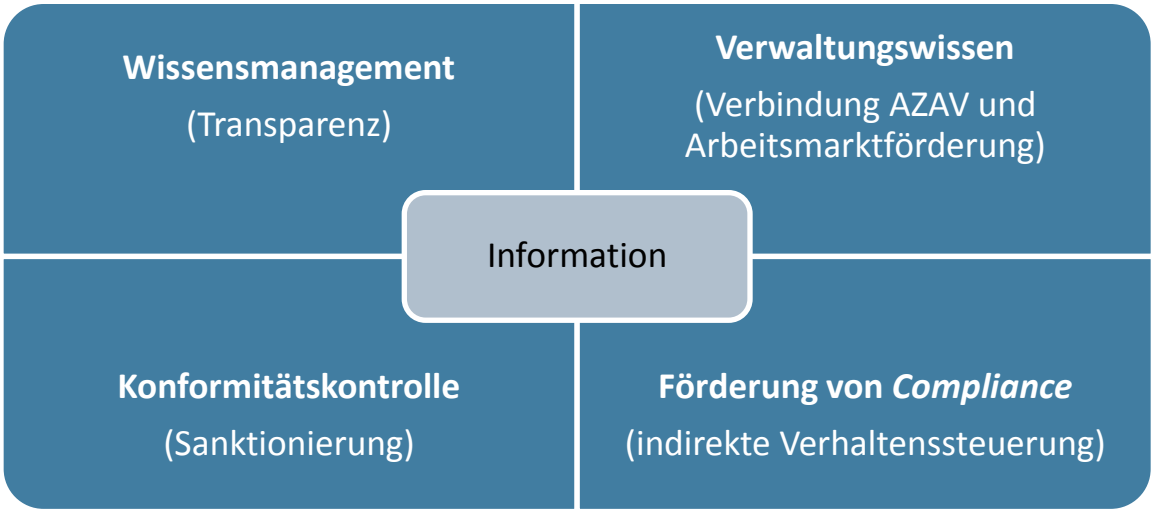
Für die Leistungserbringung existiert ein Kontrollsystem, das nach den Grundprinzipien akkreditierter Zulassung als angemessen anzusehen ist.
Eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten braucht aber mehr als ein Kontrollsystem. Private brauchen für ihre Mitwirkung Anreize. Es stellt sich somit die Frage, welche Anreize Private zur Mitwirkung bewegen und mit welchen – möglichst effizienten – Mitteln die privaten Akteure zudem in Richtung konformer Handlungsweisen beeinflusst werden können.

1.6.2 Steuerungsmechanismen

Beim Zusammenwirken von Staat und Privaten entsteht die Frage, wie Steuerung über die Sphärengrenzen von Staat und Markt hinweg gestaltet werden kann. Dieses Problem wurde in den letzten Jahrzehnten unter dem Begriff der Governance diskutiert. Das Konzept der Governance lenkt die Aufmerksamkeit auf Steuerungsmechanismen jenseits der direkten (hierarchisch eingebundenen und/oder sanktionsbewehrten) Verhaltenssteuerung ohne diese auszuschließen. Governance schließt aber insbesondere Marktmechanismen ein. Es wird davon ausgegangen, dass die privaten Akteure durch die Möglichkeit, auf dem Markt der AMDL einen Gewinn zu machen, zur Teilnahme bewegt werden. Angenommen wird zugleich, dass der Wettbewerb zwischen Anbietern positiv zur Entwicklung der Angebote beiträgt. Das Governance-Konzept geht aber auch über Marktmechanismen hinaus, da ja nicht einfach die staatliche Organisation durch eine ökonomische Organisation der Leistungen ersetzt werden soll. Es geht um ein Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft. Dies bringt spezifische Organisationserfordernisse mit sich.

Die folgenden Ausführungen orientieren sich an einem Verständnis von Governance, das staatliche und private Akteure und direkte sowie indirekte Steuerungsformen einbezieht (vgl. Meeßen, 2017). Die Darstellung fokussiert die verschiedenen Funktionen von Information (siehe Abbildung 7), weil damit die im Rahmen des Evaluationsprojektes der AZAV bedeutsamen Steuerungsmechanismen gut in den Blick kommen.

Abbildung 7 Information und Steuerung



Quelle: eigene Darstellung.

Unter dem Stichwort Wissensmanagement geht es zunächst darum, dass Akteure Zugang zu handlungsrelevantem Wissen haben müssen. Dies betrifft im Fall des

AZAV-Systems die FKS und die Träger. Beide Akteursgruppen müssen darüber informiert sein, wie die Zulassungsbedingungen beschaffen sind. Im System der AZAV gehören zum relevanten Wissensbestand neben dem Inhalt der AZAV, den mitgeltenden Gesetzen und den Beiratsempfehlungen auch mitgeltende Dokumente wie Umsetzungshinweise der BA. Die Zugänglichkeit von relevantem Wissen steht hier für den Steuerungsmechanismus der Transparenz (vgl. Meeßen, 2017, S. 88). Zum Zugang zu Informationen gehört auch, dass die Akteure gleichen Zugang zu Informationen haben sollten, damit die Fairness des Wettbewerbs gegeben ist (vgl. ebd.). Im Evaluationsprojekt sind viele Bezüge auf Information in diesem Sinn aufgetreten (siehe 3.3 und 3.5).

Unter der Überschrift Verwaltungswissen wird in der Abbildung 7 ein zweiter Informationsaspekt angesprochen: Die Zulassungen im AZAV-System erfolgen im Hinblick auf die Qualitätssicherung bei der Erbringung von AMDL. Hier verknüpfen sich die Bereiche des Zulassungs- und des Förderrechts. Der Verwaltung müssen bestimmte Informationen vorliegen, damit sie davon ausgehen kann, dass die Bedingungen des Förderrechts durch AMDL-Träger und durch bestimmte Produkte (Maßnahmen) erfüllt sind. Beispielsweise müssen bei Maßnahmen zur Berufsausbildung sogenannte Berechtigungen Dritter vorliegen, also Nachweise darüber, dass der Maßnahmeträger berechtigt ist, die Maßnahme durchzuführen. Deshalb sind in der AZAV Informationspflichten geregelt. Seitens der BA besteht die Wahrnehmung, dass nicht alle Träger diesen Pflichten in zufriedenstellender Weise nachkommen; im Hinblick auf FKS sieht die DAkkS ähnliche Probleme (siehe 3.3).

Die Konformitätskontrolle ist ein Aspekt von Information, weil durch Konformitätsprüfungen Wissen über die Handlungsweisen der Akteure gewonnen wird. Die Konformitätskontrolle wirkt zugleich direkt verhaltenssteuernd, da sie mit positiven und negativen Sanktionen verbunden ist. Zulassungen werden erteilt oder nicht erteilt und Zulassungen können auch wieder entzogen werden. Die Konformitätskontrolle liegt im AZAV-System bei der DAkkS als beliehener Institution. Die DAkkS übt diese Kontrolle über die Akkreditierung von Zulassungsstellen aus (siehe 2 und 3.5). Dem BMAS als Programmeigner, beziehungsweise der BA, die in dem System weitgehend den Programmeigner vertritt, obliegt – wenn man der Logik akkreditierter Zertifizierung folgt – die Kontrolle der Kontrolltätigkeit der DAkkS (vgl. Bieback, 2008, S.274 ff). Die Ausführung der Konformitätskontrolle der Träger und der von ihnen angebotenen Produkte liegt bei den FKS (siehe Kapitel 1 sowie 3.5). Daneben behält die AZAV die Durchführungs- und Erfolgskontrolle von Maßnahmen ausdrücklich den AA vor (§ 5 Abs. 8 AZAV). Diese Kontrolle wird sowohl durch örtliche AA als auch durch den PD AMDL ausgeübt. In der Perspektive der Governance stellt sich die Frage, wie gut die verschiedenen Aufgaben einerseits gegeneinander abgegrenzt und andererseits aufeinander abgestimmt sind (siehe Kapitel 1 und 3.6).

Neben der Konformitätskontrolle durch Zugangsregulierung und Konformitätsprüfung besteht in der privatwirtschaftlich begründeten Beziehung zwischen Trägern und FKS auch die Möglichkeit von Regressforderungen seitens der Träger, wenn FKS ihre Aufgaben schlecht erfüllen. Werden solche rechtlichen Schritte genutzt, so geht von ihnen auch eine verhaltenssteuernde Wirkung aus. Bislang allerdings kommt diese Form der Kontrolle, den Aussagen der Experten zufolge, kaum zum Einsatz.

Insbesondere im Kontext von nicht rein auf ökonomischen Verhaltenstheorien basierenden Governance-Konzepten wird Information in Verbindung mit der Beeinflussung von Überzeugungen thematisiert. Wenn Akteure von der Sinnhaftigkeit von Regelungen überzeugt sind, dann erhöht dies ihre Bereitschaft zu konformem Verhalten. Sinnhaftigkeit kann beispielsweise im ökonomischen Nutzen liegen. Sie kann aber auch, und das ist besonders hervorzuheben, außerhalb rein ökonomischer Rationalität liegen. Beispielsweise können sich Maßnahmeträger mit den Zielen der Arbeitsmarktpolitik identifizieren. Wenn sie überzeugt sind, dass die im AZAV-System etablierten Qualitätsanforderungen die Qualität und Wirksamkeit der AMDL verbessern, dann werden sich solche Akteure mit höherer Wahrscheinlichkeit konform verhalten. Denkbar ist auch, dass Träger als Organisationen die Orientierung an QM generell als sinnvoll ansehen und deshalb entsprechend handeln[9].

Es ist möglich, die Herausbildung von Überzeugungen durch Informationsaktivitäten zu beeinflussen, aber in welchem Maß dies gelingen kann, ist unklar. Zudem können Überzeugungen zwar Verhaltenskonformität nach sich ziehen, aber der Wirkzusammenhang ist in der Regel komplex. Es ist davon auszugehen, dass Information und Überzeugung als Steuerungsmechanismen auf ein fundiertes Mitwirkungsinteresse angewiesen sind. Insbesondere dort, wo ein öffentliches Interesse vorliegt, wird man sich auf diesen Mechanismus nicht zu sehr verlassen können. Dasselbe gilt für einen anderen ‚weichen' Steuerungsmechanismus: die Kooperation. Auch wenn weiche Steuerungsmechanismen allein nicht genügen, so sollte man sie doch nicht ignorieren. Sie zu berücksichtigen ist auch deshalb wichtig, weil einige Akteure eine Einbindung auf dieser Ebene erwarten.

[9] Ebenso möglich ist auch, dass die Konformität als Mittel angesehen wird, mit dem ein Träger seine Eignung signalisiert. Damit dieses Mechanismus auftreten könnte, müsste in den Konformitätskontrollen allerdings zwischen Graden unterschieden werden, in denen Träger Qualitätsanforderungen erfüllen.

Bei allen Regelungssystemen, nicht nur bei der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten, stellt sich die Frage, wie die Konformität der handelnden Akteure auf möglichst effiziente Weise sichergestellt werden kann. Bei allen Regelungssystemen treten Nichtkonformitäten auf[10]. In Systemen, in denen Staat und private Akteure zusammenarbeiten, sind verschiedene Steuerungsinstrumente einzusetzen. Neben der direkten Verhaltenssteuerung durch Hierarchie und sanktionsbewehrte Gebote und Verbote sind indirekte Steuerungsmechanismen einzubeziehen. Optimale Steuerung wird im Zusammenspiel der Instrumente in abgestimmten ‚ganzheitlichen Steuerungsstrategien' erreicht (vgl. Bieback, 2008, S. 268 f). Das bedeutet auch: Wenn eine Instrumentengruppe fehlt oder schwach entwickelt ist, kann sie nicht einfach durch vermehrten Einsatz der anderen Instrumente ersetzt werden. Durch die Verknüpfung der verschiedenen Regelungsmodi und Steuerungsinstrumente kann demnach die Umsetzung der AZAV optimal gestaltet werden. Daraus leitet sich die Frage ab, ob im Rahmen des AZAV-Systems ein optimal ausgestaltetes Governance-System vorliegt.

Im Kontext akkreditierter Zulassungen ist zudem noch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen: Als Qualitätssicherungssysteme sind sie darauf angewiesen, dass eine Definition der Qualitätsstandards vorgenommen und sie gegebenenfalls an relevante Entwicklungen angepasst wird (Bieback 2008; Meeßen 2017). Es wird zu prüfen sein, ob und wie diese Voraussetzung im AZAV-System erfüllt ist.

2. Das Evaluationsprojekt

2.1 Konzept des Evaluationsprojektes

Seit 2012 wird die AZAV zur Sicherung der Qualität von AMDL angewendet. Bei der Verabschiedung der Verordnung gab es seitens der (Sozial-)Verbände und Dachorganisationen große Bedenken. Diese bezogen sich sowohl auf generelle Vorbehalte als auch auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Zulassungen.

Zur Überprüfung der Wirkung der Qualitätssicherung des AZAV-Systems und zur Erkundung von Möglichkeiten der zielgerichteten Weiterentwicklung wurde eine Evaluation des Systems der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren durchgeführt.

[10] Man denke beispielsweise an das Problem der *Street-Level Bureaucracy*, das aufzeigt, wie groß die Kluft zwischen Handlungserwartungen der Verwaltungsspitze und Handlungsweisen in der Leistungserbringung sein kann (Lipsky, 1980).

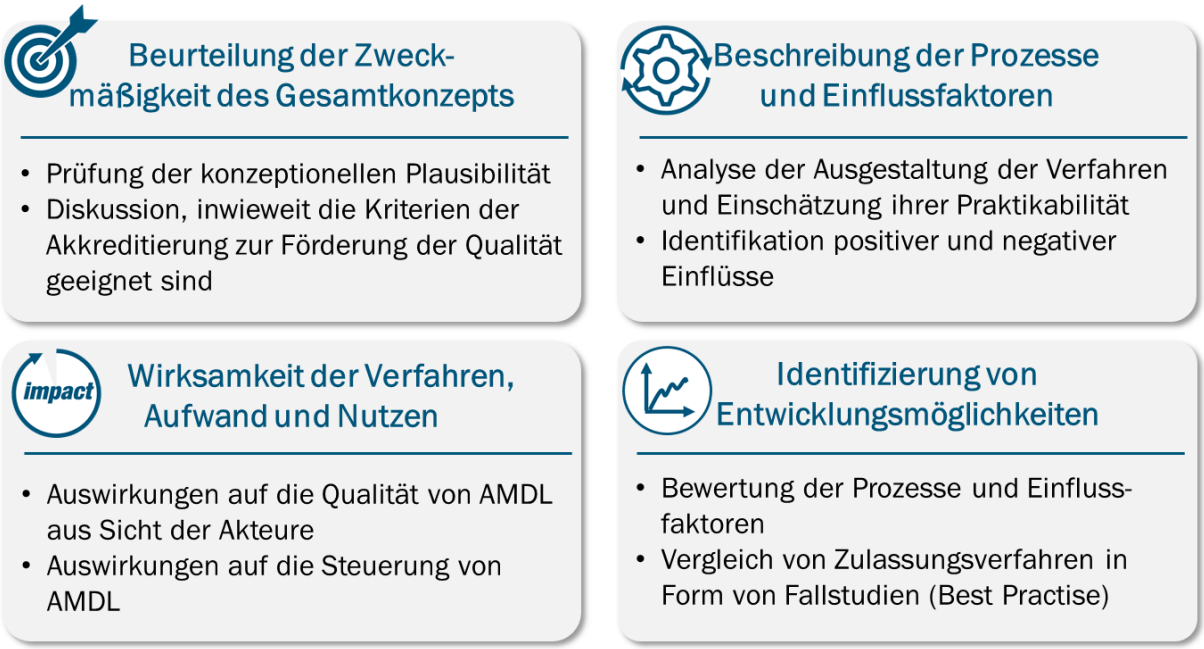
2.1.1 Ziele der Evaluation

Ziel des AZAV-Systems ist es, die Qualität arbeitsmarktlicher Dienstleistungen nachhaltig zu sichern. Zu diesem Zweck regelt die Verordnung

- die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen nach dem Recht der Arbeitsförderung (§ 1 AZAV),
- die Zulassung von Trägern zur Erbringung von Maßnahmen der Arbeitsförderung (§ 2 AZAV),
- die Zulassung von Maßnahmen der Arbeitsförderung (§ 3 AZAV).

Zentraler Gegenstand der Evaluation ist deshalb die Frage, inwieweit das System der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren und seine konkrete Ausgestaltung in der Praxis geeignet sind, das Ziel der Qualitätssicherung zu erreichen. Die Untersuchung muss vor diesem Hintergrund verschiedene Ebenen in den Blick nehmen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8 Untersuchungsebenen der Evaluation



Quelle: eigene Darstellung.

Zunächst geht es um eine Einordung des Gesamtkonzeptes und die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der AZAV. Der Blick richtet sich unter anderem auf die Kriterien, die zur Sicherung von Qualität in der Verordnung vorgesehen sind. Darüber hinaus wird das Zusammenspiel zwischen der Sicherung der Qualität von Trägern und Maßnahmen nach der AZAV und der Sicherung der Durchführungsqualität von Maßnahmen durch die BA untersucht. Folgende Fragestellungen sind auf dieser zunächst übergeordneten Ebene leitend:

(U1) Inwieweit sind die Regelungen und Verfahren zur Akkreditierung geeignet, die Kompetenz und kontinuierliche Leistungsfähigkeit von Zertifizierungsstellen als FKS fest- und sicherzustellen?
(U2) Inwieweit sind die Kriterien und das Verfahren zur Zulassung geeignet, die Qualität von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung zu sichern und ein bundesweit einheitliches Zulassungsverfahren durch die Fachkundigen Stellen zu erreichen?
(U3) Wie wirken die Qualitätssicherung nach der AZAV und die BA-eigene Qualitätssicherung nach § 183 SGB III aufeinander ein und inwieweit sind beide Ansätze kompatibel?

Bei der Betrachtung der Umsetzung der AZAV in der Praxis sind die zugrundeliegenden Strukturen und Prozesse sowie die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure zu analysieren.
Bei der Anwendung der AZAV werden Informationen benötigt, auf deren Basis Entscheidungen getroffen werden. Beispielsweise muss es Informationen darüber geben, in welchen FB der AZAV eine bestimmte Maßnahme einzuordnen ist, wie Verfahren der Maßnahmezulassung ablaufen, unter welchen Bedingungen mit einer Zulassung gerechnet werden kann und mit welchen Bearbeitungszeiten zu rechnen ist. Dabei richtet sich der Blick auch auf den Aufwand und den Nutzen, der mit dem Verfahren der Akkreditierung und Zulassung von Trägern und Maßnahmen verbunden ist. Ein Verfahren, welches Qualität von AMDL sichern soll, wird immer einen Aufwand mit sich bringen. Die Relation von Kosten und Nutzen muss aber von den beteiligten Akteuren positiv beurteilt werden, andernfalls ist die Akzeptanz des Verfahrens gefährdet.
Kooperation und Austausch sind Faktoren, die sowohl für die Verbreitung von Informationen als auch für die Einbindung der Akteure in das System wichtig sind. Auf dieser Ebene wird es um Antworten auf die folgenden Fragen gehen:

(U4) Wie bewerten die Akteure das Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren hinsichtlich Aufwand, Dauer und Kosten? Gibt es Faktoren außerhalb des AZAV-Systems, die hemmend auf die Umsetzung oder auf die Effektivität der Qualitätssicherung wirken?
(U5) Wie funktioniert die Kooperation und der Austausch zwischen den Beteiligten im Hinblick auf die gegenseitigen Informationspflichten?
(U6) Anhand welcher Informationen entwickeln Träger eine Maßnahme und betreiben deren Zulassung?

Eine dritte Ebene zielt auf die Beurteilung der Wirksamkeit des AZAV-Systems, also auf die Eignung und auf die Effektivität der Verordnung und ihres Verfahrens der Akkreditierung von FKS und der Zulassung von Trägern und Maßnahmen zur Erreichung der intendierten Ziele. Darüber hinaus werden auch nicht intendierte

Folgen des Verfahrens in den Blick genommen. Folgende erkenntnisleitende Fragestellungen liegen zu Grunde:

(U7) Wie beurteilen FKS und Träger die Auswirkungen des Akkreditierungs- beziehungsweise Zulassungsverfahrens auf die Qualität ihrer Arbeit?
(U8) Welche Auswirkungen hatte die Einführung des Zulassungserfordernisses auf das Vergabeverfahren der BA zur Erbringung von Leistungen der Arbeitsförderung und von Leistungen zur Eingliederung?
(U9) Wie schätzen die AA und JC den Nutzen des Zulassungsverfahrens zur Sicherung der Qualität von arbeitsmarktlichen Dienstleistungen ein?

Die vierte Ebene, die in der Evaluation betrachtet wird, zielt auf die Weiterentwicklung der AZAV. Auf Basis der Untersuchungsergebnisse – insbesondere der identifizierten fördernden und hemmenden Faktoren – sollen Empfehlungen abgeleitet und eingeordnet werden. Dabei wird auch der Blick auf vergleichbare Systeme zur Qualitätssicherung gerichtet und folgende Fragen gestellt:

(U10) Bestehen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Akkreditierungs- und Zulassungssystems und seiner Verfahren?
(U11) Welche in anderen Bereichen bestehenden Ansätze zur Qualitätsbeurteilung und Qualitätssicherung eignen sich für einen systemübergreifenden Transfer?

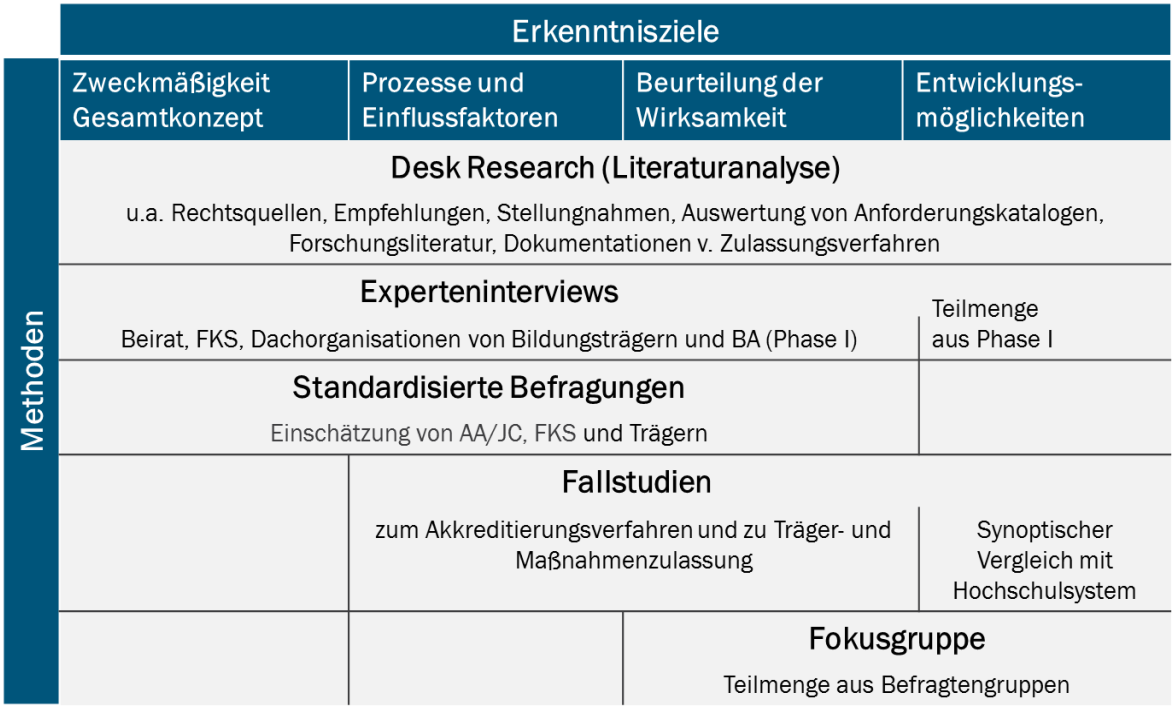
2.1.2 Evaluationsdesign

Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurde ein Evaluationsdesign gewählt, welches zwei zentrale Anforderungen zu erfüllen hatte: Zum einen ist eine Vielzahl an Akteuren zu berücksichtigen, die in die Umsetzung der AZAV eingebunden sind (multiperspektivischer Ansatz) und zum zweiten müssen die eingesetzten Methoden in der Lage sein, die Vielschichtigkeit hinsichtlich Informations-, Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen des Systems abzubilden (Mixed-method-Ansatz vgl. Schnell, Hill & Esser, 2011).

In der Evaluation des AZAV-Systems wurden daher Daten aus verschiedenen Quellen herangezogen und durch eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Analysen ausgewertet (vgl. Abbildung 9). Neben der Analyse von einschlägigen Dokumenten

und Forschungsliteratur, wurden Experteninterviews geführt sowie standardisierte Befragungen von Trägern, FKS sowie AA und JC[11] durchgeführt.

Abbildung 9 Forschungsmethoden



Quelle: eigene Darstellung.

Grundlegend für die Evaluation war zunächst, wie oben bereits ausgeführt, die Analyse von Stellungnahmen, die vor der Einführung der AZAV abgegeben worden waren. Überprüft wurde in der Evaluation, ob die damals geäußerten Bedenken bei den Akteuren im AZAV-System noch bestehen. Darüber hinaus wurden Qualitätskriterien, wie sie in der Forschungsliteratur zu finden sind, mit einer etablierten Systematik von Qualitätsaspekten (Faulstich et al., 2003) abgeglichen (vgl. hierzu Abschnitt 1.5). Dieser Abgleich bildet die Grundlagen, um über die Befragungen auch zu ermitteln, ob das AZAV-System alle seitens des Fachdiskurses als relevant angesehenen Qualitätsaspekte umfasst.

Die leitfadengestützten Interviews dienten dazu, Informationen zur Qualität, Effektivität und Effizienz des Verfahrens aus Sicht der verschiedenen Akteure zu gewinnen sowie förderliche und hemmende Einflussfaktoren zu identifizieren. Das System der AZAV ist sehr komplex und nur begrenzt über standardisierte Verfahren in seiner vollen Breite zu erfassen. Die Interviews wurden demzufolge mit allen

[11] Sofern nicht explizit ausgewiesen, sind mit JC stets die gE und die zkT gemeint.

zentralen Akteuren des AZAV-Verfahrens geführt, d. h. mit allen Mitgliedern des AZAV-Beirates, mit Vertreterinnen und Vertretern der DAkkS, mit FKS und Dachverbänden der Bildungsträger sowie verschiedenen Dienststellen der BA (Fachbereich der BA-Zentrale, Operativer Service (OS) in Halle, PD AMDL und Regionale Einkaufszentren (REZ)). Die hier generierten Erkenntnisse bildeten auch die Grundlage für die standardisierten Befragungen, mit denen Daten in quantitativ größerem Umfang generiert wurden, um sicherzustellen, dass keine Einzelaussagen in der Analyse überwiegen. Ziel ist also eine umfassende und vertiefte Betrachtung zentraler Themen aus Sicht der direkt an der Umsetzung der AZAV beteiligten Akteure: Träger, FKS sowie AA und JC. Für die Onlinebefragungen wurden alle AA/JC und alle FKS sowie umfangreiche Stichproben von Maßnahmeträgern angeschrieben. Themen der Befragung waren: Qualitätskriterien, Umsetzung der AZAV, Effektivität und Effizienz des Verfahrens sowie mögliche nicht intendierte Folgen aus der Perspektive der verschiedenen befragten Akteursgruppen.

Zur Klärung von Unklarheiten und offen gebliebenen Fragen wurden nach den Experteninterviews und den Onlinebefragungen nochmals Experteninterviews sowie Fallstudien durchgeführt. In einem letzten Schritt fanden moderierte Diskussionen mit einer Fokusgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von DAkkS, FKS, Beirat, BA, AA, JC und Trägern, statt. Ziel war eine vertiefte Diskussion zu Möglichkeiten der Fortentwicklung des AZAV-Systems.

2.2 Daten

Auf Basis des Evaluationsdesigns bilden die Ergebnisse aus der Onlinebefragung, den Experteninterviews, der Fallstudien sowie der Fokusgruppe die Grundlage des Abschlussberichts.

2.2.1 Onlinebefragung

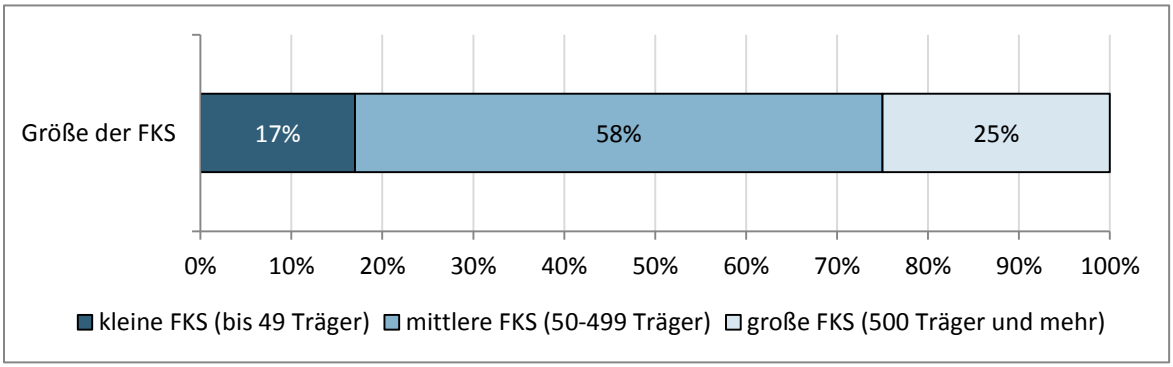
Das Ziel der standardisierten Befragung unterschiedlicher Zielgruppen besteht in der Gewinnung vertiefender Informationen zu zentralen Themen aus der Sicht unterschiedlicher Beteiligter. Um den Perspektiven und Erfahrungshintergründen der drei Zielgruppen (FKS, AA/JC, Träger) Rechnung zu tragen, wurden drei Fragebögen konzipiert, die sich – um eine Kontrastierung der Perspektiven zu ermöglichen – inhaltlich in Teilen überschneiden. Bei der Entwicklung der Fragebögen wurden neben den erkenntnisleitenden Forschungsfragen des Auftraggebers auch Ergebnisse aus den vorliegenden Experteninterviews berücksichtigt. Die Befragung wurde in der Zeit vom 18.05.2018 bis zum 31.08.2018 durchgeführt.

2.2.1.1 Onlinebefragung der Fachkundigen Stellen

Die standardisierte Befragung der FKS fand als Vollerhebung statt. Die Zielpersonen waren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Zuständigkeitsbereich für Zulassung von Maßnahmen und Trägern. Von den 36 recherchierten FKS haben 25 an der Befragung teilgenommen[12], dies entspricht einer Rücklaufquote von 69 Prozent.

Die Abbildung 10 zeigt auf, dass die Verteilung der FKS sehr ausgeglichen ist. An der Onlinebefragung haben sowohl kleine, mittlere als auch große FKS teilgenommen. Da FKS häufig mit freien Mitarbeitenden zusammenarbeiten, dient die Anzahl der betreuten Träger als Indikator für die Größe, nicht wie sonst üblich die Anzahl der angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Durchschnitt betreut eine FKS 264 Träger.

Abbildung 10 FKS: Größe nach Anzahl der betreuten Träger 2017

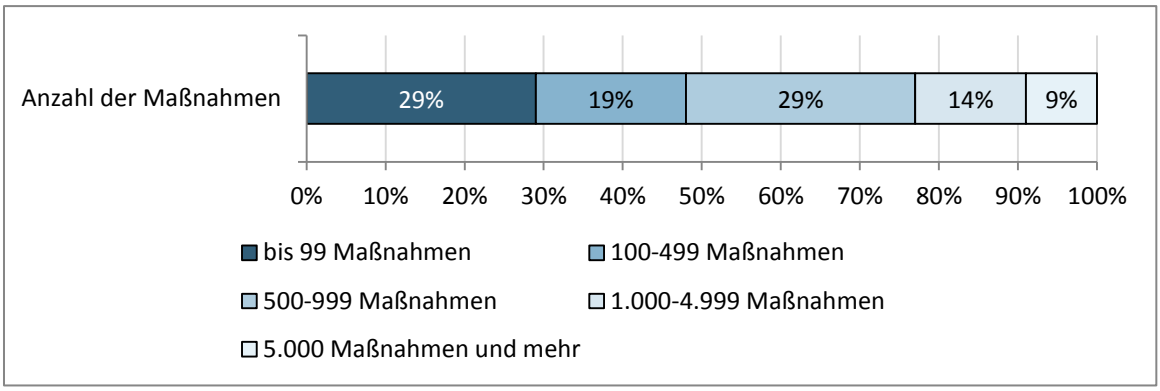


Quelle: Onlineerhebung FKS (n=24).

Bezüglich der Anzahl der Maßnahmen, die durch die FKS im Jahr 2017 zugelassen wurden, bildet sich ebenfalls die große Bandbreite der befragten FKS ab. Die Spannweite ist bezüglich der Anzahl der zugelassenen Maßnahmen sehr groß, von drei Maßnahmezulassungen im Jahr 2017 bis hin zu 20.000 Zulassungen im gleichen Jahr (vgl. Abbildung 11).

[12] Während der Datenbereinigung wurde eine Dublette und 2 FKS die weniger als die Hälfte der Fragen beantwortet haben, entfernt.

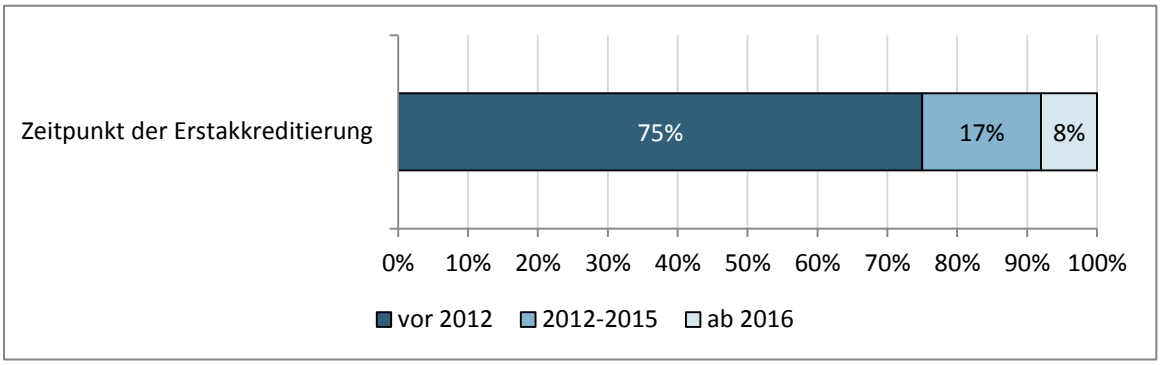
Abbildung 11 FKS: Anzahl der Maßnahmen



Quelle: Onlinebefragung FKS (n=21).

Bei der Erhebung sollten sowohl FKS vertreten sein, die zur Zeit der AZWV akkreditiert waren, als auch FKS, die erst zur Zeit der AZAV eine Akkreditierung erhalten haben. Diese Verteilung spiegelt sich ebenfalls in den beteiligten FKS wieder (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12 FKS: Zeitpunkt der Erst-Akkreditierung



Quelle: Onlinebefragung FKS (n=24).

Entscheidend für die Auswertung der Befragung ist, ob alle FB von den FKS bedient werden. Dies ist der Fall.

2.2.1.2 Onlinebefragung der Agenturen für Arbeit/Jobcenter

Die Zielgruppe der AA/JC wurde ebenfalls in einer Vollerhebung befragt. Der Fragebogen richtete sich vor allem an Maßnahmebetreuerinnen und -betreuer. Von den 562 AA/JC nahmen 426 an der Befragung teil. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 76 Prozent (vgl. Tabelle 1). Die nachfolgende Tabelle zeigt die Rücklaufquoten der AA, der gemeinsamen Einrichtungen (gE) und der zugelassenen kommunalen Träger (zkT).

Tabelle 1 AA/JC: Darstellung der Rücklaufquoten

Zielgruppe	Einladungen	Rücklauf	Rücklaufquote
AA	155	110	71 Prozent
JC (gE)	303	227	75 Prozent
JC (zkT)	104	89	86 Prozent
Gesamt	562	426	76 Prozent

Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n=426).

Die Befragungsteilnahme entspricht der regionalen Verteilung der AA/JC.

2.2.1.3 Onlinebefragung der Träger

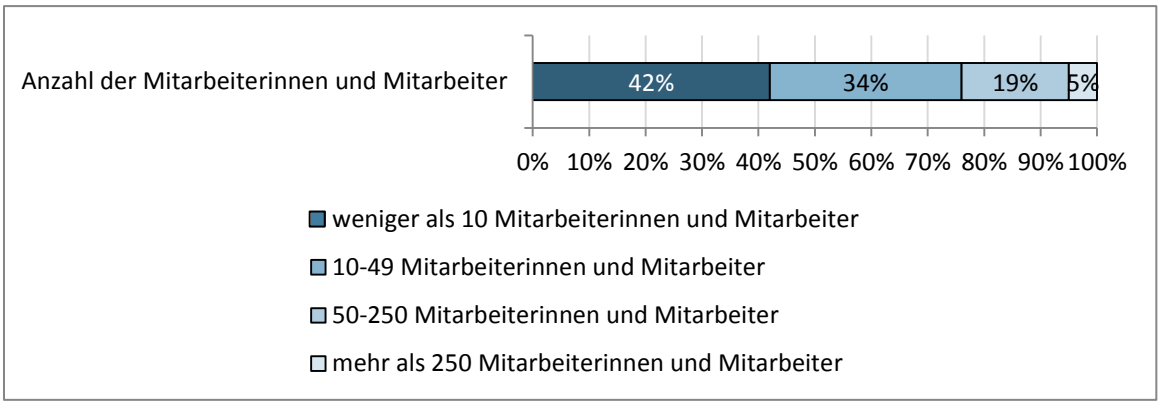
Bei der standardisierten Befragung der Träger waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die Zulassungen zuständig sind, die Zielgruppe. Es wurden insgesamt 6.000 Träger kontaktiert. Die Auswahl erfolgte zufällig aus einer Liste mit Trägern, die aus verschiedenen Datenbanken erstellt und um Doppelungen bereinigt wurde. Von den kontaktierten Trägern haben 627[13] an der Onlinebefragung teilgenommen, dies entspricht einer Rücklaufquote von 11 Prozent.

Die meisten der befragten Träger verfügen über langjährige Erfahrung mit dem Zulassungsverfahren. Rund 65 Prozent der Träger geben an, ihre Erstzulassung vor 2012, also zu Zeiten der AZWV, erhalten zu haben. In den Jahren 2012 bis 2015 haben rund 20 Prozent der Träger ihre Erstzulassung erhalten und 12 Prozent der Befragten sind erst seit 2016 oder einem späteren Zeitpunkt zugelassen und somit noch nicht lange im Bereich der AZAV tätig.

In der Onlinebefragung sind Träger verschiedener Größen vertreten. Der Großteil der Träger hat jedoch weniger als 10 Angestellte und nur knapp 5 Prozent der befragten Träger haben über 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (vgl. Abbildung 13).

[13] Durch eine Filterfrage zu Beginn des Fragebogens wurden nur die Träger gezählt, die eine gültige Zulassung nach AZAV innehaben.

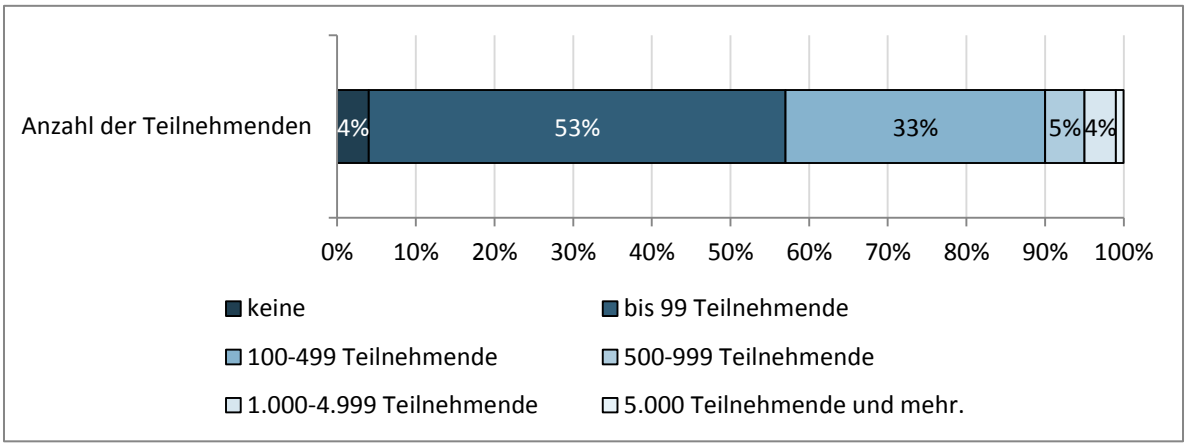
Abbildung 13 Träger: Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter



Quelle: Onlinebefragung Träger (n=559).

Dass in der Befragung hauptsächlich kleine und mittlere Träger vertreten sind, beeinflusst die Verteilung der Anzahl der Teilnehmenden, die jährlich in Kurse eintreten, für die eine AZAV-Zulassung erforderlich ist (vgl. Abbildung 14). Der Großteil der Träger hat jährlich weniger als 100 Teilnehmende, die neu in einen Kurs eintreten.

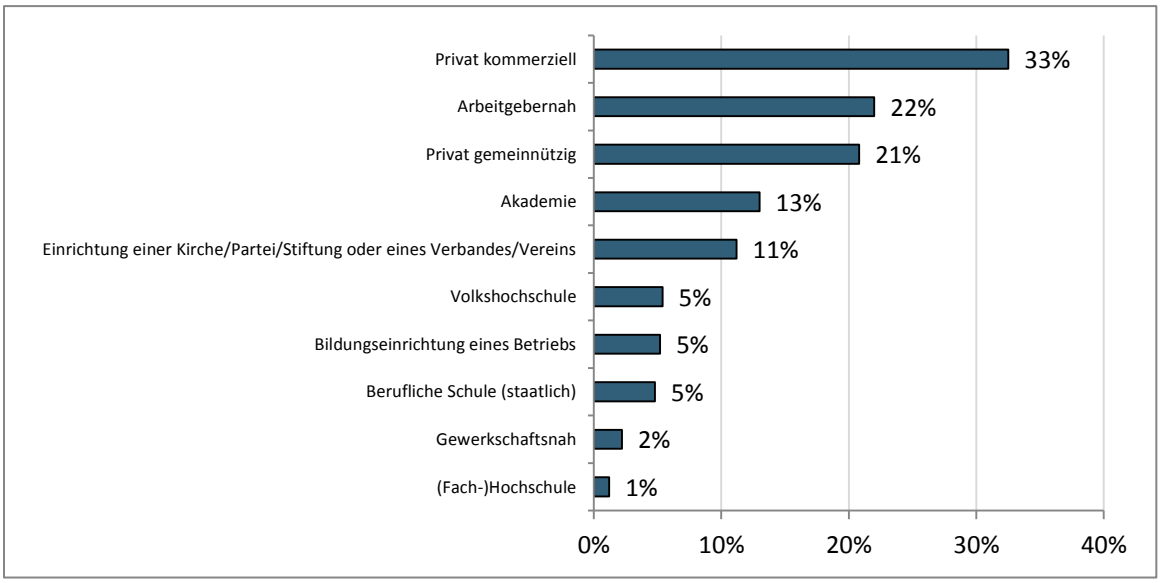
Abbildung 14 Träger: Anzahl der Teilnehmenden an Maßnahmen



Quelle: Onlinebefragung Träger (n=552).

Die Daten der Zugehörigkeit der Träger zu verschiedenen Kategorien (wie kommerziell versus gemeinnützig; gewerkschaftsnah oder arbeitgebernah) machen deutlich, dass die Trägerlandschaft breit aufgestellt ist. Privat kommerzielle Träger überwiegen gegenüber privat gemeinnützigen Trägern mit einem Anteil von 33 Prozent gegenüber 21 (vgl. Abbildung 15).

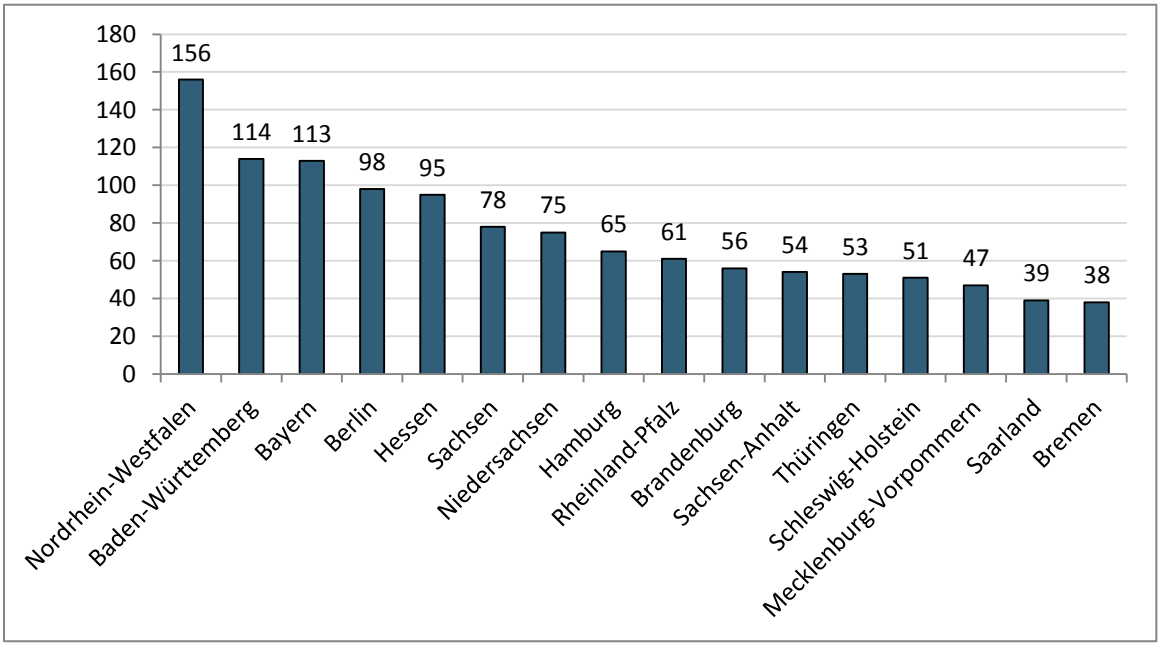
Abbildung 15 Träger: Kategorie der Einrichtung



Quelle: Onlinebefragung Träger[14] (n=506).

Die Verteilung der Träger auf die Bundesländer entspricht weitgehend der Verteilung der Einwohnerzahl nach Ländern (vgl. Abbildung 16). In der Onlinebefragung sind Träger aus jedem Bundesland vertreten.

Abbildung 16 Träger: Befragungsteilnahme nach Bundesländern



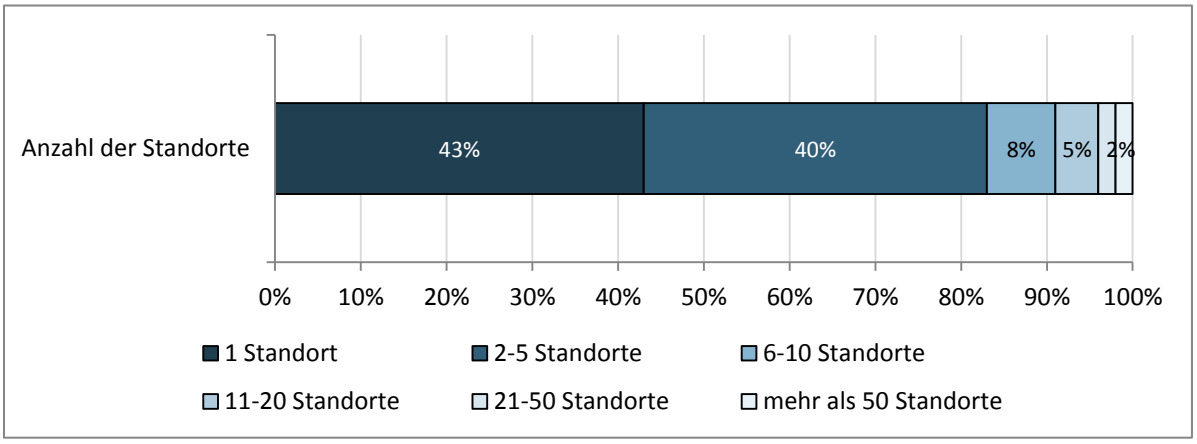
Quelle: Onlinebefragung Träger (n=579).

[14] Die Träger haben sich in der Onlinebefragung den vorgegebenen Kategorien eigenständig zugeordnet.

Für die detaillierte Betrachtung der Trägerstruktur kann es wünschenswert sein, zu wissen, ob die Träger im ländlichen oder städtischen Bereich oder in beiden Bereichen tätig sind. Erwartungsgemäß ist die Zahl der Träger, die ausschließlich im ländlichen Bereich tätig sind, mit 12,5 Prozent eher gering, jedoch ausreichend, um entsprechende Effekte des Tätigkeitsbereichs zu prüfen. Der Anteil der Träger, die ausschließlich im städtischen Bereich tätig sind, liegt bei 42,4 Prozent und der Anteil der Träger, die sowohl im ländlichen als auch im städtischen Bereich tätig sind, liegt bei 45,1 Prozent.

Ob die Träger lokal, regional oder überregional tätig sind, bildet sich auch in der Anzahl der Standorte ab, die ein Träger betreibt. Hier zeigt sich, dass die kleinen und mittleren Träger, die zahlenmäßig in der Befragung überwiegen, vor allem lokal und regional agieren und nur über einen oder einige wenige Standorte verfügen. Überregionale Träger, die z.T. über 50 Standorte betreiben, sind jedoch ebenfalls abgebildet (vgl. Abbildung 17).

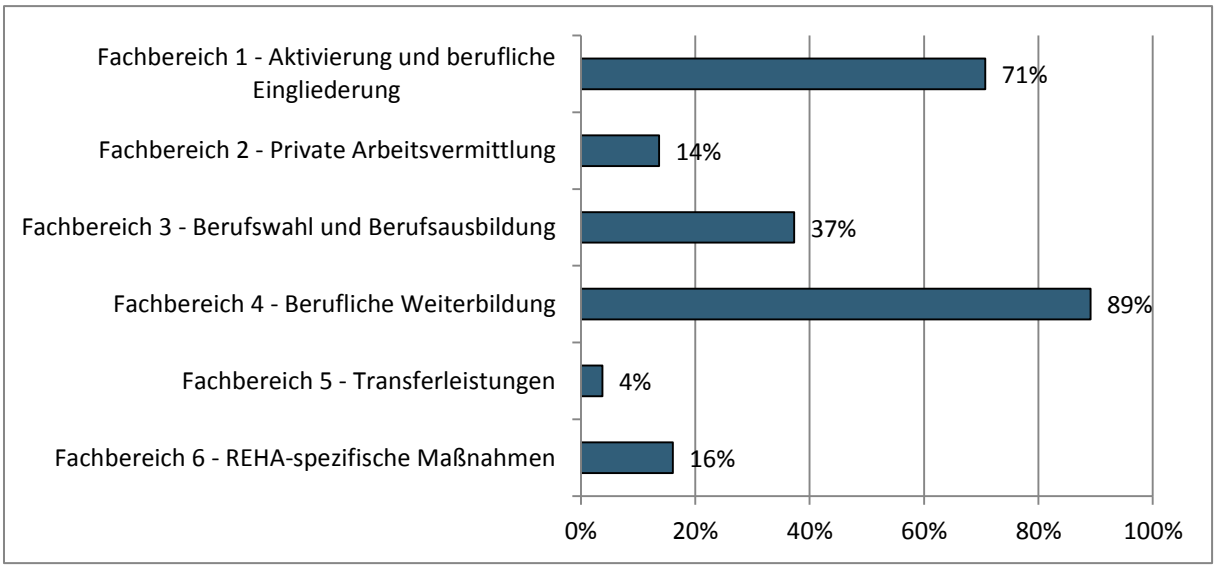
Abbildung 17 Träger: Anzahl der Standorte



Quelle: Onlinebefragung Träger (n=555).

Von den befragten Trägern sind rund 38 Prozent ausschließlich in einem FB zugelassen; der Großteil der Träger ist also in mehr als einem FB zugelassen. Für die Evaluation ist aber vor allem wichtig, dass ausreichend Träger aus allen FB unter den Befragten vertreten sind, um gegebenenfalls Besonderheiten der FB abbilden zu können. Über 70 Prozent der befragten Träger sind in den FB 1 und 4 zugelassen. In FB 3 sind ein Drittel der Befragten zugelassen. Die FB 2, 5 und 6 sind hingegen weniger stark vertreten, bilden aber den Trägermarkt in diesen Branchen ab (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18 Träger: Zulassung nach Fachbereichen



Quelle: Onlinebefragung Träger (n=585).

2.2.2 Experteninterviews

Die Experteninterviews ermöglichen Einblicke in die Praxis des Akkreditierungs- und Zulassungsverfahrens, sie erlauben Einschätzungen der verschiedenen Akteursgruppen zur Eignung und zur Effektivität des AZAV-Systems zur Qualitätssicherung in AMDL zu erfassen und das Zusammenspiel zwischen BA, dem AZAV-Beirat, der DAkkS, den FKS und den Trägern zu beleuchten.
Die Experteninterviews wurden in zwei Phasen durchgeführt: In der ersten Phase wurden 24 Interviews in der Zeit vom 19.02.2018 bis zum 04.06.2018 u. a. in Vorbereitung auf die Onlinebefragung durchgeführt. In der zweiten Phase fanden vier ergänzende Interviews in der Zeit vom 04.10.2018 bis zum 17.11.2018 zur Überprüfung und Aufklärung von unerwarteten Ergebnissen statt. Die Interviews waren halbstandardisierte Leitfadeninterviews. Sie wurden überwiegend face-to-face durchgeführt. In Ausnahmefällen (bei gravierenden Problemen bei der Terminfindung) wurden telefonische Interviews geführt. Die Mehrzahl der Interviews waren Einzelinterviews. Drei Interviews wurden – in Absprache mit dem Auftraggeber und den beteiligten Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen – als Gruppeninterviews geplant und durchgeführt.

Für die Experteninterviews wurden Personen verschiedener Akteursgruppen befragt: Personen von Dachverbänden als Interessensvertreter für Anbieter von AMDL, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Bereichen der BA, Vertreterinnen und Vertreter der DAkkS, Vertreterinnen und Vertreter der FKS sowie Beiratsmitglieder.

Es wurden für jede Akteursgruppe eigene Leitfäden entwickelt und eingesetzt. Dabei wurden einerseits die Frageformulierungen an die Tätigkeits- und Erfahrungsbereiche der verschiedenen Akteursgruppen angepasst, andererseits wurde – insbesondere bei der Formulierung der allgemeinen Einschätzungsfragen – darauf geachtet, dass Antworten aus verschiedenen Akteursgruppen miteinander verglichen werden können.

2.2.3 Fallstudien

Im Evaluationsprojekt wurden vertiefende Informationen zur Akkreditierungs- und Zulassungspraxis anhand von Fallstudien gewonnen. Die Fallstudien knüpfen an die Ergebnisse aus den qualitativen und quantitativen Befragungen an. Während die Experteninterviews auf die Ermittlung genereller Einschätzungen zur Wirksamkeit und Funktionalität der AZAV ausgerichtet waren, konzentrieren sich die Fallstudien auf die Rekonstruktion konkreter Erfahrungen der Akteure mit Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren. Sie dienten dazu, relativ abstrakte Aussagen wie „es werden immer mehr Nachweise verlangt“ zu konkretisieren. Dafür wurden weitere 15 Interviews mit verschiedenen Akteuren durchgeführt.

In der Vorbereitung auf die Fallstudien wurden die Internetseiten der FKS darauf hin untersucht, welche Informationen sie zu den Zulassungsverfahren zur Verfügung stellen. Die vergleichende Analyse von Dokumenten, die durch die DAkkS und durch FKS zum Ablauf von Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren zur Verfügung gestellt werden, lieferte die Datenbasis für die Darstellung von Verfahrensabläufen, die wiederum den Interviews in den Fallstudien Orientierung boten.

Im Rahmen der Fallstudien wurden FKS zu ihren Erfahrungen mit Akkreditierungsverfahren befragt. Dabei gab es verschiedene Hinweise darauf, dass sich die Verfahren der Akkreditierung und der Zulassung im Zeitverlauf verändert hätten. Die Auswahl der FKS erfolgte daher primär auf der Basis des Jahres der Erstzulassung. Sekundär wurde darauf geachtet, dass FKS mit unterschiedlichem Erfahrungshintergrund (Schwerpunktsetzungen der Tätigkeit, regionale Kontexte) befragt wurden. Es wurden drei Fallstudien zu Akkreditierungsverfahren durchgeführt. Befragt wurden zwei FKS mit früher Akkreditierung (2012) und eine mit später Akkreditierung.

Fünf Fallstudien wurden zur Trägerzulassung durchgeführt. Ziel war es hier, Trägerzulassungen der FB 1 bis 5 zu untersuchen. Die Auswahl der Träger erfolgte dementsprechend primär anhand des Kriteriums der Fachbereichszulassung. Sekundär erfolgte die Auswahl nach der Größe des Trägers, regionaler und überregionaler Tätigkeit und der regionalen Zuordnung der Standorte.

Es wurden sieben Fallstudien zur Maßnahmezulassung durchgeführt. Hier waren die Unterscheidungen nach den Zulassungsbereichen und Hinweise aus den Experteninterviews für die Auswahl der zu untersuchenden Fälle leitend. Neben Zulassungen für Maßnahmen über dem BDKS wurden in den Experteninterviews Zulassungen für Blended-Learning-Maßnahmen und für berufliche Teilqualifikationen (TQ) sowie Maßnahmen mit Sprachkursanteilen als potentiell problematisch eingeschätzt. Diese Hinweise wurden in den Fallstudien aufgegriffen. Sekundär wurden folgende Kriterien beachtet: Größe des Trägers, regionale oder überregionale Tätigkeit, regionale Zuordnung der Standorte. Folgende Maßnahmezulassungen wurden in den Fallstudien untersucht:

- FB 1 (1): Zulassungsverfahren für Maßnahmen zur Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt
- FB 1 (2): Zulassungsverfahren für Maßnahmen zur Feststellung, Verringerung und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen
- FB 1: Zulassungsverfahren für Maßnahmen über dem BDKS
- FB 4: Zulassungsverfahren für Blended-Learning-Maßnahmen beziehungsweise Maßnahmen mit virtuellen Klassenzimmern
- FB 4: Zulassungsverfahren für Maßnahmen mit Sprachkursanteilen
- FB 4: Zulassungsverfahren für berufliche TQ
- FB 4: Zulassungsverfahren für Maßnahmen über dem BDKS

Die Fallstudien dienen dazu, vertiefte Einblicke in die Praxis zu gewinnen. Es handelt sich um exemplarische explorative Analysen. Mit Fallstudien kann weder das Ausmaß von Problemen noch die Verteilung von Problemlagen in einem Feld untersucht werden. Dafür sind andere Verfahren einzusetzen.

3. Evaluationsergebnisse

Bevor die Evaluationsergebnisse im Folgenden im Detail dargestellt und interpretiert werden, soll hier vorab die allgemeine Einschätzung der Experten zur Eignung und Wirkung des Systems der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren dargestellt werden. Die Experten wurden in den Interviews um eine allgemeine Einschätzung dazu gebeten, ob das Ziel der Qualitätssicherung mit dem AZAV-System erreicht wird. Überwiegend fällt die allgemeine Einschätzung positiv aus, wie die folgenden Zitate veranschaulichen[15]:

[15] Die Zitate sind wörtliche Wiedergaben aus den Interviews, bei denen Füllwörter wie „Äh“ ausgelassen wurden und bei denen darauf verzichtet wurde, Spracheinfärbungen (wie Dialekte) abzubilden. Andererseits wurden auch nicht alle Besonderheiten der wörtlichen Rede geglättet. Wo in der Wiedergabe Sätze oder Halbsätze einer

Zitate:

„Im Großen und Ganzen gelingt es. Da ist eine Messlatte eingefügt worden, bei der jeder weiß, was der AMDL anbieten will, daran muss ich mich halten. (Interview 22) Insgesamt ist die AZAV gut und auch etabliert. Sie wirkt sich zudem auf andere Bereiche aus." (Interview 19)

„Rein formal gelingt das auf jeden Fall. (…) Und es sollte so bleiben." (Interview 21)

„Es gelingt auf jeden Fall, einheitliche Standards zu setzen. (…) Ich begrüße sehr, dass es die AZAV so gibt, wie es sie gibt." (Interview 6)

„Ich denke schon, dass das gelingt. Das Verfahren ist objektiver, als es vorher war." (Interview 5)

„Ob es gelingt, ist schwer einzuschätzen. Aber es gibt Qualitätsstandards, das ist wichtig." (Interview 3)

Positiv hervorgehoben wird, dass Standards gesetzt sind und dass es eine unabhängige Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung der Standards gibt. Manche der interviewten Expertinnen und Experten fügen allerdings hinzu, dass sie nicht beurteilen könnten, ob und in welchem Umfang die Normumsetzung auch qualitätswirksam wird.

Zitat: „Qualitätsstandards sind in der AZAV gut beschrieben und formal wird geprüft, ob die Voraussetzungen gegeben sind. Aber die Praxis? (…) Ich kann es … nicht einschätzen, ob sich die Qualität geändert hat." (Interview 7)

Nur in einem der Experteninterviews wurde die Frage nach der Eignung des AZAV-Systems zur Sicherung der Qualität von AMDL negativ beantwortet. Dabei bezog sich die negative Bewertung aber nicht wirklich auf die AZAV und ihr Verfahren. Dem/der Interviewten ging es vielmehr um grundlegende Kritik an Entwicklungen der Arbeitsförderung:

Zitat: „Es ist grundsätzlich ein sehr heikles Feld, weil die AZAV zu einer Phase der Entwicklung der Arbeitsförderung eingeführt worden ist, wo der Gesetzgeber die Intention verfolgt hat, bestimmte Maßnahmen, die vor allem arbeitsmarktfernen Zielgruppen zugutekommen, massiv einzuschränken. (…) Heikel …, weil wir schon davon ausgehen, dass die Qualität der AMDL auch etwas mit finanziellen Rahmenbedingungen zu tun hat. (…) Wir haben auch einen Wettbewerbs- und Preisdruck durch die öffentlichen Ausschreibungen (…). Das Umfeld, in dem Träger

---

Redesequenz ausgelassen wurden, wird dies durch drei Punkte in runden Klammern angezeigt. Wo einzelne Worte ausgelassen wurden, wird dies durch drei Punkte angezeigt. Wo es nötig schien, erläuternde Ergänzungen aus der Redesequenz in den zitierten Ausschnitt einzufügen, werden diese in eckige Klammern gesetzt. Wenn beispielweise zwei Sätze vor einem Zitat ausdrücklich von kleinen Trägern die Rede ist, im zitierten Abschnitt dieser Hinweis aber fehlt, dann wird dies im Zitat ergänzt. Diese Vorgehensweise erlaubt es, die Zitate relativ kurz zu halten und damit die Lektüre des Berichtes zu erleichtern.

> arbeiten, wird von der Vergabe dominiert. (…) Die erzielten Preise sind nicht so hoch, das wirklich leistungsfähiges Personal vergütet werden kann. Der Mindestlohn stellt keine leistungsadäquate Vergütung sicher. (…) Kurze Vertragslaufzeiten für das Personal, ständige Umstellungsprozesse bei den Trägern. (…) Es ist hier ganz eindeutig, dass diese Rahmenbedingungen negativ auf die Qualität durchschlagen." (Interview 18)

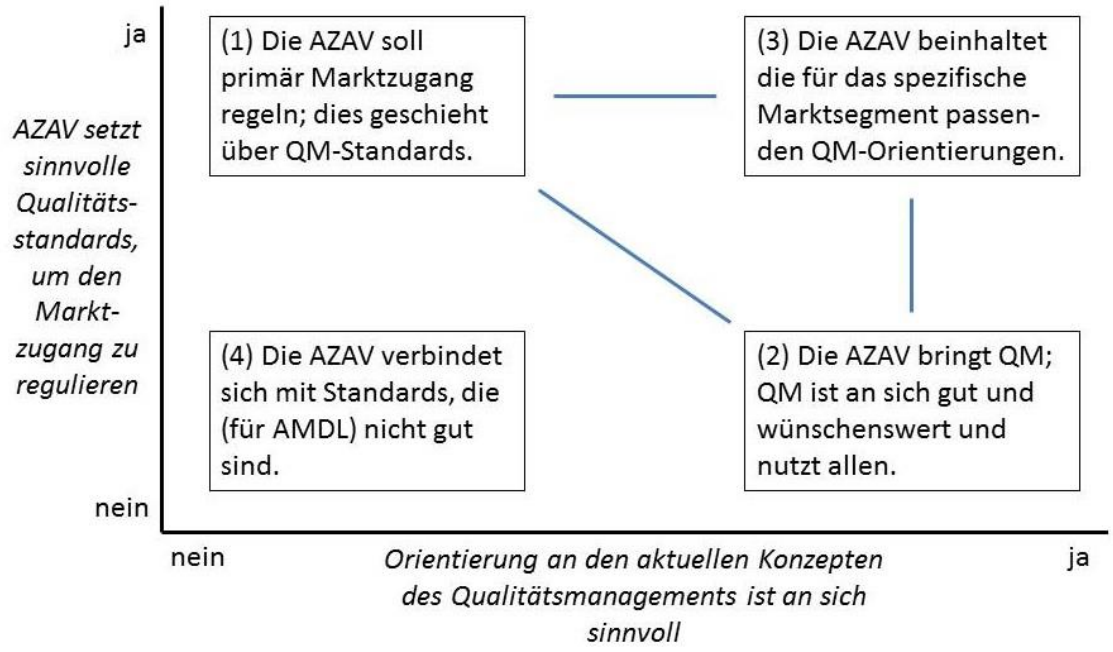
Durch das gesamte Interview bleibt es dabei, dass der Gesprächspartner bzw. die Gesprächspartnerin den Interviewgegenstand – Qualitätssicherung von AMDL durch die AZAV und ihr Verfahren – nicht aufnimmt. Es ist davon auszugehen, dass hier eine Sichtweise auf das Thema erfasst wird, die durchaus relativ verbreitet ist. In verkürzter Form treten einige Aspekte davon beispielsweise auch in den standardisierten Befragungen auf (z. B. in der Kritik von AA/JC, siehe dazu Kapitel 3.7). Die meisten Interviewten und Befragten stellen sich aber den Untersuchungsfragen. Und die Mehrzahl von ihnen sieht die AZAV als grundlegend geeignet zur Qualitätsförderung in den AMDL an:

Zitate:

> „Die AZAV ist ja, was die Qualitätskriterien anbelangt, eigentlich sehr nah an dem, was die BA und das SGB III wollen." (Interview 8)
>
> „[Das gelingt] auf jeden Fall. Das fängt schon damit an, dass der Träger ein Qualitätsmanagementsystem haben muss und das auch wirksam sein muss." (Interview 15)
>
> „Zunächst hat etwas einen Qualitätsstandard. Den gab es vorher so nicht." (Interview 13)

Betrachtet man die Deutungsmuster, die in den Experteninterviews in Zusammenhang mit der Bewertung des AZAV-Systems auftreten, dann lassen sich zwei verschiedene Perspektiven auf die AZAV unterscheiden (siehe Abbildung 19). In der ersten Perspektive wird an der AZAV die Funktion einer sinnvollen Zugangsregulierung/Marktregulierung hervorgehoben. Dabei spielt meist auch die Erinnerung an frühere unerwünschte Entwicklungen im Sektor der AMDL eine Rolle. Dass der Markt über die Umsetzung von QM reguliert wird, ist den Interviewten dabei zwar nicht unwichtig, aber es ist in der Bedeutung nachrangig. In der zweiten Perspektive wird dagegen vor allem die Orientierung an aktuellen Konzepten des QM an sich als gut und wünschenswert angesehen.

Abbildung 19 Perspektiven auf die AZAV



Quelle: eigene Darstellung.

Die Positionierung in Bezug auf die zwei Perspektiven der AZAV ergibt vier Deutungsmuster, die in den Interviews unterschieden werden können (siehe Abbildung 19):

(1) Deutungsmuster 1: Die AZAV soll den Zugang in das spezifische Marktsegment durch gewisse Qualitätsanforderungen kontrollieren. Das tut sie erfolgreich.
Dieses Muster tritt in einigen Interviews auf. In der Regel verbindet es sich mit einer gewissen Distanz zum Untersuchungsgegenstand.

(2) Deutungsmuster 2: Die AZAV fördert die Orientierung an Qualitätsmanagementkonzepten und QM ist generell gut und wünschenswert. Davon profieren alle.
In der Regel verbindet sich dieses Deutungsmuster mit einem gewissen Engagement für das Qualitätsthema.

(3) Deutungsmuster 3: Die AZAV kann – richtig angewandt – die für das spezifische Marktsegment sinnvollen Qualitätsorientierungen garantieren.
Auch dieses Muster tritt in verschiedenen Interviews auf. In der Regel verbindet es sich mit mehr oder weniger umfangreichen Änderungs- und Verbesserungsvorschlägen.

(4) Deutungsmuster 4: Die AZAV berücksichtigt nicht die Qualitätskriterien, die für AMDL angemessen wären. Die aktuell allgemein verfolgten QM-Standards werden (mindestens für den Bereich AMDL) nicht als wünschenswert

angesehen. Der AZAV wird zwar generell eine marktregulierende Wirkung zugesprochen, aber keine, die auf Qualitätskriterien basiert.
Dieses Deutungsmuster ist nur in einem Interview anzutreffen. Es steht dem Dritten diametral gegenüber und ist auch mit den anderen beiden Deutungsmustern nicht kompatibel.

Mit Ausnahme des vierten können alle Deutungsmuster miteinander kombiniert werden. Oft kommen in einem Interview auch mehrere Deutungsmuster vor, doch ist jeweils eines der Muster prägend.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die generelle Akzeptanz der AZAV in allen befragten Akteursgruppen groß ist. Die Deutungsmuster, auf deren Basis die Interviewten die positiven Bewertungen des AZAV-Systems vornehmen, variieren, aber das Bewertungsergebnis stimmt auf der hier betrachteten allgemeinen Ebene zwischen allen Akteursgruppen überein.

Kurz gefasst zur generellen Eignung der AZAV und ihres Verfahrens:

- Das System zur Akkreditierung und Zulassung setzt nach Auffassung der interviewten Experten wichtige Standards zur Qualitätssicherung.
- Die Interviewten heben hervor, dass durch das System der AZAV eine unabhängige Qualitätskontrolle gewährleistet sei.
- Die generelle Akzeptanz des Systems der Akkreditierung und Zulassung ist bei der Mehrzahl der interviewten Experten groß.

3.1 Das Akkreditierungsverfahren

Die folgenden Darstellungen der Ergebnisse des Evaluationsprojektes erfolgen entlang der Forschungsfragen, die die Untersuchung geleitet haben.
Die erste Untersuchungsfrage des Evaluationsprojektes lautet: Inwieweit sind die Regelungen und Verfahren zur Akkreditierung geeignet, die Kompetenz und kontinuierliche Leistungsfähigkeit von Zertifizierungsstellen als FKS fest- und sicherzustellen? Zur Beantwortung dieser Frage wird im Folgenden zunächst das Akkreditierungsverfahren dargestellt (3.1.1). Anschließend werden die Untersuchungsergebnisse präsentiert (3.1.2). Abschließend erfolgt eine Bewertung der Ergebnisse (3.1.3).

3.1.1 Ablauf des Akkreditierungsverfahrens

Mit der AZAV wurden wesentliche Elemente von QMS, wie sie beispielsweise auch in der DIN ISO 9001 abgebildet sind, als Orientierungsrahmen für die Zulassung von

Trägern festgelegt. Damit wurde ein Anschluss der AZAV an international ausgearbeitete Qualitätsstandards gesichert, ohne dass von den Trägern ein QM-Zertifikat, beispielsweise nach DIN ISO 9001, verlangt würde.

Die FKS übernehmen in dem System die Aufgaben der Träger- und Maßnahmezulassung und die Aufgabe der jährlichen Überwachung der Trägerzulassung. Die Akkreditierung der FKS erfolgt durch die DAkkS. Die Akkreditierung erfolgt (wie auch die Trägerzulassung) für fünf Jahre; auch die Akkreditierung wird jährlich überprüft. Nach fünf Jahren ist eine Re-Akkreditierung notwendig. Zwar sind die jährlichen Überprüfungen weniger umfangreich als Erst- und Re-Akkreditierungen, sie unterscheiden sich jedoch nicht wesentlich von ihnen. Wenn im Folgenden vom ‚Akkreditierungsverfahren' gesprochen wird, so ist damit die Gesamtheit dieser Verfahren gemeint.

Zum Zeitpunkt der Durchführung des Evaluationsprojektes gab es 36 registrierte FKS. Erst-Akkreditierungen sind selten, die Angebotslandschaft ist als stabil einzuschätzen[16]. Die Akkreditierung einer FKS erfolgt (wie auch die Trägerzulassung) sowohl auf der Basis der Systemnorm DIN EN ISO 17021 als auch auf der Basis der Produktnorm DIN EN ISO/IEC 17065[17]. Die AZWV bewegte sich dagegen nur im Bereich des Vorläufers zur Systemnorm DIN EN ISO 17021. Die Umstellung auf das neue System war für die FKS nicht einfach, nach Einschätzung der DAkkS ist sie inzwischen aber erfolgreich vollzogen. Dennoch ist festzuhalten, dass der Einbezug der Produktnorm eine Besonderheit des Verfahrens darstellt[18].

Die Prüfung des QMS der (angehenden) FKS wird auf der Basis von eingereichten Dokumenten vorbereitet und in einer Vor-Ort-Prüfung durchgeführt. Die Träger- und Maßnahmezulassungen der FKS werden im Rahmen der Akkreditierung sowohl in der Vor-Ort-Begutachtung als auch im Witness Audit (siehe Fußnote 16) geprüft. Die Dauer und der Umfang der Prüfung richten sich nach dem Tätigkeitsumfang der FKS (vgl. Deutsche Akkreditierungsstelle, 2018). Eine FKS muss anhand der Dokumentation nachweisen, dass sie entsprechend der Systemnorm DIN EN ISO 17021 organisiert ist und dass sie die Tätigkeit einer FKS nach den Regeln der AZAV durchführen kann. Prüfgegenstände für die Akkreditierung sind die Struktur und

---

[16] Zur Akkreditierung gehört ein Witness Audit für eine Trägerzulassung. Dies kann eine erhebliche Hürde für Neuakkreditierungen darstellen, weil eine angehende FKS Träger finden muss, die ihr Trägerzulassungsverfahren durch eine noch nicht akkreditierte FKS durchführen lassen.

[17] Einen vertiefenden Eindruck in die Prüfgegenstände erlauben die Checklisten der DAkkS: Deutsche Akkreditierungsstelle 2019a, Deutsche Akkreditierungsstelle 2019b.

[18] Als Grund für den Einbezug der Produktnorm im AZAV-System wurde in den Experteninterviews die gewünschte Dauer der Zulassung (fünf Jahre) genannt. Im Rahmen der Systemnorm ist nur eine Zulassungsdauer von drei Jahren möglich.

Arbeitsweise der FKS. Dazu gehören beispielsweise: Personal und Kompetenzmanagement des Personals; Prüfung der Handhabung der Unparteilichkeit; Zertifizierungsdokumentation und Lenkung von Aufzeichnungen sowie Umgang der (angehenden) FKS mit Prüfberichten und Beschwerden; Verzeichnis zertifizierter Produkte und Dokumentation zu Beendigungen, Einschränkungen, Aussetzungen oder Zurückziehung von Zulassungen. Zusätzlich zu diesen Gegenständen prüft die DAkkS besonderes aufmerksam, ob die Beiratsempfehlungen berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf die Trägerzulassungen der FKS wird im Akkreditierungsverfahren der Umgang mit folgenden Gegenständen überprüft[19]: Vertragliche Vereinbarungen des Trägers mit den Teilnehmenden; standort-, fachbereichs- und maßnahmebezogene Prüfung der Anforderungen des § 2 Abs. 1 bis 6 sowie der §§ 3 und 4 AZAV[20]; QMS des Trägers (internes Audit, Managementbewertung, KVP, Umgang mit Beschwerden); korrekte Zuordnung der Träger zu den FB.

Im Hinblick auf die Maßnahmezulassungen wird im Akkreditierungsverfahren die Prüftätigkeit der (angehenden) FKS für folgende Gegenstände kontrolliert: Vorliegen von Berechtigungen und Bestätigungen Dritter[21] sowie korrekte Zuordnung nach der Klassifikation der Berufe; Prüfung, ob die Inhalte, die Methoden und die Materialien sowie die Lehrorganisation eine erfolgreiche Teilnahme erwarten lassen (Kongruenz der eingereichten Unterlagen, Auswahl der Zielgruppe, Arbeitsmarktrelevanz); Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit; Angemessenheit der Maßnahmekosten; Überwachung der Maßnahmezulassung; Durchführung der Referenzauswahl; Einhaltung der Verkürzungspflicht[22] gemäß § 180 Abs. 4 SGB III; Sicherstellungspflicht der Finanzierung; korrekte Zuordnungen der Maßnahmen gemäß § 45 beziehungsweise § 81 SGB III; korrekte Zuordnungen in FB 1 nach Nr. 1 und 2. Die am Ende dieser Auflistung von Prüfgegenständen angeführten Punkte

---

19 Die Auflistungen der Prüfgegenstände in Akkreditierungsverfahren folgt den Darstellungen im Abweichungsbericht der DAkkS vom 13.7.2017, der dem Evaluationsprojekt durch die DAkkS zugänglich gemacht wurde.

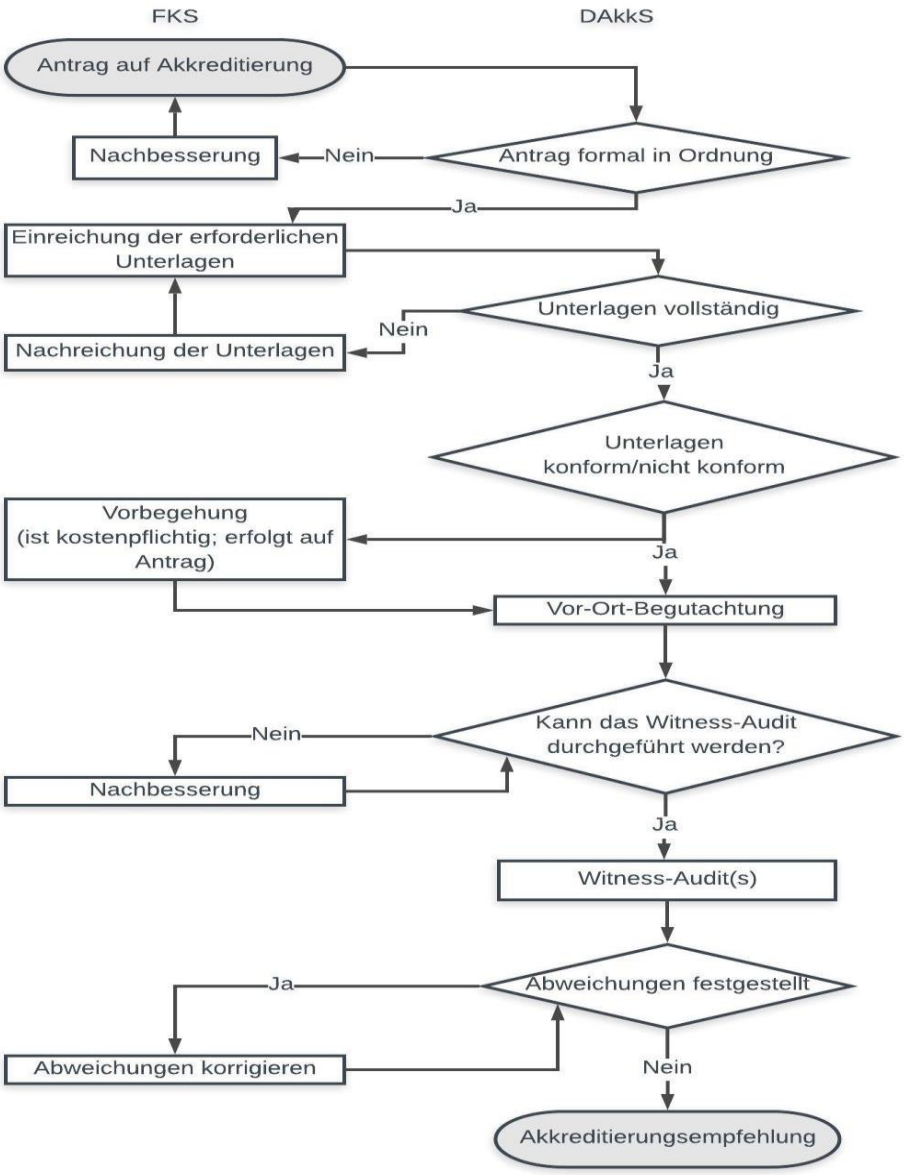
20 Siehe Kapitel 1 für eine ausführlichere Darstellung zu den Prüfgegenständen der Trägerzulassung, die hier mit dem Hinweis auf die AZAV angesprochen werden.

21 Für die erfolgreiche Durchführung einer Maßnahme beziehungsweise für die Abnahme von Prüfungen in FB 1 und FB 4 können Berechtigungen erforderlich sein. Insbesondere für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die auf Berufsabschlüsse in anerkannten Ausbildungsberufen oder bundes- oder landesrechtlich geregelten Berufen vorbereiten, müssen Bestätigungen der zuständigen Stelle oder der zuständigen Aufsichtsbehörde über die Eignung des Trägers als Ausbildungsstätte vorhanden sein und der FKS vorgelegt werden (vgl. Beiratsempfehlung Bekanntmachung vom 28.02.2014; Beiratsempfehlung Bekanntmachung vom 13.05.2014).

22 Wenn über eine Umschulung eine Erst- oder notwendige Zweitausbildung erlangt werden soll, muss gemäß den § 180 Abs. 4 S. 1 SGB III in Verbindung mit §§ 81 ff. SGB III die Dauer einer Vollzeitmaßnahme gegenüber einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel verkürzt sein.

betreffen die Aspekte, deren Überprüfung aktuell als besonders notwendig eingestuft wird. Auch seitens der befragten Akteure im Evaluationsprojekt wurden Probleme bei der Unterscheidung zwischen FB 1 und FB 4 sowie zwischen den Zielsetzungen der Nr. 1 und 2 des § 45 Abs. 1 SGB III geschildert. Beim ersten Unterscheidungsproblem geht es darum, dass Maßnahmen, die eigentlich im Bereich der Weiterbildung anzusiedeln sind, in kleine Maßnahmeteile zerlegt und im FB 1 zugelassen werden. Bei den Nr. 1 und 2 des § 45 Abs. 1 SGB III geht es um Maßnahmen zur Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt einerseits und um Maßnahmen zur Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen andererseits. Auf das Problem falscher Zuordnungen von Maßnahmen wird unter 3.2.4 Bezug genommen.

Abbildung 20 Ablauf des Akkreditierungsverfahrens



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis Deutsche Akkreditierungsstelle, 2018.

3.1.2 Eignung des Akkreditierungsverfahrens

Die generelle Eignung des AZAV-Systems zur Sicherstellung von Qualität im Bereich der AMDL wurde oben bereits diskutiert[23]. Die spezielle Frage nach der Eignung des Akkreditierungsverfahrens zur Feststellung und Sicherstellung der kontinuierlichen Leistungsfähigkeit von FKS wurde in den Experteninterviews vorwiegend von Vertreterinnen und Vertretern der FKS und von den Gutachterinnen und Gutachtern der DAkkS beantwortet. Generell fallen auch diese Bewertungen positiv aus. Die DAkkS wie die FKS sehen das Akkreditierungsverfahren (inklusive der jährlichen Überprüfung) ganz allgemein als zielführend und etabliert an. Die Anforderungen des Systems der AZAV werden als im Grundsatz klar, verbreitet und akzeptiert eingeschätzt.

Zitate:

> „Qualitätsstandards sind in der AZAV festgeschrieben und die prüfen die FKS 1:1 ab. (…) Man kann sagen, das gelingt." (Interview 14)
>
> „Am Anfang haben wir ganz viele Abweichungen gegen das System geschrieben. Das hat sich auf inhaltliche Arbeit verlagert. Wo das System eigentlich in Ordnung ist, aber beispielsweise die hohen Abbruchquoten nicht. Es geht [jetzt] um inhaltliche Details." (Interview 13)
>
> „Es ist heute ein stabiles System. Das merkt man auch. Es gibt noch Anfragen, Klärungsbedarf im Einzelnen, aber im Ganzen ist das bekannt und stabil." (Interview 15)
>
> „Es gibt vereinzelte Fachkundige Stellen, circa ein Fünftel, die versuchen die Regelungen zu unterlaufen. Die anderen leisten sehr gute Arbeit." (Interview 17)

Die Onlinebefragung der FKS zeigt ein ähnliches Bild: Die Frage nach der Qualitätswirksamkeit der Verfahren der Akkreditierung wird überwiegend bejaht[24] (siehe Abbildung 21). Die FKS sind der Auffassung, dass durch das AZAV-System AMDL ausreichend geprüft werden, dass Träger- und Maßnahmezulassungen im

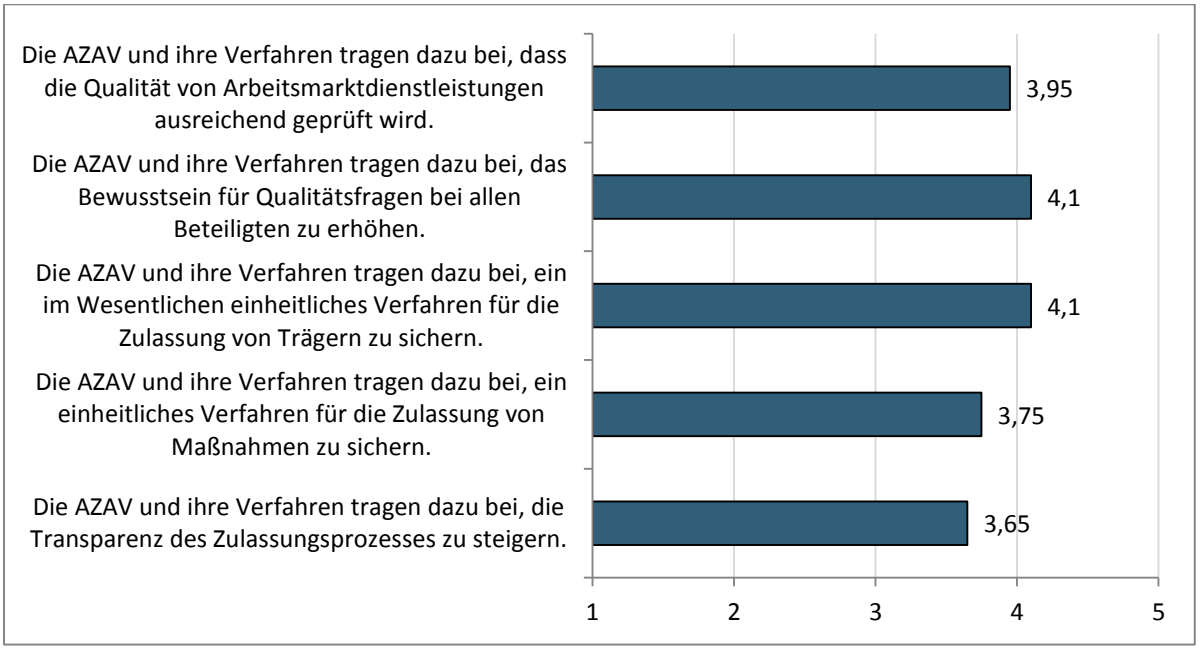
---

[23] Zur Klärung der Frage, wie gut die FKS ihre Arbeit ausführen, kann man auf den Prüfbericht der DAkkS zurück greifen. Der Bericht der DAkkS für das Jahr 2016 führt einige Abweichungen auf, die direkt das QM der FKS als Organisation betreffen (beispielweise falsche Angabe der Rechtsform der Träger bei der Ausstellung der Zertifikate; Umgang mit Prüfberichten und Beschwerden). Die meisten Abweichungen beziehen sich auf die Träger- und Maßnahmezulassung. Die Relevanz dieser Abweichungen lässt sich nicht einschätzen, weil dafür eine Datenbasis fehlt. Die DAkkS hat sich im Verlauf des Evaluationsprojektes aber verschiedentlich dahingehend geäußert, dass die in letzter Zeit festgestellten Abweichungen nicht auf systematische Probleme im Hinblick auf die Akkreditierungsanforderungen hindeuten würden. Auch in den Interviews mit anderen Expertinnen und Experten wurde dies so gesehen. Demnach ist davon auszugehen, dass das Akkreditierungsverfahren etabliert ist und die gewünschte Wirkung zeigt.

[24] Die Frage nach der Eignung speziell des Akkreditierungsverfahrens wurde in den Onlinebefragungen nur den FKS gestellt.

Wesentlichen in einheitlichen und transparenten Verfahren erfolgen und dass bei allen Beteiligten das Bewusstsein für Qualitätsfragen gesteigert wird.

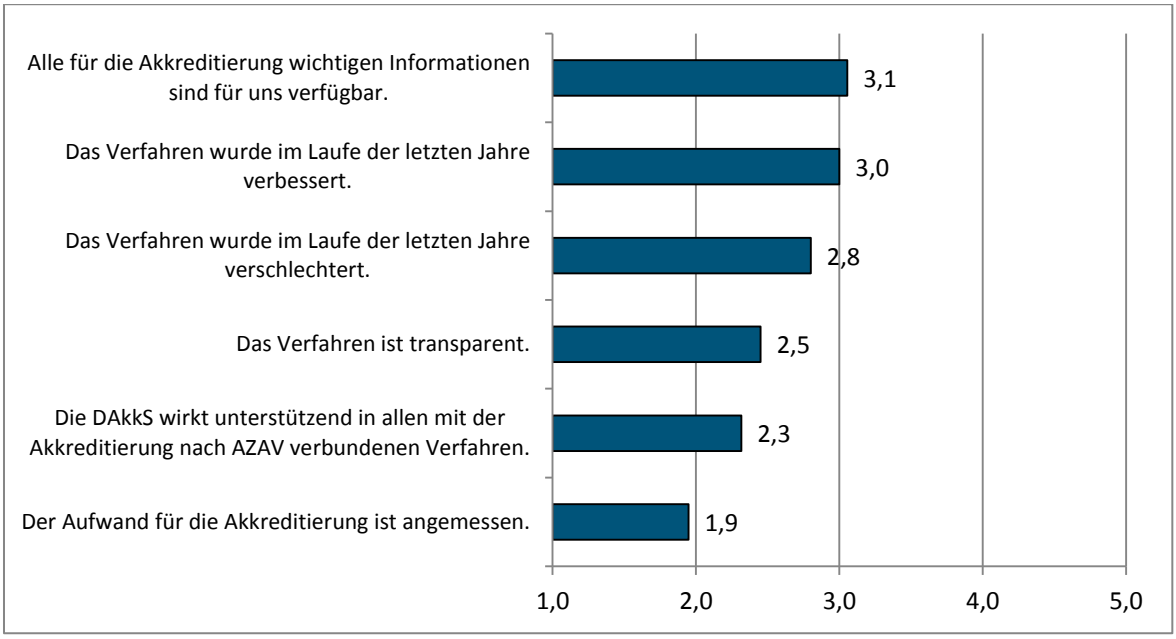
Abbildung 21 Bewertung der Wirksamkeit der AZAV durch FKS



Quelle: Onlinebefragung FKS (n zwischen 17 und 20); Mittelwerte: 5-stufige Skala von 1 (= stimme gar nicht zu) bis 5 (= stimme völlig zu).

Mit Blick auf die Verfahren konstatieren die FKS seit Einführung der AZAV Verbesserungen wie Verschlechterungen im Verfahren (siehe Abbildung 22). Der Aufwand des Akkreditierungsverfahrens wurde in der Onlinebefragung von FKS als unangemessen (Mittelwert 1,9) und die Unterstützung durch die DAkkS als zu schwach eingestuft (Mittelwert 2,3). In den Experteninterviews fielen die Einschätzungen milder aus, generell sind die Übereinstimmungen zwischen den Ergebnissen der Onlinebefragung und den Experteninterviews groß.

Abbildung 22 Bewertung verschiedener Aspekte des Akkreditierungsverfahrens durch FKS



Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 15 bis 21); Mittelwerte: 5-stufige Skala von 1 (= stimme gar nicht zu) bis 5 (= stimme völlig zu).

In den Experteninterviews mit FKS wurde als Problem insbesondere der Zugang für Träger zu verfahrensrelevanten Informationen über geltende Interpretationen der AZAV dargestellt. Dieses Problem war nach Auffassung der FKS in den ersten Jahren besonders stark ausgeprägt, es sei aber auch heute noch relevant. Die FKS müssten den Trägern daher viel Orientierung geben.

Zitate:

> „Träger, die neu auf den Markt kommen, haben es extrem schwer. Klar, die Verordnungen liegen offen da, aber aus denen abzuleiten, was zu tun ist, ist extrem schwierig. (…) Aber kleine Träger haben auch nicht immer die Zeit, sich ein halbes Jahr damit auseinanderzusetzen. Und da gibt es dann die größten Probleme mit der Zulassung.“ (Interview 22)
>
> „Wir sind (…) Wegweiser für die Träger; wir zeigen ihnen auf, wo die Anforderungen definiert sind, die sie erfüllen müssen. Das wissen 99 Prozent der Träger nicht. Wo finde ich was? Es ist ja nicht nur die AZAV. Hinzu kommen die Empfehlungen des Beirats, hinzu kommen diverse Geschäftsanweisungen der BA zur Umsetzung in den einzelnen Fachbereichen. Und diese Anforderungen sind nicht an einer Stelle, z. B. im Internet zu finden, sondern sie müssen suchen. Aber ohne Fachkundige Stelle als Wegweiser haben die [kleinen] Träger keine Chance, an die Informationen heranzukommen.“ (Interview 23)

FKS leisten also, nach ihrer eigenen Einschätzung, erhebliche Unterstützung für Träger. Dies nehmen sie auch als Belastung wahr. Denn es ist auch für FKS nicht einfach, die nötigen Informationen zu beschaffen. Die Zustimmung zu der Aussage,

dass für FKS alle wichtigen Informationen für die Akkreditierung verfügbar sind, liegt mit einem Mittelwert von 3,1 dementsprechend nur knapp im positiven Bereich.

Die FKS nehmen in der letzten Zeit wechselnde und auch zunehmende Anforderungen bei der Träger- und Maßnahmezulassung wahr, die sich nicht nur auf ihre Tätigkeit als FKS, sondern auch auf ihre Akkreditierungsverfahren auswirken. Darauf wurde auch in den Experteninterviews hingewiesen.

Zitate:

> „Es gibt klare Vorgaben der DAkkS, die sich aber auch jedes Jahr ändern und jedes Jahr mehr werden. (…) Schwierig wird es dann bei der konkreten Umsetzung der Träger- und Maßnahmezulassung. Da gibt es extrem große Interpretationsspielräume. Da ist es wirklich abhängig vom DAkkS-Gutachter, ob eine Prüfung positiv oder negativ ausfällt." (Interview 22)
>
> „Abweichungen entstehen unter anderem durch die Maßnahmezulassung, wenn da Einschätzungen der Auditoren der FKS und der Gutachter nicht übereinstimmen." (Interview 24)

Auf die Qualitätswirkung von Akkreditierung (und Zulassung) wird in Kapitel 3.5 detaillierter eingegangen.

Kurz gefasst zur Eignung des Akkreditierungsverfahrens:

- Die befragten Akteure schätzen die qualitätssichernde Wirkung des Akkreditierungsverfahrens positiv ein.
- Das Akkreditierungsverfahren ist nach Auffassung der Befragten etabliert und akzeptiert.
- Der Aufwand des Verfahrens ist in der Wahrnehmung der Befragten gestiegen und wird von ihnen als unangemessen eingeschätzt.

3.1.3 Fazit zur Bewertung der Eignung des Akkreditierungsverfahrens

Das Akkreditierungsverfahren wird seitens der DAkkS und seitens der FKS grundsätzlich als zielführend, wirksam und etabliert angesehen. Einige Vorbehalte bestehen hinsichtlich des Aufwands der Akkreditierungsverfahren, hinsichtlich wachsender Anforderungen an Nachweise zu verschiedenen Prüfgegenständen sowie im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der DAkkS.

3.2 Eignung des Zulassungsverfahrens für Träger und Maßnahmen

Die zweite Untersuchungsfrage richtet sich auf das Zulassungsverfahren für Träger und Maßnahmen und lautet: Inwieweit sind die Kriterien und das Verfahren zur Zulassung geeignet, die Qualität von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung zu sichern und ein bundesweit einheitliches Zulassungsverfahren durch die FKS zu erreichen? Zur Beantwortung dieser Fragen ist hier zunächst daran zu erinnern, dass die AZAV Bezüge auf drei der vier im normativen Modell von Sell (2015) aufgeführten Qualitätsaspekte enthält, weshalb auf der konzeptionellen Ebene von einer Eignung des Qualitätssicherungssystem auszugehen ist. (siehe auch Kapitel 1.6). Folgende Aspekte und Kriterien sind in der Verordnung berücksichtigt:

- Einrichtungsqualität: Wirtschaftslage, Personal, Ausstattung, Erfahrung und Angebotsbreite
- Durchführungsqualität: Organisation (u. a.: Planmäßigkeit, Teilnehmenden- und Erfahrungsbezug), Technik, Personal und Didaktik
- Ergebnisqualität: Prüfungserfolg

Lediglich die Erfolgsqualität, also die Betrachtung der betrieblichen und gesellschaftlichen Auswirkungen von Maßnahmen, wurde nicht in die Verordnung integriert. Doch gäbe es auch dafür einen Ansatzpunkt, da die Verordnung nicht nur Bewertungen der Qualität des Trägers durch Teilnehmende, sondern auch durch Betriebe anspricht.

Im Folgenden werden nun die Abläufe der Zulassungsverfahren dargestellt und daran anschließend die Einschätzungen der Akteure des AZAV-Systems zur Qualitätswirksamkeit[25] der Verfahren der Trägerzulassung (Kapitel 3.2.1 und 3.2.2) und der Maßnahmezulassung (Kapitel 3.2.4 und 3.2.5) getrennt betrachtet. Dabei wird in der Darstellung der Evaluationsergebnisse zwischen Qualitätssicherung einerseits und Einheitlichkeit der Verfahren andererseits unterschieden.

[25] Mit dem Begriff „Qualitätswirksamkeit“ wird hier die generelle Eignung und die tatsächliche Wirkung (Effektivität) der Verordnung und des Verfahrens angesprochen. Wenn beispielsweise nur eine generelle Eignung der Verordnung durch die Befragten bestätigt wird, während die Effektivität aber gänzlich vernenint wird, dann ist Qualitätswirksamkeit nicht gegeben. Andererseits macht es keinen Sinn von Effekivität zu sprechen, wenn die Verordnung oder die Verfahren als ungeeignet für den intendierten Zweck angesehen werden.

3.2.1 Verfahren der Trägerzulassung

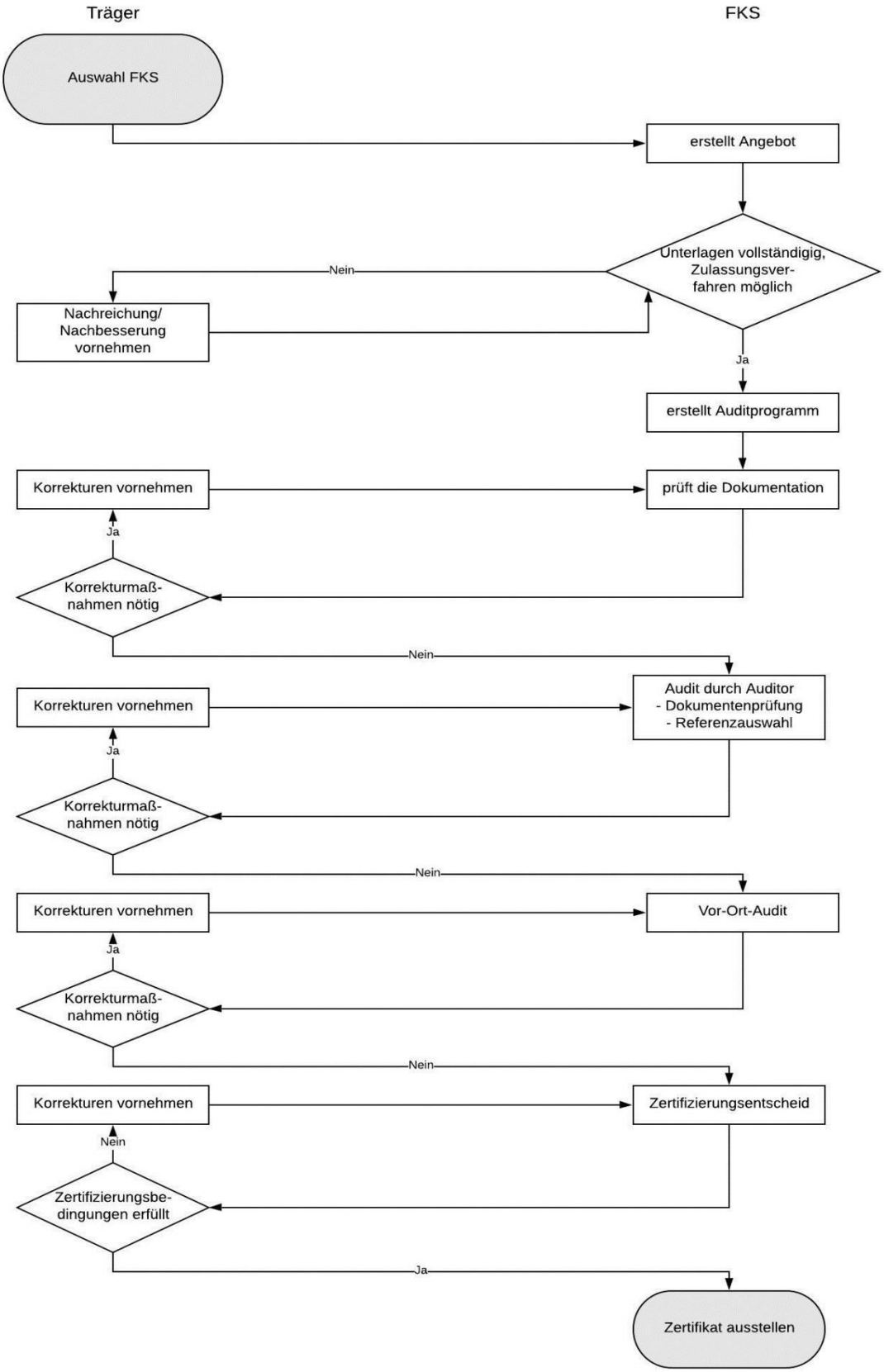
Wie im Kontext der Akkreditierung bereits erwähnt, verbinden sich auch in der Trägerzulassung Anforderungen der Systemnorm DIN EN ISO 17021 und der Produktnorm DIN EN ISO/IEC 17065. Was vom Träger im Hinblick auf seine Organisation erwartet wird, ist in § 178 SGB III, in der AZAV sowie in den Beiratsempfehlungen festgelegt. So wird nach § 178 Nr. 4 SGB III erwartet, dass ein Träger ein System der Qualitätssicherung anwendet; in der AZAV werden die Erwartungen an ein System der Qualitätssicherung in § 2 Abs. 4 deutlich breiter ausgeführt; und in den Beiratsempfehlungen werden einzelne Aspekte erörtert und auch festgelegt.

Die Bewertung des Organisationssystems der Träger erfolgt grundsätzlich in Audits. Vor der Durchführung eines Zulassungsverfahrens muss ein Träger bereits ein Audit absolviert haben. Dies kann in der Form eines internen Audits, also in Eigenregie des Trägers, geschehen. Die Ergebnisse des internen Audits sind wesentlicher Bestandteil der bei der Eröffnung des Zulassungsverfahrens vorzulegenden Dokumentation. Die Zulassungsaudits werden dann durch Auditorinnen und Auditoren im Auftrag der FKS durchgeführt. Die Anforderungen an Auditorinnen und Auditoren umfassen generell Kenntnisse zum QM, umfangreiche Kenntnisse des AZAV-Systems (inklusive Kenntnisse der interessierten Akteure) sowie jeweils spezifische Fachkenntnisse in den FB der AZAV[26].

Beim Akkreditierungsverfahren wurden die Prüfgegenstände der Trägerzulassung bereits angesprochen (siehe oben Kapitel 1). Wie umfangreich die Prüfgegenstände der Trägerzulassung im Einzelnen sind, kann die Übersicht zu Prüfgegenständen und Nachweisen im Anhang verdeutlichen (die Auflistung würde hier den Rahmen der Darstellung sprengen).

[26] Siehe dazu: Deutsche Akkreditierungsstelle, 2018.

Abbildung 23 Darstellung der Trägerzulassung



Quelle: eigene Darstellung.

Die AZAV unterscheidet sechs FB:

1. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 SGB III
2. Ausschließlich erfolgsbezogen vergütete Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung
3. Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung nach dem Dritten Abschnitt des Dritten Kapitels des SGB III
4. Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Vierten Abschnitt des Dritten Kapitels des SGB III
5. Transferleistungen nach den §§ 110 und 111 SGB III
6. Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben nach dem Siebten Abschnitt des Dritten Kapitels des SGB III

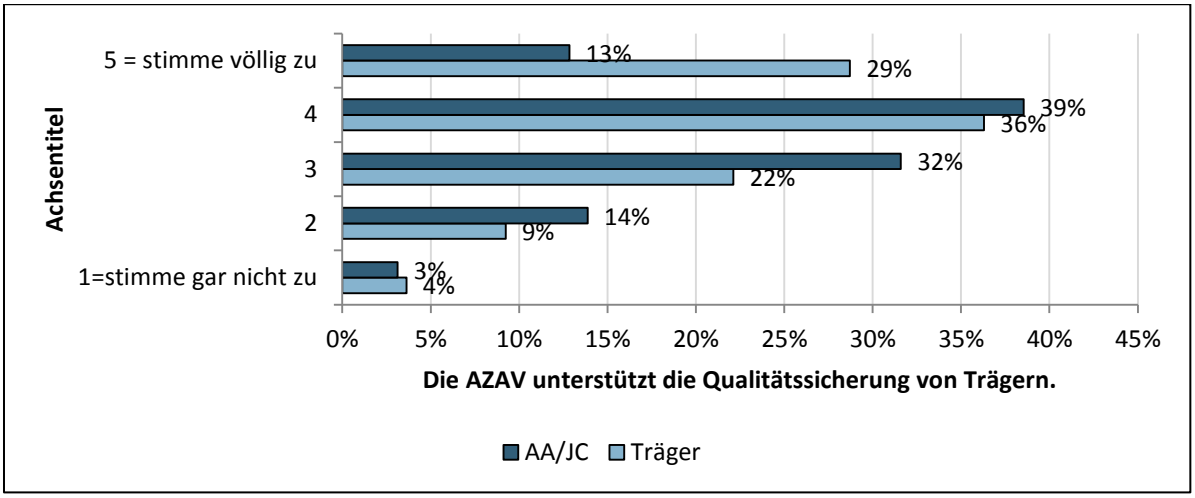
Auch wenn diese FB sehr unterschiedliche AMDL und unterschiedliche Zielgruppen betreffen, unterscheiden sich die Zulassungsverfahren kaum. Wo keine Maßnahmen durchgeführt werden, können bei der Trägerzulassung nicht die Verfahren der Maßnahmeplanung und -durchführung geprüft werden (FB 2, private Arbeitsvermittlung), und wo keine berufliche Weiterbildung stattfindet, sind Bezüge auf die Klassifikation der Berufe kein Thema des Zulassungsverfahrens. Von solchen Unterschieden abgesehen, sind die Verfahren der Trägerzulassung jedoch gleich.

3.2.2 Eignung der Trägerzulassung aus Sicht verschiedener Akteursgruppen im System der AZAV

Die Frage, ob die Zulassungsverfahren zur Sicherung der Qualität von Trägern beitragen, beinhaltet zwei verschiedene Aspekte. Zum einen geht es um die Bewertung der im AZAV-System enthaltenen Qualitätsaspekte. Zum anderen zielt die Frage auf die Umsetzung der Verfahren in der Praxis.

Alle Akteure des AZAV-Systems – AA/JC, Träger und FKS – wurden um eine Einschätzung gebeten, ob das Zulassungsverfahren zur Qualitätssicherung beiträgt. Die Frage wird generell positiv beantwortet (siehe Abbildung 24).

Abbildung 24 Einschätzung der Qualitätswirkung der Trägerzulassung aus Sicht der AA/JC und Träger



Quelle: Onlinebefragungen Träger (n=303), AA/JC (n=288).

Über die Hälfte der Befragten aus AA/JC (52 Prozent) schreiben der Trägerzulassung eine qualitätssichernde Wirkung zu und begründen dies mit Normensetzung und Transparenz:

Zitate:

„Die durch die AZAV festgelegten Normen halten die Träger dazu an, diese als Zielvorgabe zu erfüllen; dadurch sind Qualitätssteigerungen in einigen Bereichen eingetreten." (Nr. 50)

„Einheitliches Verfahren schafft mehr Transparenz und fördert die Qualität." (Nr. 30)

Bei den Trägern beträgt der Anteil der Befragten, die der Trägerzulassung eine positive Wirkung zuschreiben, sogar zwei Drittel (vgl. Abbildung 24). Begründet wird dies in Kommentaren in der Onlinebefragung mit der Sicherung einer Grundqualität und damit, dass durch das AZAV-System kontinuierliche Verbesserungsprozesse beim Träger angeregt würden, explizit erwähnt werden das Beschwerdemanagement sowie die Vorbereitung, Beschreibung und Nachbereitung von Maßnahmen.

Zitate:

„Das System der Zulassung von Trägern und Maßnahmen als solches funktioniert mittlerweile gut. Da haben Träger und FKS mittlerweile einen guten Standard erreicht." (ID 604)

„Es ist durchaus eine insgesamt bessere Qualität im Bereich der Trägerlandschaft spürbar." (ID 487)

„[Die AZAV trägt dazu bei] die Organisation auf 'Trab zu halten' und für ihre kontinuierliche Qualitätsentwicklung Anstöße zu liefern." (ID 45)

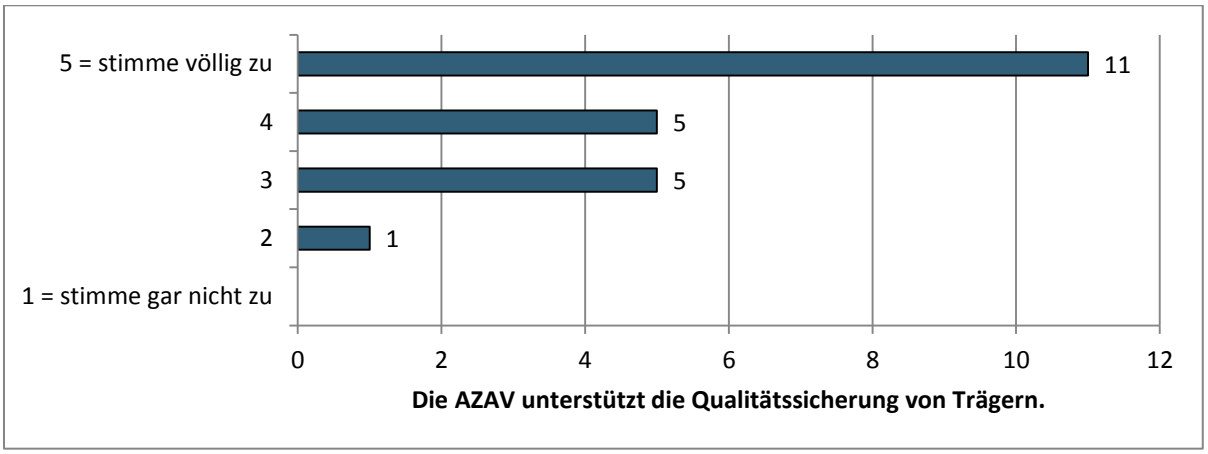
„Wer das QM-System ernsthaft implementiert und ständig verbessert, wird vom Nutzen überzeugt sein. Das Unternehmen ist ständig handlungsfähig und ist weniger

angreifbar. Die Interaktion mit Auftraggebern ist professioneller. Wer das versteht, setzt die AZAV gerne um.“ (ID 241)

Allerdings sollte bei diesen positiven Bewertungen nicht übersehen werden, dass immerhin 17 Prozent der Befragten aus AA/JC und 13 Prozent der befragten Trägervertreterinnen und Trägervertreter eine qualitätssichernde Wirkung der Trägerzulassung verneinen[27].

Die FKS stimmen überwiegend der Aussage zu, dass durch die Zulassung die Qualität von Trägern gesichert wird (siehe Abbildung 25). Keine der 22 FKS, die diese Frage beantwortet haben, wählten „stimme gar nicht zu“. Das Ergebnis ist erwartungskonform, da es die ureigene Aufgabe der FKS ist, über die Trägerzulassung die Qualität sicherzustellen. Die Aussagen bestätigen diese Aufgabe und spiegeln die Selbstsicht der FKS.

Abbildung 25 Einschätzung der Qualitätswirkung der Trägerzulassung aus Sicht der FKS



Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 22).

Die Träger wurden in der Onlinebefragung dazu befragt, ob sie das Verfahren der Trägerzulassung für alle FB als gleichermaßen geeignet ansehen: 63 Prozent haben die Frage mit ja beantwortet (n = 232). Diejenigen, die die Frage mit nein beantwortet haben (87 Träger) wurden in einer Nachfrage um eine Erläuterung ihrer Bewertung gebeten. Einige von ihnen meinen, dass die AZAV gänzlich ungeeignet zur Qualitätssicherung von AMDL sei. Andere Befragte sehen einzelne FB als ungeeignete Anwendungsfelder an. Genannt werden dabei die FB 2, 5, 6 und auch der FB 1.

[27] Weitere Aussagen dazu finden sich in Kapitel 3.5.

Einige der direkt in der Onlinebefragung der Träger angegebenen Begründungen dafür, dass die AZAV von einigen Befragten generell als nicht geeignet zur Qualitätssicherung von AMDL angesehen wird, beziehen sich auf die Berücksichtigung der individuellen Bedarfe der Klientel im FB 1:

Zitate:

> „Im Bereich FB1 und FB 2 muss sehr individuell auf den Kandidaten eingegangen werden, hier kann man nicht einfach sagen: Nach 12 Stunden bist du fit für die Arbeit!" (ID 560)
>
> „Maßnahmen dieses Fachbereichs [FB 1] enthalten sehr oft Prozesse / Inhalte, die sehr stark an die individuellen Erfordernisse der Kunden angepasst werden müssen. Durch die Zertifizierung nach AZAV wird für diese Art von Flexibilität sehr wenig Spielraum gelassen." (ID 353)

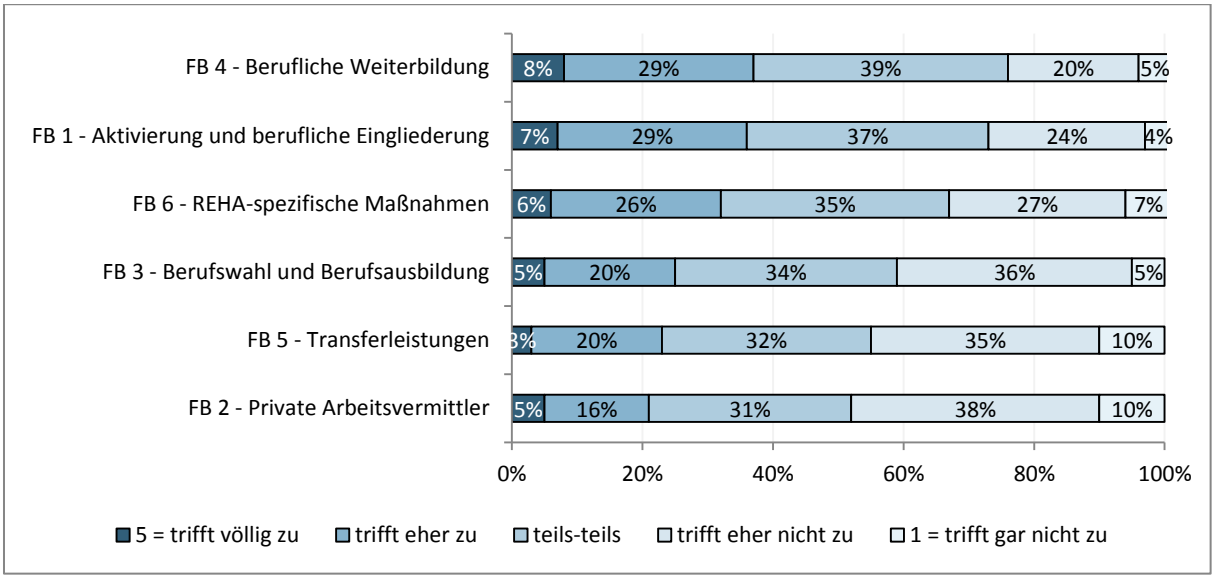
Relativ häufig bezeichnen die befragten Träger zudem konkrete Maßnahmen als ungeeignete Anwendungsbereiche für die Qualitätssicherung durch das AZAV-System, beispielsweise: Ausbildungen in der Altenpflege, die Ausbildung zur Notfallsanitäterin bzw. zum Notfallsanitäter, Ausbildungen zum Meister. Begründet wird die Einschätzung damit, dass eine Trägerzulassung in solch stark geregelten und reglementierten Ausbildungen überflüssig sei.

Für den FB 2 kann aufgrund anderer Befunde der Evaluation vermutet werden, dass die Befragten bei privaten Arbeitsvermittlern an Ein-Personen-Unternehmen denken. In den Experteninterviews wurde der FB zumindest mit diesen Kleinstunternehmen identifiziert. Zugleich haben die Experten und Expertinnen oft die Ansicht vertreten, dass die AZAV und ihr Verfahren diesen Kleinstunternehmen zu viel abverlangen würde.[28] Im Hinblick auf den FB 5 ist die Datenbasis der Evaluation dünner, weil nur wenige Befragte Erfahrungen mit Transfergesellschaften haben.

In der Onlinebefragung der AA/JC wurde die Frage gestellt, ob die AZAV und ihr Verfahren zur Steigerung der Qualität in den einzelnen FB beigetragen haben. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC schätzen die qualitätssteigernde Wirkung der AZAV für einzelne FB unterschiedlich ein (siehe Abbildung 26). Als Vergleich werden die Mittelwerte der fünfstufigen Skala herangezogen, bei der die Mitte der Verteilung bei drei liegt.

[28] Zugleich wurde in den Experteninterviews aber betont, dass die AZAV und ihr Verfahren zu einer deutlichen Erhöhung der Qualität im FB 2 geführt hätten.

Abbildung 26 Qualitätssteigerung in den Fachbereichen der AZAV aus Sicht der AA/JC



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n zwischen 175 und 333).

Die Einschätzungen von AA/JC zur qualitätssteigernden Wirkung der AZAV in den FB 4 (Weiterbildung) und FB 1 (Aktivierung und Heranführung an den Arbeitsmarkt) fallen leicht positiv aus: 37 bzw. 36 Prozent trifft völlig zu und trifft eher zu; 39 bzw. 37 Prozent teils-teils (Mittelwert: 3,1)[29].

Betrachtet man den FB 6 (Reha-Maßnahmen), so liegt der Mittelwert bei 3 und ein Blick auf die Verteilung der Antworten zeigt, dass sich hier tatsächlich positive (32 Prozent), neutrale (35 Prozent) und negative Antworten (36 Prozent) die Waage halten.

Für die Bewertung der qualitätssteigernden Wirkung der AZAV im FB 3 ergeben sich allerdings Mittelwerte unter drei und die größten Vorbehalte bestehen hinsichtlich der Wirkung der AZAV in den FB 2 (private Arbeitsvermittler) und 5 (Transferleistungen nach §§ 110 und 111 SGB III). Die Mittelwerte der Antworten liegen hier bei 2,7 und damit deutlich unter dem Skalenmittelwert von drei.

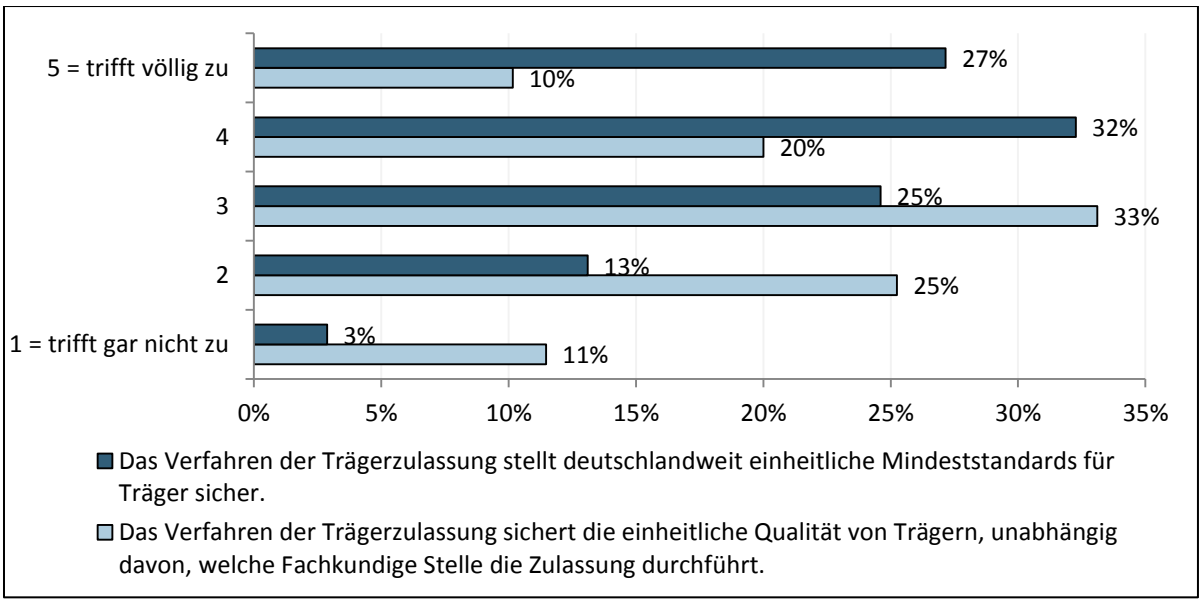
[29] Positiv fällt auch die generelle Bewertung für Träger im Gutschein- und Vergabeverfahren aus.

Kurz gefasst zur Eignung der Trägerzulassung zur Qualitätssicherung:

- Das System der Zulassungsverfahren nach AZAV sichert nach Auffassung von FKS, Trägern und AA/JC generell die Trägerqualität. Dies wirkt sich auch bei Vergabeverfahren aus.
- Im Hinblick auf den FB 2 bestehen noch immer Vorbehalte, die überwiegend auf der Annahme basieren, dass die Anforderungen der Trägerzulassung auf die Ein-Personen-Unternehmen der privaten Arbeitsvermittlung nicht passen würden.
- Bei Maßnahmen, die auch Prüfungen durch andere Stellen unterliegen, wird die qualitätssteigernde Wirkung des AZAV-Systems als weniger hoch eingeschätzt.

Mit Blick auf die Eignung der AZAV zur Qualitätssicherung von Trägern wie auch im Hinblick auf die Verfahren der Trägerzulassung überwiegen insgesamt gesehen die positiven Einschätzungen. Die Befragten unterscheiden aber deutlich zwischen der Etablierung von Qualitätsstandards durch das AZAV-System einerseits und der Einheitlichkeit von Zulassungsverfahren andererseits (vgl. Abbildung 27). Im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Zulassungspraxis bestehen erhebliche Zweifel.

Abbildung 27 Qualitätswirksamkeit und Einheitlichkeit der Trägerzulassung aus Sicht der AA/JC

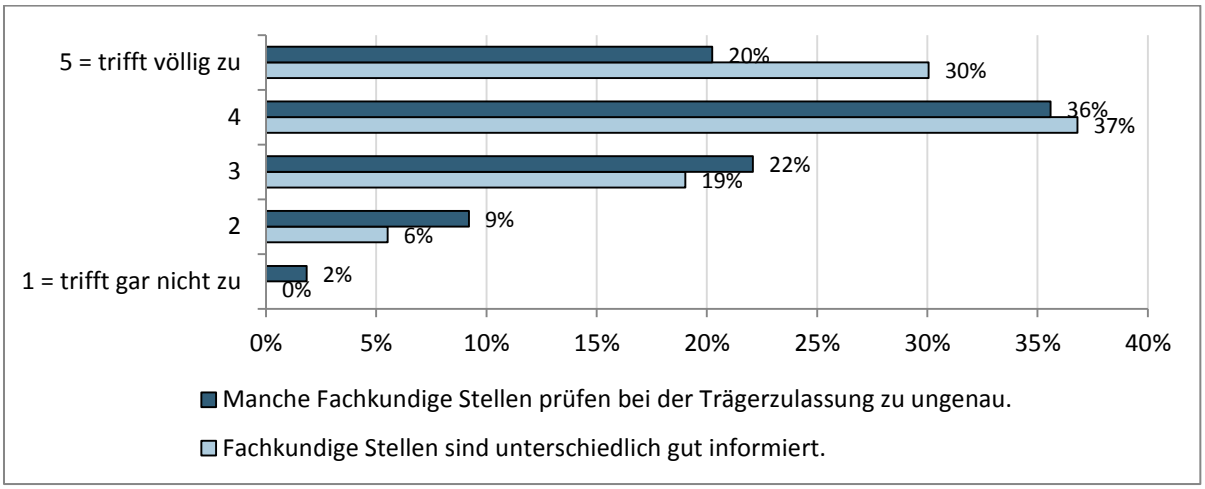


Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 313).

Die Befragten AA/JC stimmen ganz überwiegend der Aussage zu, dass das Verfahren der Trägerzulassung deutschlandweit einheitliche Mindeststandards für Träger sicherstellt. Dagegen sehen 70 Prozent die Einheitlichkeit der Verfahren höchstens teilweise als gegeben und 30 Prozent sehen sie nicht oder eher nicht als gegeben an.

Diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC, die sich hinsichtlich der Einheitlichkeit der Verfahren negativ geäußert haben, wurden in einer zusätzlichen Frage um weitere Einschätzungen gebeten (siehe Abbildung 28).

Abbildung 28 Gründe für Unterschiede in der Zulassungspraxis von FKS aus Sicht der AA/JC



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 163).

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC tendieren eher dazu, den FKS mangelnde Informiertheit als Nachlässigkeit vorzuwerfen[30]. Generell ist aber festzuhalten: In den Experten- und Fallstudieninterviews wurde in allen befragten Akteursgruppen (auch bei den FKS) ein Zusammenhang zwischen der Qualität der einzelnen FKS und der durch sie zugelassenen Träger hergestellt. Zusammengefasst wurden folgende Gründe für Unterschiede in der Zulassungspraxis von den Befragten genannt:

- Die Durchführungen der Zulassungsverfahren können sich in der Prüftiefe unterscheiden. Manche FKS verlangen mehr als andere[31].
- Andere Unterschiede sind in Interpretationsspielräumen begründet. Dabei wird allerdings von manchen Befragten auch vermutet, dass einige FKS Interpretationsspielräume gezielt (aus)nutzen.
- In einigen Fällen könnte es auch Informationsdefizite geben.

[30] Die Mittelwerte liegen bei einer Skala von 1 bis 5 (mit 5 = stimme völlig zu) zwar bei 3,8 für mangelnde Sorgfalt und 3,7 für Informationsdefizite, die Antwortverteilungen vermitteln hier jedoch einen deutlich anderen Eindruck.

[31] Dasselbe gilt auch für Gutachterinnen und Gutachter der DAkkS, die fünf Jahre lang dieselbe FKS prüfen. So könnten auch Unterschiede zwischen diesen Gutachterinnen und Gutachtern für Unterschiede zwischen FKS eine Rolle spielen.

- Es gibt einige wenige FKS, die sich bewusst nicht an die Regeln halten[32].

Man kann angesichts dieser weitgehend übereinstimmenden Bewertungen in allen Akteursgruppen wohl davon ausgehen, dass die Verfahren der Trägerzulassung nicht einheitlich sind. Die Bewertung der Uneinheitlichkeit der Verfahren fällt zwischen den Akteuren allerdings unterschiedlich aus. Insbesondere seitens der BA und AA/JC werden Unterschiede in der Qualität der Leistungen der Träger als problematisch eingeschätzt.

Kurz gefasst zur Einheitlichkeit des Verfahrens zur Trägerzulassung:
- Die Einheitlichkeit des Verfahrens wird als nicht gegeben bewertet.
- Die Prüftiefe unterscheidet sich zwischen verschiedenen FKS.
- Interpretationsspielräume werden genutzt und sind teilweise auch gewünscht.

Im Hinblick auf die Frage, welche Probleme oder Mängel in den Zulassungsprüfungen registriert werden, liegen Auskünfte aus den Experteninterviews mit FKS und Gutachterinnen und Gutachtern der DAkkS sowie aus der Onlinebefragung der FKS vor.

Nach den Auskünften der FKS in der Onlinebefragung tritt bei der Trägerzulassung ein Mangel regelmäßig über alle FB hinweg auf: Träger haben kein oder ein sehr unzureichendes QM und wissen generell zu wenig über die Anforderungen der AZAV. Daneben treten in den Zulassungen für die verschiedenen FB der AZAV spezifische Probleme auf:

Im FB 1 sehen die FKS Probleme bei folgenden Punkten: Fehlende Personalqualifikation, Unkenntnis der Beiratsempfehlung zur Dauer einer Kursstunde, unzulässige Mischungen von Gruppenmaßnahmen und Einzelbegleitung in einer Maßnahme sowie Mängel in den Teilnehmenden-Verträgen, im Fehlzeitenmanagement, im Beschwerdemanagement, in der Dokumentation.

Im FB 2 treten, neben dem angeführten generellen Problem des Fehlens eines QMS, bei der Zulassung regelmäßig Probleme mit den Vermittlungsverträgen auf.

Im FB 3 sind die Probleme vielfältiger: Neben dem fehlenden QMS (mit dem die oft kleinen und auch ehrenamtlich arbeitenden Träger überfordert wären) führen die

[32] Vereinzelte Interviewte verwendeten hier den Begriff der „schwarzen Schafe“.

FKS an, dass oft die Zulassungen Dritter (Eignung als Ausbildungsstätte) fehlen würden. Zudem bestehen nach Wahrnehmung der FKS bei Trägern Unsicherheiten über die Einordnung, weil die „BA in FB 3 oder FB 6 einordnet". (Ähnliche Aussagen finden sich auch in Kommentaren der Trägerbefragung.)[33]

Zitat: „FB 3 ist ja in der Regel über Vergabe, da geht es im Kernbereich um Berufsorientierung und Berufsausbildung, wobei in den letzten Jahren im FB 3 viele Maßnahmetypen zusätzlich dazu gekommen sind. Unterstützte Beschäftigung (…). Das Feld wird immer größer. Aber es lässt sich alles andocken an Berufsorientierung und -ausbildung. (…) Was es erschwert, ist, dass wir im FB 3 in den letzten Jahren auch Reha-Maßnahmen drin haben und dann Reha zusammen mit Maßnahmen für andere Jugendliche in einem Los. (…) Dann machen ein Tischler und ein Koch eine Maßnahme aus. Es kommt dann auch dazu, dass Teilnehmer aus FB 3 und FB 4 in einer Maßnahme sind." (Interview 14)

Im FB 3 gibt es bereits seit einiger Zeit Abgrenzungsprobleme zu anderen FB. Ein Grund dafür liegt in der Entwicklung neuer Maßnahmekonzepte, die spezifisch auf bestimmte Zielgruppen zugeschnitten sind, die man nicht immer in dieser Art im Blick hatte. Für bestimmte Gruppen maßgeschneiderte Maßnahmen passen nicht immer reibungslos in das AZAV-System.

Im Hinblick auf den FB 4 wurde seitens der FKS betont, dass dies der am besten geregelte FB sei. Dennoch treten bei der Trägerzulassung (beziehungsweise bei der Überprüfung der Trägerzulassung) regelmäßig Probleme bei folgenden Punkten auf: Teilnehmenden-Verträge, Beschwerdemanagement, Eignungsfeststellung, Dokumentation und Schulungskonzeption, Bestätigungen Dritter.

Für den FB 5 liegen bei den Befragten nicht viele Erfahrungen vor, demensprechend kann hier nicht viel zu diesem FB gesagt werden[34]. Im FB 6 führen die FKS in der Onlinebefragung wieder Zuordnungsprobleme an. In den Experteninterviews wurde hervorgehoben, dass es in diesem FB noch grundlegenden Regelungsbedarf gäbe:

---

[33] Hinweis: Auch wenn hier über Maßnahmen gesprochen wird, bewegen sich die Darstellungen im Bereich der Trägerzulassung. Die Prüfung der Maßnahmegestaltungen der Träger, wie auch die Prüfung, ob bei den Maßnahmen die Zuordnungen richtig erfolgen und nötige Berechtigungen vorliegen, sind Teil der Trägerzulassung.

[34] Die Relevanz von Transfergesellschaften variiert in der Regel mit der Konjunktur; aktuell stehen sie nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit. Die genaue Zahl der Anbieter im Transferbereich ist unbekannt (Mühge, 2017, S. 18). Truschkat und Peters (2015) haben in ihrer Studie 110 Unternehmen ermittelt, die Beschäftigtentransfer als Haupt- oder Nebengeschäft anbieten. In den Experteninterviews des Evaluationsprojektes wussten die Interviewten zu Transfergesellschaften nicht viel zu sagen. In einer Fallstudie wurde seitens des/der Interviewten angeführt, dass die Qualität der in FB 5 angebotenen AMDL schlechter wäre als in FB 1 oder 4; dies wurde darauf zurückgeführt, dass die BA in diesem Bereich nicht sehr präsent wäre. An der Träger-Onlinebefragung haben 22 Träger, die im FB 5 zugelassen sind, teilgenommen. Die Antworten dieser Gruppe zeigen keine Auffälligkeiten.

Zitat: „FB 6 ist ein FB, wo sich jetzt einiges klärt, der aber über die zurückliegenden Jahre schwer zu begutachten war […]. Und zwar aus folgendem Grund: Über die Jahre haben wir in FB 6 Träger gehabt, die eher im SGB IX tätig waren: Integrationsdienste beispielsweise. Da gibt es neuerdings Weisungen, die das anders und solider setzen. Mit der letzten fachlichen Weisung gibt es [allerdings] immer noch Klärungsbedarf, zum Beispiel, ob es eingeschränkte Zulassungen geben sollte. Das vergeben jetzt einige FKS. Sie sagen, das ist ein Träger, bei dem wir jetzt den FB 6 zulassen, aber nur für einen bestimmten Bereich oder wenn das REZ es verlangt. (…) Im Moment geht das. Alle FKS haben in den letzten Jahren versucht, diesen FB nochmal einzuschränken. (…) Was aus meiner Sicht Sinn macht. Dahinter stehen grundlegend andere Anforderungen an den Träger und an das Personal und auch an die Räume, die Ausstattung." (Interview 14)

Kurz gefasst zu Problemen bei der Trägerzulassung:

- Aus Expertensicht ist das Wissen über Qualitätsmanagement bei einigen Trägern noch nicht ausreichend entwickelt, wodurch es zu Problemen bei der Trägerzulassung kommt.
- Andere Probleme bei der Zulassung sind vielfältig, unterscheiden sich zwischen den FB und liegen im Prüfbereich der Tätigkeiten der Träger (betreffen also Aspekte der Maßnahmen wie beispielsweise Zuordnungsprobleme zwischen FB 3 und 6).
- Im FB 6 wird eine Unterteilung des FB als wünschenswert angesehen.

3.2.3 Fazit zur Eignung und zur Wirkung der Trägerzulassung

Auf der allgemeinen Ebene der Sicherung von Mindeststandards fallen die Einschätzungen zur Qualitätswirksamkeit der Trägerzulassung positiv aus. Betrachtet man nur die Frage der Eignung des AZAV-Systems für den intendierten Zweck, so kann man sagen, dass eine Mehrheit der Befragten diese als gegeben ansieht. Eine Minderheit bezweifelt die Eignung des AZAV-Systems für die Qualitätssicherung von AMDL generell oder im Hinblick auf einzelne Bereiche. Die relativ wenigen Befragten, die für diese negative Einschätzung Gründe angegeben haben, beziehen sich meist auf Stichworte wie Flexibilität, Individualität und Anpassung an Bedarfe. Das heißt, dass diese Befragten die AZAV und ihr Verfahren mit Standardisierung und fehlender Nähe zum Klientel gleichsetzen.

Während relativ wenige Befragte die Eignung der AZAV und ihres Verfahrens für die Qualitätssicherung von AMDL in Frage stellen, äußern relativ viele Befragte Skepsis im Hinblick auf die qualitätssteigernde Wirkung des AZAV-Systems in einzelnen FB. Dabei sind zwei Begründungen für diese Skepsis zu unterscheiden: Dort, wo andere Institutionen bereits die Einhaltung hoher Qualitätsstandards verlangen und prüfen

(wie im FB 6), wird angenommen, dass die AZAV dem nicht viel hinzuzufügen hat. Dort, wo weitere Prüfinstanzen ganz fehlen, wo also auch keine Durchführungsprüfung durch die BA erfolgt, wird dagegen angenommen, dass das AZAV-System nicht stark genug sei, um eine Qualitätssteigerung zu bewirken (so zumindest die Einschätzung der Befragten zum FB 5).

In allen Akteursgruppen dominiert die Einschätzung, dass durch das Verfahren Standards bundesweit einheitlich gesetzt sind. Zugleich werden in allen Akteursgruppen Unterschiede in der Zulassungspraxis zwischen FKS wahrgenommen. Hier stellt sich die Frage, ob die Unterschiede bei der Trägerzulassung zwischen den FKS ein Problem für das System der Akkreditierung und Zulassung darstellen. Anders als in der Verwaltungspraxis gehört ein gewisses Maß an Interpretationsspielraum zum privatwirtschaftlich organisierten Zulassungswesen dazu.[35] Die Akkreditierungsagentur, im AZAV-System also die DAkkS, muss sicherstellen, dass es sich bei den auftretenden Unterschieden um Variationen handelt, die sich innerhalb der gesetzten Normen bewegen, und nicht um Abweichungen von der Norm. Im Evaluationsprojekt wurde diese Frage intensiv verfolgt. Auf der Basis der vorliegenden Informationen kann gesagt werden, dass die Zulassungsverfahren zwar nicht einheitlich sind, dass die Einhaltung von Standards aber gesichert wird. Bei den Unterschieden handelt es sich also meist um Variationen und nicht um Abweichungen. Allerdings gibt es, darauf wurde immer wieder hingewiesen, vereinzelte FKS, die die Grenzen der Interpretationsspielräume aus Unkenntnis oder bewusst überschreiten. In diesen Fällen ist die Prüftätigkeit der DAkkS besonders wichtig, um die Qualität des Systems aufrechtzuerhalten.[36]

Wenn die Unterschiedlichkeit von FKS für die Nutzung von Marktmechanismen im AZAV-System funktional sein soll, dann müssten Qualitätsorientierungen für FKS allerdings einen Wettbewerbsvorteil darstellen. Eine offene Frage ist, ob und in welcher Form Informationen über problematische Verfahrensweisen von FKS verarbeitet und an andere Akteure weitergegeben werden. Im System der AZAV ist jedenfalls keine Veröffentlichung von Bewertungen der Performanz von FKS vorgesehen. Zu bedenken ist zudem, dass Unterschiede in der Performanz von Trägern vor allem darin begründet sind, dass Träger die Anforderungen

[35] Seitens der BA und der AA/JC besteht eine Tendenz, Unterschiede generell als problematisch anzusehen. In einem System akkreditierter Zulassung, in dem Zulassungsaufgaben an Private abgegeben werden, ist Unterschiedlichkeit der Zulassungsstellen aber generell zu erwarten. Die Erwartung von Einheitlichkeit muss hier zu Enttäuschung führen.

[36] Auf die Frage, ob die Unterschiede zwischen den FKS und zwischen den Trägern so beschaffen sind, dass man ein Versagen der Qualitätssicherung durch das System akkreditierter Zulassung konstatieren müsste, wird in Zusammenhang mit der Maßnahmezulassung (siehe Kapitel 3.7) sowie in Zusammenhang mit dem Thema Prüfungen (siehe Kapitel 3.3) nochmals eingegangen.

unterschiedlich gut erfüllen. Ob ein Träger aber gerade noch Mindestanforderungen erfüllt oder ob seine Umsetzung der AZAV-Anforderungen besonders vorbildlich ist, das wissen nur die entsprechende FKS und der Träger. Diese Information wird nicht weitergegeben. Das bedeutet auch, dass weder die AA noch die Nutzerinnen und Nutzer von AMDL aus den Zulassungsverfahren Informationen über Qualitätsunterschiede zwischen Trägern erhalten.

Zusammenfassend kann man hier festhalten: Zulassungen sind für den Marktzugang erforderlich, sie bestätigen Konformität mit den Regelungen des AZAV-Systems, sie wirken aber nicht als Signal für besondere Qualität. Die Möglichkeit, durch Signalling[37] die Steuerung über Marktmechanismen zu unterstützen, wird im System der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren nicht genutzt. Neben der Akkreditierung beziehungsweise der Trägerzulassung liegen keine differenzierenden Informationen über die Performanz der FKS oder der Träger vor.

3.2.4 Verfahren der Maßnahmezulassung

Die AZAV-Maßnahmenzulassung ist erforderlich für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 SGB III (FB 1), die über den Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein gefördert werden. Die Zulassung ist zudem erforderlich für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Vierten Abschnitt des Dritten Kapitels des SGB III, § 81 SGB III (FB 4), die im Gutscheinverfahren angeboten werden. Maßnahmezulassungen gehören zum laufenden Geschäft der FKS. Maßnahmezulassungen müssen monatlich von den FKS an die BA gemeldet werden.

Maßnahmezulassungen erfolgen in der Regel für drei Jahre (siehe aber unten Kapitel 3.2.5 zu Zulassungen für fünf Jahre). Die Dauer der Zulassung bezieht sich auf den Beginn einer Maßnahme. Wird angenommen, dass eine achtwöchige Maßnahme im FB 1 am 20. Januar 2017 für drei Jahre zugelassen wurde, so kann mit dieser Zulassung noch am 19. Januar 2020 ein Kurs begonnen werden.

Einige FKS werben auf Ihren Internetseiten mit einer besonders schnellen Abwicklung von Maßnahmezulassungen (Zulassung innerhalb von zwei Tagen); in

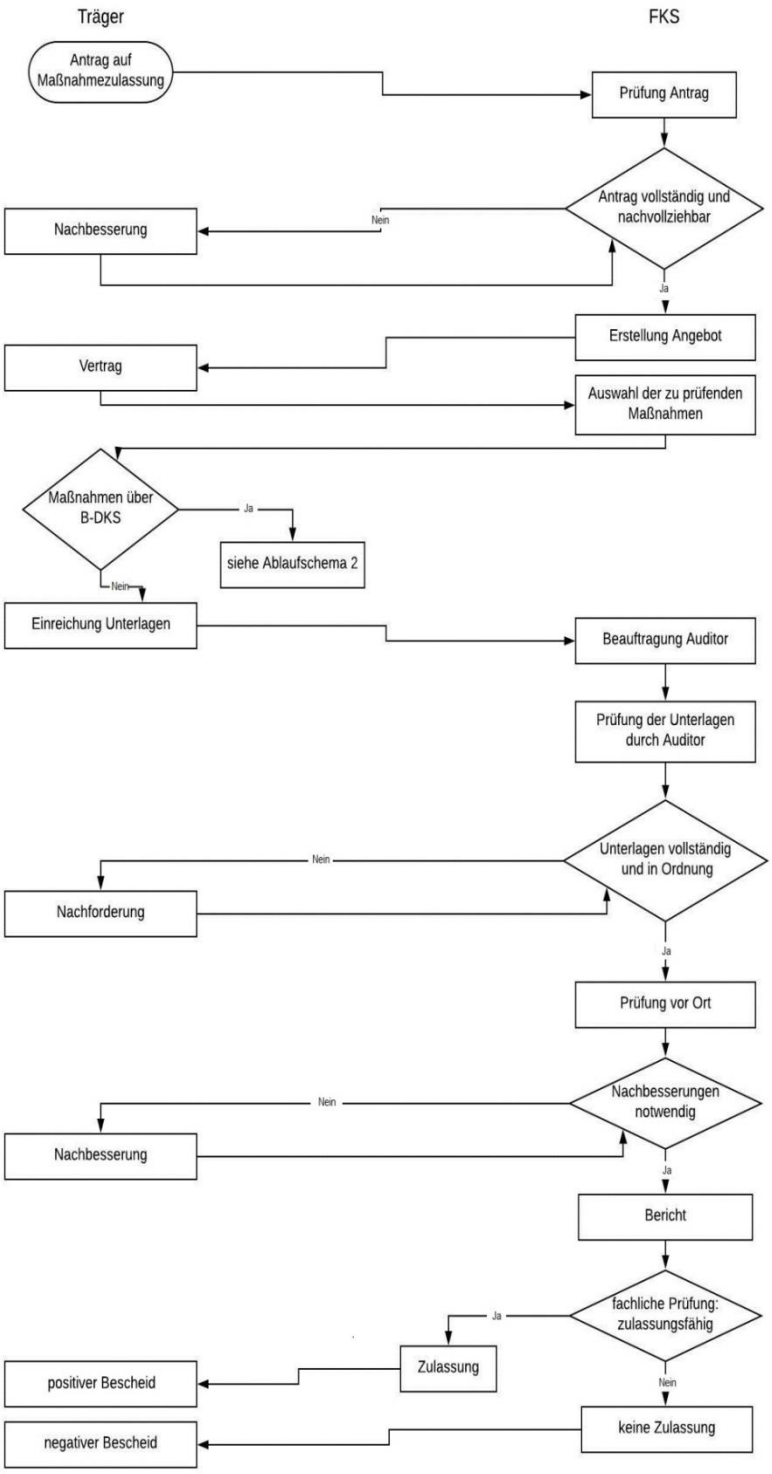
[37] Kurz gesagt geht es bei Signalen in der Informationsökonomik darum, dass in Märkten, bei denen Informationen über die Qualitätsunterschiede von Anbietern fehlen, eine Tendenz besteht, Anbieter hochwertiger Produkte gegenüber Anbietern von Produkten geringer Qualität zu benachteiligen. Das wäre nicht nur ein Problem für die Anbieter hochwertiger Produkte, daraus würde langfristig durch Rückzug der Anbieter von hochwertigen Produkten auch eine (in der Regel unerwünschte) Veränderung des Angebots entstehen. Der Einsatz von Signalen (wie beispielsweise Qualitätszertifikaten), mit denen die Qualitätsunterschiede sichtbar gemacht werden können, steuert diesen Markttendenzen entgegen.

der Regel ist durchschnittlich von einer Bearbeitungszeit von zwei Wochen auszugehen. Prüfgegenstände der Maßnahmezulassung sind:

- standortbezogene Anforderungen in Bezug auf die personelle sowie räumlich-technische Ausstattung;
- Maßnahmeinhalte, Lehrmaterial;
- konzeptionelle und technische Unterstützung der Dozentinnen und Dozenten beziehungsweise des Personals;
- Art der Teilnahmekontrolle;
- Maßnahmen zur Maßnahmeerfolgskontrolle;
- angestrebter Maßnahmeerfolg und Angaben zum Maßnahmeerfolg bei bereits durchgeführten Maßnahmen mit gleicher oder ähnlicher Konzeption;
- Berücksichtigung der Bestimmungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie der Bestimmungen des Datenschutzes;
- Kostenkalkulation und Angemessenheit der Kosten.

Neben diesen allgemeinen Prüfgegenständen der Maßnahmezulassung sind die gegebenenfalls zu beachtenden spezifischen Gegenstände für die Zulassungsverfahren besonders relevant, wie: Das Vorliegen von Berechtigungen und Zulassungen bei Maßnahmen nach § 81 SGB III, die korrekte Einordnung der Maßnahmen im Hinblick auf die AZAV, die korrekte Einordnung von Maßnahmen im Hinblick auf die Klassifikation der Berufe.

Abbildung 29 Darstellung der Maßnahmezulassung im BDKS[38]



Quelle: Eigene Darstellung.

[38] Die Graphik bezieht sich auf Maßnahmen, die innerhalb der BDKS liegen. Die Begrifflichkeit „positiver Bescheid“ bezieht sich nicht auf einen Verwaltungsakt, sondern lediglich auf die getroffene Entscheidung.

Generell erfolgt die Maßnahmeprüfung (im Rahmen der Maßnahmezulassung wie im Rahmen der Trägerzulassung) durch die FKS anhand einer Auswahl aus den vom Träger zur Zulassung eingereichten Maßnahmelisten. Aus den Maßnahmenlisten werden Stichproben gezogen. Für die Stichprobenbildung liegt eine Beiratsempfehlung vor; das Verfahren ist auch im DAkkS-Dokument 71 SD 6 051 festgehalten. Die Grundregel lautet:

Zitat: „Bei einer Gesamtzahl von insgesamt bis zu 30 zur Prüfung vorgelegten Maßnahmen und Maßnahmebausteinen – die Grundgesamtheit ergibt sich aus der Summe an Maßnahmen und Maßnahmebausteinen – wird eine Referenzauswahl in der Höhe von 20 Prozent gezogen; bei einer darüber liegenden Zahl richtet sich die Größe der Stichprobe nach der Quadratwurzel der Gesamtzahl der vorgelegten Maßnahmen und Maßnahmebausteine, aufgerundet auf die nächst größere ganze Zahl."

Es gibt bei der Stichprobenziehung weitere Aspekte zu berücksichtigen. So sind im FB 1 unterschiedliche Zielsetzungen und im FB 4 Maßnahmen für verschiedene Wirtschaftszweige (gewerblich-technischer Bereich, kaufmännischer Bereich, unternehmensbezogene Dienstleistungen, personenbezogene und soziale Dienstleistungen) gesondert zu berücksichtigen. Im FB 1, also bei Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung, ist sicherzustellen, dass mindestens aus jeder Zielsetzung nach § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 SGB III je eine Maßnahme bzw. Maßnahmebaustein geprüft werden. Neben den genannten Aspekten ist auch die Dauer ein Differenzierungsmerkmal zwischen Maßnahmen. Die Berechnungsweise der BDKS wird in der nachfolgenden Infobox dargestellt.

Die BA ermittelt gem. § 180 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB III jährlich die durchschnittlichen Kostensätze, die für die Beurteilung der Angemessenheit der Kosten der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zur Anwendung kommen. In die Ermittlung der BDKS fließen alle für das jeweilige Bildungsziel (Berufsgruppe/-gattung gem. Klassifikation der Berufe (KldB 2010)) von den FKS zugelassenen Weiterbildungsmaßnahmen/-maßnahmebausteine des entsprechenden Kalenderjahres ein.
Die einzelnen Durchschnittswerte bilden sich aus dem jeweiligen Kostensatz pro Unterrichtsstunde pro Teilnehmerin und Teilnehmer einer/s Maßnahme/Maßnahmebausteins in der jeweiligen Berufsgruppe/-gattung. In diesen Kostensatz fließen alle Lehrgangskosten gem. § 84 SGB III ein, dies sind neben den Lehrgangsgebühren auch erforderliche Prüfungsgebühren, Kosten für Lernmittel, Arbeitskleidung und ggf. Prüfstücke sowie Kosten für notwendige Eignungsfeststellung. Grundlegende Voraussetzung für die Bildung eines validen Durchschnittskostensatzes ist es, dass alle Kostensätze unabhängig von der Höhe einfließen; dies entspricht dem Wesen eines Durchschnittskostensatzes. Um

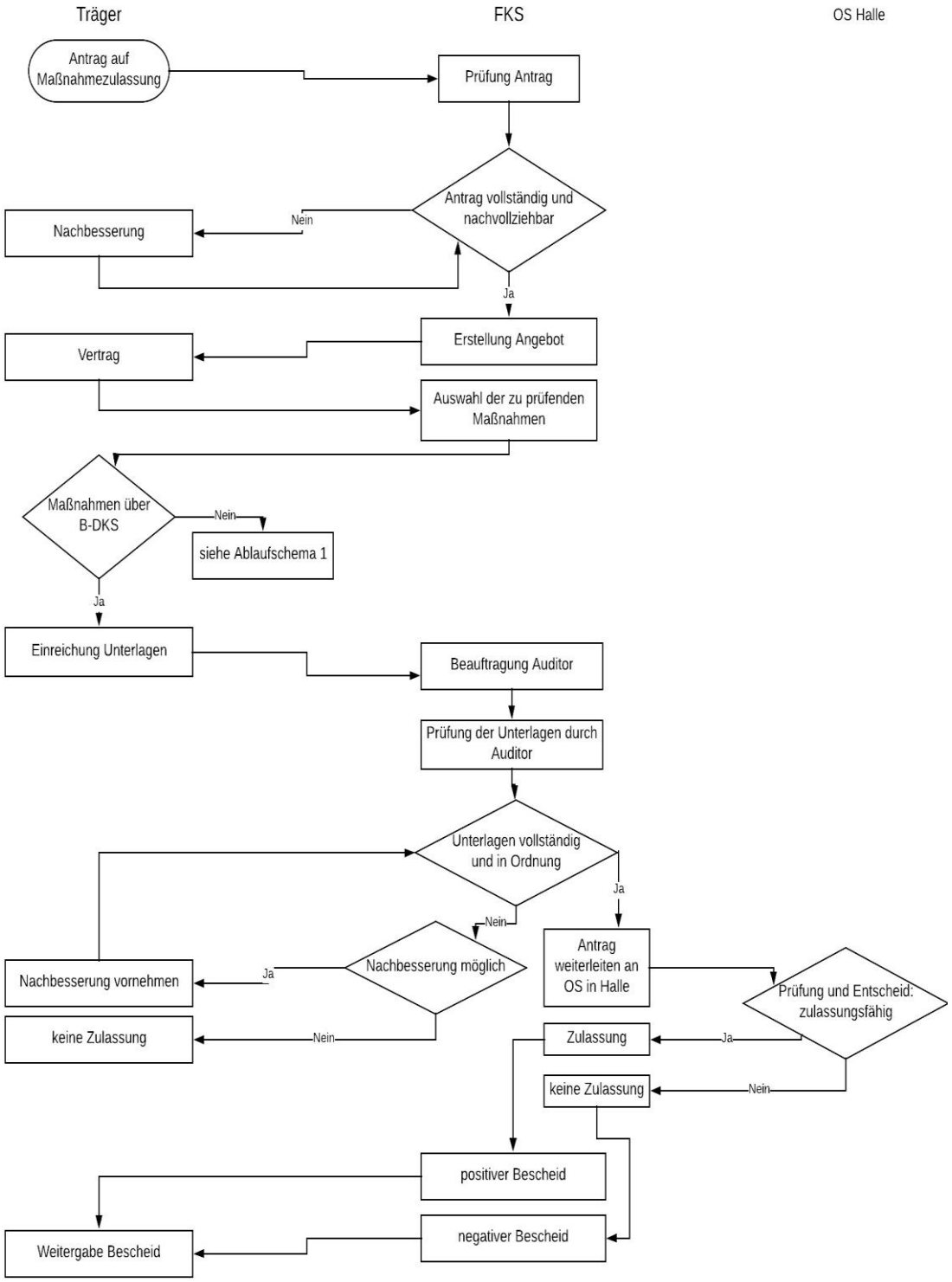
allerdings Verzerrungen zu vermeiden, bleiben Unterrichtskostensätze, die sich z. B. nur aus Lernmitteln bei ansonsten schulgeldfreien Bildungsangeboten ergeben, unberücksichtigt.
Seit 2017 kann gem. § 4 Abs. 2 AZAV bei der Ermittlung der BDKS auch die allgemeine Preisentwicklung berücksichtigt werden.
Sollen Maßnahmen/Maßnahmebausteine, deren Kostensätze über dem jeweiligen BDKS liegen, zugelassen werden, können diese durch die FKS zur Kostenzustimmung gem. § 180 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB III der BA vorgelegt werden. Nach § 4 Abs. 3 AZAV soll die BA ihre Zustimmung von einem besonderen arbeitsmarktlichen Interesse an der Maßnahme und dem Nachweis notwendiger überdurchschnittlicher technischer, organisatorischer oder personeller Aufwendungen für die Durchführung der Maßnahme abhängig machen. Ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse im Sinne der BA ist dann gegeben, wenn der arbeitsmarktliche Nutzen der Maßnahmeförderung und die Qualität der Maßnahme den erhöhten Kostensatz rechtfertigen. Das bedeutet, dass nachvollziehbare Gründe, die einen vom BDKS abweichenden Kostensatz im Einzelfall belegen, im Rahmen des Zustimmungsverfahrens berücksichtigt werden können.
Die BDKS werden gem. § 3 Abs. 2 AZAV jährlich durch die BA veröffentlicht[39].

Maßnahmen, deren Kostenkalkulation über dem BDKS liegen, werden immer vollständig geprüft. Im FB 1 sind die FKS allein für die Zulassung zuständig; dann folgt die Zulassung demselben Schema wie Zulassungen für Maßnahmen mit durchschnittlichen Kosten, sie wird aber als Vollprüfung, ohne Stichprobenziehung, durchgeführt (vgl. Abbildung 30). Ein Beispiel für die Umsetzung bzw. Prüfung der Zulassung durch FKS wurde im Rahmen einer Fallstudie analysiert (vgl. hierzu Kapitel 3.2.5.3).
Im FB 4 (Maßnahmen nach § 81 SGB III) steht die Zulassung unter dem Zustimmungsvorbehalt durch die BA, die durch den OS in Halle ausgeübt wird. Die FKS leitet die Unterlagen von Maßnahmen, die über dem BDKS liegen, an den OS der BA weiter[40]. Der OS bewertet die Angemessenheit der Maßnahmekosten. Geprüft wird, ob die Kosten durch ein besonderes arbeitsmarktliches Interesse und/oder durch einen besonderen technischen, organisatorischen oder personellen Aufwand angemessen begründet sind.

[39] Quelle: Information zur Berechnung der BDKS § 45 SGB III zur Verfügung gestellt durch die BA (AM 41; 23.10.2018).

[40] Der OS ist in Halle an der Saale angesiedelt, weshalb auch häufig davon gesprochen wird, dass man “sich an Halle wendet“.

Abbildung 30 Darstellung der Maßnahmezulassung bei Maßnahmekosten über dem BDKS



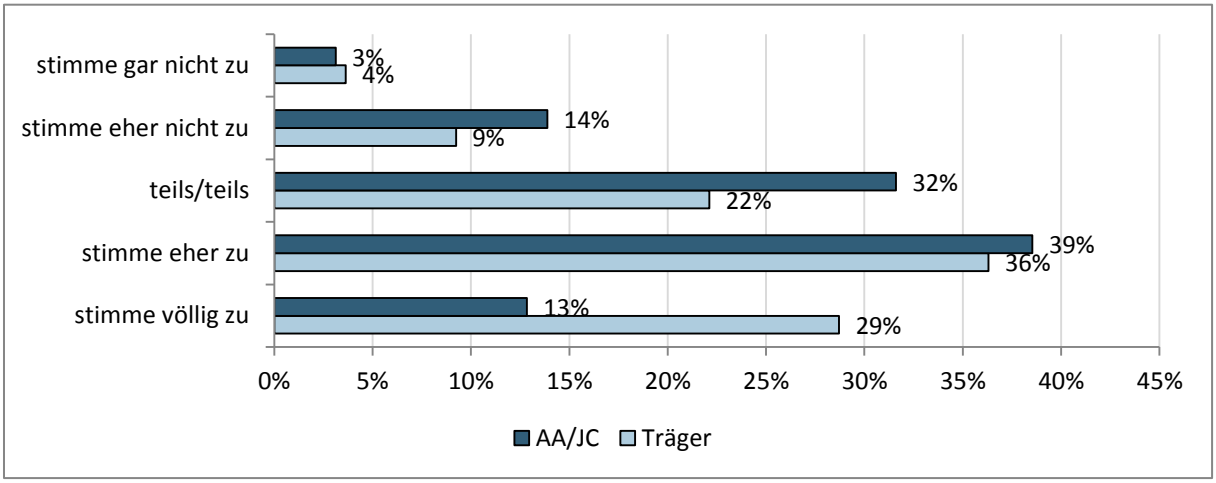
Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.5 Eignung der Maßnahmezulassung aus Sicht der AZAV-Akteure

Im Folgenden werden die Einschätzungen der beteiligten Akteure zur Eignung des AZAV-Systems zur Sicherung der Maßnahmequalität präsentiert[41]. Die Darstellungen fokussieren hier allgemeine Bewertungen der Qualitätswirksamkeit der AZAV sowie Berichte zu häufig auftretenden Problemen bei Maßnahmezulassungen.
Weitere detaillierte Ergebnisse zur Perspektive der Träger und zu den Auswirkungen der AZAV auf die Arbeit der AA/JC werden in den Kapiteln 3.5 und 3.7 dargestellt.

Fast zwei Drittel der Träger (65 Prozent) sind der Auffassung, dass das AZAV-System die Qualität von Maßnahmen fördert (siehe Abbildung 31). Wie bereits bei der Trägerzulassung ist auch bei der Maßnahmezulassung die Einschätzung der AA/JC mit 52 Prozent Zustimmung im Vergleich zur Einschätzung der Träger (65 Prozent Zustimmung) deutlich weniger positiv (siehe Abbildung 31). In beiden Gruppen liegen die Anteile derjenigen, die der Aussage nicht oder eher nicht zustimmen unter 20 Prozent.

Abbildung 31 Das AZAV-System unterstützt die Qualitätssicherung von Maßnahmen (Träger, AA/JC)

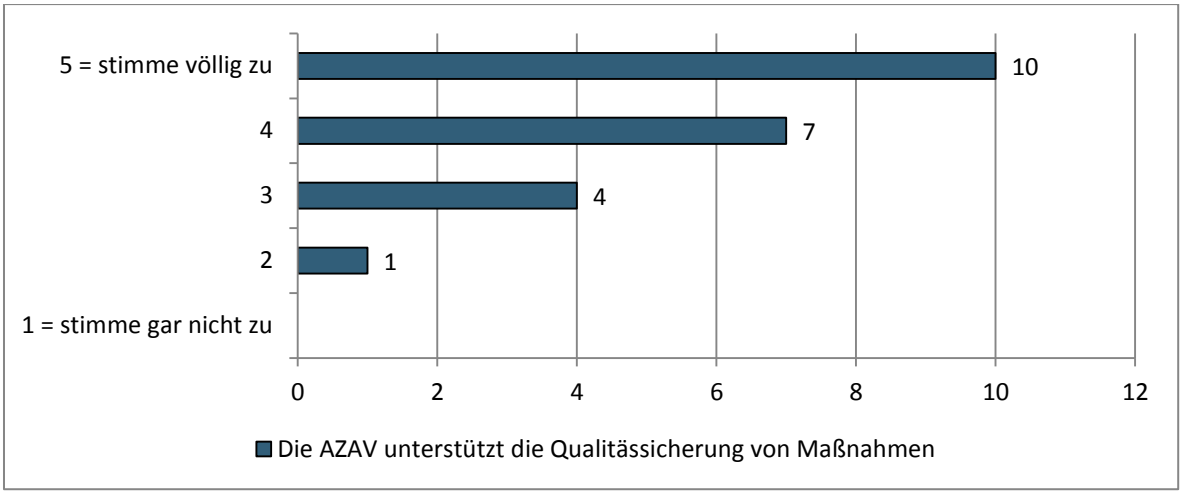


Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 294), AA/JC (n = 290).

Die FKS sind ganz überwiegend der Auffassung, dass die AZAV die Qualität von Maßnahmen unterstützt. Keine FKS stimmt dieser Aussage gar nicht zu, lediglich eine FKS stimmt der Aussage eher nicht zu (siehe Abbildung 32).

[41] Die konzeptionell-strukturelle Eignung der AZAV und ihrer Verfahren wurde bereits in vorhergehenden Kapiteln angesprochen; sie wird zudem in den Kapiteln 3.10 und 3.11 wieder aufgegriffen.

Abbildung 32 Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Maßnahmen (FKS)



Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 22).

Für die Maßnahmezulassungen liegen auch Auskünfte der FKS zu häufig auftretenden Problemen vor. Fachbereichsübergreifend werden folgende Punkte angeführt: Probleme bei der Kalkulation (inklusive Nachweise) sowie QM-Mängel bei der Dokumentation, bei Teilnehmenden-Verträgen und bei der Beobachtung von Eingliederungserfolgen. Zudem werden für FB 1 und 4 Probleme mit der Zuordnung von Maßnahmen zu den FB angeführt[42]. In Bezug auf FB nennen die FKS Fehler bei der Zuordnung von Maßnahmen nach der Klassifikation der Berufe als Problem. Für den FB 1 werden bei Maßnahmen mit gemischten Zielen (Nr. 1 und Nr. 2) ebenfalls Zuordnungsprobleme angeführt.

Auch seitens der AA/JC wurden in der Onlinebefragung Probleme der Maßnahmezulassung in offenen Antworten spezifiziert. Dabei wurde beispielsweise moniert, dass Maßnahmen zugelassen würden, die nicht den rechtlichen Vorgaben entsprächen. Explizit angeführt wurde, dass Maßnahmen, die eigentlich in den FB 4 gehören, fälschlich nach § 45 SGB III im FB 1 zugelassen würden.[43]

Zitate:

> „Nicht alle zugelassenen Maßnahmen sind rechtlich auch umsetzbar." (Nr. 15)
> „Es werden z. T. Maßnahmen zertifiziert, die nicht den gesetzlichen Vorgaben …entsprechen." (Nr. 36)
> „Oft erfolgen Zertifizierungen von nicht förderbaren Weiterbildungen trotz entsprechender bundes- oder landesrechtlicher Regelungen." (Nr. 38)
> „Maßnahmen werden zugelassen, obwohl diese nicht förderfähig gem. §§ 81 ff. SGB III sind." (Nr. 40)

[42] Diese Zuordnungsprobleme finden sich auch im Prüfbericht der DAkkS für das Jahr 2016.
[43] Im Prüfbericht der DAkkS bildet sich dieses Problem nicht ab.

Zudem haben sich die Befragten kritisch zur Referenzauswahl bei der Maßnahmezulassung geäußert:

Zitat: „Die Referenzauswahl bei der Prüfung eingereichter Maßnahmen ist schädlich. Eigentliche MAT[44]-Inhalte werden als FbW[45]-Maßnahmen zertifiziert und umgekehrt. MAT werden nach falscher gesetzlicher Grundlage zertifiziert. Qualität der Zertifikate lässt zu wünschen übrig: Dauer der Gültigkeit des Zertifikates stimmt nicht mit den Anlagen überein; Zugangsvoraussetzungen werden als Bildungsziel beschrieben; Vorgaben von Regelverweildauern entsprechen nicht der Praxis; unklare Angaben zur Unterrichtsform; Nichtnachvollziehbarkeit der Kosten, gleiche Kosten bei unterschiedlichen Unterrichtsformen, wie z. B. Telelearning von zu Hause und Präsenzunterricht." (Nr. 97)

Der Hinweis auf die Referenzauswahl, das Stichprobenverfahren der Maßnahmezulassung, ist hier besonders hervorzuheben. In dem Zitat wird gesagt, dass Zulassungsfehler passieren würden, weil durch das Verfahren der Stichprobenprüfung Maßnahmen ohne direkte Prüfung zugelassen werden[46]. Seitens des PD AMDL wurde in Gesprächen hervorgehoben, dass der PD viele Probleme feststellen würde, dass diese aber in der Regel nicht in Maßnahmen aufträten, die tatsächlich durch eine FKS geprüft wurden. Nach Auffassung des PD AMDL ist das Stichprobenverfahren als Problem der Maßnahmezulassung anzusehen. Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass seitens der BA und der AA/JC mit Blick auf die qualitätssichernde Wirkung der Maßnahmezulassung Vorbehalte bestehen.

Kurz gefasst zur generellen Eignung der Maßnahmenzulassung:

- Die AZAV sichert aus Sicht der Mehrheit der Akteure die Maßnahmequalität.
- Vorbehalte werden vorrangig von der BA geäußert.
- Zuordnungsprobleme zu den FB und Förderzielen kommen, in der Wahrnehmung der befragten Akteure, gehäuft vor.
- Der Grund wird in Wissenslücken zur AZAV bei Trägern gesehen.

Im Folgenden werden einige Besonderheiten von Maßnahmezulassungen sowie Fragen der Zulassung besonderer Maßnahmeformen näher betrachtet.

---

[44] MAT = Maßnahmen bei einem Träger.

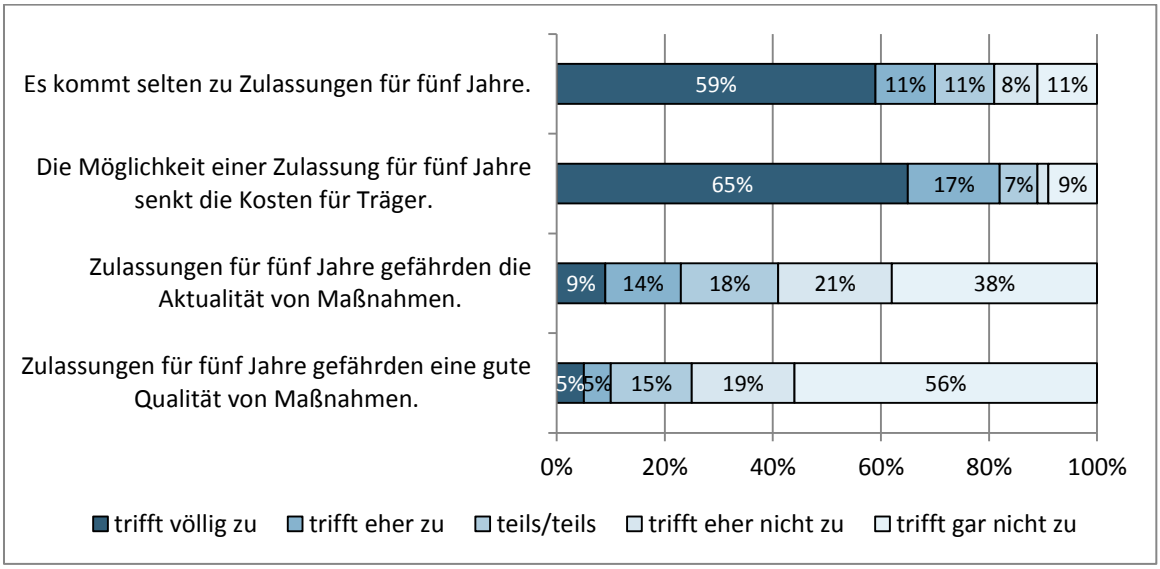
[45] FbW= Förderung der beruflichen Weiterbildung.

[46] In QM-Prüfungen wird üblicherweise vor der Prüfung angegeben, welche Fälle angesehen werden sollen. Es wird also keine überraschende Stichprobe vor Ort gezogen. Dies geht auch deshalb nicht, weil sich die Prüfer mit den Prüffällen intensiv befassen müssen, was eine entsprechende Vorarbeit erfordert. Auch führen Mängel in den geprüften Fällen nicht unbedingt dazu, dass die gesamte Liste zurückgewiesen wird. Solche Folgen drohen aber, wenn einer Maßnahme die Zulassung entzogen wird (siehe die Beiratsempfehlung zur Referenzauswahl).

3.2.5.1 Maßnahmezulassungen für fünf Jahre

Maßnahmezulassungen erfolgen in der Regel für drei Jahre. Es besteht aber die Möglichkeit der Zulassung für fünf Jahre, wenn die Maßnahme so beschaffen ist, dass man erwarten kann, dass sie auch in fünf Jahren noch aktuell ist.
In der Wahrnehmung der Mehrzahl der befragten Träger, wie auch in der Wahrnehmung von FKS, kommt es generell selten zu Maßnahmezulassungen für fünf Jahre (siehe Abbildung 33). Träger sehen aber in Zulassungen für fünf Jahre kein Problem für die Qualität der Maßnahmen. Zudem gehen sie davon aus, dass mit solchen Zulassungen die Kosten für Träger gesenkt werden könnten.
Dass Träger dennoch darauf verzichten, Zulassungen für fünf Jahre anzustreben, kann in der Erwartung von Kostenentwicklungen begründet sein: Zwar ist die Zulassung durch die längere Gültigkeit günstiger, aber zugleich kann der Träger die Maßnahme in den fünf Jahren auch nur zu denselben Bedingungen und zu denselben Kostensätzen anbieten, wie sie anfangs geplant wurde. Damit kann aus dem Kostenvorteil ein Nachteil werden.

Abbildung 33 Maßnahmezulassung für fünf Jahre aus Sicht der Träger



Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 293).

Anders als die Wahrnehmung der befragten Träger vermuten lässt, sind Maßnahmezulassungen für fünf Jahre tatsächlich aber nicht selten. In der Onlinebefragung der Träger wurde auch nach dem Anteil der Zulassungen für fünf Jahre an allen Maßnahmezulassungen der Träger gefragt. Insgesamt wurden durch die befragten Träger im Jahr 2017 rund 22.317 Maßnahmen zugelassen, darunter 5.148 (23 Prozent) für fünf Jahre.

Von den Trägern haben 42 Prozent angegeben, dass bei ihren zugelassenen Maßnahmen keine Zulassung für fünf Jahre dabei wäre. Auf der anderen Seite haben

16 Prozent der befragten Träger angegeben, dass all ihre Maßnahmezulassungen für fünf Jahre erfolgt wären. Bei 25 Prozent der befragten Träger liegt der Anteil der fünfjährigen Zulassungen bei über 60 Prozent. Offenbar sind Zulassungen für fünf Jahre ungleichmäßig über das Trägerfeld verteilt.

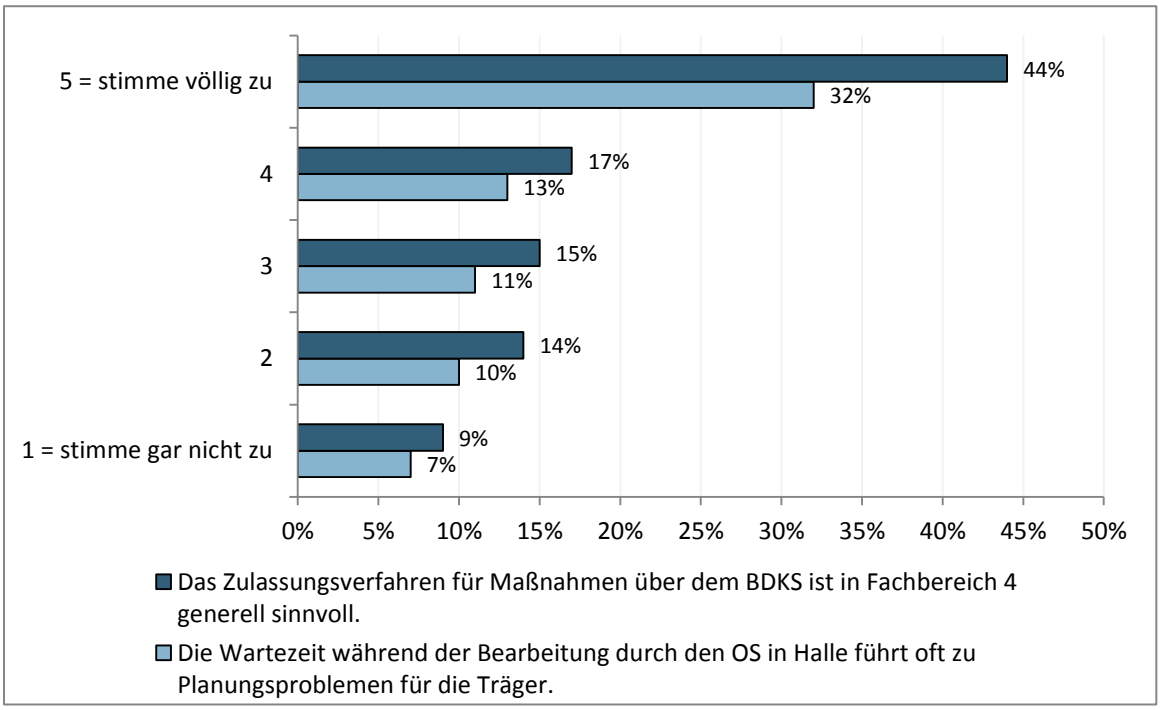
Kurz gefasst zur Fünf-Jahres-Zulassung:

- Eine längere Zulassungsdauer hat nach Auffassung der Befragten keinen Einfluss auf die Qualitätssicherung.
- Fünf-Jahres-Zulassungen kommen häufig vor. Rund ein Viertel aller Maßnahmen, die von den befragten Trägern angeboten werden, sind für fünf Jahre zugelassen. Sie sind aber ungleichmäßig auf Träger verteilt.

3.2.5.2 Maßnahmen über dem Bundesdurchschnittskostensatz im Fachbereich 4

Wie in Kapitel 3.2.4 ausgeführt, besteht für Träger die Möglichkeit, Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kostensätzen zuzulassen. Im FB 4 besteht der Zustimmungsvorbehalt der BA (ausgeübt durch den OS in Halle). In verschiedenen Experteninterviews wie auch in den Fallstudien wurde das Zulassungsverfahren für Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im FB 4 als Problem eingestuft. Das Verfahren wird von Trägern als unkalkulierbar, aufwändig und teuer eingeschätzt. Viele Träger vermeiden die Zulassung von Maßnahmen über dem BDKS (siehe dazu die ausführlichen Darstellungen in Kapitel 3.7.3). Die generelle Einstellung der Träger zum Zulassungsverfahren für Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im FB 4 hat eine deutliche Tendenz: Rund 60 Prozent betrachten das Verfahren als sinnvoll, 23 Prozent lehnen es ab (siehe Abbildung 34). Negativ sind dagegen die Einschätzungen zur Dauer des Verfahrens: 55 Prozent der befragten Träger halten die Wartezeit für zu lang.

Abbildung 34 Bewertung des Zulassungsverfahrens für Maßnahmen mit Kosten über dem BDKS im FB 4 seitens der Träger



Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 240).

Verschiedentlich wurde in den Interviews und in der Onlinebefragung über schlechte Erfahrungen mit FKS berichtet. Einzelne FKS würden sich nicht um das Verfahren zur Einholung der Kostenzustimmung kümmern, sie würden Anträge nur durchreichen und selbst dabei gar nicht mitwirken (detaillierte Darstellungen zu diesen Themen finden sich in Kapitel 3.7.3). Seitens des OS wurde im Experteninterview eine durchschnittlich schlechte Qualität der zur Zustimmungsprüfung vorgelegten Anträge auf Maßnahmezulassung beklagt.

Kurz gefasst zur Zulassung von über dem BDKS liegenden Maßnahmen im FB 4:

- Träger vermeiden es, Zulassung für Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im FB 4 zu beantragen. Das Verfahren wird generell für sinnvoll gehalten.
- Die Wartezeiten bis zur Zustimmung sind in der Wahrnehmung der Träger zu lang.
- Die Träger berichten von schlechten Erfahrungen mit FKS: Es würde an Unterstützung für Anträge auf Kostenzustimmung mangeln.
- Der OS der BA konstatiert eine schlechte Qualität bei vielen Anträgen.

3.2.5.3 Maßnahmen über dem Bundesdurchschnittskostensatz im Fachbereich 1

Anders als im FB 4 stehen Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im FB 1 nicht unter Zustimmungsvorbehalt durch die BA. Die Zulassung erfolgt durch die FKS. Im Evaluationsprojekt haben sich in den Interviews bereits Hinweise auf Herausforderungen in der Vorgehensweise bei der Zustimmung gezeigt. In vertiefenden Fallstudien wurde das Verfahren sowohl aus Sicht der Träger als auch der FKS genauer analysiert.

In den Fallstudien wurde seitens der Träger hervorgehoben, dass die Nachweispflicht in diesen Verfahren im Laufe der Jahre zugenommen habe (Fallstudie Maßnahmen 3). Zu jedem Posten der Kalkulation seien inzwischen Begründungen zu verfassen und Nachweise zu erbringen:

- Bei Räumen müsse belegt werden, wie sich der Quadratmeterpreis errechnet.
- Gehälter seien wenig strittig, wenn man direkt nachweise, dass die Gehälter tatsächlich so gezahlt werden.
- Bei Telefon- und Internetkosten gäbe es viele Nachfragen, das könne man aber erklären.
- Kosten für Marketing und Kundencenter müssten begründet und nachgewiesen werden.
- Belege für Kosten der Arbeitskleidung müssten vorgelegt werden.

Mit Belegen ließen sich die FKS in der Regel überzeugen, Begründungen hingegen würden nicht immer akzeptiert.

Wie in der Beiratsempfehlung zur Maßnahmekalkulation (gültig ab 18.1.17) verlangt, hat die in der Fallstudie analysierte FKS ein Prüfschema zur Bewertung von Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten entwickelt (Experteninterviews Phase II, 3). Damit belegt sie ein systematisches Vorgehen, stellt Nachvollziehbarkeit her und gewährleistet Gleichbehandlung. Der Unterschied zwischen Maßnahmezulassung mit durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Kosten liegt nach Auskunft der befragten FKS im Umfang der nachzuweisenden Unterlagen. Grundsätzlich würde die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in FB 1 durch die FKS auch nicht anders laufen als in FB 4 durch den OS in Halle. Grundlage dafür sei in jedem Fall die Modellkalkulation der BA, das heißt, verlangt wird eine Aufgliederung der Kostenkalkulation entsprechend der BA-Vorgabe. Die Prüfung der Angemessenheit der Kosten würde man auch ähnlich durchführen wie der OS in Halle: Die FKS hat eine Vorstellung über Zielkorridore im Hinblick auf die prozentuale Verteilung der Kosten. Liegen die Kosten außerhalb dieses Rahmens, wird die Berechtigung der Kostenkalkulation weiter geprüft. Generell sei dabei die

Erfahrung der FKS wichtig und man würde viel vergleichen. Dabei würde man aber auch an Grenzen stoßen: Lokale Mietspiegel sind meist verfügbar, aber wenn es darum geht, was Dozentinnen und Dozenten in Leipzig oder Köln durchschnittlich verdienen, dann würde es schwierig, da habe die FKS keinen Zugriff auf Daten. Berücksichtigt werden müsse auch, dass Vergleichsgrößen im Einzelfall in die Irre führen können. Beispiel Mietspiegel: Wer neu am Markt ist, kann höhere Mietkosten haben als jemand, der schon lange am Markt ist.

Bei Honoraren für Dozentinnen und Dozenten würde man merken, wenn irgendwo etwas auftritt, das auch von Trägern als Standard genommen werden kann, wie zum Beispiel DaZ-Dozentinnen und DaZ-Dozenten[47] an Volkshochschulen. Deren aktuelle Honorare werden zum Vorbild genommen; wenn deren Kosten steigen, dann gehen die Kosten auch bei Maßnahmen hoch. Auch an dem, was der OS in Halle akzeptiert, würde man sich orientieren. Es ginge tatsächlich oft um Erfahrungswerte. Wirklich harte Daten, an denen sich eine FKS orientieren könne, gäbe es meist nicht.

Verträge mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern würden eingesehen, das würde auch die DAkkS verlangen, die FKS müsse also diese Nachweise fordern. Pauschale und anonyme Kostenangaben für das Personal seien nicht zu akzeptieren. Man würde durch die Einsicht in Verträge und Honorarabrechnungen zwar Einblick in sensible Daten bekommen, das wäre heikel, aber man würde es machen. Ebenso müssten auch für die anderen Kosten Belege vorgelegt werden. Die FKS überprüft aber nicht systematisch, ob beispielsweise beim Personal auch alles wirklich so realisiert wird, wie angegeben, ob also die Höhe der Zahlung und der Personaleinsatz übereinstimmten. Den Anteil von Maßnahmezulassung über dem BDKS schätzt die in der Fallstudie befragte FKS auf circa zehn Prozent.

Die Fallstudie zeigt, dass Kostenkalkulationen im FB 1 generell und insbesondere bei Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten von den FKS in der Regel so geprüft werden, wie es den aktuellen Vorgaben im System der AZAV entspricht. Besonders hervorzuheben ist, dass die Prüfungen von Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im FB 4 durch den OS in Halle für die Prüfung von Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im FB 1 ein Vorbild darstellen und dass die Orientierungshilfen, die für den FB 4 entwickelt wurden, auch für den FB 1 nützlich sind.

[47] DaZ = Deutsch als Zweitsprache.

Kurz gefasst zur Zulassung von über dem BDKS liegenden Maßnahmen im FB 1:

- Die Nachweispflicht für die Zulassung hat auch für Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im FB 1 zugenommen.
- Belege werden von FKS in der Regel akzeptiert, Begründungen genügen den FKS häufig nicht.
- Die Prüfung erfordert viel Erfahrungswissen seitens der FKS.
- FKS orientieren sich bei der Zulassung von Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im FB 1 am Verfahren für den FB 4 des OS in Halle.

3.2.5.4 Berufsanschlussfähige Teilqualifizierung

Seit mehreren Jahren werden modulare Qualifizierungskonzepte in verschiedenen Initiativen erprobt und angewendet. Beispiele hierfür sind berufsanschlussfähige TQ der BA oder die TQ der Arbeitgeberinitiative. Im engeren Sinn meint Modularisierung die Gliederung der Inhalte geregelter Ausbildungsberufe in einzelne Teile, die sich in ihrer Gesamtheit zu einem Berufsbild zusammensetzen. TQ verfolgen dabei das Ziel einer berufsanschlussfähigen Qualifizierung, die im besten Fall bis zum Berufsabschluss führen kann. TQ sind also einzelne Weiterbildungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen, die in der Gesamtheit alle Inhalte einer normalen Ausbildung abdecken. Zum Ende eines jeden Bausteins erhalten Teilnehmende einen Nachweis der erbrachten Leistungen. Im direkten Anschluss kann das nächste Modul begonnen oder eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden.

Die Arbeitsvermittlung kann die Teilnahme an den Modulen im Rahmen der beruflichen Weiterbildung fördern. Bildungsgutscheine werden in der Regel für die einzelnen Module ausgestellt. Sofern der Träger sämtliche Module in einer Reihe anbietet, kann der Bildungsgutschein auch für die Gesamtdauer ausgestellt werden; dies ist aber keine übliche Vorgehensweise. Modulare Qualifizierungen unterliegen einer Maßnahmezulassung.

Modulare AMDL wurden insbesondere in Experteninterviews mit der DAkkS und der BA als im Rahmen der AZAV klärungsbedürftiger Bereich angesprochen, weshalb im Rahmen einer Fallstudie ein Träger zu seinen Erfahrungen mit der Zulassung von TQ-Maßnahmen befragt wurde.

Seitens des befragten Trägers wird erwartet, dass TQ im Bereich der Weiterbildung an Bedeutung gewinnen werden. Ein Hindernis wäre aber, dass es derzeit bei Kammern noch wenig Akzeptanz für TQ gäbe. Man bräuchte gute Beispiele, mit denen die Wirksamkeit gezeigt werden könne. Insgesamt sei die Maßnahmezulassung wenig problematisch. Bei der Zulassung der jüngsten TQ-

Maßnahme habe es aber eine kritische Phase gegeben, weil der Träger nach Auffassung der FKS alle fünf TQ eines Berufsbildes auf einmal zulassen sollte. Es sei nicht leicht gewesen, der FKS (sowie auch dem JC) zu vermitteln, dass diese Forderung an der Realität vorbeigehen würde. Natürlich könne man die Gesamtmaßnahme konzipieren, eine Zulassung aller Teile sei für den Träger aber nicht sinnvoll, weil man im Voraus nicht wissen könne, ob für alle Teile genügend Teilnehmende gefunden werden könnten. Typischerweise wechseln bei TQ nach Abschluss jeder Phase Teilnehmende in Beschäftigung. Dies sei gerade das Besondere an dem Konzept der TQ-Maßnahmen.

Auch das Sprachniveau der Zielgruppe sei bei der Zulassung ein Problem gewesen. Der Träger habe B1 ansetzen wollen und wäre davon ausgegangen, dass die Teilnehmenden im Lauf der Maßnahmeteilnahme B2 erreichen würden. Aber das JC habe dies abgelehnt: Unter B2 gäbe es keine Maßnahme (das war nach der Zulassung durch die FKS). B2 zu verlangen sei ein Spezifikum vor Ort; es gäbe dazu keine allgemeine Regel und als Träger habe man sich bei der Konzipierung der Maßnahme auch an Beispielen orientiert.

In der Fallstudie wurde seitens des Trägers betont, dass man solche Maßnahmen auch als „einfache“ Weiterbildungsmaßnahme und mit dem Ziel der externen Prüfung anbieten könne. Finanzierbar wäre das, aber die Teilnehmenden bekämen dann ausschließlich eine Teilnahmebescheinigung eines Trägers statt eines anerkannten Zertifikats.

Während in der Fallstudie zu TQ der Eindruck entsteht, dass TQ-Maßnahmen keine grundlegenden Probleme verursachen würden, wurden TQ seitens der DAkkS als Bereich eingeschätzt, bei dem Regelungsbedarf bestehen würde: Hier könne derzeit jeder Träger anbieten, was er möchte. FKS hätten kaum eine Grundlage zur Prüfung. Kriterien lägen seitens der BA in Form der sogenannten Konstruktionsprinzipien vor, die jedoch nicht verbindlich seien. Es würde im Rahmen der AZAV also an verbindlichen Vorgaben fehlen, die eine einheitliche Prüfung durch FKS sicherstellen.

Zitate:

> „Wann wird aus einem Lehrgang eine TQ? Und (…) was unterscheidet die gute von der weniger guten TQ? Da gibt es keinerlei offizielle Richtlinie oder Präzisierung. (…) Natürlich könnte eine Fachkundige Stelle sagen, sie macht …für sich einen Katalog mit ihren Erwartungen an eine TQ. Das führt aber natürlich dazu, dass eventuell der Träger sagt, das ist mir aber zu anspruchsvoll, da gehe ich woanders hin. Und dann hat man dieses Ausweichverhalten. (…) Es gibt da ein … Eckpunktepapier [von der BA] zu den Konstruktionsprinzipien, aber da fragen die Träger schon, welche Rechtsqualität hat das? (…) Man muss das über die gesamte Strecke mit einem einheitlichen Dokument regeln.“ (Interview 16)

> „Der Beirat kann und sollte Kriterien festschreiben, was bei einer Maßnahme, die auf einen Abschluss hinführt, gegeben sein muss. Das wäre für TQ dann auch relevant. Die BA hat dafür Konstruktionsprinzipien entwickelt. Die legt sie zugrunde, wenn sie fördert. (…) [Aber] wie will die BA das nachhalten? Gäbe es eine Empfehlung dazu, dann müssten sich die FKS daran orientieren und dann tun sie es auch.“ (Interview 8)

TQ gehören zu neueren Maßnahmetypen, bei denen nicht völlig klar ist, ob für sie in das AZAV-System gesonderte Regelungen eingefügt werden müssten. Zwar gibt es Orientierungen in Form eines Eckpunktepapiers, doch ist dies kein Dokument, an das sich FKS halten müssen. Dadurch liegt es im Rahmen des Möglichen, dass TQ zugelassen werden, die den Ausbildungsanforderungen nicht genügen. Es läge dann bei den Stellen, die Bildungsgutscheine ausgeben, zu kontrollieren, ob ein TQ-Angebot auch aus Sicht der BA als solches angesehen werden kann. Theoretisch ist nicht auszuschließen, dass Maßnahmen durchgeführt werden, die den Anforderungen nicht genügen. In rechtlicher Hinsicht würde damit eine schwierige Situation im Hinblick auf die Verantwortungsfrage entstehen.

Kurz gefasst zur Zulassung von Teilqualifizierungen:

- Die Modularisierung von Maßnahmen wird aufgrund der Konzeption von bedarfsgerechten Maßnahmen zunehmen.
- Es fehlt an verbindlichen Vorgaben für FKS, die ein einheitliches Vorgehen sicherstellen.

3.2.5.5 Blended Learning

Auch Blended Learning gehört zu den neueren Maßnahmetypen im Bereich der AMDL. Blended Learning bezeichnet Weiterbildungsformate, bei denen E-Learning und Präsenzveranstaltungen kombiniert werden. Die Ausgestaltung von Blended Learning kann sehr unterschiedlich sein, entscheidend ist aber, dass es sich nicht um reine Selbstlernkurse handelt und dass Tutoren die Lernenden, in der einen oder anderen Form, begleiten. Nach der Studie „Weiterbildung in Deutschland 2016" der TNS Infratest (im Auftrag der Studiengemeinschaft Darmstadt) sehen 74 Prozent der befragten Personalverantwortlichen Blended Learning als für Berufstätige geeignete Weiterbildungsform an.
Das neue Qualifizierungschancengesetz weitet die Weiterbildungsförderung auf die Zielgruppe der Beschäftigten aus[48]. Im Zuge der Digitalisierung und zunehmenden

[48] „Beschäftigte erhalten grundsätzlich Zugang zur Weiterbildungsförderung auch unabhängig von Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße, wenn sie als Folge des digitalen Strukturwandels Weiterbildungsbedarf haben

Kompetenzen im Umgang mit digitalen Medien in der Bevölkerung ist davon auszugehen, dass die Bedeutung von Blended Learning (wie auch von TQ) in der Weiterbildung steigen wird.

Der Umgang mit Blended-Learning-Maßnahmen im AZAV-System wurde in den Experteninterviews seitens der DAkkS und der BA als klärungsbedürftig angesehen. Deshalb wurde zu diesem Thema eine Fallstudie zur Erkundung der Erfahrungen von Trägern mit der Zulassung von Blended-Learning-Maßnahmen durchgeführt. Der in der Fallstudie befragte Träger arbeitet bereits seit 2007 mit Blended-Learning-Maßnahmen. Man war also bereits bei der AZWV dabei; die Umstellung auf die AZAV wurde als problemlos wahrgenommen. Die Zulassung für Blended-Learning-Maßnahmen wäre auch nicht anders als bei reinen Präsenzmaßnahmen und kaum problematisch. Bei den Maßnahmen wäre anfangs allerdings der Denkansatz des überregionalen Angebotes für die FKS ein Problem gewesen. Das konnte aber in den Vor-Ort-Audits geklärt werden. Die Audits wären für den Träger anfangs ein Gewinn gewesen, man hätte dabei etwas dazu gelernt. Inzwischen sei das aber Routine.
Mit den Kammern wäre es schwieriger gewesen. Man hätte viel Aufklärungsarbeit leisten müssen, es wäre aber gelungen, die anderen Akteure mitzunehmen.
Die mit der AZAV verbundenen Erfordernisse würden allerdings einen erheblichen organisatorischen Aufwand bedeuteten: Es müsse für jeden einzelnen Teilnehmenden die komplette Dokumentation (Anwesenheitsdokumentation, Klassenbuchdokumentation etc.) verfügbar sein. Damit sei ein erheblicher technischer Aufwand verbunden. Anfangs habe man als Träger viel händisch machen müssen, weil technische Lösungen noch nicht zur Verfügung standen.
Ein Problem bestünde bei der bundesweiten Zulassung, wenn Ausbildungsberechtigungen vorliegen müssen. Manche Kammern würden nur dann die Erteilung einer Berechtigung prüfen, wenn auch Teilnehmende für die Maßnahme genannt werden können. Die AA wolle aber erst den Nachweis, bevor sie Bildungsgutscheine ausstellt. Da drehe man sich im Kreis.

Die Fallstudie legt den Schluss nahe, dass die Zulassung von Blended-Learning-Maßnahmen im AZAV-System keine grundlegenden Schwierigkeiten machen würde. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Blended-Learning wird einigen Akteuren allerdings bewusst, dass keine genauen Vorstellungen darüber existieren, wie sich diese Maßnahmen in das System der AZAV und ihrer Verfahren einfügen. In einem Experteninterview wurden einige der offenen Fragen thematisiert: Im Rahmen der

---

oder in sonstiger Weise von Strukturwandel betroffen sind. Der Ausbau der Förderung richtet sich auch an diejenigen, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben." Quelle: https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Qualifizierungsoffensive/qualifizierungsoffensive-artikel.html (Zugriff 20.2.2019).

Zulassung nach AZAV fehlen explizit auf Blended-Learning-Maßnahmen zugeschnittene Qualitätsmaßstäbe sowie Vorgaben für die Kostenkalkulation.

Zitat: „Also gerade bei diesen Online-Weiterbildungen. Es ist sehr, sehr schwierig, dort die Qualität zu messen und nachzuhalten (…). Zu unterscheiden, was es für Onlineangebote sind: Wenn ich einen virtuellen Präsenzunterricht habe, …dann habe ich eine Unterrichtsdokumentation, …dann haben wir keine großen Unterschiede [zu einer Präsenzmaßnahme]. Wir haben [aber auch] Unterrichtsformen, wo das Ganze eher ein Selbstlernmodul ist. (…) Und da haben wir ja schon das erste Problem, dass wir gar nichts über … den Personaleinsatz wissen. (…)
Wenn wir betrachten, wo wir hingehen werden, wird das methodisch gesehen, denke ich, immer stärker in den Vordergrund kommen, (…) die Methode Blended Learning. Und wir fühlen uns da … nicht gut aufgestellt. Nicht weil wir es nicht könnten, sondern weil auch die Handhabe und die Spezifika z. B. in der AZAV fehlen, also die Rahmenbedingungen fehlen.“ (Interview 2)

Für Blended Learning gibt es zwar Qualitätsstandards, aber diese wurden außerhalb des AZAV-Systems formuliert.[49] In der Praxis sind sie für die Anbieter solcher Maßnahmen durchaus relevant, möglicherweise orientieren sich auch Auditorinnen und Auditoren in Trägerzulassungsverfahren daran, aber ein expliziter Einbezug dieser Maßnahmeformate in das AZAV-System (beispielsweise in Form einer Beiratsempfehlung) hat bislang nicht stattgefunden. Anders als beim Beispiel TQ könnte hier ein Bezug auf die außerhalb der AZAV bereits vorliegenden Qualitätsnormen eine Lösung des Problems darstellen.

Kurz gefasst zur Zulassung von Blended-Learning-Angeboten:

- Die Relevanz dieser Weiterbildungsformate wird zunehmen.
- Generell ist die Zulassung solcher Angebote nach der AZAV möglich.
- Es fehlt an verbindlichen Vorgaben vor allem mit Blick auf die Kalkulation.

3.2.6 Interpretationsspielräume und Festlegungen

Die Darstellungen zu den Verfahren der Maßnahmezulassung haben einen Eindruck davon vermittelt, wie FKS und Träger konkrete Aufgaben zwischen dem System der

[49] Die Public Available Specification (PAS) 1032-1:2004 (D) beschreibt Prozesse der Planung, Entwicklung, Durchführung und Evaluation von Bildungsangeboten unter besonderer Berücksichtigung von E-Learning. Die wesentlichen Inhalte der PAS finden sich inzwischen auch in der Din ISO 29990:2010 wieder (insbesondere im Abschnitt 3). Die DIN Norm ISO 29990 ist allerdings generell auf Lerndienstleister und Lerndienstleistungen bezogen.

AZAV und der Leistungserbringung im Bereich der AMDL lösen. An den Fallstudien wird deutlich, wie die Akteure für ihre Arbeit Strategien und Routinen entwickeln, die es ihnen ermöglichen, unterschiedliche Anforderungen in Einklang zu bringen und zielgerichtet zu agieren.

Für erfolgreiches Handeln müssen aber auch bestimmte Bedingungen gegeben sein. Um Konformität mit der AZAV herzustellen, benötigen Akteure Informationen dazu, welche Konformitätskriterien anzuwenden sind. Im Evaluationsprojekt trat eine Frage durchgehend als ungeklärt auf: Wie konkret können und sollten die Regelungen sein, damit sie ausreichend Orientierung für die Entwicklung von Maßnahmen und für die Konformitätsprüfung bieten, ohne andererseits die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Systems zu beeinträchtigen?

Interpretationsspielräume sind in den Experteninterviews häufig thematisiert worden. Bei fehlenden Festlegungen kommt es zu Unterschieden in der Umsetzung der AZAV, was seitens der BA als Problem gesehen wird. Durch einheitliche Verfahrensweisen würde man die Orientierungsmöglichkeiten für Träger verbessern und die Erwartungssicherheit erhöhen. Der Wunsch nach mehr verbindlichen Regelungen wurde auch seitens der FKS geäußert.
Demgegenüber wurde in allen verschiedenen Akteursgruppen aber auch betont, dass Interpretationsspielräume nicht nur unvermeidbar wären, sondern dass sie als ein positiv zu bewertendes Merkmal des AZAV-Systems anzusehen wären. Durch sie würden fachspezifische Umsetzungen ermöglicht und sie könnten generell die Flexibilität des Systems unterstützen. Aus dieser Perspektive wird es als Problem angesehen, wenn Interpretationsspielräume nicht genutzt werden. Wegen der grundlegenden Bedeutung dieses Themas werden im Folgenden die verschiedenen Positionen ausführlich dargestellt.

Seitens der FKS wurde in Zusammenhang mit der Konkurrenz zwischen FKS vielfach der Wunsch nach mehr Festlegungen der Anforderungen im AZAV-System geäußert. Gefürchtet wird ein FKS-Hopping, das heißt, der Wechsel eines Trägers von einer FKS zu einer anderen, wenn dem Träger die Anforderungen der einen FKS zu groß erscheinen.

Zitat: „Es gibt Unterschiede in der Prüftiefe. Und die Folge davon ist, dass es Träger gibt, (…) denen das Verfahren der einen FKS bei der Maßnahmezulassung zu stressig ist, weil es da so viele Nachfragen gibt und Nachforderungen. Die gehen dann zu einer anderen FKS, wo es möglicherweise einfacher ist.“ (Interview 15)

Unterschiede in der Prüftiefe zwischen FKS werden vor allem seitens der BA als Ausdruck einer unzureichenden Klärung der Qualitätsstandards angesehen.

Zitat: „Wenn man sich inhaltlich der Frage nähert, ob die AZAV einheitliche Qualitätsstandards setzen kann, dann fällt auf, dass die AZAV von Paragraf zu Paragraf auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen unterwegs ist. (…) Und was uns auffällt ist, dass alle Qualitätsstandards, die auf dieser ganz übergeordneten abstrakten Ebene geregelt sind, immer wieder zu Diskussionen führen." (Interview 1)

Insbesondere seitens der DAkkS, in einigen Fällen auch seitens FKS, wurden Interpretationsspielräumen mit Haftungsproblemen verbunden. Interpretationsspielräume könnten zu Beschwerdeverfahren und möglicherweise zu Schadenersatzklagen führen. Eine solche Entwicklung wird (in der Regel) gefürchtet.

Da bei der Akkreditierung der FKS nicht nur das QMS, sondern ebenso die Zulassungsverfahren der FKS geprüft werden, werden offene Fragen im Hinblick auf Anforderungen an Träger oder Maßnahmen zu einem Thema und eventuell zu einem Problem der Akkreditierung. Nicht nur FKS interpretieren die AZAV im Rahmen der gegebenen Spielräume unterschiedlich, auch Gutachterinnen und Gutachter der DAkkS tun dies.

Zitate:

„Beim Managementsystem der Zertifizierungsstelle sind die Interpretationsspielräume marginal. Schwierig wird es dann bei der konkreten Umsetzung der Träger- und Maßnahmezulassung. Da gibt es extrem große Interpretationsspielräume. Da ist es wirklich abhängig vom DAkkS-Gutachter, ob eine Prüfung positiv oder negativ ausfällt." (Interview 22)

„Das andere ist natürlich, dass es in vielen Bereichen Unsicherheiten gibt, die auch keiner regelt. Die die BA nicht regelt und der Beirat nicht regelt (…) Es gibt da Lücken. (…) Die Angst der Fachkundigen Stellen ist, (…) dass beim Gutachter ein ‚Nasenfaktor' dabei ist. Der eine will etwas haben und der andere will es nicht haben. Das versuchen wir eben, so schnell es geht, auszuklügeln, dass wir uns in den Fällen, wo es Grauzonen gibt, einheitlich verhalten." (Interview 13)

Die DAkkS-Gutachterinnen und -Gutachter versuchen, ein einheitliches Vorgehen zu finden. Eine Standardisierung des Handelns der Gutachterinnen und Gutachter wird allerdings nicht angestrebt, da man seitens der DAkkS davon ausgeht, dass eine solche Forderung in Widerspruch zum Wesen der Akkreditierung stünde.

Mit der Konkretisierung der AZAV-Regelungen beschäftigt sich auf der Seite der BA insbesondere der Beirat. Die Konkretisierungen durch die Empfehlungen des Beirats werden, wenn sie konkret gefasst sind, von den FKS – in der Regel – begrüßt:

Zitat: „Die Beirats-Empfehlungen sind generell gut, sie geben Umsetzungshinweise. (…) Ich bin immer froh, wenn die Empfehlungen konkret sind, wo sie es nicht sind, werden sie wieder verschieden ausgelegt. (…) Beispiel Kostenkalkulation. Das wurde endlich aufgenommen, das ist gut. Aber es steht nur drin, dass Nachweise beigefügt werden

müssen, es steht nicht drin in welcher Form, welche Nachweise. Dann hatten wir die Prüfung, wir hatten Nachweise, aber nicht die, die der Gutachter sehen wollte. Ein anderer Gutachter sagt, alles in Ordnung." (Interview 22)

Es gibt also verschiedene Gründe dafür, eine Einschränkung der Interpretationsspielräume in der Anwendung der AZAV wünschenswert zu finden: Einheitlichkeit und Rechtssicherheit sind hier zentrale Stichworte. Die Beschränkung von Spielräumen wird aber auch, oft von denselben Interviewten, kritisch gesehen. Ein genereller Einwand bezieht sich auf die Eigenart von Systemen akkreditierter Zulassung: Ein solches System ist darauf ausgelegt, dass diejenigen, die Zulassungen vornehmen, dabei auch bewerten und entscheiden. Ein zweiter genereller Einwand richtet sich gegen die Vorstellung, dass eine vollständige Festlegung überhaupt möglich wäre. Und schließlich wird befürchtet, dass zu viele Regelungen zu einem starren System führen könnten, das dann nicht mehr anpassungsfähig wäre.

Zitate:

„Das Problem ist, dass die Vorschriften mittlerweile so detailliert sind, dass alle Beteiligten sagen, also wir würden ja gerne, und wir würden das alles ja auch viel, viel flexibler machen, aber das können wir gar nicht, dürfen wir gar nicht. Und insofern hat sich diese Bürokratie, die sich seit Hartz vermehrt hat, (…) ganz negative Auswirkungen." (Interview 20)

„Ich denke, man muss auch ein bisschen aufpassen, dass man nicht überregelt. Weil die Fachkundigen Stellen haben ja auch ihre Aufgaben und es kann nicht Aufgabe des Beirats sein, die Aufgaben der Fachkundigen Stellen zu übernehmen indem man quasi jede kleinste Bewegung dort mit einer Empfehlung versieht. Also ein gewisser Ermessensspielraum und Entscheidungskompetenz muss natürlich den Fachkundigen Stellen letztendlich obliegen." (Interview 7)

Das Spannungsverhältnis zwischen Festlegung und Flexibilität gehört zum System. Mithin wird es immer eine Aufgabe sein, das richtige Verhältnis zwischen beiden zu finden.

Ein spezieller Aspekt von Unklarheit ist hier noch gesondert zu betrachten: Es bestehen innerhalb des AZAV-Systems Unklarheiten hinsichtlich von Aufgaben und Rollen der beteiligten Akteure. Dieses Problem wurde beispielsweise im Hinblick darauf angesprochen, durch wen – möglicherweise nötige – Klärungen im Bereich der AZAV denn vorzunehmen wären, durch die DAkkS oder durch die BA?

Zitate:

Und jetzt kann man ja nicht in diesem ganzen Strang – wie ist das mit dem Führerschein, wie ist das mit TQ, wie ist das mit der Pflege – ich kann das jetzt nicht alles regeln über die DAkkS. Das kann so nicht funktionieren." (Interview 16)

> „Also das ist für uns ein Punkt in der AZAV, der deutlich nachbesserungsbedürftig ist (…): Was ist die Aufgabe und der Verantwortungsbereich der DAkkS? Und damit verbunden: Wo hört der Verantwortungsbereich der BA einfach auch auf? Wo kann man die DAkkS auch mehr in die Verantwortung nehmen? Das wäre im Interesse der BA, dass zu tun an dieser Stelle." (Interview 1)

Und schließlich gibt es ein Problem im Hinblick auf die Prüfung der Maßnahmequalität: Die FKS (und damit letztlich die DAkkS) haben die Aufgabe zu prüfen, dass Träger die Voraussetzungen zu einer qualitätsvollen Durchführung von AMDL erfüllen, und dass bei Maßnahmezulassungen die definierten Kriterien eingehalten werden. Die Durchführungsprüfung obliegt dagegen allein der BA. Inzwischen wurden aber Anforderungen aufgestellt, durch die aus der Sicht betroffener Akteure (Gutachterinnen und Gutachter der DAkkS sowie FKS) die Abgrenzung zur Durchführungsprüfung undeutlich wird.

Zitat: „Jetzt gibt es die Empfehlung des Beirates, dass der Auditor die Anforderungen der Maßnahme vor Ort im Audit nachprüfen muss. (…) Also wenn Sie lesen, dass der Auditor die Anforderungen der Maßnahme zu prüfen hat und zwar der laufenden und abgelaufenen Maßnahmen. (…) Jetzt geht der Auditor vor Ort (…). Und jetzt kann ich natürlich die Liste zur Hand nehmen: Was sind die Anforderungen für die Maßnahme? Und dann frage ich nach und lasse mir die Rohdokumente ziehen. Da wäre die Abgrenzung zur Durchführung der Maßnahme. In der Regel sehen wir [aber] Prüfberichte, bei denen der Auditor vor Ort tatsächlich geprüft hat, wie sich die Maßnahme vor Ort umsetzt. Aber damit geht die FKS in Haftung für etwas, was sie nach dem Gesetz nie tun sollte." (Interview 14)

Die angesprochenen Unklarheiten im Hinblick auf Rollendefinitionen und Zuständigkeiten können die Erledigung anstehender Aufgaben verzögern und allgemein zu erheblichen Irritationen im System führen.

Auf offene Fragen im AZAV-System, wie beispielsweise die Frage der Zuständigkeiten, wird unten nochmals eingegangen werden (siehe Kapitel 3.3).

Kurz gefasst zu Interpretationsspielräumen bei der Zulassung:

- Es besteht ein systemimmanentes Spannungsverhältnis zwischen Festlegungen und Interpretationsspielräumen. Dies wird von den Akteuren auch so wahrgenommen.
- Fehlende Festlegungen führen zu Unterschieden in den Verfahren.
- Stellenweise entsteht bei den Akteuren der Eindruck, dass die Rechtssicherheit nicht gegeben ist.

- Es besteht an einigen Stellen Klärungsbedarf im Hinblick auf Rollendefinitionen und Aufgabenverteilungen.

3.2.7 Fazit zur Eignung der Verfahren der Maßnahmezulassung

Bei der Zulassung von Maßnahmen wird (gegebenenfalls anhand von Stichproben) geprüft, ob Träger alle jeweils relevanten Regelungen beachten, ob die Maßnahmen relevante Entwicklungen des Arbeitsmarktes berücksichtigen und ob sie den aktuellen Kenntnissen im jeweiligen Interventionsbereich der Maßnahme entsprechen.

Im System der AZAV gibt es einerseits sehr konkrete Vorgaben und dementsprechend konkrete Konformitätskriterien. In anderen Bereichen ist das System (notwendigerweise) eher allgemein gehalten. Der Umgang mit diesem System funktioniert offenbar bislang nicht in allen Punkten optimal. Insbesondere treten Zuordnungsprobleme bei der Maßnahmezulassung auf. Die falsche Zuordnung einer Maßnahme kann zur Folge haben, dass Fördermittel unrechtmäßig gezahlt werden und dass Maßnahmeteilnehmende ein erhofftes Zertifikat nicht erhalten können. Verschiedene Akteure reagieren auf diese wahrgenommenen Probleme mit dem Ruf nach mehr Festlegungen. Der Wunsch nach mehr Festlegungen wird aus verschiedenen Perspektiven und auf der Basis verschiedener Begründungen geäußert:

- BA und AA/JC wünschen sich Klarheit über die Performanz der Träger.
- FKS wünschen sich mehr Festlegungen, vor allem um gegenüber Trägern nicht in Begründungsnot zu geraten und um als unlauter empfundene Konkurrenz zwischen den FKS zu unterbinden.
- Generell hat das Fehlen von Festlegungen Auswirkungen darauf, welche Verfahrensinformationen den beteiligten Akteuren zur Verfügung gestellt werden können. FKS und Träger wünschen sich verlässliche Informationen.

Festlegungen könnten hier Problemlösungen darstellen, sie könnten aber auch dazu führen, die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Systems zu schädigen.[50] Werden die Problemanzeigen vor dem Hintergrund des in Kapitel 1 vorgestellten umfassenden Steuerungskonzeptes betrachtet, dann kommen auch andere Möglichkeiten zum Umgang mit den geschilderten Problemen in den Blick:

[50] Bereits heute sehen einige Akteure das System als zu starr an.

- Im Hinblick auf Informationen über die Performanz der Träger wäre ein erster Schritt in Richtung Verbesserung, wenn alle Beteiligten wüssten, was durch FKS auf welche Weise geprüft wird und was durch FKS nicht geprüft wird. Denkbar wäre zudem, dass mehr Signalling-Instrumente in das System integriert werden könnten, um einerseits die Performanz von Trägern sichtbar zu machen und andererseits zugleich Trägern Anreize zur Compliance zu geben.[51]
- Im Hinblick auf die Furcht vor Kundenverlust durch unlautere Konkurrenz (Stichwort FKS-Hopping) wäre zu überlegen, ob man die Marktposition qualitätsorientierter FKS stützen könnte.
- Und Informations- und Orientierungsbedürfnisse könnten außer durch Festlegungen auch durch beispielhafte Darstellungen von Good Practice befriedigt werden.

Diese Beispiele sollen lediglich verdeutlichen, dass jenseits der sanktionsbewehrten Festlegung von zu erfüllenden Regeln diverse Instrumente zur Verhaltenssteuerung genutzt werden könnten, die bislang noch kaum genutzt werden. Der Ausbau eines Governance-Systems basiert wesentlich darauf, dass die Akteure miteinander kommunizieren, dass sie Informationen teilen, sich austauschen und kooperieren. Nach den Untersuchungsergebnissen des Evaluationsprojektes wünschen sich viele der Akteure im AZAV-System genau dies: mehr Kommunikation, mehr Austausch, mehr Kooperation (siehe dazu auch Kapitel 1 sowie 3.3).

In den obigen Darstellungen ist sichtbar geworden, dass seitens BA und AA/JC im Hinblick auf Maßnahmeprüfungen mehr vom AZAV-System erwartet wird, als es der Wahrnehmung der Befragten nach leistet. Die DAkkS hat in den letzten Jahren die Prüfungen bestimmter Gegenstände intensiviert und die Konformität in diesen Punkten erhöhen können. Auch die Kontrolltätigkeit anderer Instanzen wirkt sich aus: Träger, die Berechtigungen und Zulassungen Dritter beibringen müssen, werden auch dabei Prüfungen unterzogen, weshalb ihnen manche Akteure im AZAV-System auch mehr Vertrauen entgegenbringen. Hieraus ließe sich auch die Schlussfolgerung ableiten, in diesen Fällen auf weitere Überprüfungen und Nachweise durch das AZAV zu verzichten.

Zusammenfassend kann an dieser Stelle festgehalten werden: Eine Norm kann nicht umfassend und zugleich erschöpfend konkret sein. In der AZAV wie auch in den

[51] Im Bereich der Vergabe werden im Kontext der Einführung eines Lieferantenmanagements derzeit Signalsysteme entwickelt. In einem der Experteninterviews wurden diese Entwicklungen als potenziell beispielgebend für das AZAV-System angeführt.

Beiratsempfehlungen kann nicht alles festgeschrieben werden. Kontrolle kann aber Compliance nicht ersetzen.
Da die Durchführungskontrolle (im engeren Sinn) wie auch die Erfolgskontrolle von Maßnahmen nicht bei den FKS, sondern bei der BA liegt, wird im folgenden Kapitel die Frage untersucht, wie die verschiedenen Prüfungen zusammen wirken.

3.3 Zusammenwirken der Prüfungen verschiedener Prüfinstanzen

Die dritte Untersuchungsfrage des Evaluationsprojektes ist auf das Zusammenwirken der Eignungsprüfungen von Trägern und Maßnahmen durch FKS einerseits und Durchführungsprüfungen durch die BA andererseits gerichtet. Die Rechtsbasis für die Differenzierung der Prüfungen stellen der § 183 SGB III in Verbindung mit dem § 5 Abs. 8 AZAV dar (siehe Infokästen).

§ 5 Abs. 8 AZAV[52]
Die Prüfung der Durchführung von Maßnahmen und die Beobachtung des Erfolgs dieser Maßnahmen obliegen nach § 183 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch allein der Agentur für Arbeit. Die Fachkundige Stelle prüft im Rahmen des § 181 Abs. 7 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, ob die ihr gemäß § 183 Abs. 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch mitgeteilten Erkenntnisse Auswirkungen auf die Zulassung haben.

§ 183 SGB III[53]
(1) Die Agentur für Arbeit kann die Durchführung einer Maßnahme nach § 176 Abs. 2 prüfen und deren Erfolg beobachten. Sie kann insbesondere
1. von dem Träger der Maßnahme sowie den Teilnehmenden Auskunft über den Verlauf der Maßnahme und den Eingliederungserfolg verlangen und
2. die Einhaltung der Voraussetzungen für die Zulassung des Trägers und der Maßnahme prüfen, indem sie Einsicht in alle die Maßnahme betreffenden Unterlagen des Trägers nimmt.
(2) Die Agentur für Arbeit ist berechtigt, zum Zweck nach Abs. 1 Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume des Trägers während der Geschäfts- oder Unterrichtszeit zu betreten. Wird die Maßnahme bei einem Dritten durchgeführt, ist die Agentur für Arbeit berechtigt, die Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume des Dritten während dieser Zeit zu betreten. Stellt die Agentur für Arbeit bei der Prüfung der Maßnahme hinreichende Anhaltspunkte für Verstöße gegen datenschutzrechtliche Vorschriften fest, soll sie die zuständige Kontrollbehörde für den Datenschutz hiervon unterrichten.

[52] Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzgebung (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 2. April 2012; Quelle: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012 Teil 1 Nr. 15, ausgegeben zu Bonn am 5. April 2012.

[53] Sozialgesetzbuch (SGB III), Drittes Buch Arbeitsförderung; Stand: Zuletzt geändert durch Art. 6 Abs. 1 G v. 28.11.2018 I 2016; Quelle: https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiii/183.html (Zugriff: 20.2.2019)

(3) Die Agentur für Arbeit kann vom Träger die Beseitigung festgestellter Mängel innerhalb einer angemessenen Frist verlangen. Die Agentur für Arbeit kann die Geltung des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins oder des Bildungsgutscheins für einen Träger ausschließen und die Entscheidung über die Förderung aufheben, wenn
1. der Träger dem Verlangen nach Satz 1 nicht nachkommt,
2. die Agentur für Arbeit schwerwiegende und kurzfristig nicht zu behebende Mängel festgestellt hat,
3. die in Abs. 1 genannten Auskünfte nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig erteilt werden oder
4. die Prüfungen oder das Betreten der Grundstücke, Geschäfts- und Unterrichtsräume durch die Agentur für Arbeit nicht geduldet werden.
(4) Die Agentur für Arbeit teilt der Fachkundigen Stelle und der Akkreditierungsstelle die nach den Absätzen 1 bis 3 gewonnenen Erkenntnisse mit.

Die Qualitätssicherung nach AZAV erfolgt einerseits durch die FKS mit der Trägerzulassung und deren jährlichen Überprüfungen sowie mit der Zulassung von Maßnahmen in den FB 1 und 4. Die Durchführungs- und Erfolgskontrolle von Maßnahmen obliegt der BA. Durchgeführt werden die Prüfungen durch den PD AMDL und durch die AA/JC.

Vom Gesetzgeber ist nicht vorgesehen, dass AA/JC prüfen, ob die Zulassung einer Maßnahme korrekt und rechtens erfolgt ist. Faktisch ist es allerdings so, dass die Vermittlerinnen und Vermittler bei AA/JC gelegentlich bemerken, dass eine Maßnahmezulassung nicht mit den Bedingungen des Förderrechts übereinstimmt. Dies geht aus den Kommentaren in der Onlinebefragung der AA/JC sowie aus einem eigens für die vertiefte Betrachtung dieses Problems durchgeführten Experteninterview hervor. Es ist davon auszugehen, dass sich solche Erfahrungen auf die Einschätzungen zur Qualitätswirksamkeit der AZAV und ihrer Verfahren auswirken.

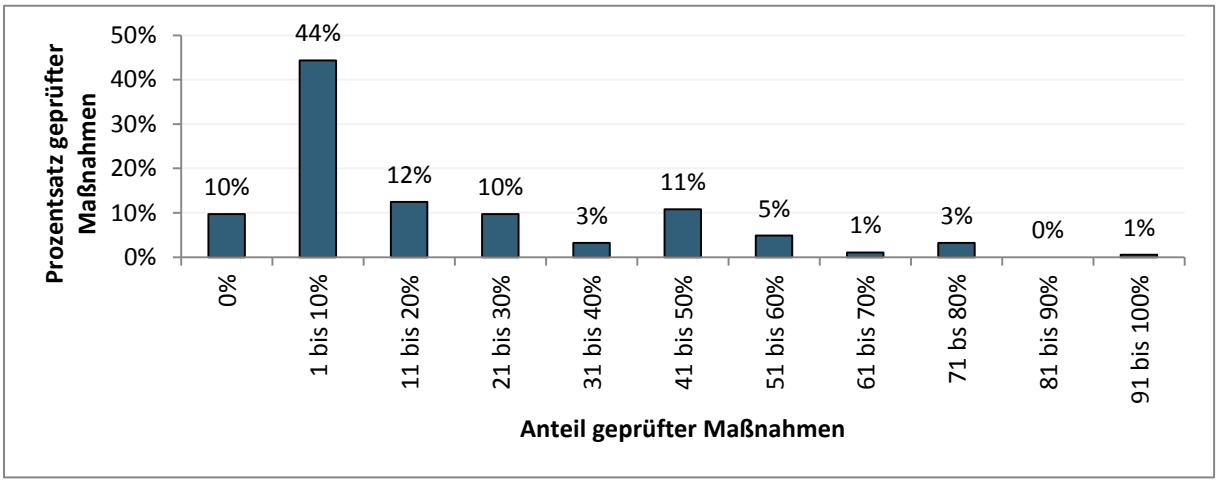
Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse zu den Prüftätigkeiten der AA/JC dargestellt; anschließend wird die Einschätzung der verschiedenen Akteure hinsichtlich des Zusammenwirkens der verschiedenen Prüfungen näher betrachtet.

3.3.1 Prüfungen durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter

Im Evaluationsprojekt wurden die Träger gebeten anzugeben, wie viele ihrer zugelassenen Maßnahmen im letzten Jahr überprüft wurden. Hintergrund der Frage war, dass in den Interviews über eine hohe Belastung der Träger durch Prüfungen berichtet wurde.

In der Onlinebefragung der Träger wurden verschiedene Fragen zu Häufigkeit und Umfang von Prüfungen gestellt. Betrachtet man zunächst den Prozentsatz geprüfter Maßnahmen insgesamt (siehe Abbildung 35), so sieht man, dass bei 10 Prozent der befragten Träger innerhalb des letzten Jahres keine Maßnahmeprüfung stattgefunden hat. Dies ist möglich, weil unter den befragten Trägern einige aktuell keine Maßnahmen im AZAV-System durchführen. Insgesamt wurden bei über der Hälfte der Träger zwischen null und zehn Prozent der Maßnahmen geprüft.

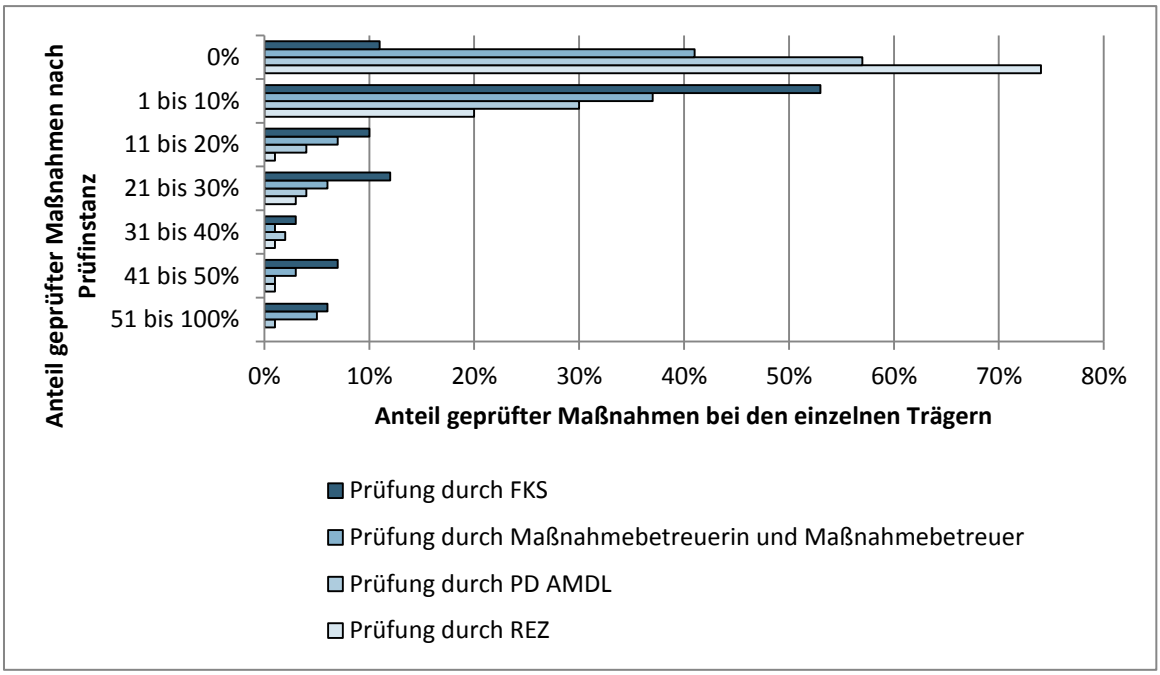
Abbildung 35 Prozentsatz geprüfter Maßnahmen



Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 185).

Sehr ungleich sind die Prozentsätze für die verschiedenen Prüfungen (siehe Abbildung 36). In der Abbildung werden Angaben zum Prozentsatz der bei einem Träger überprüften Maßnahmen differenziert. Erwartungsgemäß erfolgen Prüfungen durch FKS häufig. Bei elf Prozent der Träger hat allerdings im letzten Jahr keine Maßnahmeprüfung durch eine FKS stattgefunden. Prüfungen durch Maßnahmebetreuerinnen und -betreuer von AA/JC erfolgten bei 59 Prozent der befragten Träger. Diese Prüfungen betrafen zumeist weniger als 10 Prozent der Maßnahmen der jeweiligen Träger.

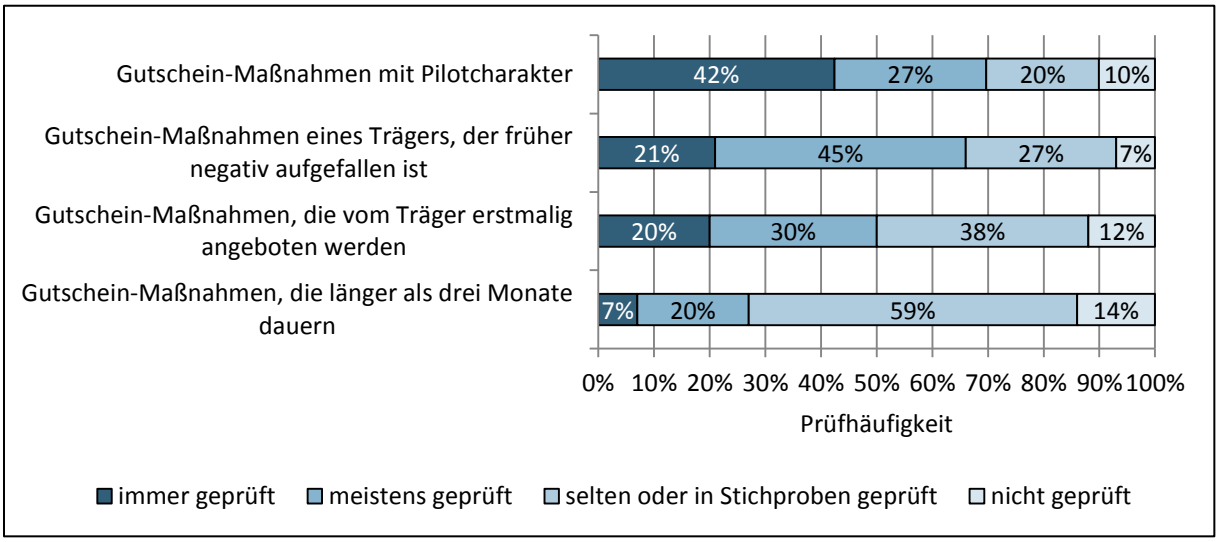
Abbildung 36 Prozentsatz geprüfter Maßnahmen nach Prüfinstanzen



Quelle: Onlinebefragung Träger. Für Angaben zu Prüfungen durch FKS n = 199; Angaben zu Prüfungen durch PD AMDL n = 168; Angaben zu Prüfungen durch Maßnahmebetreuerin und Maßnahmebetreuer n = 154; Angaben zu Prüfungen durch REZ n = 151.

In der Onlinebefragung von AA/JC wurde auch gefragt, welche Merkmale Maßnahmen aufweisen, die durch AA/JC geprüft werden (siehe Abbildung 37). Deutlich ist, dass insbesondere Maßnahmen geprüft werden, die von Trägern mit negativer Vorgeschichte angeboten werden. Daneben wird neuen Angeboten größere Aufmerksamkeit gewidmet.

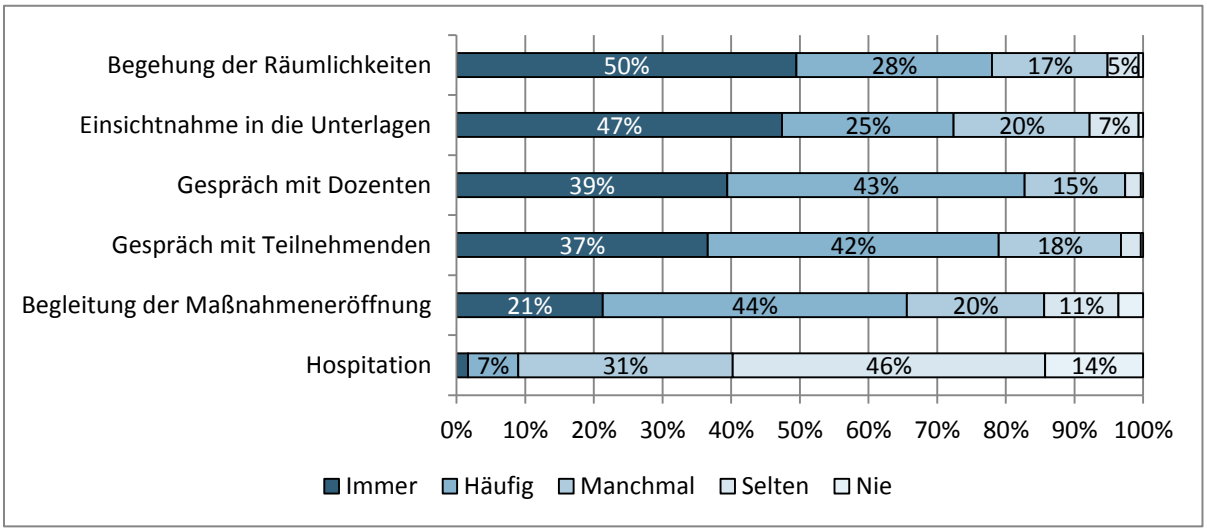
Abbildung 37 Maßnahmen, die durch AA/JC geprüft werden



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 281).

Eine Frage an AA/JC bezog sich auf die bei der Durchführungsprüfung eingesetzten Methoden (siehe Abbildung 38). Die Ergebnisse zeigen, dass die Begehung der Räumlichkeiten offenbar eine Standardprüfmethode der AA/JC ist, dicht gefolgt von der Einsichtnahme in Unterlagen. Gespräche mit Dozentinnen und Dozenten und Gespräche mit Teilnehmenden sind ebenfalls häufige Prüfmethoden. Hospitationen werden dagegen selten eingesetzt.

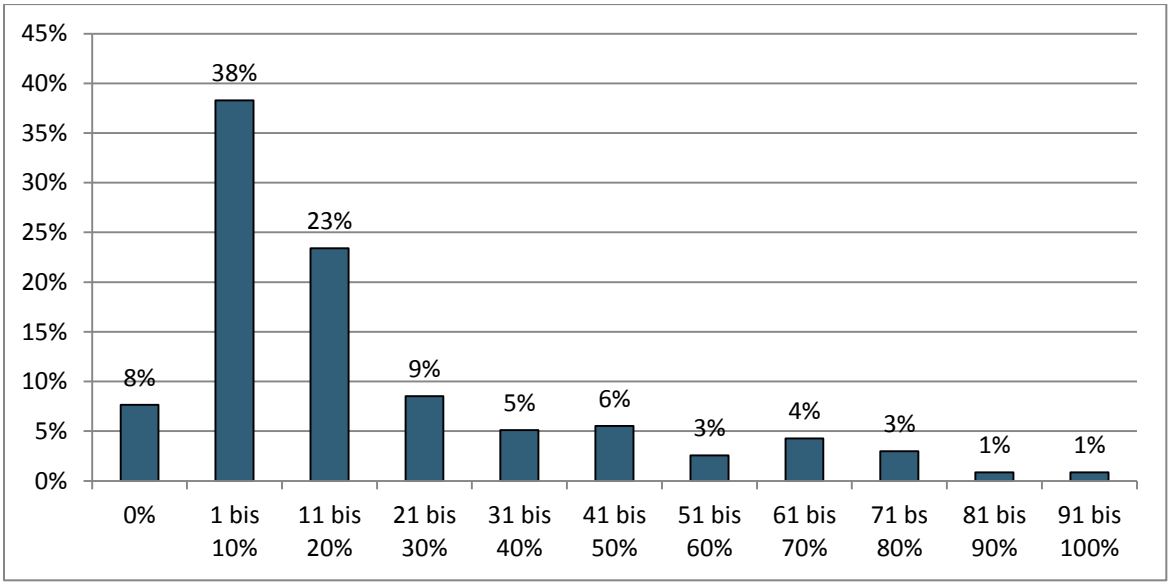
Abbildung 38 Von AA/JC angewandte Prüfmethoden



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 309).

In den Prüfungen durch AA/JC wird eine Vielzahl an Mängeln festgestellt. Es kommt selten vor, dass bei diesen Prüfungen keine Mängel festgestellt werden: Nur acht Prozent der befragten AA/JC geben an, dass sie im letzten Jahr keine Mängel bei Maßnahmen festgestellt haben. Demgegenüber geben zwölf Prozent der befragten AA/JC an, dass sie bei mehr als fünfzig Prozent der geprüften Maßnahmen Mängel festgestellt haben (siehe Abbildung 39).

Abbildung 39 Prozentsatz Beanstandungen bei Prüfungen durch AA/JC

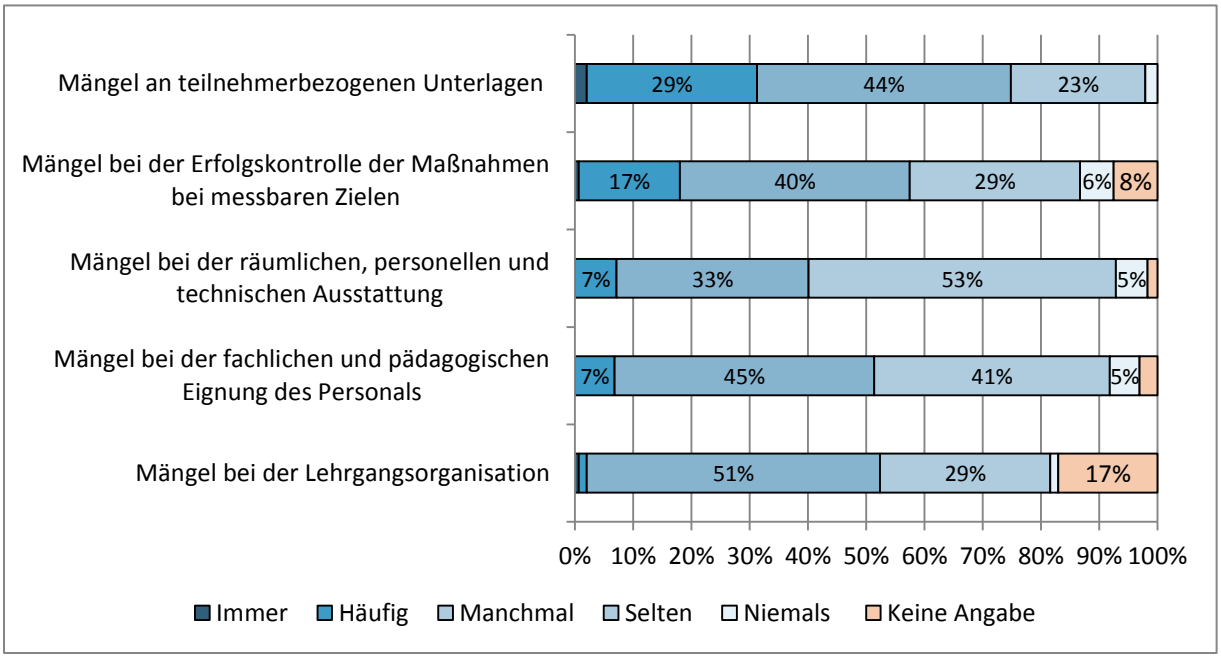


Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 235).

Lesebeispiel: 8 Prozent der befragten AA/JC geben an, dass sie bei ihren Maßnahmeprüfungen keine Mängel festgestellt haben; 38 Prozent geben an, dass die sie bei 1 bis 10 Prozent der geprüften Maßnahmen Mängel festgestellt haben, usw.

Angaben zu den durch AA/JC festgestellten Mängeln bei Maßnahmen zeigen, dass Mängel vor allem bei teilnehmerbezogenen Unterlagen und bei der Erfolgskontrolle auftreten (siehe Abbildung 40).

Abbildung 40 Mängelfeststellungen nach Prüfgegenständen



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 294).

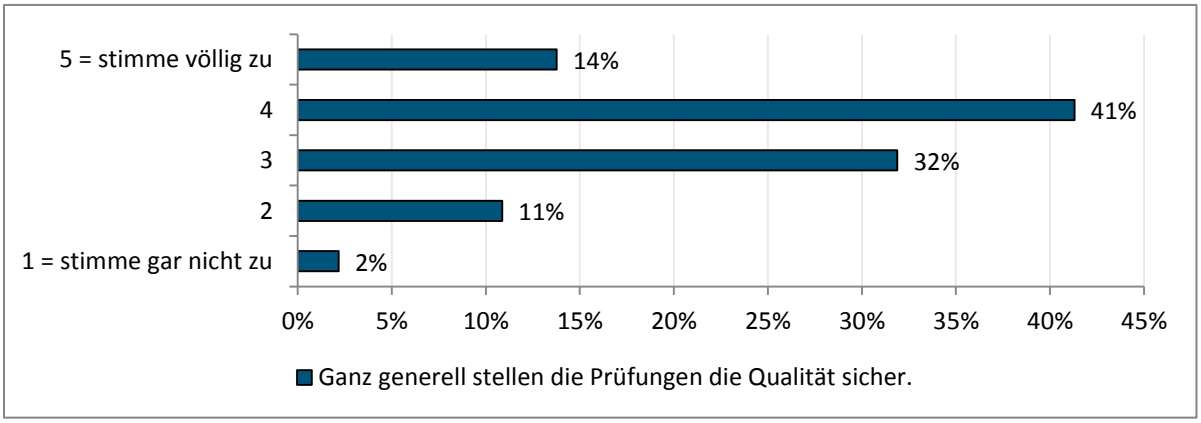
Kurz gefasst zur Maßnahmeprüfung:

- Prüfungen durch FKS erfolgen erwartungsgemäß häufig.
- Bei fast 60 Prozent der befragten Träger wurden im letzten Jahr Maßnahmen von AA/JC geprüft.
- Bei den meisten Trägern wurden im letzten Jahr weniger als 20 Prozent der Maßnahmen geprüft.
- AA/JC prüfen häufig Unterlagen im Rahmen ihrer Durchführungskontrolle.
- Durch AA/JC werden vorrangig neu zugelassene Maßnahmen und bereits aufgefallene Träger geprüft.
- Mängel werden durch AA/JC häufig bei teilnehmerbezogenen Unterlagen und bei der Erfolgskontrolle beobachtet.

3.3.2 Zusammenwirken der Prüfungen aus Sicht verschiedener Akteursgruppen

Im Folgenden werden die Einschätzungen von Trägern und AA/JC zum Zusammenwirken der Prüfungen dargestellt.
Allgemein wird seitens einer Mehrzahl der Befragten von AA/JC die Maßnahmequalität durch die verschiedenen Prüfungen als gesichert angesehen. Nur 13 Prozent stimmen der Aussage nicht bzw. gar nicht zu (siehe Abbildung 41).

Abbildung 41 Einschätzung der Qualitätssicherung durch Prüfungen



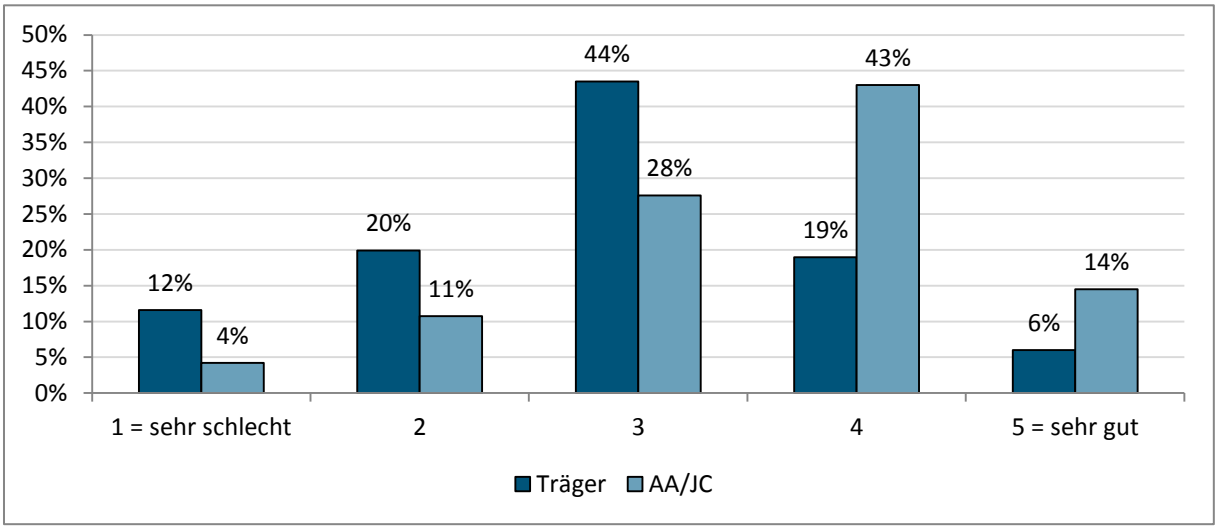
Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 276).

Positiv bewerten Vertreterinnen und Vertreter von AA/JC auch das Zusammenwirken der verschiedenen Instrumente (siehe Abbildung 42) [54]. Wie die Abbildung zeigt,

[54] Auch FKS äußern sich positiv zum Zusammenwirken der Prüfinstrumente, allerdings nicht so stark wie AA/JC.

sehen Träger dies etwas anders: Immerhin ein Drittel der Träger äußert sich negativ, nur ein Viertel positiv.

Abbildung 42 Einschätzung des Zusammenwirkens verschiedener Prüfungen



Quelle: Onlinebefragungen AA/JC (n=214), Träger (n=216).

Zum Zusammenwirken der Prüfungen wurde eine offene Nachfrage mit der Bitte um Begründung der Einschätzung gestellt. Von hundert der befragten Träger liegen Kommentare vor: Auf der Seite der negativen Einschätzungen kritisieren verschiedene Träger das auf Dokumentenprüfung orientierte AZAV-System; andere sehen kein Zusammenwirken der verschiedenen Akteure und beklagen generell mangelnde Transparenz. Auf der Seite der positiven Einschätzungen sehen einige Träger die Prüfungen als Anreiz zur Weiterentwicklung; andere bestätigen, dass die Prüfungen sich ergänzen würden.

Zitat: „Theorie und Praxis rücken enger zusammen, d. h. der reale Bezug rückt in den Vordergrund als Kriterium, weniger die geschickte Antragstellung oder Preiskalkulationen.“ (ID 709)

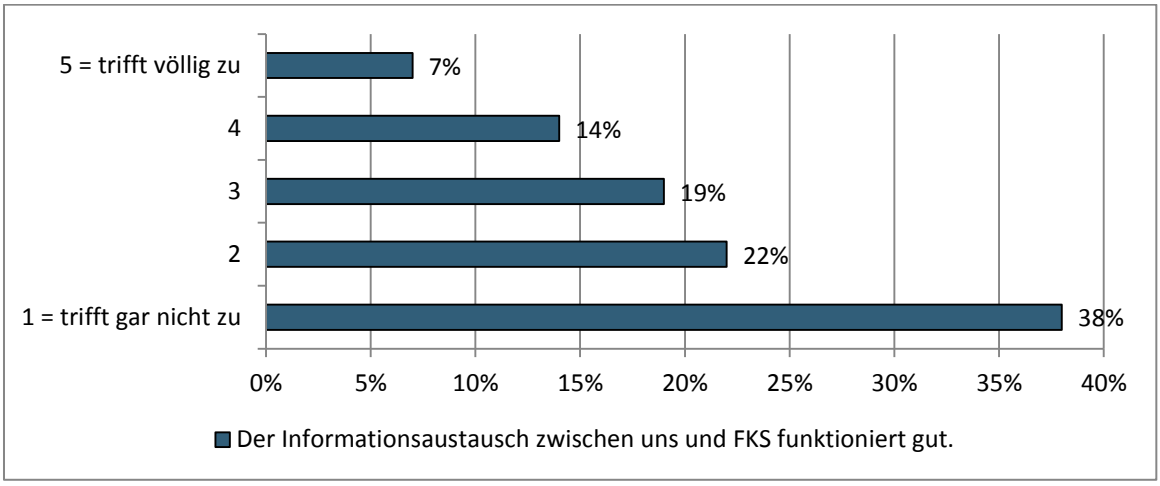
Auch die Vertreterinnen und Vertreter von AA/JC haben viele Erläuterungen zu ihren Einschätzungen hinsichtlich des Zusammenwirkens der Prüfungen abgegeben. Von 91 Einrichtungen liegen hier Kommentare vor. Positive Aussagen beziehen sich dabei auf das Zusammenwirken von REZ mit AA/JC; von einigen Befragten wird der PD AMDL in diese positiven Bewertungen zur Zusammenarbeit eingeschlossen. Insgesamt überwiegen bei den Kommentaren bei AA/JC – im Gegensatz zu den positiven Urteilen die in Abbildung 42 wiedergegeben sind – die negativen Kommentare. Zwei Themen treten in diesen Kommentaren hervor: Zum einen wird ein Mangel an Transparenz, Austausch und Kooperation insbesondere zwischen FKS und AA/JC beklagt; zum anderen wird mangelnde Transparenz innerhalb des BA-Systems beklagt, was nicht als Kritik am AZAV-System gesehen werden kann.

Zitate:

> Prüfungen laufen parallel zueinander ab, eine gegenseitige Information zu den Erkenntnissen bzw. Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse ist dem JC nicht bekannt.“ (Nr. 22)
>
> „Prüfinformationen der Fachkundigen Stelle werden nicht an die Agenturen kommuniziert. Zu den durch die Agenturen gegebenen Hinweise über Prüfergebnisse an die Fachkundige Stelle erhalten wir sehr selten ein Feedback.“ (Nr. 40)
>
> „Die Zusammenarbeit mit der AA und dem REZ bezüglich der Qualitätssicherung ist sehr gut. Nur mit dem Prüfdienst AMDL gibt es keine gute Zusammenarbeit. Die Arbeit ist nicht transparent (welche Maßnahmen werden im AA-Bezirk vom Prüfdienst AMDL geprüft und warum wurden sie ausgewählt). Wünsche des JC zur Initiierung einer gemeinsamen Maßnahmeprüfung aufgrund besonderer Vorkommnisse (professionelle Unterstützung des Prüfdienstes) wurden vom Prüfdienst aus nicht nachvollziehbaren Gründen negiert.“ (Nr. 2)

Austausch und Kooperation zwischen AZAV-Akteuren wurden bereits in den Interviews thematisiert, weshalb diese Frage auch explizit in den Onlinebefragungen gestellt wurde. Aus der Perspektive von AA/JC sind Austausch und Kooperation zwischen FKS und AA/JC nicht zufriedenstellend (vgl. Abbildung 43). Fast 60 Prozent der befragten AA/JC geben an, dass der Austausch mit den FKS nicht gut funktionieren würde.

Abbildung 43 Informationsaustausch mit den FKS aus Sicht der AA/JC

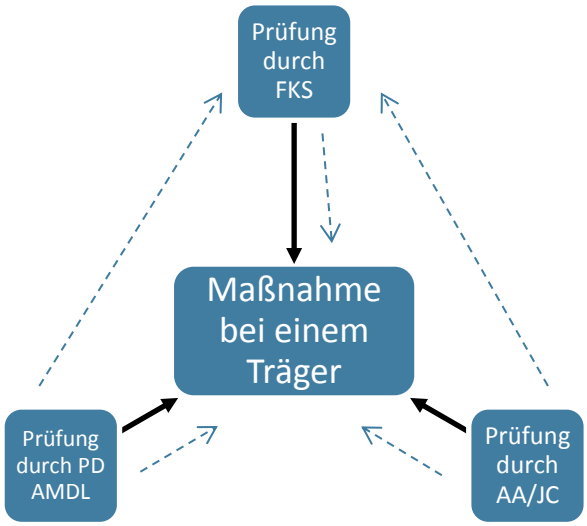


Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 175).

Insbesondere ein Problem tritt in der Befragung der AA/JC hervor: Wenn Mängel durch AA/JC oder durch den PD AMDL festgestellt werden, dann werden die FKS informiert. Die FKS sehen sich diese Informationen an, setzen sich – falls es notwendig sein sollte – mit dem Träger in Verbindung und veranlassen Problembehebungen. Sowohl in Expertengesprächen als auch in der Onlinebefragung von AA/JC wurde es als wünschenswert angesehen, dass die FKS

ihrerseits an AA/JC zurückmelden, welche Schritte sie daraufhin unternommen haben. Die Abbildung 44 veranschaulicht die Situation.

Abbildung 44 Informationsweitergabe zwischen Prüfinstanzen



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Schaubild werden die Prüfungen mit den fett gezeichneten Pfeilen angezeigt, der Informationsfluss im System wird durch die gestrichelten Pfeile angezeigt. Es gibt drei Einrichtungen, die Maßnahmen prüfen. Dabei kann es passieren, dass dieselbe Maßnahme durch alle drei Einrichtungen geprüft wird. In gewissem Umfang überschneiden sich dabei die Prüfgegenstände. Beispielsweise wird von allen drei Einrichtungen auf die Veranstaltungsräume, auf das Konzept der Maßnahme und auf die Vertragsausgestaltung gesehen. Träger werden durch alle drei Prüfagenturen informiert. Daneben aber informieren der PD AMDL immer und die AA/JC mindestens in wichtigen Fällen die FKS des Trägers. Die FKS muss diese Informationen zwar aufgreifen und wird dies in der Regel auch tun, sie teilt ihre Prüfergebnisse aber nicht dem PD AMDL oder den AA/JC mit.

Kurz gefasst zum Zusammenwirken verschiedener Prüfinstanzen:

- AA/JC sehen die Maßnahmenqualität durch Prüfungen als gesichert an.
- Ein Zusammenwirken der Prüfungen wird von AA/JC überwiegend bestätigt.
- Hingegen wird das Zusammenwirken seitens der Träger eher nicht bestätigt.
- Seitens einiger AA/JC wird ein Mangel an Information und Austausch zwischen den Prüfinstanzen, insbesondere zwischen FKS und AA/JC, beklagt.

3.3.3 Fazit zum Zusammenwirken der Prüfungen

Die verschiedenen Prüfungen im System der AZAV erfolgen aus unterschiedlichen Prüfanlässen, ihre Prüfgegenstände überschneiden sich jedoch in Teilen. So werden sowohl seitens der FKS als auch der AA/JC sehr häufig dieselben Dokumente innerhalb der Prüfungen eingesehen. Dies trägt vermutlich dazu bei, dass bei Trägern der Eindruck von Doppelprüfungen entsteht. Die Kommentare von Trägern und von AA/JC zeigen, dass das System vielen der Befragten unübersichtlich erscheint. Theoretisch ist die Aufgabenteilung nicht nur institutionell und rechtlich begründet, sondern auch aus der Perspektive der Kompetenzen und Möglichkeiten der unterschiedlichen Akteure sinnvoll. In der praktischen Umsetzung wie auch in der Information über das System wirkt die Aufgabenteilung aber noch nicht optimal.

AA/JC wie auch der PD AMDL treffen bei ihren Prüfungen von Maßnahmen auf eine Reihe von Mängeln. Einige dieser Mängel treten mit Blick auf die Durchführungs- und Erfolgsqualität auf; sie betreffen Qualitätsaspekte, die nicht durch FKS geprüft werden. Seitens des PD AMDL wurde angemerkt, dass FKS-geprüfte Maßnahmen kaum problembehaftet seien. Somit wären Probleme vor allem auf mangelnde Anforderungserfüllung durch die Träger zurückzuführen. Die Frage ist, was getan werden kann, um die Mitwirkung der Träger zu verbessern. Hierauf wird im Kapitel 3.7 eingegangen.

Im Hinblick auf die Verfahren der Maßnahmeprüfung wird insbesondere seitens der AA/JC wie auch seitens des PD AMDL mangelnde Kommunikation und Kooperation bei den FKS festgestellt. Es wäre zu klären, welche Kommunikation über Prüfergebnisse überhaupt innerhalb dieses Systems möglich ist. Die Frage ist, wieweit FKS sich jenseits der Zertifizierungstätigkeit überhaupt über ihre Klienten äußern dürfen. Gibt es eine rechtliche Basis, auf der sich ein Austausch hier vollziehen könnte?

Im folgenden Abschnitt wird es um die Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses des AZAV-Systems gehen. Insbesondere im Kontext eines Regelungssystems, das ökonomische Steuerungsmechanismen nutzbar machen soll, ist die Frage von erheblicher Bedeutung.

3.4 Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses

Die Untersuchungsfrage 4 lautet: Wie bewerten die Akteure das Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren hinsichtlich des Aufwands, der Dauer und der Kosten? Gibt es Faktoren außerhalb des AZAV-Systems, die hemmend wirken?

Mit Systemen des Zusammenwirkens von Staat und privaten Akteuren soll der Staat entlastet werden. Das AZAV-System setzt solch eine Kooperation um. Die Kosten der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren tragen dabei die privaten Akteure, also die FKS und die Träger. Da die Mitwirkung der privaten Akteure in einer solchen Zusammenarbeit stark davon abhängt, ob sie die Mitwirkung als lohnend ansehen, ist die Frage nach der Bewertung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen ein wichtiger Aspekt der Funktionalität des Systems.

3.4.1 Kosten und Aufwand für Akkreditierung und Zulassung

3.4.1.1 Akkreditierung

In der Onlinebefragung der FKS wurden verschiedene Fragen zu Aufwand und Kosten des Akkreditierungsverfahrens gestellt. Im Folgenden werden zunächst die Angaben zum Aufwand und anschließend die Angaben zu den Kosten dargestellt.

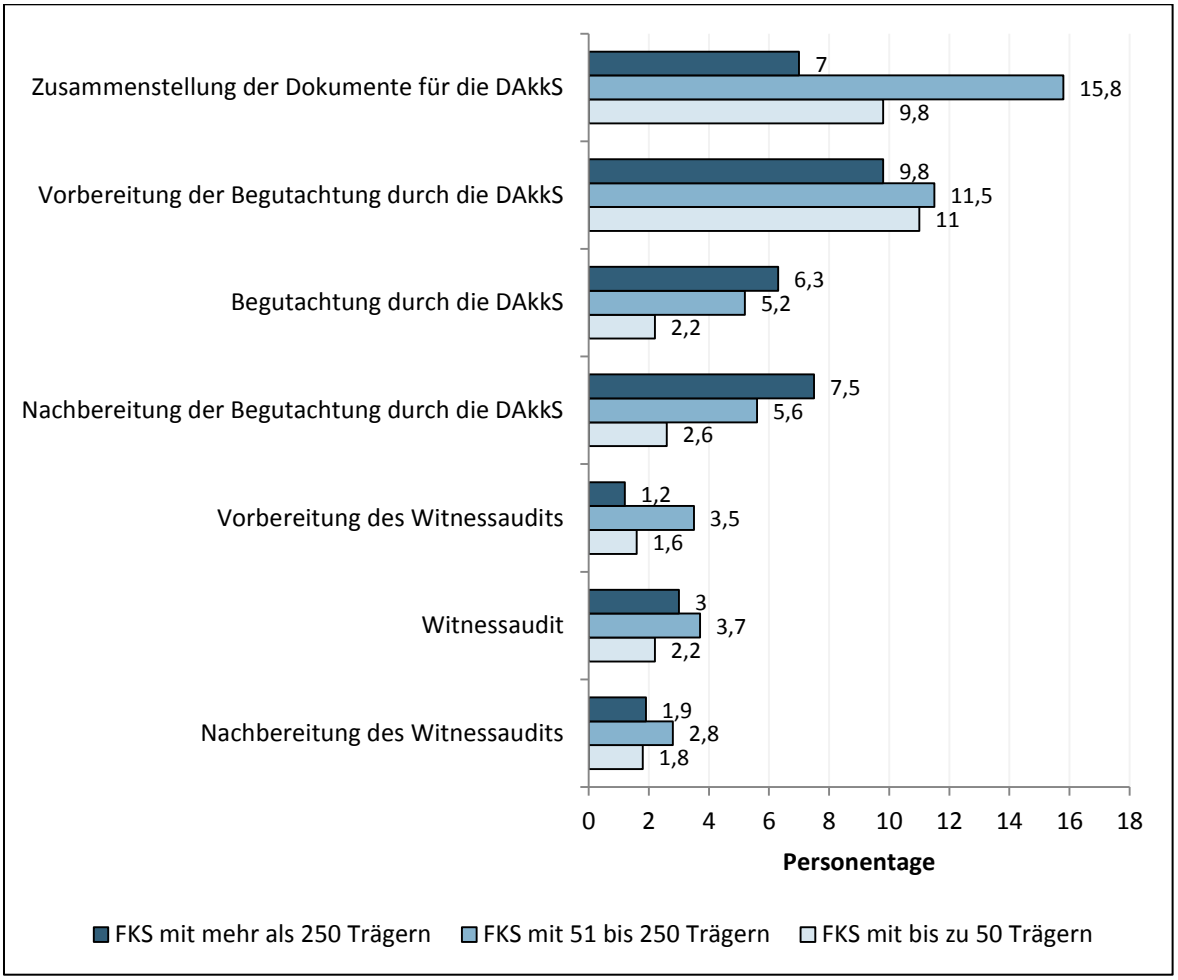
In Abbildung 45 sind Mittelwerte des Aufwands, dargestellt durch Personenarbeitstage, für verschiedene Tätigkeiten im Akkreditierungsverfahren aufgeführt[55]. Die Angaben wurden differenziert nach drei FKS-Kategorien entsprechend der Zahl der von den FKS betreuten Träger: FKS, die bis zu 50 Träger betreuen (kleine FKS); FKS, die zwischen 51 und 250 Träger betreuen (mittelgroße FKS); FKS, die mehr als 251 Träger betreuen (große FKS). Die Daten zeigen, dass für mittelgroße FKS der Arbeitsaufwand vergleichsweise hoch ist: Nur in zwei der sieben Arbeitsbereiche in Zusammenhang mit dem Verfahren der Erst-Akkreditierung ist der Aufwand bei den großen FKS höher als bei mittelgroßen FKS[56]. Insbesondere für die Zusammenstellung der Dokumente für die Erst-Akkreditierung haben die mittleren FKS mit durchschnittlich 15,8 Personentagen mehr Zeit investiert als kleine oder große FKS (siehe Abbildung 45). Auch kleine FKS geben hier einen größeren Aufwand als große FKS an. Als Begründung bietet sich hier an, dass einige der mittleren und kleinen FKS nicht bereits nach AZWV akkreditiert waren. Alle großen

[55] Aus dieser Untersuchung wurden FKS ausgenommen, bei denen die hier genutzten Angaben unvollständig waren. In einem Fall wurde ein Wert von 300 Personentage auf 30 Personentage geändert (der Wert von 30 liegt noch immer im oberen Bereich der vergleichbaren Angaben; die FKS hat in allen anderen Positionen Werte angegeben, die zu dieser Änderung passen).

[56] Die Einteilung nach Größenklassen orientiert sich zwar am Kategoriensystem der DAkkS, das der Ermittlung des zeitlichen Umfangs der Begutachtungen der FKS durch die DAkkS zugrunde liegt (Deutsche Akkreditierungsstelle, 2018). Aufgrund der kleinen Fallzahl war eine weitere Differenzierung der Daten aber nicht möglich.

FKS waren bereits nach AZWV akkreditiert und waren somit mit den Anforderungen bereits vertraut[57].

Abbildung 45 Arbeitsaufwand für FKS im Rahmen der Erst-Akkreditierung

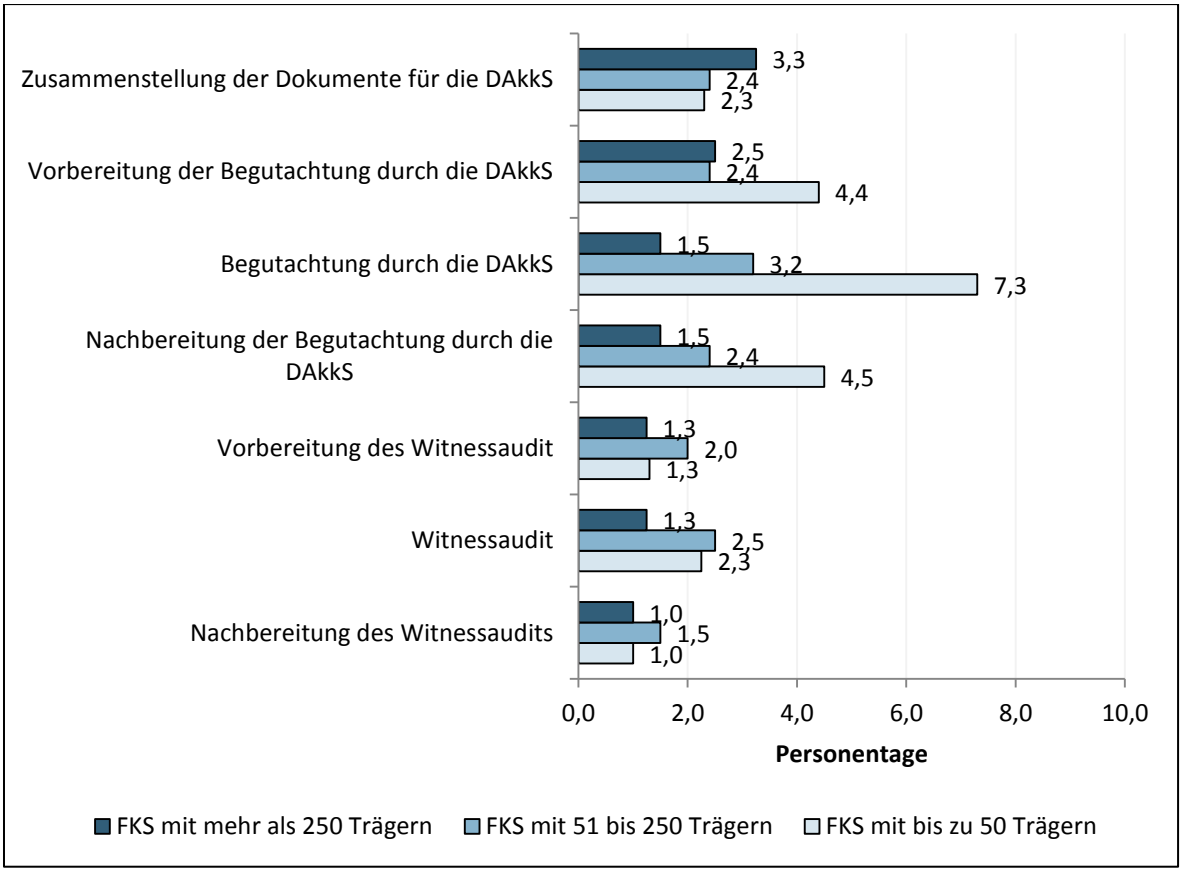


Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 20); Angaben in Personentagen.

Wird der Aufwand für die jährliche Überwachung der Akkreditierung betrachtet, so liegen die mittelgroßen FKS nur noch in den drei Arbeitsbereichen vorn, bei denen der Arbeitsaufwand insgesamt gering ist: Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Witnessaudits. Dagegen fallen nun höhere Arbeitsaufwände der kleinen FKS rund um die Begutachtung durch die DAkkS auf (Abbildung 46).

[57] Die entsprechenden Angaben liegen für die Gruppe der großen FKS vollständig vor; bei den anderen beiden Gruppen sind die Angaben unvollständig. Die Daten erlauben grobe Angaben, auf eine Angabe berechneter Anteile von FKS, die bereits nach AZWV akkreditiert waren, wird hier verzichtet.

Abbildung 46 Arbeitsaufwand für die jährliche Überwachung der Akkreditierung

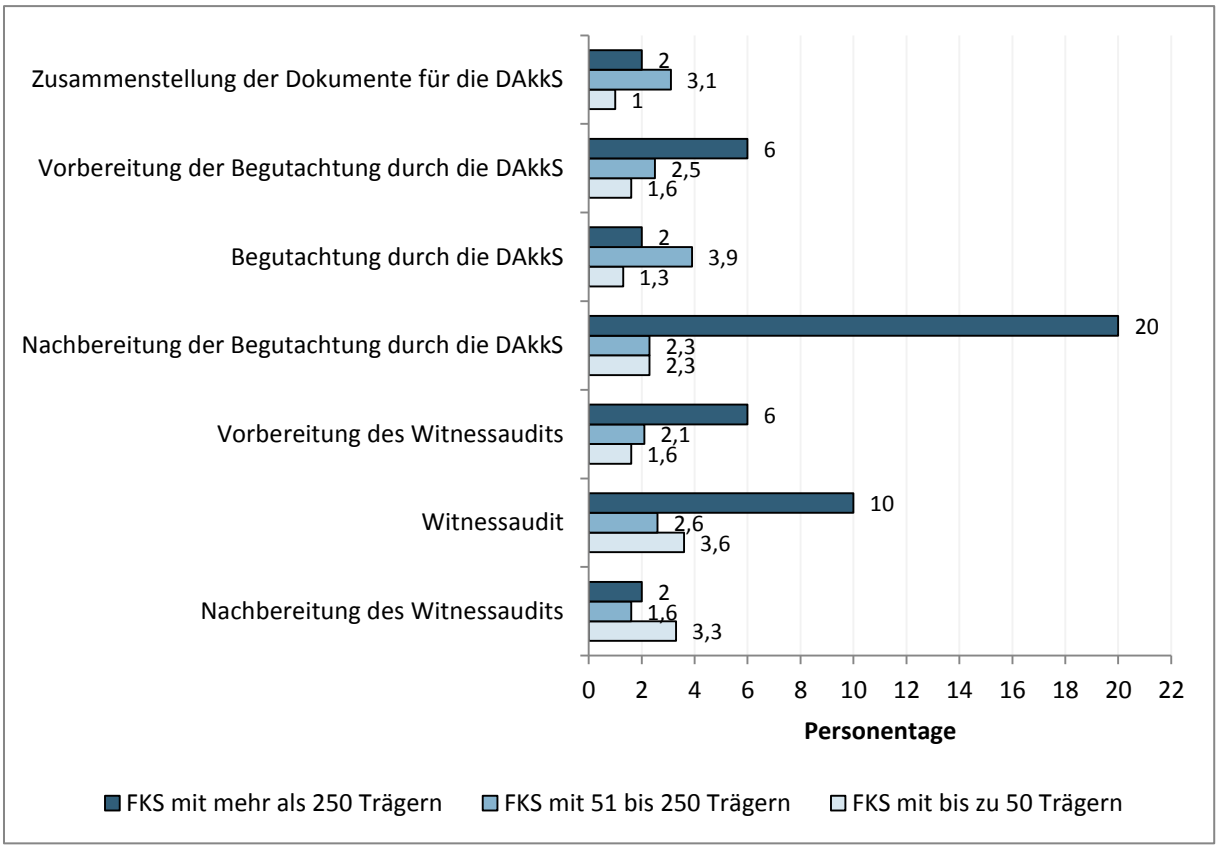


Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 19); Angaben in Personentagen.

Schaut man schließlich auf den Aufwand für die Re-Akkreditierung, so zeigt sich auch hier ein höherer Aufwand in Personentagen für die großen FKS[58] (siehe Abbildung 47). Die Angaben zeigen, dass die großen FKS einen hohen Aufwand vor und insbesondere auch nach einer Begutachtung betreiben. Hoch ist auch ihr Aufwand für Witnessaudits, was allerdings auf die Vorgaben der DAkkS zurückzuführen ist. Ein Grund dafür könnten die im Verlauf der Jahre seit Einführung der AZAV veränderten Anforderungen der DAkkS sein.

[58] Da hier nur von zwölf FKS auswertbare Daten vorliegen, ist diese Darstellung mit der nötigen Vorsicht zu betrachten.

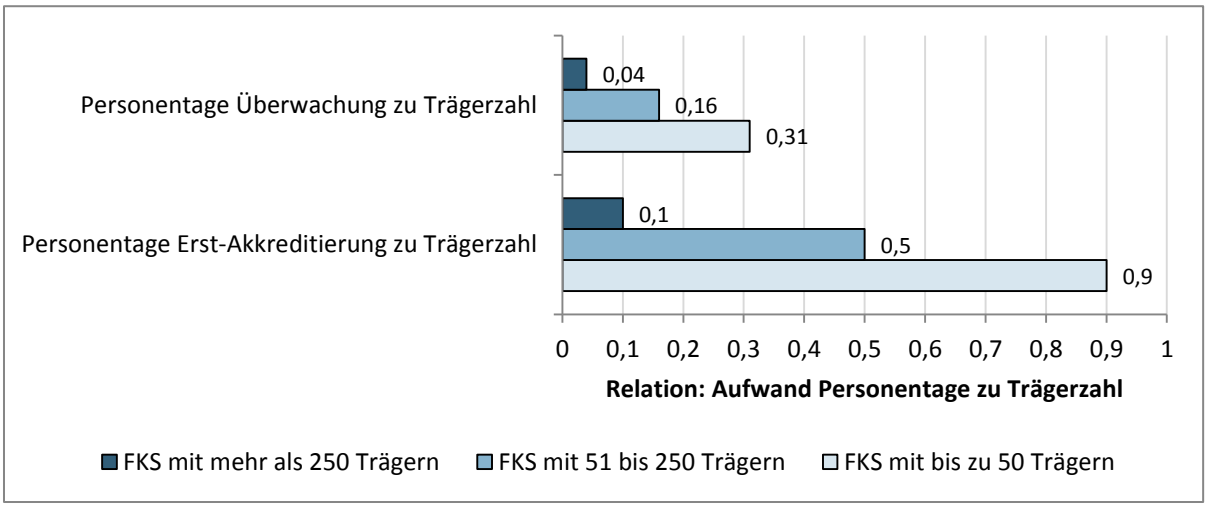
Abbildung 47 Arbeitsaufwand für die Re-Akkreditierung



Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 12).

Um abschätzen zu können, in welchem Verhältnis der Arbeitsaufwand zur Trägerzahl (und damit zu den Verdienstmöglichkeiten) der FKS steht, werden im Folgenden der Gesamtaufwand für die Erst-Akkreditierung und der Gesamtaufwand für die jährliche Überwachung zur Zahl der betreuten Träger der FKS in Beziehung gesetzt (siehe Abbildung 48). Die Re-Akkreditierung wird aufgrund fehlender Angaben nicht in diese Betrachtung einbezogen.

Abbildung 48 Aufwand für Akkreditierungsverfahren in Relation zur Zahl betreuter Träger



Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 19).

Die Daten der Abbildung 48 veranschaulichen, dass der Aufwand der Akkreditierungsverfahren in Relation zur Zahl der betreuten Träger für kleine FKS wesentlich größer ist als für mittlere und große FKS. Kleine FKS mussten pro betreutem Träger 0,9 Personentage in die Erst-Akkreditierung investieren, bei großen FKS waren es nur 0,1 Personentage und bei mittleren 0,5 Personentage. Der Aufwand für die jährliche Überwachung ist bei allen FKS deutlich niedriger; die Relationen bleiben gleich. Solche Größeneffekte sind in der Regel darauf zurückzuführen, dass in größeren Unternehmen Aufgaben durch spezialisierte Arbeitskräfte ausgeführt werden, die dafür Routinen ausbilden. Die Größeneffekte entsprechen somit den Erwartungen.

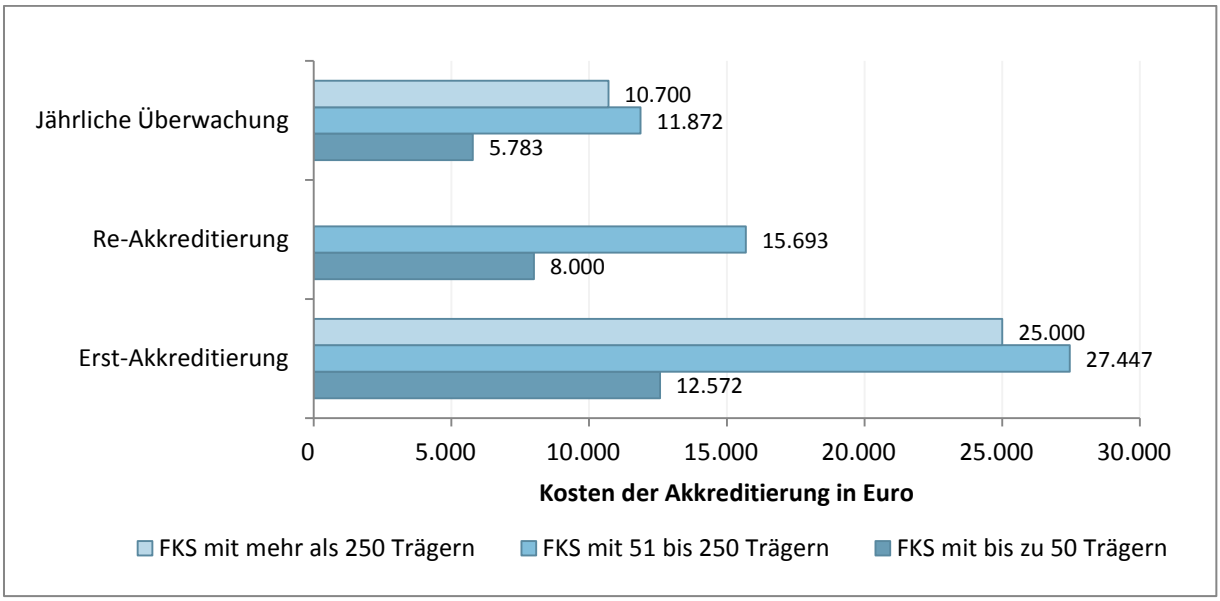
Neben dem Aufwand sind die direkten Kosten der Verfahren zu betrachten (siehe Abbildung 49)[59]. Bei den Kosten fällt auf, dass die von mittelgroßen FKS angegebenen Kosten der Erstakkreditierung höher sind als die der großen FKS[60]. Dahinter stehen einige sehr hohe Kostenangaben bei einzelnen mittleren FKS. Es ist nicht auszuschließen, dass hier Angabefehler vorliegen. Jedoch korrespondieren die Angaben zu den Kosten der Erst-Akkreditierung mit denen zur jährlichen Überwachung: Auch hier sind die Kosten für mittelgroße FKS (aufgrund sehr hoher Kostenangaben derselben schon erwähnten FKS) höher als für große FKS.

[59] Die Kosten für die Re-Akkreditierung werden wegen fehlender Daten bei niedrigen Fallzahlen hier von der Darstellung ausgeschlossen.

[60] Ergänzend kann hier hinzugefügt werden, dass die Zahl der tatsächlich durch die FKS der dritten Kategorie betreuten Träger bei 500 und mehr liegt, zwischen den mittleren und den großen FKS besteht in den vorliegenden Daten also ein erheblicher Unterschied.

Zudem fällt auf, dass bei kleinen FKS die Kosten der Re-Akkreditierung höher ausfallen als bei der Erst-Akkreditierung, während bei mittleren FKS die Re-Akkreditierungskosten deutlich unter denen der Erst-Akkreditierung liegen (von großen FKS wurden keine Angaben zu Kosten der Re-Akkreditierung gemacht). Die Begründung für die Auffälligkeiten der Angaben der mittelgroßen FKS zu den Kosten der Re-Akkreditierung liegt aber wohl vor allem darin, dass die Basis der Berechnung unterschiedlich ist, weil nicht alle mittelgroßen FKS bereits eine Re-Akkreditierung durchlaufen haben.

Abbildung 49 Kosten der Akkreditierung



Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 14).

Kurz gefasst zu Aufwand und Kosten der Akkreditierung:

- Für mittelgroße FKS ist der Arbeitsaufwand vergleichsweise hoch, vor allem bei der Zusammenstellung der Dokumente für die Erst-Akkreditierung.
- Die großen FKS waren bereits nach AZWV akkreditiert.
- Beim Aufwand der jährlichen Überwachung geben die mittelgroßen FKS einen höheren Arbeitsaufwand bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Witnessaudits an, die großen FKS geben einen höheren Arbeitsaufwand bei der Begutachtung durch die DAkkS an.
- Große FKS haben einen höheren Arbeitsaufwand bei der Re-Akkreditierung.
- Der Aufwand der Akkreditierungsverfahren in Relation zur Zahl der betreuten Träger ist für kleine FKS größer als für mittlere und große FKS.
- Kosten für die Erst-Akkreditierung sind für große FKS niedriger als für mittelgroße FKS.

3.4.1.2 Trägerzulassung

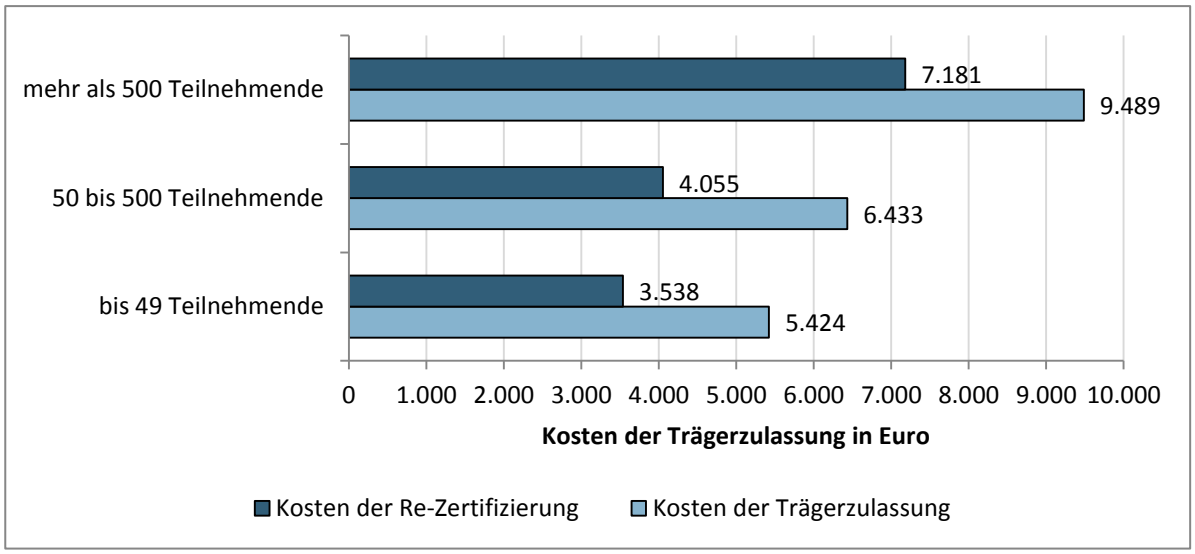
Bereits in den Interviews wurde geäußert, dass das Verfahren der AZAV für kleinere Träger (möglicherweise) zu aufwändig und kostenintensiv sei. Aus diesem Grund werden in diesem Abschnitt die Träger unterteilt in drei Größenkategorien nach Anzahl der Teilnehmenden an Maßnahmen nach AZAV betrachtet: Kleine Träger (bis zu 50 Teilnehmenden jährlich), mittelgroße Träger (51 bis 500 Teilnehmende jährlich) und große Träger (mehr als 500 Teilnehmende jährlich)[61]. Der Aufwand für die Trägerzulassung unterscheidet sich zwischen diesen drei Trägergruppen nicht sehr: Kleine Träger investieren durchschnittlich 39 Personentage, mittlere Träger 43 und große Träger 46 Personentage.

Betrachtet man die Kosten der Trägerzulassung und der Re-Zulassung, so zeigen sich die zu erwartenden Verteilungen (siehe Abbildung 50): Die Kosten sind für große Träger, also für Träger mit hohen Teilnehmendenzahlen, höher als für mittlere oder kleine Träger. Die Kosten für kleine und mittlere Träger liegen dabei relativ nah beieinander, doch umspannt die Kategorie der mittelgroßen Träger Teilnehmendenzahlen zwischen 50 und 500 Personen; die Kategorie ist also relativ heterogen. Heterogen ist allerdings auch die Kategorie der großen Träger, bei der die Spannweite der Zahl der jährlich in Maßnahmen eintretenden Teilnehmenden von 540 bis 6.000 reicht.

Der Abbildung 50 kann man entnehmen, dass Träger mit hohen jährlichen Teilnehmendenzahlen mehr für die Trägerzulassung zahlen müssen, als Träger mit niedrigeren jährlichen Teilnehmendenzahlen.

[61] Bei den Berechnungen wurden die üblichen Datenbereinigungen vorgenommen. Nicht einbezogen wurden unplausible Angaben zu Aufwand und Kosten; die Plausibilität wurde anhand der Zahl der Teilnehmenden in Maßnahmen nach AZAV, der aktuellen Zahl durchgeführter Maßnahmen und der Zahl der Neuzulassungen von Maßnahmen im Jahr 2017 geprüft. Nicht einbezogen wurden in die jeweiligen Berechnungen Datensätze, bei denen bei den jeweils betrachteten Aspekten Angaben fehlten, es wurden also keine Datenergänzungen vorgenommen.

Abbildung 50 Kosten der Trägerzulassung



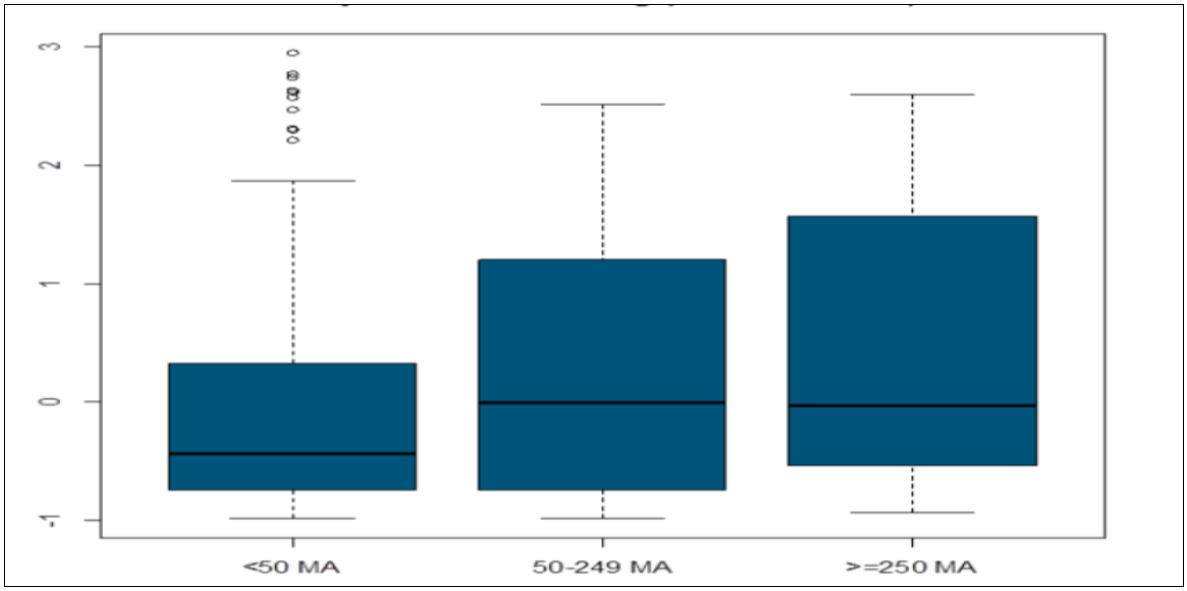
Quelle: Onlinebefragung Träger (Erstzulassung n = 316; Re-Zertifizierung n = 249).

Angesichts der Größenunterschiede zwischen den Trägern ist es wünschenswert, die Kosten in Relation zum Nutzen zu betrachten. Für den finanziellen Nutzen liegen keine direkten Angaben vor. Doch kann man davon ausgehen, dass die Zahl der Teilnehmenden in Maßnahmen nach AZAV einen Schätzwert für den Nutzen darstellen kann. Eine direkte Verknüpfung von Teilnehmendenzahlen und Kosten der Trägerzulassung (ähnlich wie sie beim Aufwand vorgenommen wurde), wäre zwar anschaulich, sie würde aber durch die Reduzierung auf einfache Durchschnitte die Heterogenität der Trägerlandschaft ausblenden. Deshalb wird im Folgenden eine komplexere Darstellungsform gewählt.

Die folgende Abbildung stellt das Ergebnis einer Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten der Trägerzulassung dar (siehe Abbildung 51). Die Kosten der Erstzulassung wurden in Relation zu den jährlich in Maßnahmen nach AZAV eintretenden Teilnehmenden gesetzt[62]. Die Träger wurden hier anhand der Mitarbeiterzahlen (MA) in kleine, mittlere und große Träger unterteilt. Die Abbildung stellt für die drei Größenkategorien die Box-Plots zu diesen Berechnungen dar. Die Darstellung zeigt für die drei Trägerkategorien die Verteilung der Differenzen zum Mittelwert in der jeweiligen Kategorie.

[62] Die Daten wurden standardisiert und um Ausreißer bereinigt: M = 0; SD = 1; Z>3.

Abbildung 51 Relation der Zahl der Teilnehmenden in Maßnahmen nach AZAV zu den Kosten der Trägerzulassung



Quelle: Onlinebefragung Träger (Erstzulassung n = 335).

In der Darstellung gibt der Skalenpunkt 0 auf der y-Achse den Mittelwert der Verteilungen an. Die Boxen, also die blauen Kästen der Abbildung, umfassen die mittleren 50 Prozent der Verteilungen; die oberhalb und unterhalb hinzugefügten Markierungen geben die untere und obere Grenze der Verteilung an und ergänzend kennzeichnen die kleinen Kreise Ausreißer. Der Strich in einer Box gibt den Median der jeweiligen Verteilung an: Für 50 Prozent der in den jeweiligen Trägerkategorien erfassten Träger liegt die Relation von Zulassungskosten zu Maßnahmeteilnehmerzahlen über diesem Wert. Die Grafik zeigt demnach, dass die hier konstruierte Kosten-Nutzen-Relation für kleine Träger in Vergleich zu mittelgroßen und großen Trägern relativ ungünstig ist: Für die Mehrzahl der kleinen Träger liegt sie unter dem Durchschnitt (Nulllinie). Bei mittleren und großen Trägern fällt der Median dagegen mit dem Mittelwert zusammen. Im Hinblick auf die Spannweite der Abweichungen zum Mittelwert ergibt sich für kleine Träger eine eher enge Verteilung, für mittlere und große Träger ist sie dagegen deutlich größer. Die Unterschiede zwischen mittleren und großen Trägern sind zudem relativ gering.

Kurz gefasst zu Aufwand und Kosten der Trägerzulassung:

- Der personelle Aufwand der Trägerzulassung unterscheidet sich zwischen den drei Trägergruppen nur gering.
- Die Kosten-Nutzen-Relation jedoch unterscheidet sich stark: kleine Träger haben in Relation zum Nutzen deutlich höhere Kosten als mittlere und große Träger.

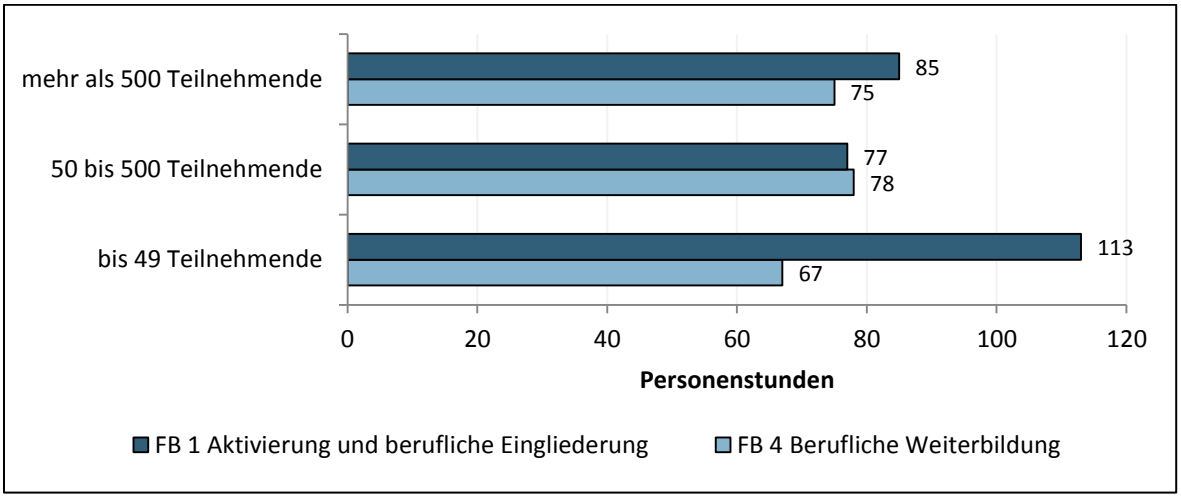
- Die Kosten für die Trägerzulassung und Re-Zulassung sind für große Träger deutlich höher als für mittlere und kleine Träger.

3.4.1.3 Maßnahmezulassung

Bei Maßnahmezulassungen ist die Datenbasis schmaler als bei den anderen hier betrachteten Fragen, da diese nur einen Teil der befragten Träger betreffen. Für Maßnahmezulassungen im FB 1 liegen vollständige Angaben von 127 Trägern vor, im FB 4 liegen vollständige Angaben von 94 Trägern vor. Die Angaben beziehen sich jeweils auf eine durchschnittliche Maßnahme im jeweiligen FB.

Abbildung 52 zeigt: Der Aufwand ist für kleine Träger im FB 1 (jährliche Teilnehmendenzahl unter 50) deutlich größer als für mittlere und große Träger, im FB 4 ist der Aufwand bei kleinen Trägern dagegen etwas geringer.

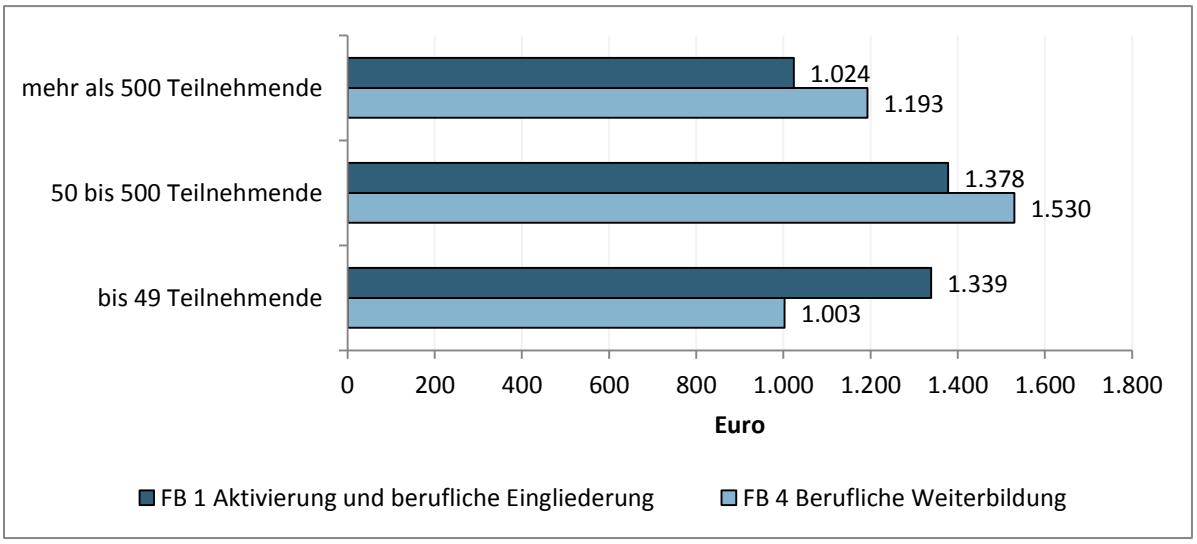
Abbildung 52 Aufwand für Maßnahmezulassung in FB 1 und FB 4



Quelle: Onlinebefragung Träger (FB 1 n = 127; FB 4 n = 94).

Bei den Kosten der Maßnahmezulassungen ergeben sich in beiden FB die höchsten Werte für die Träger mittlerer Größe (zwischen 50 und 500 Teilnehmende an Maßnahmen jährlich); im FB 4 sind die Werte für kleine Träger am niedrigsten (siehe Abbildung 53).

Abbildung 53 Kosten der Maßnahmezulassung



Quelle: Onlinebefragung Träger (FB 1 n = 107; FB 4 n = 84).

Kurz gefasst zur Maßnahmezulassung:

- Aufwand und Kosten der Maßnahmezulassung sind im FB 1 für kleine Träger auffallend hoch. Gründe dafür lassen sich aus den vorliegenden Daten nicht ableiten.

Ziel dieses Kapitels war es, die im System der AZAV auftretenden Unterschiede in Aufwand und Kosten differenziert nach Organisationsgrößen darzustellen. Zusammengefasst bieten die Daten zu Aufwand und Kosten von Akkreditierungen und Zulassungen keine Überraschungen: Kleine Träger müssen in Relation zu mittleren und großen Trägern mehr Zeit und Geld in die Trägerzulassung investieren als große Organisationen. Das sind Größeneffekt wie sie generell aus der Produktion von Gütern und Dienstleistungen bekannt sind. Außergewöhnliche Verteilungen konnten bei den Kosten insgesamt nicht beobachtet werden.

Im folgenden Abschnitt werden die Einschätzungen von FKS und Trägern zum Verhältnis von Kosten und Nutzen dargestellt. Zudem werden im Kapitel 3.5 einzelne Fragen zu Kosten und Nutzen vertiefend behandelt.

3.4.2 Nutzen aus Sicht der Fachkundigen Stellen und der Träger

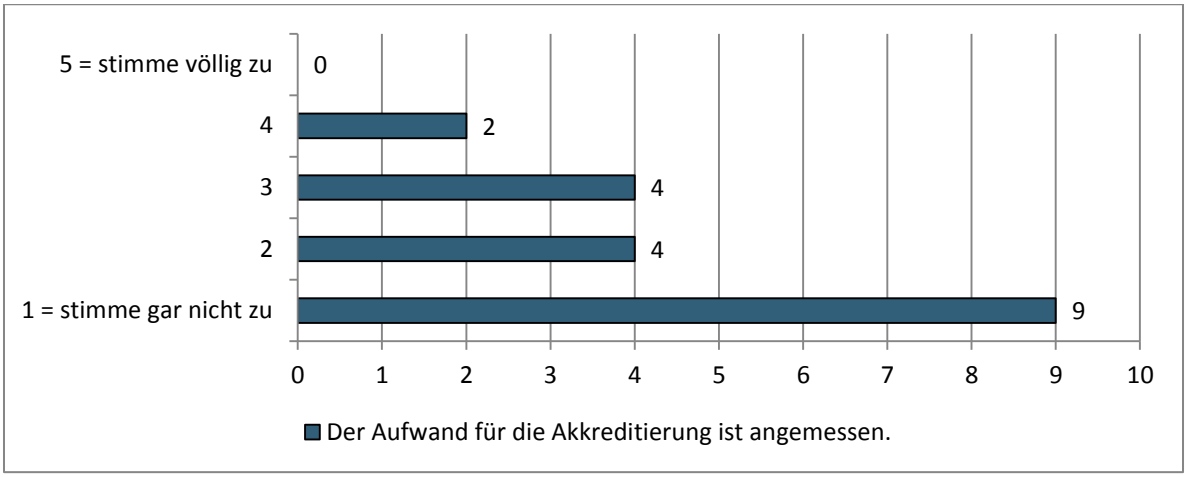
Für Fragen nach Bewertungen von Aufwand und Kosten der Akkreditierungsverfahren wurden FKS befragt und hinsichtlich der Träger- und Maßnahmezulassungen wurden entsprechend die Vertreterinnen und Vertreter von Trägern befragt.

3.4.2.1 Akkreditierung

Für die meisten FKS liegt die Erst-Akkreditierung bereits einige Zeit zurück, inzwischen steht für viele die Re-Akkreditierung an. Wohl deshalb haben einige FKS die Fragen nach Kosten und Aufwand der Erst-Akkreditierung nicht beantwortet. Die meisten Aussagen zu Kosten und Aufwand beziehen sich bei den FKS auf die jährlichen Überprüfungen.

In der Onlinebefragung der FKS wurde eine Frage direkt nach der Bewertung der Angemessenheit des Aufwands für die Akkreditierung gestellt. Die Antworten fallen hier deutlich negativ aus (siehe Abbildung 54).

Abbildung 54 Angemessenheit des Aufwands für die Akkreditierung aus Sicht der FKS



Quelle: Onlinebefragung FKS (n = 19).

In verschiedenen Interviews mit FKS wurde betont, dass die jährlichen Überprüfungen aufgrund veränderter Anforderungen aufwändiger geworden seien. Dies betrifft weniger den Teil der Systemprüfung bei der Akkreditierung; es betrifft vor allem die wachsenden Nachweisanforderungen bei Träger- und Maßnahmezulassungen.

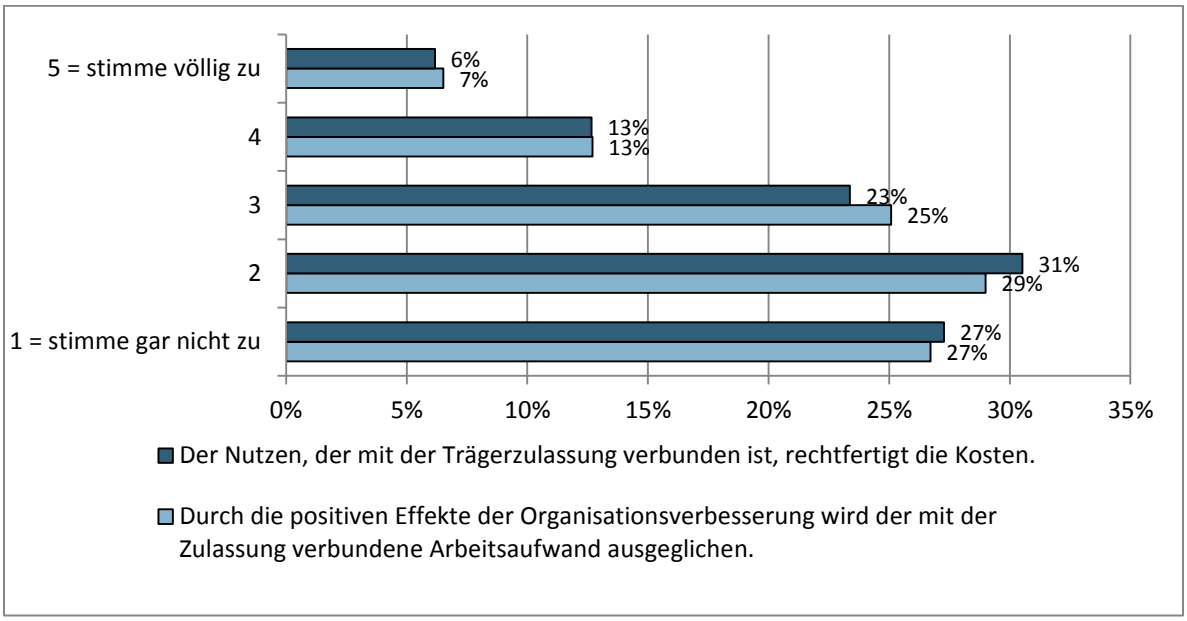
Kurz gefasst zur Bewertung von Kosten, Aufwand und Nutzen des Akkreditierungsverfahrens durch die FKS:

- Die Angemessenheit des Aufwands für die Akkreditierung wird von den FKS größtenteils nicht bestätigt.
- FKS beklagen einen wachsenden Aufwand der jährlichen Überprüfungen aufgrund wachsender Nachweisforderungen bei Träger- und Maßnahmezulassungen.

3.4.2.2 Trägerzulassung

In der Onlinebefragung wurden den Trägern zwei Fragen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der Trägerzulassung gestellt. Die Einschätzungen tendieren deutlich zu negativen Aussagen (siehe Abbildung 55). Nur 19 Prozent der befragten Träger stimmen der Aussage zu, dass der Nutzen der Trägerzulassung die Kosten rechtfertigt; 58 Prozent stimmen nicht zu.

Abbildung 55 Kosten-Nutzen-Bewertung der Trägerzulassung aus Sicht der Träger



Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 308).

Der Kommentar eines Trägers fasst die Einschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses so zusammen:

Zitat: „Der Aufwand für die Zulassung und Aufrechterhaltung deckt stellenweise nicht den Kosteneinsatz, da die AZAV einen erhöhten Aufwand im Umgang mit den Teilnehmern im Gegensatz zu Privatkunden fordert. Der BDKS deckelt den Umsatz, so dass nur über die Masse eine Kostendeckung eintritt, daher sinkt aber die Qualität. Es müssten dringend die Aufwände reduziert werden, um aus einem Träger wieder ein flexibel agierendes Unternehmen machen zu können, welches nicht in einer Bürokratiestruktur endet“ (ID 188).

Fast zwei Drittel der Träger (64 Prozent) geben an, dass der Aufwand für die Trägerzulassung in den letzten Jahren gestiegen sei; nach den Erfahrungen von zehn Prozent ist der Arbeitsaufwand dagegen gesunken. Als Grund für den verringerten Aufwand wird, erwartungsgemäß, die Entwicklung von Routinen angeführt. Von denjenigen, die eine Aufwandssteigerung wahrnehmen, werden

gestiegene und veränderte Anforderungen bei Nachweis- und Dokumentationspflichten als Grund genannt.

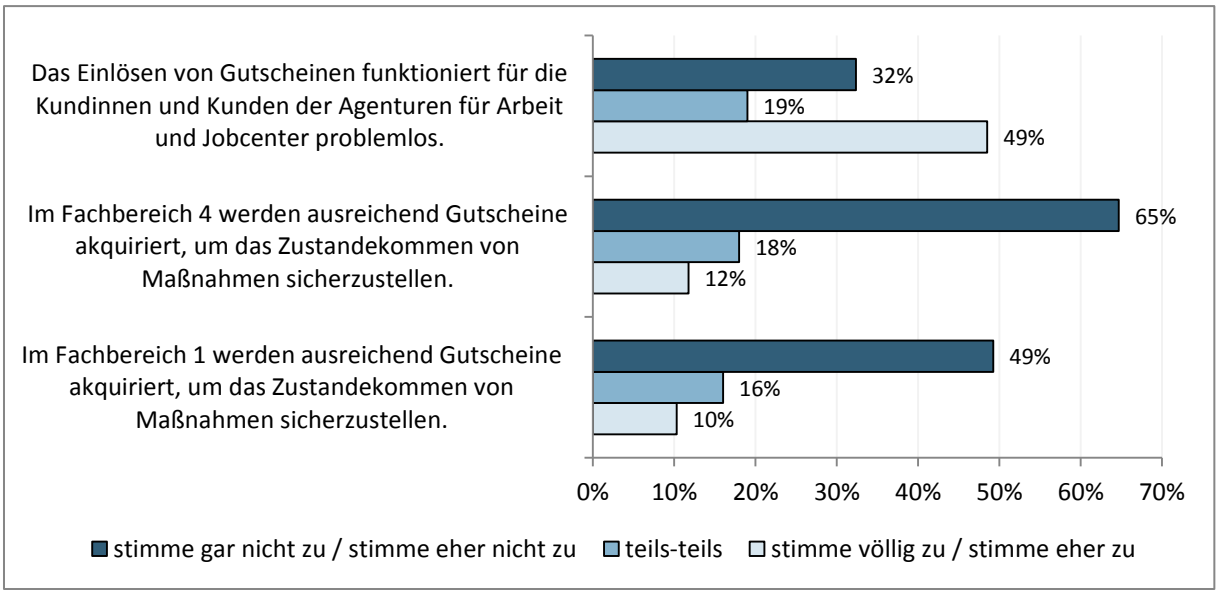
Kurz gefasst zu Aufwand, Kosten und Nutzen der Trägerzulassung:

- Träger beurteilen das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Trägerzulassung eher negativ.
- Fast zwei Drittel der Träger geben einen gestiegenen Aufwand in den letzten Jahren für die Trägerzulassung an.
- Vor allem gestiegene und veränderte Anforderungen bei Nachweis- und Dokumentationspflichten werden als Gründe angeführt.

3.4.2.3 Maßnahmezulassung

Zur Bewertung von Dauer, Aufwand und Kosten bei Maßnahmezulassungen wurden in den Online-Erhebungen keine gesonderten Fragen gestellt. Das Kosten-Nutzen-Thema wird seitens der befragten Träger vor allem mit Kritik an den BDKS verbunden (siehe dazu Kapitel 3.5).
Eine andere Frage ist, wie die Gutscheinverfahren aus Trägersicht bewertet werden (siehe Abbildung 56). Dazu wurden den Befragten drei Aussagen vorgelegt. Besonders tritt bei den Ergebnissen hervor, dass knapp zwei Drittel der Träger der Auffassung sind, dass im FB 4 nicht ausreichend Gutscheine ausgegeben würden. Im FB 1 wird die Situation etwas günstiger bewertet: 49 Prozent sind hier der Auffassung, dass nicht genug Gutscheine ausgegeben würden. Das Einlösen von Gutscheinen wird dagegen von einer Mehrheit der Befragten als weitgehend problemlos eingeschätzt.

Abbildung 56 Aussagen von Trägern zu Gutscheinen



Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 272).

Kurz gefasst speziell zu Gutscheinverfahren:

- Rund zwei Drittel der Träger sind der Auffassung, dass im FB 4 nicht ausreichend Gutscheine ausgegeben würden.

3.4.3 Fazit zur Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses durch Fachkundige Stellen und Träger sowie Agenturen für Arbeit und Jobcenter

In der Onlinebefragung der FKS fallen die deutlich negativen Einschätzungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis auf, die in dieser Schärfe in den Interviews nicht zu hören waren. Allerdings wurde in den Interviews und Fallstudien von verschiedenen FKS sowie auch seitens der DAkkS betont, dass die Prüfanforderungen nicht weiter steigen dürften. Weitere Ergänzungen bei Prüfanforderungen könnten ohne Qualitätsverlust nur dann aufgenommen werden, wenn andere Prüfgegenstände aufgegeben oder aber die Prüfzeiten verlängert würden[63]. Letzteres würde Kostenanstiege mit sich bringen. Auch die Träger bewerten das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Zulassungen negativ.

[63] Der Umfang der Prüfungen, die bei Akkreditierungen und Zulassungen vorzunehmen sind, ist durch die DAkkS festgelegt. Mit einem Prüfstandard werden damit zugleich wichtige Eckdaten für die Kosten der Verfahren festgelegt.

Weitere Fragen zu Kosten und Nutzen der Zulassungen werden in Kapitel 3.7 behandelt.

3.5 Information, Austausch, Kooperation

Mit der fünften Untersuchungsfrage wurden die Kooperation und der Austausch zwischen den Beteiligten sowie speziell die gegenseitigen Informationspflichten thematisiert. Das Thema Informationspflichten wurde in den Interviews wie auch in den Kommentaren in den Onlinebefragungen zwar kritisch gesehen, es nahm aber nur relativ wenig Raum ein. Eine deutlich größere Beachtung fand das Thema auf einer übergeordneten Ebene: Interviewte und Befragte wünschen sich mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit und generell mehr Austausch, Information und Kooperation zwischen den Akteuren. Die Darstellungen in diesem Kapitel greifen dementsprechend das Thema in der Breite auf, in der es im Verlauf der Untersuchung durch die verschiedenen Akteursgruppen angesprochen wurde.

3.5.1 Informationspflichten und Verbreitung direkt handlungsrelevanter Informationen

In der AZAV sind verschiedene Informationspflichten gegeben: Träger müssen die FKS über alle Änderungen informieren, die für die Träger- oder Maßnahmezulassung relevant sein können. Die FKS müssen entsprechende Informationen an die DAkkS weitergeben und auch die BA muss über Zulassungen sowie über den Entzug von Zulassungen informiert werden.
Die FKS spielen eine zentrale Rolle als Vermittlungsinstanz im System der AZAV. Das zeigt sich auch im Kommunikationskonzept. Der Wahrnehmung einiger der interviewten und befragten Akteure des Systems zufolge nehmen die FKS die Vermittlungsaufgabe aber nicht immer wahr:

Zitat: „Durch das Kommunikationskonzept gibt es eine geregelte Kommunikation. (…) Träger müssen sich an die Fachkundige Stelle wenden, die Fachkundige Stelle an die DAkkS und die im Zweifelsfall an die BA. Ob das gelingt steht und fällt mit der Qualität der Fachkundigen Stelle. Die meisten Fachkundigen Stellen regeln das gut. Es gibt aber auch vereinzelte Fachkundige Stellen, die versuchen die Regelungen zu unterlaufen, und bei denen sind Träger dann auch nicht gut aufgehoben.“ (Interview 17)

Seitens der DAkkS wird beklagt, dass FKS ihren Mitteilungspflichten nicht nachkämen, und FKS beklagen, dass die Träger ihren Mitteilungspflichten nicht nachkämen. Besonders viele Informationsprobleme werden aber von Seiten der BA

gesehen. Zur Frage der reinen Informationsweitergabe gesellt sich dabei die Frage, wie Informationen genutzt und verarbeitet werden.[64]

Etliche Verbesserungsvorschläge und Änderungswünsche, die in den Experteninterviews und auch in der Fokusgruppe gemacht wurden, beziehen sich auf die Bereitstellung von Informationen. Seitens verschiedener Akteursgruppen wurde eine zentrale Stelle, bei der man alle relevanten Informationen und möglichst auch Erläuterungen zur AZAV und ihrem Verfahren, in gebündelter Form bekommen kann, als wünschenswert angesehen[65]. Generell wurde hervorgehoben, dass es gut wäre, wenn alle Akteure von zentraler Stelle aus einheitlich informiert würden:

Zitate:

> „[Hilfreich wäre] eine Informationsbroschüre mit der Verordnung und einer Interpretation der Verordnung; vielleicht ganz konkret Hinweise: ein Konzept sollte das und das berücksichtigen, eine Evaluierung von Maßnahmen sollte das und das berücksichtigen. (…) Auch für uns wäre es eine Hilfestellung, weil Verfahren besser laufen, wenn sich der Träger besser vorbereiten kann." (Interview 22)
>
> „Updates der vielen Empfehlungen sollten besser aufbereitet und dargestellt werden. Ein Dokument mit gelisteten Hinweisen wäre gut." (Interview 19)

Seitens der Träger wurden in der Onlinebefragung ähnliche Wünsche formuliert. Generell wurde in den Interviews und in den Onlinebefragungen häufig auf die Bedeutung des Austausches zwischen den Akteuren – auch über das AZAV-System hingewiesen. Beispielsweise wurde mit Blick auf Gutscheinmaßnahmen hervorgehoben, dass die nötigen Informationen für sinnvolle Maßnahmeangebote nur über die lokale Vernetzung gewonnen werden könnten:

Zitate:

> „Es gibt Träger, … die sind sehr fit im Bereich von Gutscheinmaßnahmen. (…), wenn sie Gutscheinmaßnahmen machen, dann müssen sie eine ganz enge Abstimmung zu Akteuren vor Ort haben. (…) Sie müssen ständig auf Achse sein, auch marketingmäßig, wenn sie Gutscheine machen. (…)
>
> „Träger [sollten] in die Planung und Erstellung der Bildungszielpolitik einbezogen [werden]." (Onlinebefragung Träger ID 206)
>
> „Gut wären feste Ansprechpartner bei der Agentur für Arbeit und der Träger; jährlicher Informationsaustausch." (Onlinebefragung ID 766)

---

[64] Auch im Kontext der Untersuchungsfrage zum Zusammenwirken von Prüfungen (siehe oben Kapitel 3.2) wurde die Frage aufgeworfen, wie FKS mit erhaltenen Informationen umgehen.

[65] Die Frage, anhand welcher Informationen Träger Zulassungen vorbereiten und betreiben, wird in einem eigenen Kapitel (siehe 3.6) behandelt.

Seitens der Träger wurde mit Blick auf das AZAV-System beklagt, dass es keinen Austausch zwischen dem Beirat und Trägern gäbe. Die Trägervertretung im Beirat wird von diesen Befragten nicht als geeignete Vermittlung angesehen.

Zitate:

> „Vertreten sind nur größere Träger mit bestimmten standardisierten Angeboten." (ID 456)
>
> „Der Blick auf die Auswirkungen in der Praxis wird oft vergessen." (ID 166)
>
> „Wären die Entscheidungswege des Beirates bekannt, dann könnten die Bildungsträger vielleicht auch erkennen warum, welche Entscheidung getroffen wurde. So ist alles aus meiner Sicht intransparent." (ID 694)

Der Anteil derjenigen Träger, die sich in dieser Form explizit kritisch zum Beirat äußern, ist nicht sehr groß (rund zehn Prozent). Im Hinblick auf den Beirat wurden vor allem von einem Dachverband sowie seitens der BA Änderungswünsche geäußert. Seitens der BA wird gewünscht, dass Beiratsmitglieder nicht als Interessenvertreter handeln sollten und dass die BA zur Vertretung ihrer Interessen eine Stimme im Beirat haben sollte[66]. Dachverbände sowie auch Beiratsmitglieder wünschen sich dagegen, dass Trägerinteressen im Beirat besser repräsentiert würden. Verschiedene Kommentare in der Onlinebefragung zeigen, dass einige Träger sich diesem Wunsch anschließen.

Kurz gefasst zur Informationsverbreitung:

- In der Wahrnehmung der beteiligten Akteure bestehen Defizite in der Erfüllung der Informationspflichten seitens FKS und Trägern.
- Gewünscht wird eine zentrale und von offizieller Seite betreute Stelle, von der alle für Zulassungsverfahren relevanten Informationen bereitgestellt und stets aktuell gehalten werden.

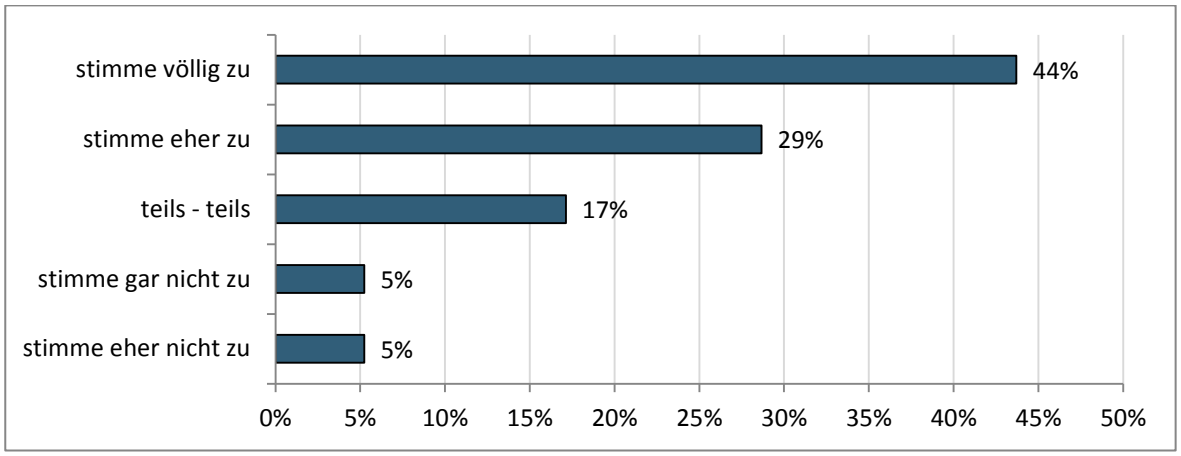
3.5.2 Ergebnisse der Onlinebefragung zum Informationsaustausch

In den Onlinebefragungen wurden verschiedene Fragen zum Informationsaustausch gestellt. Die Ergebnisse ergeben ganz überwiegend ungünstige Bewertungen. Nur im Hinblick auf die Kommunikation zwischen Trägern und FKS fällt die Bewertung der

[66] Auch wenn hier in Anlehnung an die entsprechende Interviewstelle zweimal von „Interessen" die Rede ist, ist damit (so ist zumindest anzunehmen) Unterschiedliches gemeint, da die BA nicht einfach eigene Interessen oder die Interessen des Programmeigners (BMAS) vertritt, sondern das eigene Handeln als Dienst am Gemeinwohl versteht.

Träger positiv aus, drei Viertel der Träger bewerten den Austausch als gut (siehe auchAbbildung 57) [67]; der Mittelwert liegt auf der fünfstufigen Antwortskala bei vier.

Abbildung 57 Informationsaustausch zwischen Trägern und FKS aus Sicht der Träger

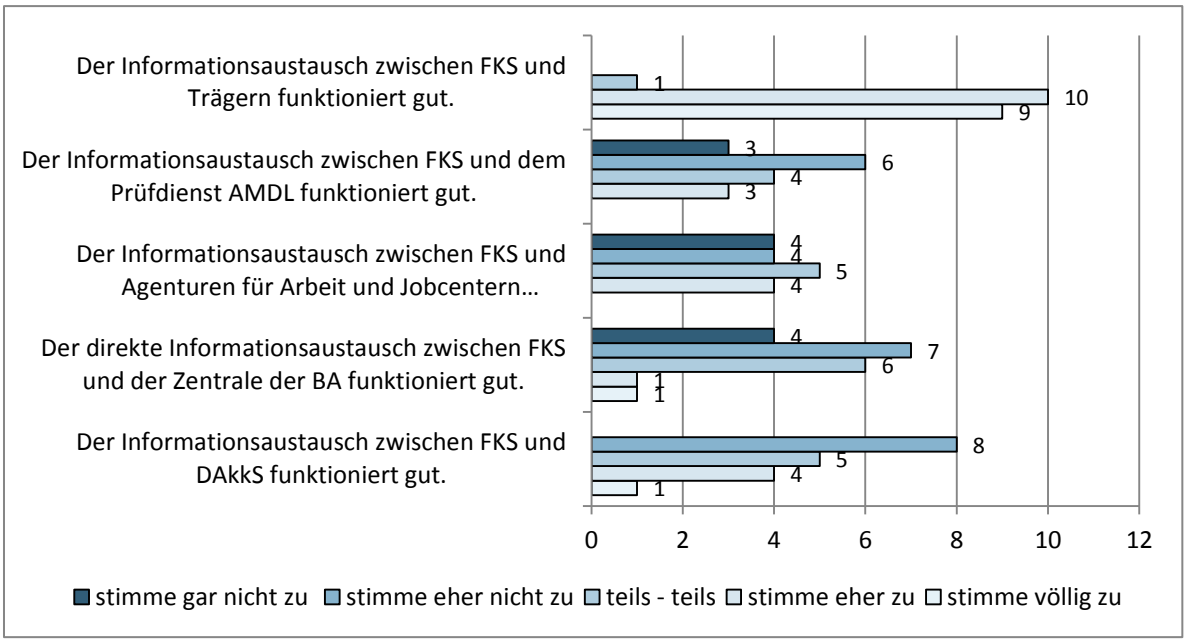


Quelle: Onlinebefragung Träger (n=286).

Seitens der FKS wird der Informationsaustausch mit den Trägern ebenfalls überwiegend positiv bewertet (19 von 20 Befragten stimmen eher bis völlig zu; siehe Abbildung 58). Der Informationsaustausch mit anderen Stellen wie dem PD AMDL, AA/JC, der BA-Zentrale und der DAkkS wird dagegen negativ bewertet.

[67] Die Träger wurden auch nach ihrer Einschätzung zum Informationsaustausch zwischen FKS und PD AMDL befragt. Auf diese Frage haben aber nur 103 Träger geantwortet, weshalb hier auf eine detaillierte Ergebnispräsentation verzichtet wird. Insgesamt ist die Einschätzung mit einem Mittelwert von 3,1 leicht positiv.

Abbildung 58 Informationsaustausch aus Sicht der FKS



Quelle: Onlinebefragung FKS (n=20).

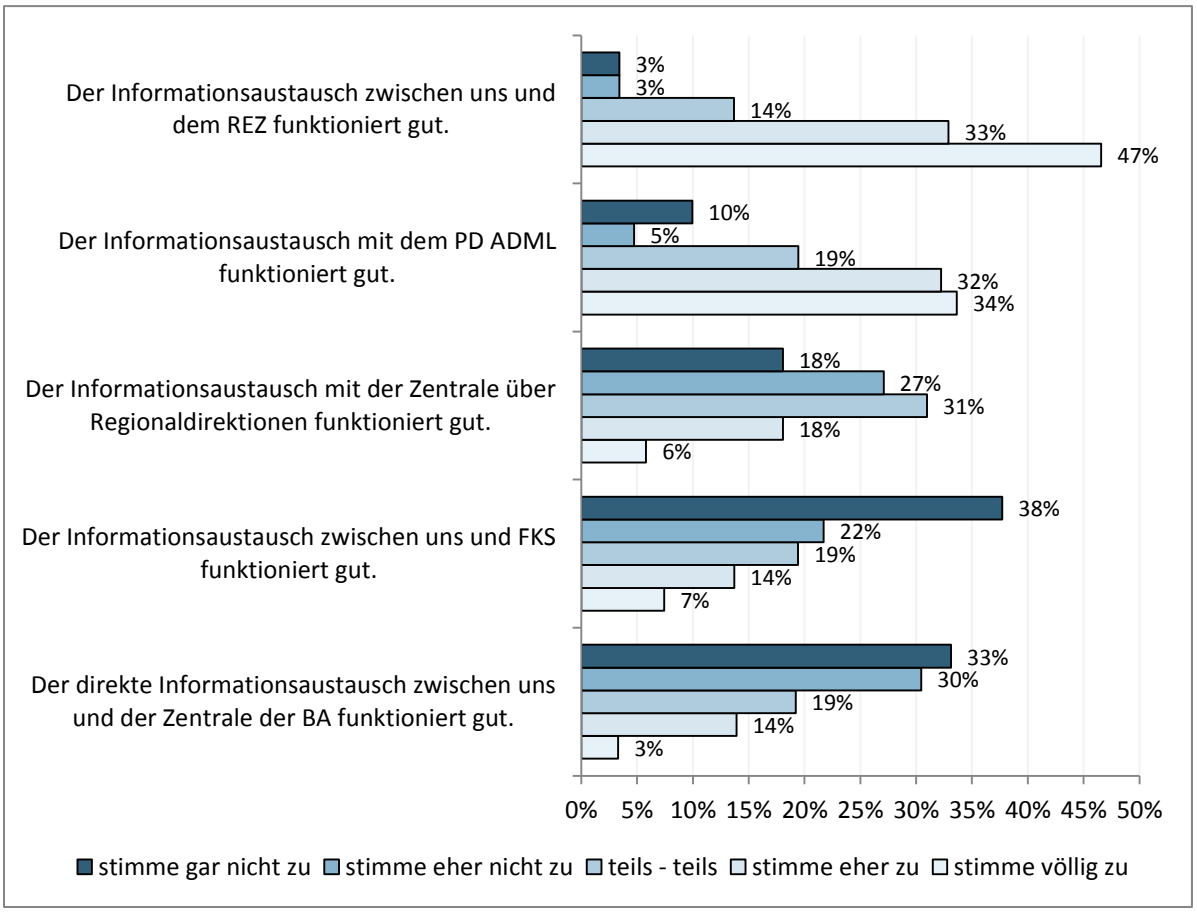
Die AA/JC bewerten zwei Austauschbeziehungen positiv (siehe Abbildung 59):

- die mit den REZ (80 Prozent stimmen eher bis völlig zu, Mittelwert 4,3)
- und die mit dem PD AMDL (66 Prozent stimmen eher bis völlig zu, Mittelwert 3,7).

Besonders schlecht bewerten die AA/JC Austauschbeziehungen

- zur Zentrale der BA (63 Prozent stimmen eher bis gar nicht zu, der entsprechende Mittelwert liegt bei 2,2)
- und zu den FKS (66 Prozent stimmen eher bis gar nicht zu, Mittelwert 2,3).

Abbildung 59 Informationsaustausch aus Sicht der AA/JC



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n zwischen 151 und 234).

Insgesamt sehen die Befragten der verschiedenen Akteursgruppen im Hinblick auf den Informationsaustausch viele Probleme. Interviewte wie Befragte aus allen Akteursgruppen wünschen sich generell mehr Austausch zwischen den Akteuren im AZAV-System.

Austausch wird auch und gerade in Zusammenhang mit Qualitätsprüfungen als wichtig angesehen (siehe dazu auch Kapitel 3.3.). Von verschiedenen Seiten wurde in den Experteninterviews geäußert, dass man nicht wüsste, was die anderen Akteure tatsächlich prüfen (siehe dazu auch Kapitel 3.3). Die REZ wüssten gern, was genau durch die FKS im Hinblick auf Räume geprüft wird; der PD AMDL weiß nicht, was und wieviel eigentlich durch AA geprüft wird; und die DAkkS kann zwar die Prüfbefunde des PD AMDL, nicht aber die Zusammenfassung der Prüfbefunde in Prozentwerten nachvollziehen und würde sich diesbezüglich über Aufklärung sowie generell über Austausch und Abstimmung freuen. Ähnliche Anmerkungen finden sich auch in der Onlinebefragung der Träger:

Zitate:

> „Alle Beteiligten müssen sich austauschen und das "Prüfwesen" aufeinander abstimmen und dabei regionale Besonderheiten berücksichtigen. Die Prüfer AMDL und REZ und Maßnahmebetreuer sollten mit einem einheitlichen Papier als Grundlage die Prüfungen durchführen.“ (ID 36)
>
> „Prüfdienst und FKS sollten besser zusammenarbeiten. Die FKS sollte vor einer Prüfung dem Prüfdienst die Ergebnisse bisheriger Prüfungen mitteilen. Anschließend sollte auch die FKS den Prüfbericht bekommen, um dann in den nächsten Audits zu kontrollieren, ob Optimierungsbedarfe umgesetzt wurden.“ (ID 652)

Und schließlich wurden in einigen Interviews Kommunikationswünsche mit der Vorstellung verknüpft, dass die Qualitätsentwicklung im AZAV-System mit anderen in der BA derzeit erprobten Qualitätskonzepten verbunden werden sollte:

Zitate:

> „Die [Qualitätssicherungssysteme der AZAV und andere Qualitätssicherungssysteme der Bundesagentur] wirken gegeneinander. (…) Die AZAV ist vollkommen unabhängig gemacht worden von der Systematik der Ausschreibungen und der Konzeptanforderungen, die es da gibt, das sind zwei völlig verschiedene Paar Schuhe, und die Leute, die dafür zuständig sind in Nürnberg, die haben nichts miteinander zu tun.“ (Interview 20)
>
> „Irgendwie hängt die AZAV und das ganze Drumherum ein bisschen außerhalb der sonstigen Szenarien, die sich rund um Qualitätsmanagement, Qualitätssicherung, Fachaufsicht, Prüfung (…) abspielen. Das wird nicht einbezogen.“ (Interview 8)

Insgesamt wurden Kommunikation und Austausch aus vielen Perspektiven und in Bezug auf unterschiedliche Problemlagen in den Experteninterviews und den Onlinebefragungen als wichtige Faktoren für das Funktionieren und für die Entwicklung des AZAV-Systems angesprochen.

Kurz gefasst zum Wunsch nach mehr Austausch und Kommunikation:

- Der Informationsaustausch wird nur zwischen Träger und FKS als funktionierend bewertet.
- Es besteht der Wunsch nach mehr Austausch und Abstimmung zu Prüfbefunden.
- Es besteht der Wunsch nach mehr Austausch insbesondere zwischen FKS und BA sowie zwischen Träger und OS Halle.

3.5.3 Fazit zu Information, Kommunikation und Austausch

Die Gegenstände dieses Kapitels sind sehr vielfältig: Sie reichen von den Informationspflichten über die zentrale und einheitliche Bereitstellung von Informationen zur AZAV bis hin zu der Vorstellung, dass durch mehr Austausch,

Kommunikation und Zusammenarbeit die Funktionalität des Systems deutlich verbessert werden könnte.

Neben den Akteuren des AZAV-Systems im engeren Sinn, wie sie im Kommunikationskonzept zur AZAV dargestellt werden, kommen dabei auch weitere Akteure in den Blick, wie insbesondere die lokalen AA/JC. Diese Akteure sind auf der Ebene der Leistungserbringung der AMDL relevant, sie haben aber mit dem AZAV-System als solchem nichts zu tun. Neben dem AZAV-System selbst werden somit auch seine Schnittstellen von den Befragten als relevante Bereiche für Austausch, Abstimmung und Kooperation angesprochen.

Zudem wurde die Frage aufgeworfen, wie das System der AZAV mit anderen Entwicklungen der Ausgestaltung von QM im Bereich der AMDL verbunden werden könnte. Allgemeiner formuliert kann man daraus die Frage ableiten: Wie werden Qualitätsstandards, QM-Ziele und QM-Instrumente im System der AZAV diskutiert und weiterentwickelt? Darauf wird in Kapitel 3.11 Bezug genommen.

Die Ergebnisse dieses Kapitels passen gut mit dem Governancekonzept akkreditierter Zulassung zusammen, für das Information, Kommunikation und Kooperation wesentliche Bestandteile sind (siehe dazu auch Kapitel 3.7). Für Ausgestaltungen und Entwicklungen des AZAV-Systems in den Bereichen von Information und Kommunikation wurden seitens einiger der Befragten auch konkrete Vorschläge gemacht:

- Gewünscht wird eine Plattform, auf der alle relevanten Informationen (inklusive FAQ, Handreichung, Beispielen, Checkliste sowie Newsletter) zur AZAV und ihren Verfahren gesammelt und einheitlich verfügbar gemacht werden.
- Als sinnvoll wird ein intensiver und stetiger Austausch zwischen Trägern und lokalen AA/JC angesehen. Dazu gehört auch der Wunsch nach festen Ansprechpartnern bei den AA/JC.
- Vorgeschlagen wurde auch die Bildung regionaler Fachgruppen.
- Gewünscht sind Austauschforen. Diese könnten den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren verbessern. Solche Foren könnten aber auch die Frage nach den Qualitätsstandards aufgreifen.

3.6 Verfügbarkeit und Beschaffung von Informationen

Die Untersuchungsfrage 6 beschäftigt sich mit den Informationsquellen, die Träger nutzen, um eine Maßnahme zu entwickeln und deren Zulassung zu betreiben. Im Laufe der Untersuchung wurde von verschiedenen Akteuren, insbesondere von Seiten der FKS, die Informationsverbreitung im AZAV-System als Problem dargestellt. In der ersten Zeit nach Einführung der AZAV war es den Erzählungen in

Experteninterviews zufolge auch für FKS schwierig alle relevanten Informationen zu bekommen; es standen wohl auch nicht alle Informationen von Anfang an zur Verfügung, da manche Fragen erst im Lauf der Umsetzung der AZAV geklärt wurden. Da Informationsverbreitung in einem System akkreditierter Zulassung ein zentraler Steuerungsmechanismus ist, verdient die Frage, anhand welcher Informationen Träger ihre Zulassung betreiben, besondere Aufmerksamkeit.

3.6.1 Einschätzung der Verfügbarkeit von Informationen

Die Frage, woher Träger ihre Informationen beziehen, wurde mit der Vermutung gestellt, dass die Beschaffung von Informationen schwierig sein könnte. Entsprechende Hinweise hatte es unter anderem auch in ersten explorativen Gesprächen mit FKS in der Vorbereitungsphase des Evaluationsprojektes gegeben. Die folgenden Zitate zeigen anschaulich, dass die Informationsbeschaffung seitens der FKS als Problem für Träger angesehen wird:

Zitate:

> „Wir sind (…) Wegweiser für die Träger; wir zeigen ihnen auf, wo die Anforderungen definiert sind, die sie erfüllen müssen. Das wissen 99 Prozent der Träger nicht." (Interview 23)
>
> „Träger, die neu auf den Markt kommen, haben es extrem schwer. Klar, die Verordnungen liegen offen da, aber aus denen abzuleiten, was zu tun ist, ist extrem schwierig. Es gibt Träger, die sind so aufgestellt, die holen sich von Anfang an Beratung rein. (…) Gerade kleinere Träger haben weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen. (…) Und da gibt es dann die größten Probleme mit der Zulassung." (Interview 22)

Nicht alle Interviewpartnerinnen und Interviewpartner sehen aktuell Informationsdefizite. Aber auch Interviewte, die an dieser Stelle keine Probleme sehen, gehen davon aus, dass zumindest manche Träger bei der Informationsbeschaffung Unterstützung brauchen würden. Sie sind nur der Auffassung, dass es ausreichend professionelle Unterstützung durch Berater gäbe.

Zitat: „In der AZAV und den Empfehlungen des Beirats ist das geregelt. Das liegt ja vor. Ob man dann immer weiß, wie ein QM-System auszusehen hat, weiß ich nicht. (…) ich würde mir eine Beratung holen und es gibt genug QM-Berater, die in dem Bereich unterwegs sind." (Interview 15)

Verschiedentlich wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass Informationsquellen nicht allen Trägern gleichermaßen zugänglich seien.

Zitat: „Es gibt ja auch die BA-Trägertreffen. Da wird reichhaltige Information geboten, für eine überschaubare Zahl von Trägern, alle anderen sind außen vor. Im Grunde trägt das ja auch nicht zur Transparenz bei und zur fairen Behandlung. Man kann natürlich

nicht alle Träger einladen, aber man müsste zumindest sagen: Was da an Präsentationen gezeigt wird oder das Material, das da ausgeteilt wird, das kann man sich irgendwo runterladen.“ (Interview 16)

Kurz gefasst zur Verfügbarkeit von Informationen:

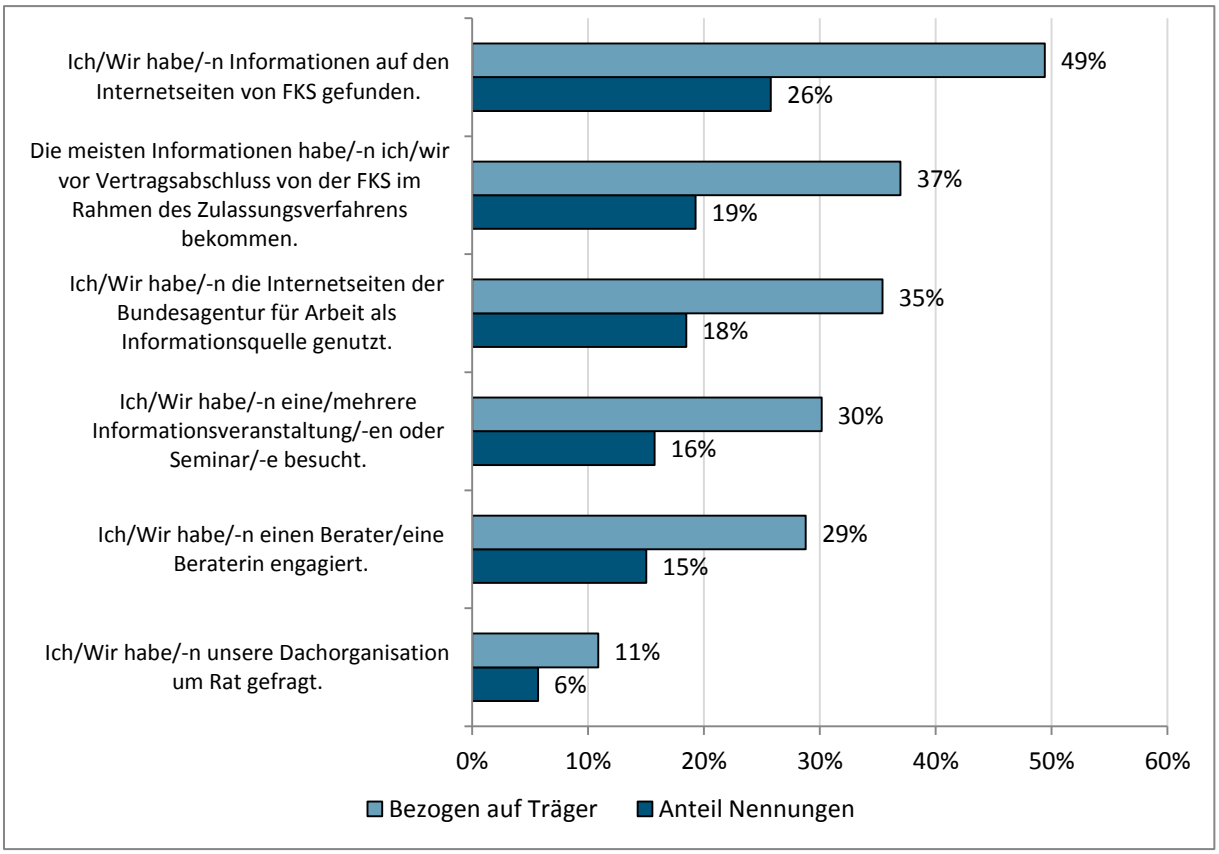
- Die Einschätzungen zur Verfügbarkeit von Informationen für die Träger variieren. Einige Interviewte und Befragte sehen hier Defizite.
- Alle Akteure gehen davon aus, dass Träger bei der Informationsbeschaffung Unterstützung brauchen.
- Seitens verschiedener Experten wurde darauf hingewiesen, dass große Träger leichteren Zugang zu Informationen hätten als kleine Träger. Sie halten Bemühungen um größere Fairness in diesem Zusammenhang für wünschenswert.

3.6.2 Praxis der Beschaffung von Informationen

Was sich bereits in den Experteninterviews abgezeichnet hat, wird durch die Antworten der Träger in der Onlinebefragung nochmals bestätigt: Die FKS sind für die Träger wichtige Informationsquellen (siehe Abbildung 60): Fast die Hälfte der Träger haben sich Informationen auf Internetseiten von FKS gesucht. Ein Drittel der Träger gibt an, die meisten Informationen im Zuge der Zulassung durch die FKS bekommen zu haben.[68] Ein Drittel der Träger hat die Internetseiten der BA als Informationsquelle genutzt, 30 Prozent haben Informationsveranstaltungen oder Seminare besucht und fast ebenso viele haben professionelle Beratung in Anspruch genommen. Meist nutzen Träger mehr als eine Informationsquelle. Dennoch kann man sagen, dass die FKS als Informationsquelle für Träger besonders wichtig sind.

[68] Dabei muss bedacht werden, dass die zulassende FKS nicht zugleich den Träger beraten darf. Im Rahmen des Zulassungsverfahren gibt eine FKS zwar Informationen zum Verfahren weiter, eine Beratung im eigentlichen Sinn darf sie dabei aber nicht durchführen. Und die DAkkS achtet streng darauf, dass gegen diese Regel nicht verstoßen wird.

Abbildung 60 Informationsquellen der Träger für Zulassungsfragen



Quelle: Onlinebefragung Träger; Mehrfachnennungen waren möglich (n = 514; Nennungen = 945).

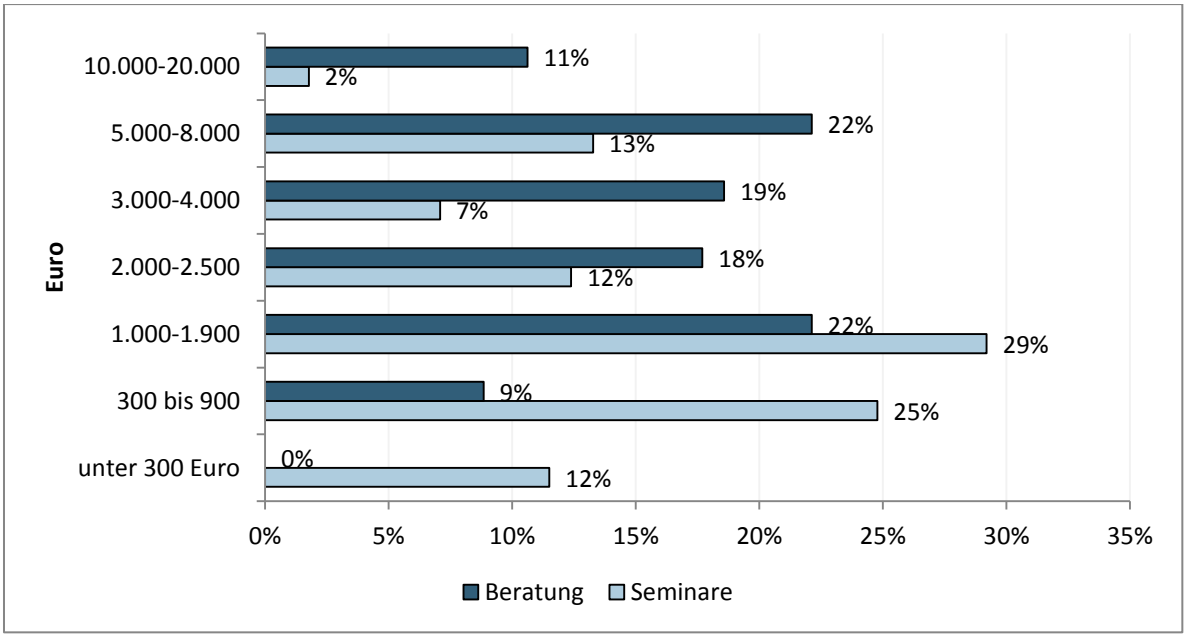
Kurz gefasst zur Beschaffung von Informationen:

- FKS sind für die Träger die wichtigste Informationsquelle.
- Meist nutzen Träger mehr als eine Informationsquelle.

3.6.3 Kosten und Probleme der Informationsbeschaffung aus Sicht der Träger

Rund 30 Prozent der Träger geben an, professionelle Beratung in Anspruch genommen zu haben. Ebenso viele haben Informationsveranstaltungen oder Seminare besucht. Informationsveranstaltungen werden manchmal auch kostenlos angeboten (insbesondere von Verbänden), so dass nur die Reisekosten und die eingesetzte Zeit zu Buche schlagen. Insgesamt variieren die für die Träger angefallenen Kosten der Informationsbeschaffung erheblich (siehe Abbildung 61).

Abbildung 61 Kosten für die Informationsbeschaffung und professionelle Beratung



Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 113).

Ein Zehntel aller Träger, die an der Onlinebefragung teilgenommen haben, gibt an, wegen fehlender Informationen Probleme bei der Trägererstzulassung, Re-Zulassung oder bei Maßnahmezulassungen gehabt zu haben.

Zitate:

„Neuerungen in den ‚Empfehlungen des Beirats', widersprüchliche Aussagen von örtlicher Agentur und FKS" (ID 944)

„Anforderungen durch Anpassungen des Anerkennungsbeirates; Änderungen/ Dienstanweisungen der AfA, die nicht bekannt waren." (ID 315)

„Immer wieder neue Auflagen und demzufolge neue Schwerpunkte. Somit wurde es immer umfangreicher und zeitaufwendiger." (ID 260)

„In der Re-Zertifizierung zeigte sich, dass es jedes Jahr so viele Änderungen gibt, dass man diese nur alle berücksichtigen kann, wenn AZAV einen Großteil der Arbeit ausmacht. Außerdem sind die Änderungen häufig unverständlich formuliert." (ID 42)

„Fehlender Anforderungskatalog, dadurch erheblicher Zeitdruck bei der Vorbereitung." (ID 466)

„Nicht immer alles ganz klar, Informationen sind oft auf verschiedene Stellen verteilt." (ID 83)

„Vorgaben ändern sich oder werden ergänzt. Wünschenswert wäre ein Verteiler der BA, um über verpflichtende Änderungen direkt informiert zu werden." (ID 1049)

„Unterschiedliche Aussagen und Auslegungen der Vorschriften durch Dozenten von Seminaren, durch Berater und durch Auditoren." (ID 1058)

„Die Infos, die man u. a. auf Fortbildungen erhält, sind zu allgemein. Die individuellen, trägerspezifischen Themen/Probleme muss man sich mühevoll selbst erarbeiten." (ID 1092)

Neben der Erfahrung von sich ändernden Anforderungen fallen in den Kommentaren der Träger die Aussagen zu Unklarheiten und zu sich widersprechenden Informationen auf.

Kurz gefasst zu Kosten und Problemen der Informationsbeschaffung aus Sicht der Träger:

- Die Kosten für die Informationsbeschaffung variieren für die Träger erheblich.
- Probleme liegen bei sich ändernden Anforderungen, Unklarheiten und sich widersprechenden Informationen.

3.6.4 Fazit zur Verbreitung von Informationen für Träger

Träger nutzen verschiedene Informationsquellen in Kombination. Sie investieren Zeit und Geld in die Informationsbeschaffung. Sie machen aber auch die Erfahrung, dass die Informationen nicht immer leicht zu beschaffen sind und dass die Interpretationen der AZAV zwischen verschiedenen Informanten sowie zwischen Informanten und Prüfinstanzen verschieden ausfallen können.

Die meisten Expertinnen und Experten stimmen darin überein, dass viele Träger Unterstützung bei den Zulassungsverfahren brauchen würden. Als wünschenswert wird die Verfügbarkeit aller relevanten Informationen (sowie ergänzender Hilfen) in einem Informationsportal angesehen.

3.7 Qualitätswirkung von Akkreditierung und Zulassung aus Sicht der Fachkundigen Stellen und der Träger

Die Untersuchungsfrage 7 lautet: Wie beurteilen FKS und Träger die Auswirkungen des Akkreditierungs- beziehungsweise Zulassungsverfahrens auf die Qualität ihrer Arbeit?

Wesentliche Befunde zur Beurteilung der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren durch die FKS wurden bereits in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt: Generell werden die Verfahren als geeignet für die Aufgaben der akkreditierten Zulassung angesehen. Kritisch wird die Zunahme an Nachweispflichten gesehen. Als Problem werden Interpretationsspielräume in der AZAV angesehen, weil sie es für die FKS erschweren, ihre Anforderungen gegenüber den Trägern zu vertreten.

In diesem Kapitel sollen nun einige Aspekte der Qualitätsbewertung eingehender untersucht werden. In der Onlinebefragung wurden Listen mit Prüfkriterien für die Träger- und Maßnahmezulassung vorgelegt, die aus der AZAV abgeleitet sind. Dazu

werden zwei Fragen gestellt: Erstens, als wie wichtig wird das jeweilige Kriterium eingeschätzt? Und zweitens, wieweit wird das jeweilige Kriterium faktisch durch die AZAV und ihre Verfahren gesichert? Die Ergebnisse aus der Perspektive der FKS und der Träger werden in diesem Kapitel dargestellt, entsprechende Ergebnisse aus der Onlinebefragung von AA/JC finden sich im Kapitel 3.9.

In den vorhergehenden Kapiteln wurde bereits festgestellt: Generell wird das AZAV-System als geeignet für die Qualitätssicherung von Trägern und Maßnahmen angesehen. Die Qualität der Träger und die Qualität der Maßnahmen werden, nach Einschätzung der Träger, durch die Orientierung an der AZAV generell verbessert. Der Aufwand und die Kosten werden allerdings als erheblich eingeschätzt und die Kosten-Nutzen-Bewertung vieler Träger fällt negativ aus. Im Evaluationsprojekt wird zudem untersucht, ob es zwischen Trägern systematische Unterschiede in den Einschätzungen gibt. Die Ergebnisse dazu werden im Folgenden dargestellt (Kapitel 3.7.1).

Auch mit Blick auf Maßnahmen sind die Bewertungen der Qualitätswirksamkeit der AZAV grundsätzlich positiv. Probleme mit dem Verfahren sehen die Träger tendenziell im Bereich der Steuerung über Gutscheinverfahren im FB 4, in dem dem Eindruck der Träger nach nicht ausreichend Gutscheine ausgegeben werden (siehe dazu Kapitel 3.4.2.3). Ein in Zusammenhang mit Gutscheinmaßnahmen besonders oft angesprochenes Problem betrifft die BDKS. Auf dieses Thema soll im Folgenden vertiefend eingegangen werden (3.7.3).

3.7.1 Unterschiede zwischen Trägern

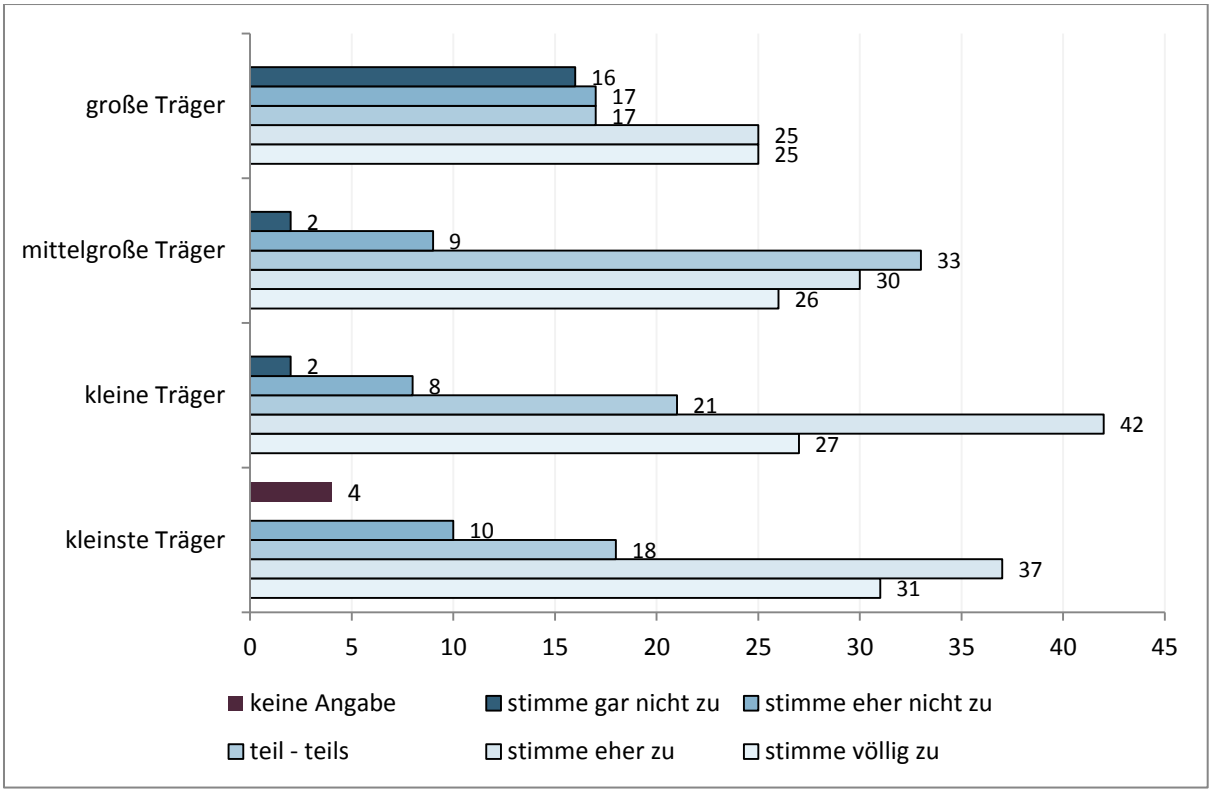
Die Ergebnisse der Onlinebefragung der Träger wurden im Hinblick auf mögliche systematische Unterschiede zwischen den Trägern untersucht. Beispielsweise wurde geprüft, ob Träger mit Zulassungen für unterschiedliche FB oder Träger mit unterschiedlicher regionaler Verortung das AZAV-System unterschiedlich einschätzen. In den meisten Einschätzungen finden sich keine systematischen Unterschiede nach FB[69]. Im Hinblick auf ländliche versus städtische Wirkungsbereiche ergeben sich schwache Unterschiede in der Intensität der positiven Bewertung der Wirkung der AZAV: 36 Prozent der Träger, die überwiegend in ländlichen Bereichen tätig sind, stimmen der Aussage „Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Trägern“ völlig zu, bei Trägern in städtischen

[69] Ein Grund dafür liegt darin, dass die meisten befragten Träger nicht nur in einem FB zugelassen sind. Bei den regionalen Verortungen sind zwar durchschnittlich rund 70 Prozent der befragten Träger nur in einem Bundesland tätig, aber die Verteilungen variieren sehr stark. Die Datenlage erlaubt keine systematische Auswertung auf Bundeslandebene.

Tätigkeitsbereichen sind es 30 Prozent und bei Trägern, die in beiden Bereichen tätig sind, sind es 25 Prozent. Nimmt man die zustimmenden Aussagen zusammen (stimme völlig zu, stimme eher zu), dann gibt es zwischen den drei Gruppen aber keine Unterschiede. Dasselbe gilt hinsichtlich der Einschätzung der Wirkung auf die Maßnahmequalität.

Deutliche Unterschiede treten in Zusammenhang mit der Größe der Träger auf: Je kleiner der Träger, desto positiver ist die Einschätzung der Wirkung der AZAV auf die Qualität von Trägern und Maßnahmen[70] (siehe Abbildung 62 und Abbildung 63).

Abbildung 62 Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Trägern (Bewertungen nach Trägergröße)



Quelle: Onlinebefragung der Träger (n = 299): Angaben in Prozent der jeweiligen Trägerkategorie

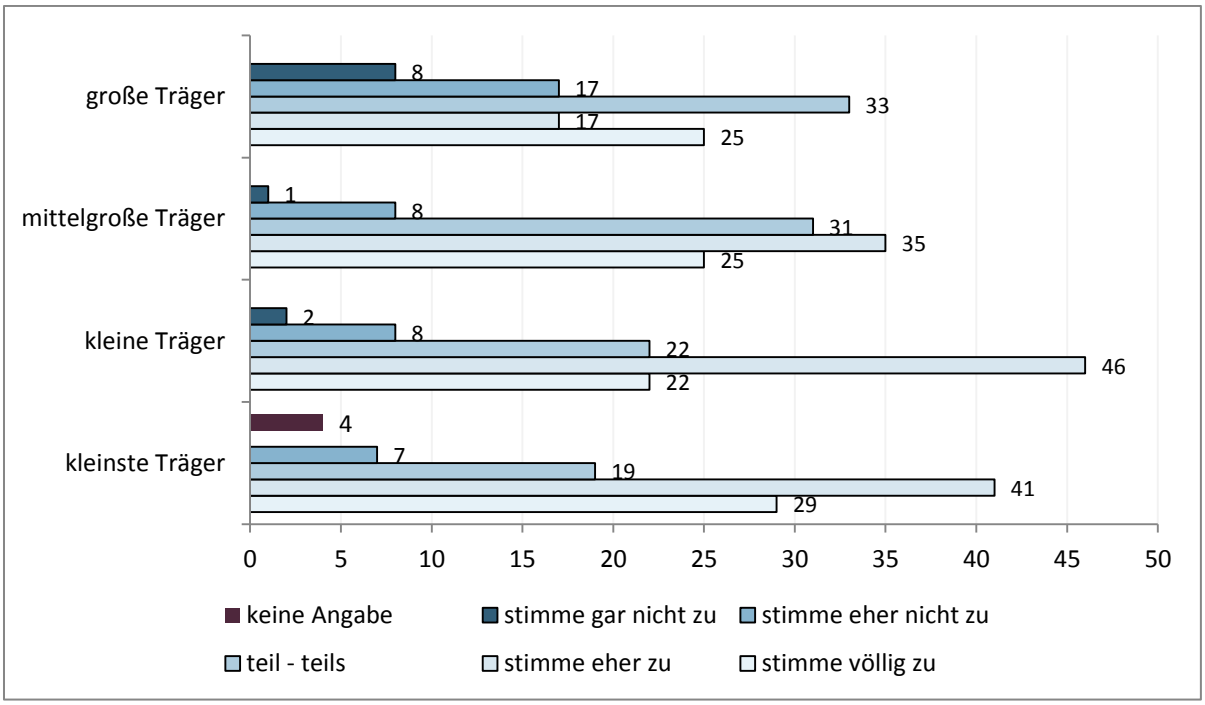
Die Daten der Abbildung 62 zeigen, dass 68 Prozent der kleinsten und 69 Prozent der kleinen Träger dem AZAV-System eine positive Wirkung bei der Sicherung der

[70] Die Träger werden nach der Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie folgt auf die Größenkategorien aufgeteilt: kleinste Träger: weniger als 10 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; kleine Träger: 10 bis 99 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; mittelgroße Träger: 100 bis 249 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; große Träger: mehr als 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Trägerqualität bescheinigen; nur 56 Prozent der mittleren und 50 Prozent der großen Träger sehen dies ebenso.

Ähnlich sehen die Verteilungen bei der Wirkung auf die Sicherung der Maßnahmequalität aus (siehe Abbildung 63): 70 Prozent der kleinsten und 68 Prozent der kleinen Träger sehen diese als gegeben an. Hier teilen immerhin 60 Prozent der mittelgroßen Träger aber nur 42 Prozent der großen Träger diese Ansicht.

Abbildung 63 Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Maßnahmen (Bewertungen nach Trägergröße)



Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 299), Angaben in Prozent der jeweiligen Trägerkategorie.

Die Unterschiede in den Einschätzungen zwischen den Trägerkategorien hinsichtlich der Wirkung des AZAV-Systems auf die Qualitätssicherung von Trägern und Maßnahmen sind signifikant und auch durchaus bemerkenswert. Andere, signifikante Unterschiede in der Bewertung der AZAV treten in folgenden Zusammenhängen auf:

- Träger, die Probleme bei Maßnahmezulassungen hatten, bewerten das System der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren schlechter als andere.
- Je positiver die Bewertung der Kommunikation zwischen Trägern und FKS, desto besser die durchschnittliche Bewertung des AZAV-Systems.
- Von Trägern, bei denen bereits vor der AZAV-Zulassung ein zertifiziertes QMS vorlag, wird die Qualitätswirksamkeit des Systems der Akkreditierung und Zulassung schlechter bewertet.

- Je besser das Urteil zur Wirkung des AZAV- Systems auf die Qualitätsverbesserung des eigenen Unternehmens und der eigenen Arbeit, desto besser fallen im Durchschnitt die Bewertungen des AZAV-Systems aus. Dasselbe gilt für Urteile zur Auswirkung der AZAV-Systems auf den Beginn eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses und im Hinblick auf die Aufmerksamkeit für die Weiterbildung der Organisationsmitglieder.
- Je positiver die Aussagen von Trägern im Hinblick darauf, dass der Zulassungsaufwand durch organisatorische Verbesserungen ausgeglichen wird, desto besser die durchschnittliche Bewertung der Wirkung des AZAV-Systems. Dasselbe gilt im Hinblick auf die Aussage, dass die Zulassungskosten den Nutzen rechtfertigen.

Insgesamt ist festzuhalten: Die jeweils eigenen Erfahrungen spielen für die Einschätzungen des AZAV-Systems eine erhebliche Rolle. Die Befunde zeigen einen Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von eigenem Nutzen oder Problemen durch das System des Akkreditierungs- und Zulassungsverfahrens und der Bewertung der Qualitätswirkung des AZAV-Systems. Treten im Zusammenhang mit dem System des Akkreditierungs- und Zulassungsverfahrens für Träger Probleme auf, dann wird auch die Qualitätswirkung durch die entsprechenden Träger schlechter eingeschätzt. Haben Träger die Erfahrung gemacht, dass die AZAV in ihrer Organisation positive Veränderungen bewirkt hat, dann wird auch die Qualitätswirkung des AZAV-Systems positiver eingeschätzt. Diese einfachen Zusammenhänge müssen berücksichtigt werden, wenn Bewertungen der AZAV und ihrer Verfahren durch die Akteure betrachtet werden.

Kurz gefasst zu Unterschieden zwischen Trägern in der Bewertung des AZAV-Systems:

- Je kleiner der Träger, desto positiver die Einschätzung der Wirkung der AZAV auf die Qualitätssicherung von Trägern und Maßnahmen.
- Eigene Erfahrungen spielen für die Einschätzung der AZAV eine erhebliche Rolle.
- Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung von eigenem Nutzen/eigenen Problemen durch die AZAV und der Bewertung der Qualitätswirksamkeit der AZAV.

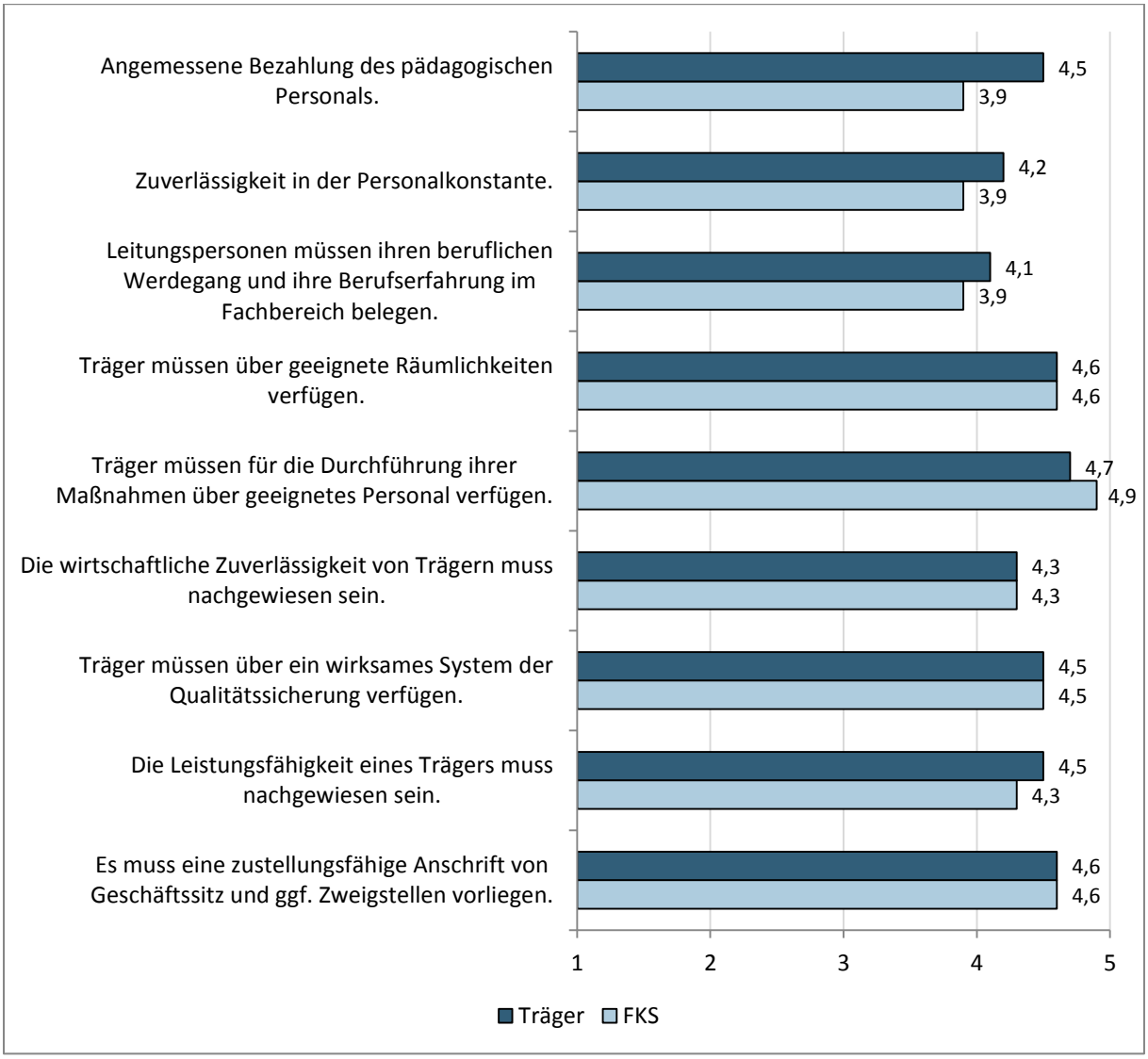
3.7.2 Wünschenswerte Aspekte der Qualität von Trägern und Maßnahmen und ihre Sicherung durch die AZAV

Aus der AZAV finden verschiedene Qualitätsaspekte Berücksichtigung. Die Aspekte sind vielfältig und ihr Grad der Konkretisierung ist sehr unterschiedlich. Ein Qualitätskriterium ist beispielsweise das Vorliegen einer aktuellen und korrekten

Anschrift des Trägers. Für die Verwaltung ist das Vorliegen einer korrekten Anschrift von erheblicher Bedeutung. Dass die Angabe der Anschrift eines Träger aktuell und korrekt vorliegt, scheint eine Selbstverständlichkeit zu sein, tatsächlich treten hier nach Aussagen der DAkkS-Gutachterinnen und -Gutachter aber durchaus Probleme auf. In der Liste der Qualitätsaspekte (siehe Abbildung 64) finden sich neben solchen Formalien aber auch komplexe Qualitätsmerkmale, wie der Nachweis eines wirksamen Systems der Qualitätssicherung.

In den Onlinebefragungen wurden zwei Fragen zu den verschiedenen Aspekten der Trägerqualität gestellt: Zum einen sollten die Befragten angeben, für wie wichtig sie die einzelnen Aspekte und Kriterien halten, zum anderen sollten sie angeben, in welchem Ausmaß diese Qualitätsaspekte und -kriterien durch das AZAV-System ihrer Einschätzung nach gesichert werden. In Abbildung 64 sind die Mittelwerte der Bewertungen zur Wichtigkeit der einzelnen Qualitätsaspekte durch FKS und Träger dargestellt (zugrunde liegt eine fünfstufige Skala mit 1 (= gar nicht wichtig) bis 5 (= sehr wichtig).

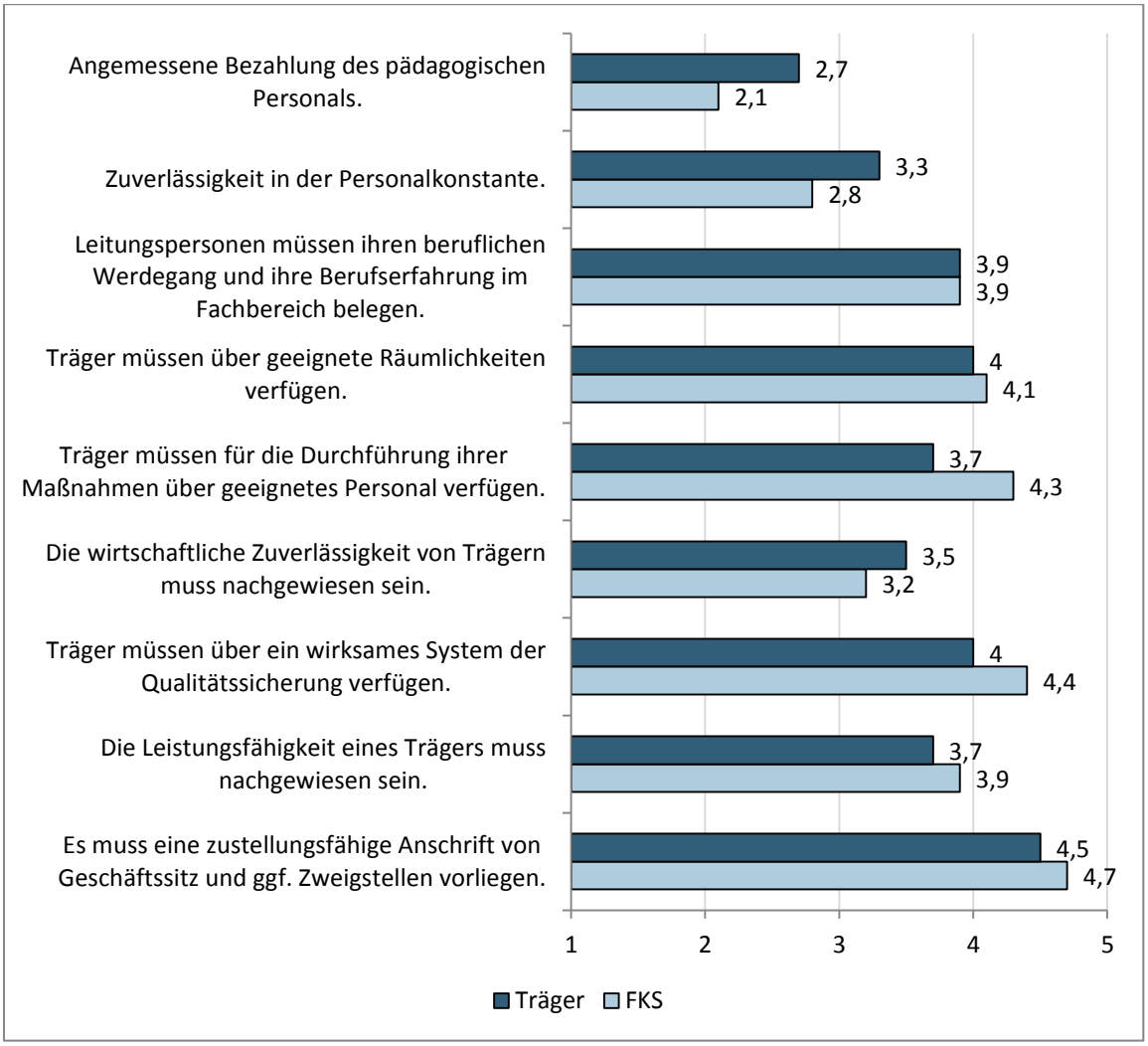
Abbildung 64 Wichtigkeit verschiedener Aspekte der Trägerqualität aus Sicht der FKS und der Träger



Quelle: Online Befragungen FKS (n zwischen 21 und 22; Träger n zwischen 248 und 291); Mittelwerte; 5-stufige Skala von 1 (= gar nicht wichtig) bis 5 (= sehr wichtig).

Die Daten zeigen, dass FKS und Träger den verschiedenen Qualitätskriterien durchgehend erhebliche Bedeutung zuschreiben und dass diese Zuschreibungen zwischen ihnen weitgehend übereinstimmen. Einen deutlichen Unterschied gibt es nur bei der Bezahlung des pädagogischen Personals. Dieses Kriterium hat in der letzten Zeit in den Diskussionen um den Weiterbildungsbereich an Bedeutung gewonnen. Im Rahmen der AZAV gehört der Mindestlohn zu den mitgeltenden Anforderungen. Der Mindestlohn wird aber von vielen Befragten nicht als angemessene Bezahlung angesehen. Dies spiegelt sich auch in den Aussagen zur Sicherung der Qualitätsaspekte durch das AZAV-System (siehe Abbildung 65).

Abbildung 65 Sicherung der Trägerqualität durch das AZAV-System aus Sicht der FKS und Träger



Quelle: Online Befragungen FKS (n zwischen 20 und 22) und Träger (n zwischen 248 und 291); Mittelwerte; 5-stufige Skala von 1 = nicht gesichert bis 5 = gesichert.

Auch im Hinblick auf die Sicherung der Qualitätsaspekte stimmen FKS und Träger weitgehend überein[71]. Allerdings liegen die Einschätzungen der FKS im Hinblick auf die Personalkonstante und die angemessene Bezahlung unter dem Skalenmittelwert von drei, das heißt: Überwiegend wird im Hinblick auf diese Kriterien die Qualität als nicht gesichert angesehen. Träger sehen die Qualität allein durch die Bezahlung von Dozentinnen und Dozenten durch das AZAV-System als nicht gut gesichert an; allerdings ist das negative Urteil nicht so ausgeprägt wie bei den FKS. Die Bezahlung der Dozentinnen und Dozenten ist, wie oben bereits erwähnt, für die Träger aber ein

[71] Die fünfstufige Antwortskala reicht bei den Fragen zur Sicherung der Qualität von 1 = gar nicht gesichert bis 5 = gesichert.

wichtiges Thema. Das bestätigen auch zahlreiche Kommentare in den Fragebögen. Einige Beispiele können dies verdeutlichen:

Zitate:

> „Offensichtlich existiert in der Bildungsträgerlandschaft ein starkes Lohndumping, welches sich auch und gerade bei Trägern, die hauptsächlich im Bereich der AZAV tätig sind, immer mehr verschärft. Die Sinnhaftigkeit vieler Maßnahmen darf auch oft hinterfragt werden.“ (ID 181)
> „Angemessene Bezahlung der Lehrkräfte durch die BDKS nicht möglich.“ (ID 82)
> „Pädagogisches Personal mit 20,- Euro ... als Fachkraft ist das ein Witz, aber BDKS gibt eben mit der Kalkulationsmatrix nicht wirklich viel mehr her.“ (ID 163)

Die Bezahlung der Dozentinnen und Dozenten wird auch mit Vorwürfen gegenüber anderen Anbietern verbunden. Beispiele aus der Trägerbefragung zeigen dies deutlich:

Zitate:

> „Viele Bildungsträger vergüten ihre Mitarbeiter schlecht und auch die Honorarkräfte.“ (ID 308)
> „Wo gibt es da eine Kontrolle der Bezahlung, z. B. bei Billiganbietern?“ (ID 314)
> „Wir denken, dass die personellen und technischen Voraussetzungen nicht bei allen Trägern gegeben sind. Es gibt immer wieder neue Träger in der Region, die weder das Personal, die Räume oder die technischen Bedingungen haben und trotzdem eine Zulassung erhalten.“ (ID 361)
> „Es gibt zahlreiche konkurrierende Träger, die pädagogisches Personal nicht nach TVL o. ä. honorieren und damit ihre Angebote durch geringe Personalkosten auch extrem günstig anbieten. Hier stellt sich die Frage der Qualität des Personals.“ (ID 507)

Kurz gefasst zur Bedeutung einzelner Aspekte der Qualität von Trägern und ihrer Sicherung durch das AZAV:

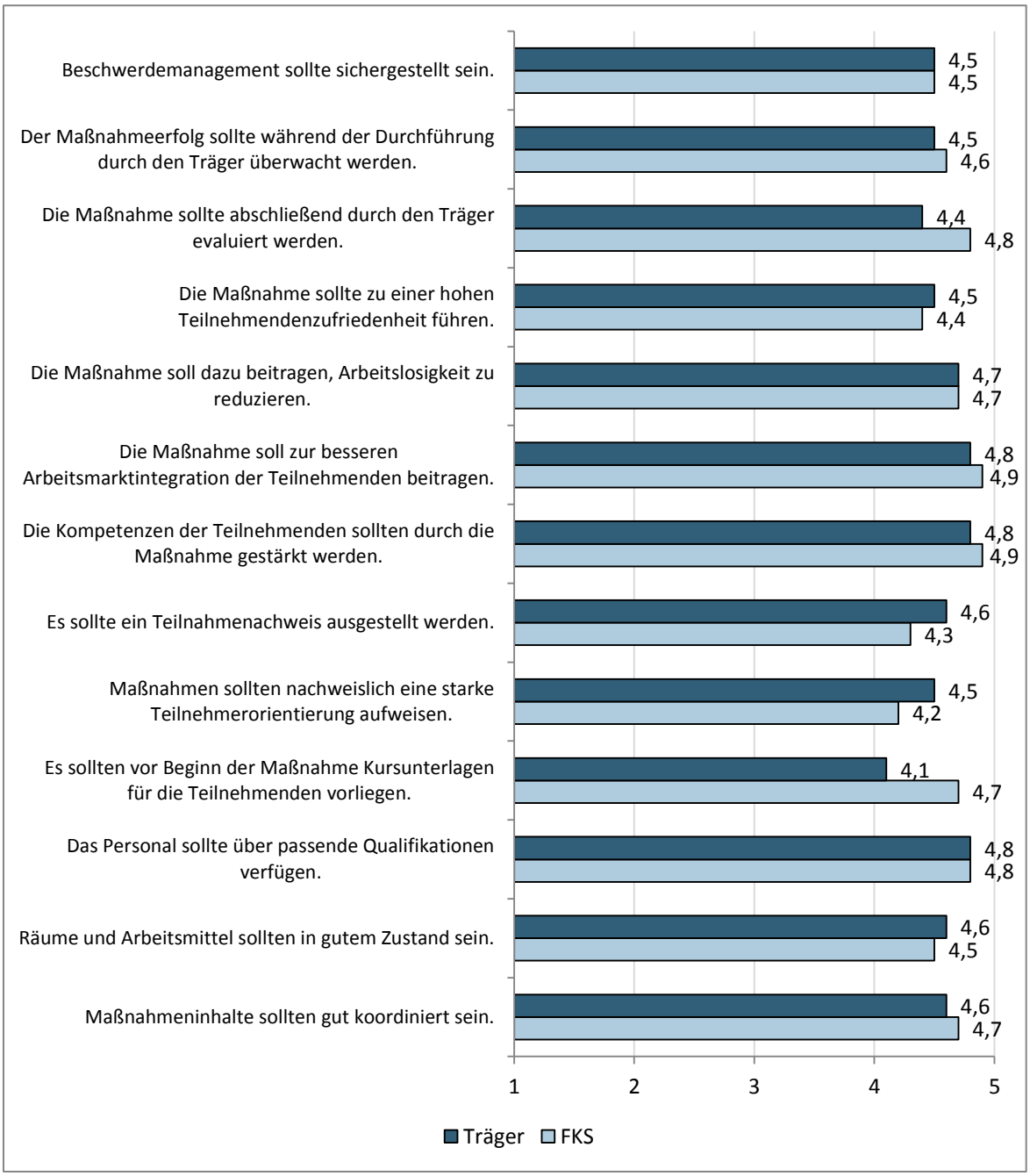
- FKS und Träger schreiben den verschiedenen, in der AZAV anzutreffenden Aspekten der Trägerqualität eine erhebliche Bedeutung zu.
- FKS und Träger stimmen weitgehend zu, dass die AZAV und ihr Verfahren erfolgreich dazu beitragen, die Trägerqualität in den verschiedenen Aspekten zu sichern.
- FKS und Träger sehen bei der angemessenen Bezahlung des Personals die ihrer Auffassung nach erforderliche Qualität als nicht gesichert an.

Auch im Hinblick auf die Maßnahmequalität lassen sich aus der AZAV verschiedene Qualitätsaspekte und -kriterien ableiten. Auch diese Liste wurde den Befragten zur Bewertung der Wichtigkeit sowie zur Einschätzung der durch das AZAV-System

erreichten Qualitätssicherung vorgelegt. Auch hier zeigen die Ergebnisse eine hohe Übereinstimmung zwischen FKS und Trägern (siehe Abbildung 66).

Wie bei der Trägerqualität ist auch im Hinblick auf die Wichtigkeit der Aspekte der Maßnahmequalität festzuhalten, dass alle erreichten Werte deutlich über dem Skalenmittelwert von drei liegen. Bei vielen Qualitätsaspekten der Maßnahmen stimmen die Bedeutungszuschreibungen durch FKS und Träger überein. Bei einzelnen Aspekten treten Unterschiede auf: FKS schreiben Kursunterlagen und der Maßnahmeevaluation durch den Träger etwas mehr Bedeutung zu als die Träger. Die Träger dagegen schreiben dem Ausstellen eines Teilnahmenachweises und der Teilnehmerorientierung der Maßnahme etwas größere Bedeutung zu. Insgesamt jedoch ist die Übereinstimmung zwischen FKS und Trägern groß. Die im AZAV-System berücksichtigten Qualitätsaspekte von Maßnahmen werden alle sowohl von der Mehrzahl der FKS als auch von der Mehrzahl der befragten Träger für sehr wichtig gehalten.

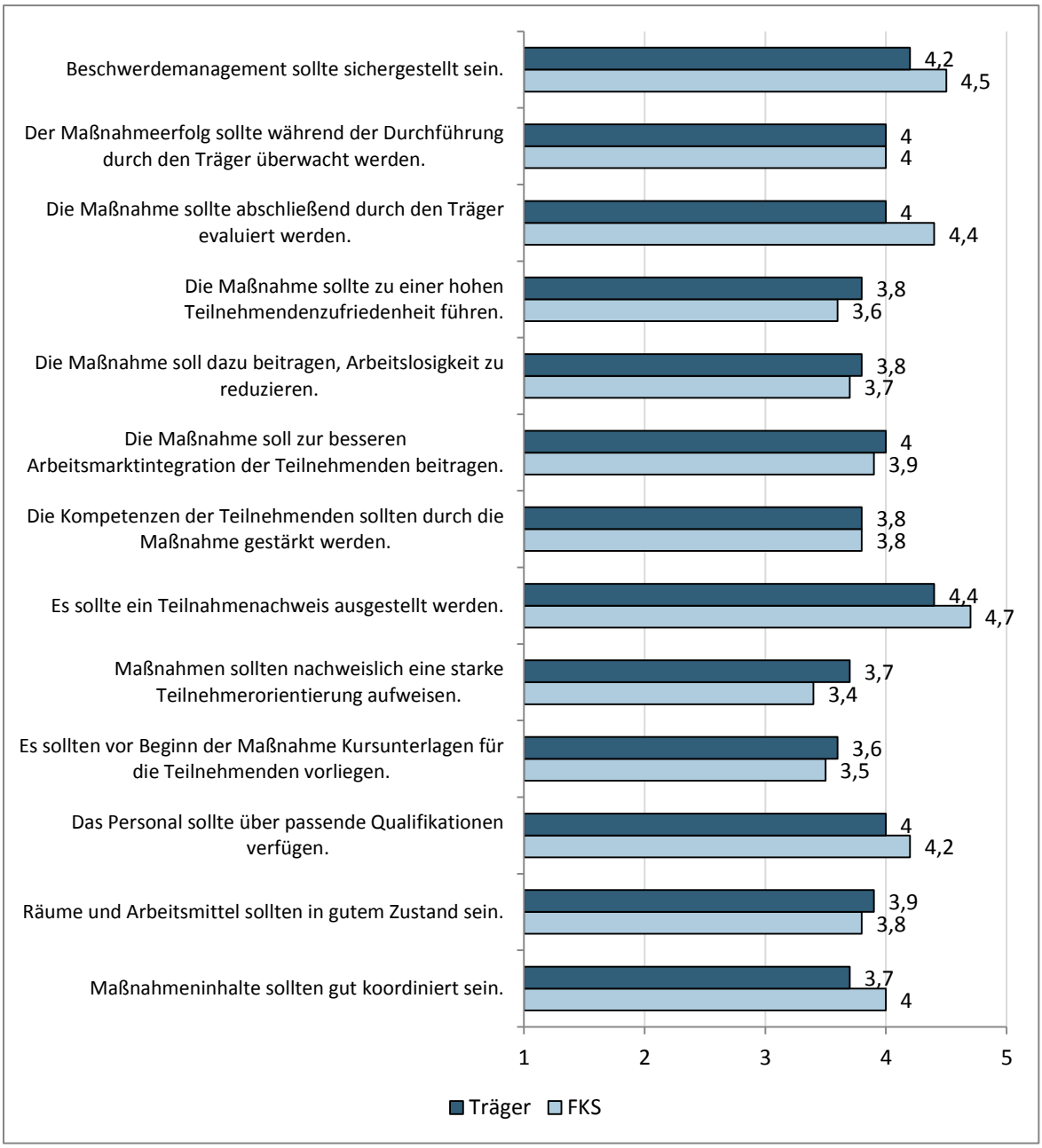
Abbildung 66 Wichtigkeit verschiedener Kriterien der Maßnahmequalität aus Sicht der FKS und der Träger



Quelle: Online Befragungen FKS (n zwischen 20 und 22) und Träger (n zwischen 234 und 268); Mittelwerte; 5-stufige Skala von 1 = gar nicht wichtig bis 5 = sehr wichtig.

Auch im Hinblick auf die Einschätzungen zur Sicherung der Maßnahmequalität durch das AZAV-System stimmen FKS und Träger weitgehend überein (siehe Abbildung 67). Interessant ist, dass FKS bei einigen Aspekten, wie beispielswiese bei der Evaluation der Maßnahme durch die Träger, die Sicherung der Qualität stärker als gegeben einstufen, als die Träger dies tun. Es ist anzunehmen, dass FKS damit zugleich ihre eigene Prüftätigkeit bewerten.

Abbildung 67 Sicherung der Maßnahmequalität aus Sicht der FKS und der Träger



Quelle: Online Befragungen FKS (n zwischen 20 und 22; Träger: n zwischen 234 und 268); Mittelwerte; 5-stufige Skala von 1 = nicht gesichert bis 5 = gesichert.

Im Hinblick auf die Sicherung der Maßnahmequalität wird sowohl nach Auffassung der FKS als auch der Träger zwar nicht immer das gewünschte Maß erreicht, aber im Unterschied zu den Einschätzungen zur Trägerqualität liegen bei allen Aspekten der

Maßnahmequalität die Einschätzungen deutlich über dem Skalenmittelwert und damit im positiven Bewertungsbereich[72].

Kurz gefasst zu wünschenswerten Aspekten der Qualität von Maßnahmen und ihrer Sicherung durch die AZAV:

- FKS und Träger schreiben den verschiedenen, im AZAV-System angesprochenen Aspekten der Maßnahmequalität eine große Bedeutung zu.
- FKS und Träger stimmen weitgehend zu, dass die Verfahren der AZAV die verschiedenen Aspekte der Qualität der Maßnahmen sichern.

3.7.3 Bundesdurchschnittskostensätze als Steuerungsinstrument

Wichtige, verfahrensprägende Qualitätskriterien im System der AZAV sind Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Da mit AMDL öffentliche Gelder ausgegeben werden, sind diese Kriterien in ihrer Bedeutsamkeit hoch einzuschätzen.
Für Gutscheinmaßnahmen wurde ein System entwickelt, mit dem die Preisentwicklung kontrolliert werden soll: die BDKS. Der Grundgedanke ist einfach: Es werden Durchschnittspreise auf der Basis des vorjährigen Angebotes in einem Maßnahmebereich ermittelt (siehe zu den Details die Infobox „Berechnung der BDKS“). Die Durchschnittskostensätze dienen als Richtwert für die aktuellen Maßnahmekalkulationen. Überschreitet ein Maßnahmeangebot den Richtwert, so bedarf dies einer gesonderten Begründung. Relevante Kriterien für Begründungen können entweder in einem besonderen Bedarf (in Bezug auf den regionalen Arbeitsmarkt oder in Bezug auf eine Zielgruppe) oder in der besonderen Qualität der Maßnahme liegen. Im FB 4 stehen Zulassungen von Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten unter dem Zustimmungsvorbehalt der BA (vgl. dazu Kapitel 3.2). Durch die Zulassung von Maßnahmen, die über dem BDKS liegen, steigen die Richtwerte für das nächste Jahr an[73]. Siehe zur Berechnung der BDKS den folgenden Infokasten.[74] Die BDKS werden jährlich durch die BA veröffentlicht.

---

[72] Anders wird es aussehen, wenn die entsprechenden Ergebnisse aus der Befragung von AA/JC betrachtet werden (siehe Kapitel 3.6).

[73] Im Verlauf des Evaluationsprojektes wurde von verschiedenen Akteuren immer wieder darauf hingewiesen, dass – insbesondere im FB 4 – zu wenige Träger Zulassungen über dem BDKS anstreben würden, weshalb die BDKS kaum ansteigen würden. Wie in Kapitel 1 bereits dargelegt, schätzen viele Träger das Zulassungsverfahren über den OS in Halle als unkalkulierbar, aufwändig, langwierig und kostspielig ein.

[74] Quelle: Information durch die BA (AM41) zur Verfügung gestellt (23.10.2018).

Berechnung der BDKS für Maßnahmen nach § 81 SGB III, Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Im Bereich FbW werden die BDKS wie folgt berechnet: Lehrgangskosten einer Maßnahme pro teilnehmende Person/ Unterrichtstunden = Unterrichtskostensatz pro teilnehmende Person. Dies wird als „Kostensatz" einer Maßnahme bezeichnet. Jede/r Maßnahme/-baustein wird nach dem Bildungsinhalt/-ziel einer Systematikposition (auch genannt Dokumentationskennziffer (DKZ)) gem. der Klassifikation der Berufe (KldB 2010) zugeordnet. Der jeweilige bundesweite Durchschnittskostensatz (BDKS) eines Bildungsziels ist der Mittelwert aus allen Kostensätzen von zugelassenen Maßnahmen/-bausteinen eines Kalenderjahres zu der jeweiligen Systematikposition.

Ermittlung der durchschnittlichen Kostensätze für Maßnahmen nach § 45 SGB III

1. Ausgangslage
   Gemäß § 179 Abs. 1 Satz 2 SGB III sind die Kosten einer Maßnahme nach § 45 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 SGB III angemessen, wenn sie sachgerecht ermittelt worden sind und sie die für das jeweilige Maßnahmeziel von der BA jährlich ermittelten durchschnittlichen Kostensätze einschließlich der von ihr beauftragten Maßnahmen nicht unverhältnismäßig übersteigen.
2. Datenbasis für zugelassene Maßnahmen
   Als Datenbasis dienen alle von den FKS gemeldeten Maßnahmen in einem Kalenderjahr.
3. Berechnung der durchschnittlichen Kostensätze

Die FKS melden monatlich die Preise der zugelassenen Maßnahmen entsprechend dem jeweiligen Maßnahmeziel. Bei den eingekauften Maßnahmen werden die im Vergabeverfahren erzielten Preise für die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung entsprechend des jeweiligen Maßnahmeziels berücksichtigt. Aus beiden Varianten werden die Durchschnittskosten ermittelt.

Bei den Durchschnittskosten der zugelassenen Maßnahmen werden extreme Ausschläge, sowohl nach oben, als auch nach unten, nicht mit einbezogen. Deshalb bleiben 10 Prozent der hochpreisigen und 10 Prozent der niedrigpreisigen Maßnahmen unberücksichtigt. Diese Regel greift jedoch nur, wenn in der konkreten Konstellation von „Maßnahmeziel", „Art der Maßnahme" und „Art des Preises" (seit 01.01.2017 gibt es nur noch den Kostensatz je Teilnehmendenstunde – keinen Produktpreis mehr) mehr als 10 Maßnahmen zugelassen worden sind.

Die erzielten Preise für die eingekauften Maßnahmen und die gemeldeten Preise für die zugelassenen Maßnahmen wurden in der Vergangenheit bei jedem Maßnahmeziel zu gleichen Teilen berücksichtigt. Seit den BDKS für das Kalenderjahr 2017 erfolgt eine Gewichtung gemäß der Anzahl der zugelassenen und eingekauften Maßnahmen. Die Kosten für die Maßnahmen unterschieden sich früher nach dem Stundensatz je

Teilnehmendenstunde oder dem pauschalen Produktpreis für die erbrachte Leistung. Um eine einheitliche Messgröße zu erhalten, wurde der Produktpreis durch die Zahl der durchschnittlich für diese Leistung zu erbringende Stundenzahl dividiert. Seit dem 01.01.2017 gibt es den Produktpreis nicht mehr. Es existiert ausschließlich der „Kostensatz je Teilnehmendenstunde".

Bereits 2012 wurden in den Stellungnahmen verschiedener Verbände zum Entwurf der AZAV Bedenken im Hinblick auf das Gütekriterium der Wirtschaftlichkeit geäußert (vgl. oben Kapitel 1). In einigen Fällen wurden grundsätzliche Einwände vorgebracht: Die Entscheidung über die Zulassungsfähigkeit von Maßnahmen, die über dem BDKS liegen, sei nicht auf die Zertifizierungskriterien der AZAV gestützt und daher in diesem Kontext auch nicht legitimiert. Von den meisten Kommentatorinnen und Kommentatoren wurde jedoch Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Berechnung der BDKS gefordert: Es sollten nicht nur durchschnittliche Kostensätze veröffentlicht werden, es sollte auch offengelegt werden, wie die Kostenkalkulation genau aussieht. Mit Blick auf den Zustimmungsvorbehalt im FB 4 sollte definiert werden, nach welchen Kriterien ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse festgestellt wird.

Die BDKS sind auch im Verlauf der Evaluation von verschiedenen Akteuren in den Interviews und in den Befragungen häufig angesprochen worden. Viele Träger (aber auch Vertreterinnen und Vertreter von AA/JC) sehen die Kostenfestlegungen durch die BDKS als Grund für Probleme an. Dies zeigen die teilweise umfangreichen Kommentare von Trägern in den Onlinebefragungen: Kostendeckende Arbeit sei vielen Trägern nur möglich, wenn Selbstzahlerinnen und Selbstzahler oder aus anderen Mitteln finanzierte Gruppen an den Maßnahmen teilnehmen können. Die Berechnung der BDKS sehen viele Befragte als nicht nachvollziehbar an. Und etliche Befragte beklagen, dass die Zuordnung der Maßnahmen nach der Klassifikation der Berufe für sie nicht nachvollziehbar sei; sie haben den Eindruck, dass die Festlegung des Qualifikationsniveaus, auf dem eine Maßnahme durch die BA eingeordnet wird, nicht in jedem Fall inhaltlich begründet wäre.

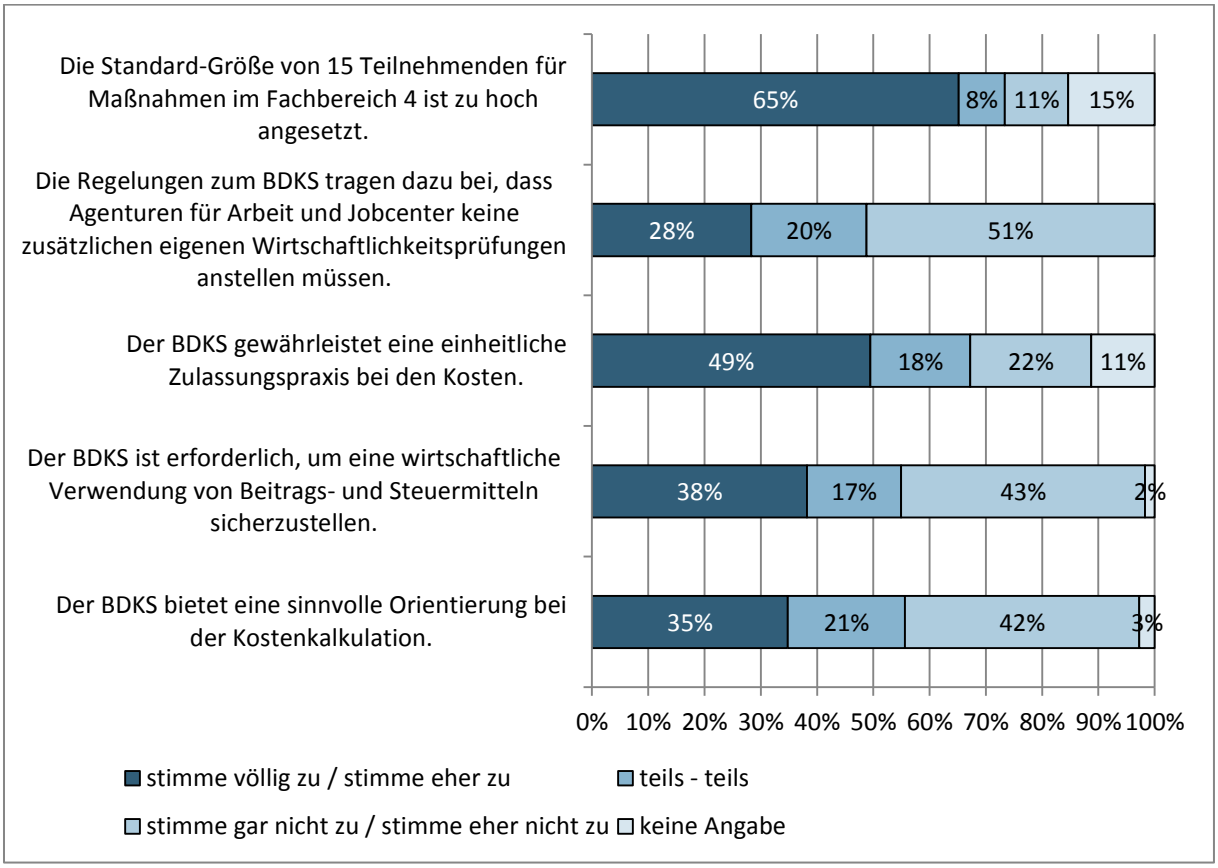
Zitate:

> „Kein mir bekannter Bildungsträger ist in der Lage, innerhalb der BDKS seine Kosten zu decken und innerhalb der BDKS einen guten Service oder gute Arbeitsbedingungen den Lehrkräften ggü. zu ermöglichen." (ID 82)
>
> „Bestimmung der Höhe des BDKS und Einteilung in Berufsgruppe, Berufsuntergruppe und Berufsgattung. Wer beurteilt dies nach welchen Kriterien? (…) Einteilung zum Teil unverständlich. Bsp.: Eine Maßnahme mit einer geregelten Verordnung und mit Abschluss vor der IHK wird geringer bewertet als eine ähnliche Maßnahme ohne Verordnung und staatlichen Abschluss." (ID 350)

„Keine Transparenz, warum die Berufe stark unterschiedlich bewertet werden. Gerade Maßnahmen mit hohem Praxis- und Geräteanteil werden mit niedrigen BDKS-Sätzen an nötigen Investitionen und Modernisierungen gehindert.“ (ID 406)
„Die Zuordnung zu einzelnen KldB [= Klassifikation der Berufe] ist im kaufmännischen Bereich nahezu sinnfrei. Beispiel: Warum hat ein Kfm. im Bereich Spedition und Logistikdienstleistungen einen BDKS von aktuell 6,45 Euro, ein Personaldienstleistungskaufmann einen Satz von 5,40 Euro.“ (ID 457)
„Die Beträge sind nicht immer nachvollziehbar, manchmal zu hoch, andere Male zu niedrig angesetzt.“ (ID 31)

Besonders häufig wurde im Lauf des Evaluationsprojektes durch verschiedene Akteure (Dachverbände, Beirat, FKS, Träger und AA/JC) die Gruppengröße von 15 Teilnehmenden, die der Kostenkalkulation zugrunde gelegt wird, als Problem angesprochen. Wie die Daten in Abbildung 68 zeigen, stimmen 65 Prozent der Träger der Aussage zu, dass die Gruppengröße zu hoch angesetzt wäre.

Abbildung 68 Aussagen zum BDKS aus Sicht der Träger



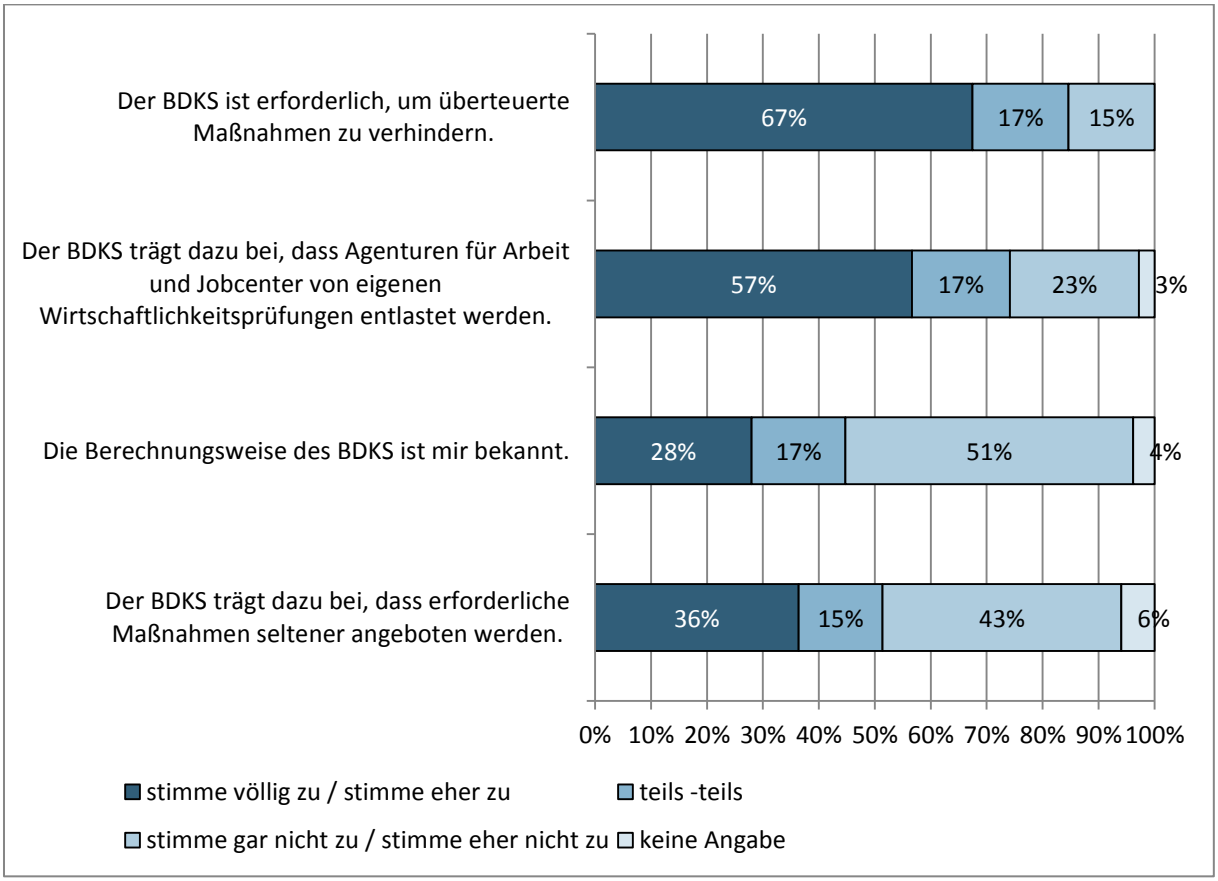
Quelle: Onlinebefragung Träger (n = 293). Abweichungen der Summe zu 100 Prozent sind auf die Datenrundung zurückzuführen.

Aus der vielfältigen Kritik am BDKS darf nicht geschlossen werden, dass die Befragten dem Steuerungsinstrument BDKS generell negativ gegenüberstehen würden. Fast die Hälfte der Befragten (49 Prozent) stimmen der Aussage zu, dass

die BDKS eine einheitliche Zulassungspraxis gewährleisten würden (siehe Abbildung 68). Allerdings bezweifeln viele Träger (43 Prozent), dass der BDKS erforderlich ist, um eine wirtschaftliche Verwendung von Beitrags- und Steuermitteln sicherzustellen. Die Mehrzahl der Träger geht nicht davon aus, dass durch die Regelungen zum BDKS Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch AA/JC unnötig werden. Und 42 Prozent der Träger denken nicht, dass der BDKS eine sinnvolle Orientierung bei der Kostenkalkulation bietet. Besonders kritisch sind die Aussagen zur Gruppengröße: 65 Prozent der Träger stimmen der Aussage ganz oder eher zu, dass die Gruppengröße mit 15 Teilnehmenden zu hoch angesetzt ist.

Deutlicher als die Träger bestätigen die Vertreterinnen und Vertreter von AA/JC den BDKS als Steuerungsinstrument: 67 Prozent stimmen der Aussage „Der BDKS ist erforderlich, um überteuerte Maßnahmen zu verhindern“ ganz oder eher zu (siehe Abbildung 69).

Abbildung 69 Aussagen zum BDKS aus Sicht der AA/JC



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 286).

Bemerkenswert ist, dass BDKS ausdrücklich als Arbeitserleichterung für AA/JC wahrgenommen werden, weil durch die BDKS eigene Wirtschaftlichkeitsprüfungen der AA/JC unnötig würden (57 Prozent der Befragten stimmen der Aussage ganz

oder eher zu). Bemerkenswert ist aber auch, dass 36 Prozent der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC mindestens teilweise einen negativen Einfluss des BDKS auf das Maßnahmenangebot wahrnehmen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Steuerungsinstrument BDKS grundsätzlich als sinnvoll angesehen wird. Neben der Kontrollfunktion haben BDKS auch eine Orientierungsfunktion für Träger; und AA/JC werden durch sie in der Arbeit entlastet (siehe zu weiteren Aussagen zur Auswirkung des AZAV-Systems auf die Arbeit von AA/JC Kapitel 3.6).

Vielfach haben Träger und AA/JC aber offensichtlich den Eindruck, dass das Steuerungsinstrument BDKS nicht optimal eingestellt sei und dass dadurch unerwünschte Folgen auftreten würden, die die Arbeit der Träger und damit auch die Leistungserbringung im Bereich der AMDL negativ beeinflussen würden.

Kurz gefasst zu BDKS als Steuerungsinstrument aus Sicht der Träger:

- Das Steuerungsinstrument BDKS wird grundsätzlich als sinnvoll angesehen.
- Es beinhaltet eine Kontroll- sowie eine Orientierungsfunktion für Träger.
- Der BDKS als Steuerungsinstrument ist nach Auffassung der Befragten nicht optimal eingestellt, wodurch es zu unerwünschten Folgen auf das Maßnahmeangebot kommen würde.
- Probleme mit den BDKS: kostendeckende Arbeit für Träger nur schwer möglich, Gruppengröße von 15 Teilnehmenden kaum zu erreichen, Zuordnungsprobleme von Maßnahmen, Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Berechnung sind aus Sicht der Befragten nicht immer gegeben.

3.7.4 Fazit zur Qualitätswirkung auf die Arbeit der Träger und der Fachkundigen Stellen

Im Hinblick auf die Wirkung des AZAV-Systems auf die Träger- und Maßnahmequalität sind die Einschätzungen der FKS und insbesondere die der Träger generell positiv. Viele Träger geben an, dass sich die Qualität ihrer Arbeit und ihrer Organisation aufgrund der Orientierung an der AZAV verbessert hätte (siehe dazu auch Kapitel 3.2.2). Die Bewertung des AZAV-Systems durch die Träger hängt, wie die Datenanalysen zeigen (siehe 3.7.1), stark davon ab, wie relevant die AZAV als Qualitätssicherungssystem für den jeweiligen Träger ist. Darüber hinaus beeinflussen die Erfahrungen mit den Verfahren die Bewertung der Qualitätswirksamkeit der AZAV. Einfach gesagt: Wer negative Erfahrungen gemacht hat, bewertet das ganze System negativ; wer keine negativen Erfahrungen oder

sogar positive Erfahrungen gemacht hat, bewertet das ganze System deutlich positiver.

Anhand von Auflistungen von explizit in der AZAV und ihrem Verfahren angesprochenen Aspekten der Träger- und der Maßnahmequalität wurde in diesem Kapitel auch die Frage verfolgt, ob das AZAV-System die nach Auffassung der FKS und der Träger wichtigen Qualitätskriterien für den Bereich der AMDL umfasst. Die Ergebnisse zeigen, dass FKS wie Träger die aufgelisteten Qualitätsaspekte für wichtig halten.[75] Die Ergebnisse zeigen zudem, dass FKS wie Träger der Meinung sind, dass diese Kriterien durch das AZAV-System weitgehend gesichert werden. Probleme der Qualitätssicherung sehen FKS und Träger aber im Hinblick auf die angemessene Bezahlung der Dozentinnen und Dozenten (wobei ihre Vorstellungen von angemessener Bezahlung über den mit dem AZAV-System geforderten Mindestlohn hinausgehen). Probleme sehen zudem die FKS beim Aspekt der Zuverlässigkeit der Personalkonstante, das heißt, sie haben gewisse Zweifel daran, dass immer das nötige Personal zur Verfügung steht oder eingesetzt wird. Im Hinblick auf die Maßnahmequalität fielen alle Bewertungen positiv aus.

Insgesamt sind dies bemerkenswert positive Ergebnisse im Hinblick auf die Bedeutung der mit der AZAV verbundenen Aspekte der Träger- und Maßnahmequalität sowie auch im Hinblick auf die Einschätzungen zum Ausmaß der Sicherung dieser Qualitätsaspekte durch das AZAV-System.

Und schließlich wurde in diesem Kapitel auch das Thema BDKS behandelt. Die BDKS bestimmen die Einkommensmöglichkeiten der Träger und wirken sich nach Auffassung der Befragten möglicherweise auch auf die Breite und die Qualität des Maßnahmenangebots aus.

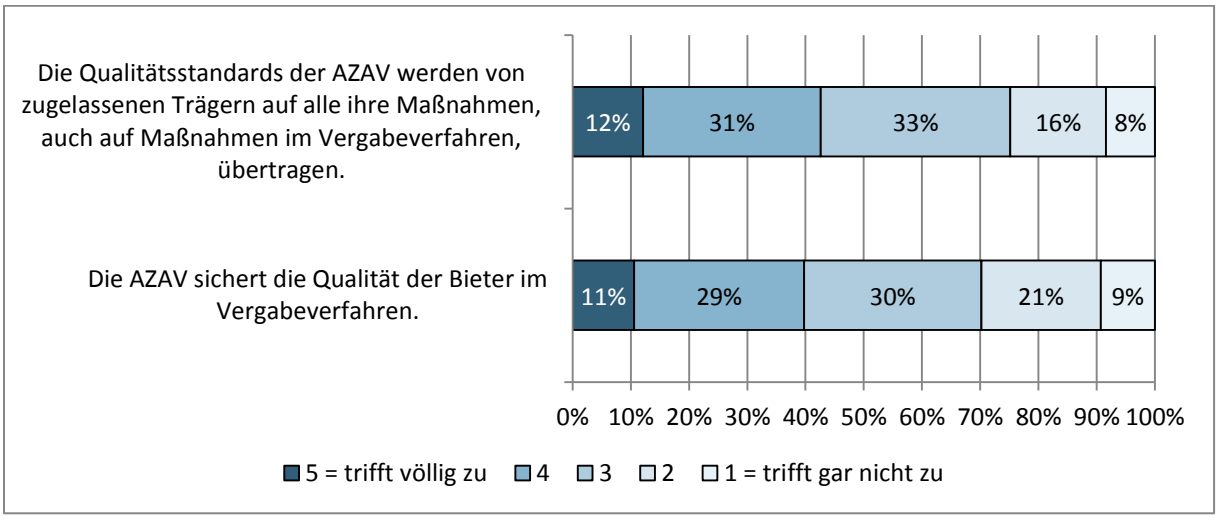
3.8 Auswirkungen der AZAV auf das Vergabeverfahren

Mit der achten Untersuchungsfrage soll herausgefunden werden, ob die Einführung des Zulassungserfordernisses aus Sicht der Akteure Auswirkungen auf das Vergabeverfahren gehabt hat. In der Onlinebefragung von AA/JC wurden drei Fragen ausdrücklich zu Auswirkungen auf das Vergabeverfahren gestellt. Zwei Fragen bezogen sich auf Auswirkungen auf die Qualität von Trägern und Maßnahmen, eine auf mögliche Auswirkungen auf die Zahl der Bieter.

[75] Es wurden auf offene Nachfragen auch keine fehlenden Qualitätsaspekte angeführt.

Mit Blick auf die Maßnahmen im Vergabeverfahren ist festzuhalten, dass 43 Prozent der Befragten dem AZAV-System eine positive Wirkung auf die Maßnahmenqualität auch im Vergabeverfahren bescheinigen. Rund ein Viertel der Befragten sehen solche positiven Effekte nicht. Rund 40 Prozent der Befragten sehen Qualitätseffekte des AZAV-Systems bei der Qualität der Bieter im Vergabeverfahren, rund 30 Prozent sehen solche Effekte teilweise (siehe Abbildung 70).

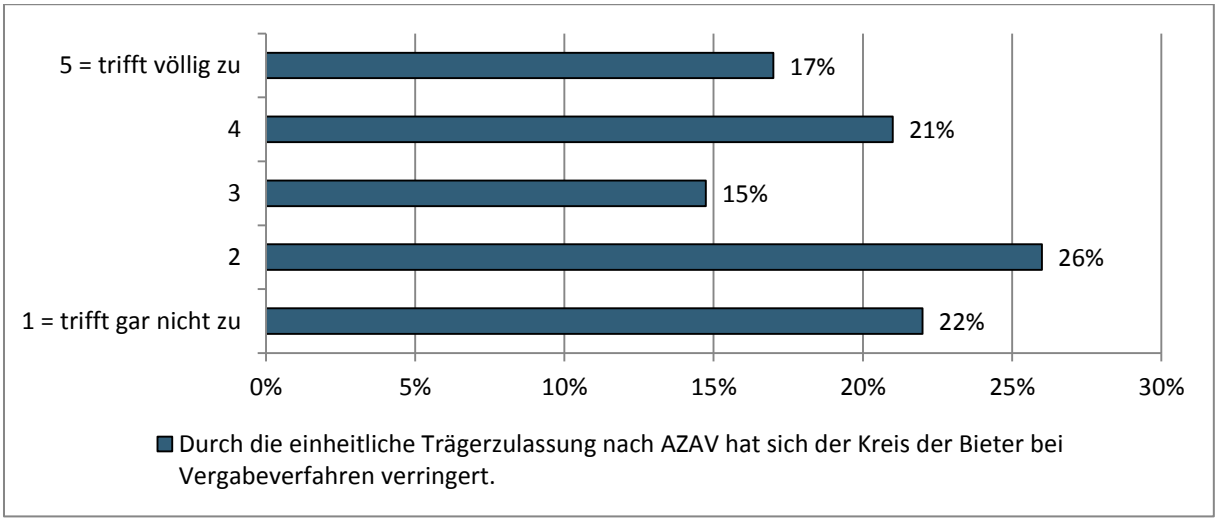
Abbildung 70 Auswirkungen des Zulassungserfordernisses auf die Qualität der Bieter in Vergabeverfahren aus Sicht der AA/JC



Quelle: Online Befragung AA/JC (n = 285).

Mit Blick auf weitere mögliche Auswirkungen konstatieren 38 Prozent der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC, dass sich aufgrund des Zulassungserfordernisses die Zahl der Bieter im Vergabeverfahren verringert habe (siehe Abbildung 71).

Abbildung 71 Auswirkungen des Zulassungerfordernisses auf die Zahl der Bieter aus Sicht der AA/JC



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 285).

Die Hälfte derjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC, die eine Verringerung der Bieterzahl mindestens teilweise als Folge der AZAV sehen, sehen darin auch ein Problem für ihre Arbeit. Die Zahl der Befragten, die nicht nur einen Einfluss des Zulassungserfordernisses auf die Bieterstruktur in Vergabeverfahren wahrnehmen, sondern die zugleich auch angeben, dass die Veränderungen Probleme verursachen würden, ist (mit 54 Personen) relativ klein. Dennoch wurde es im Rahmen des Evaluationsprojektes für sinnvoll gehalten, diesen Punkt näher zu betrachten. Einige Hinweise lassen sich aus den Befragungsdaten gewinnen: Zum einen ist festzustellen, dass die Probleme vor allem in ländlichen Räumen gesehen werden. Zudem stammen die Aussagen vor allem aus Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg. Die ungleiche Verteilung deutet darauf hin, dass die Probleme nicht, zumindest nicht allein, auf das Zulassungserfordernis zurückgeführt werden können.

Versuche, im Rahmen des Evaluationsprojektes den Punkt möglicher negativer Auswirkungen des Zulassungserfordernisses noch weiter zu klären, haben keine weiteren Erkenntnisse gebracht: In einem eigens durchgeführten Interview mit einem Experten speziell für die Situation in Landkreisen wurden massive Probleme infolge verringerter Bieterzahlen konstatiert; weitere Differenzierungen waren in dem Gespräch aber nicht zu gewinnen. Die ebenfalls eigens befragten REZ haben angegeben, dass sie keine Probleme durch verringerte Bieterzahlen registriert haben.

Kurz gefasst zu Auswirkungen der AZAV auf das Vergabeverfahren:

- Es besteht eine größtenteils positive Wirkung der AZAV auf die Maßnahmequalität im Vergabeverfahren.
- Es besteht eine größtenteils positive Wirkung der AZAV auf die Bieterqualität im Vergabeverfahren.
- Einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC monieren eine Verringerung der Zahl der Bieter im Vergabeverfahren, die sie auf das Zulassungserfordernis zurückführen. Diese Aussagen kommen aus einzelnen Bundesländern und betreffen zudem ländliche Regionen. Die REZ haben solche Auswirkungen nicht registriert.

3.9 Einschätzung der qualitätssichernden Wirkung des AZAV-Systems durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter

In den vorhergehenden Kapiteln wurde bereits verschiedentlich auf generelle Einschätzungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC zur qualitätssichernden Wirkung der AZAV und ihres Verfahrens Bezug genommen und im Hinblick auf weitere Folgen der AZAV wurden bereits im Kapitel 3.8 die Einschätzungen der Auswirkungen auf das Vergabeverfahren behandelt. In diesem Kapitel werden nun zur Beantwortung der neunten Untersuchungsfrage des Evaluationsprojektes die Ergebnisse zu den Einschätzungen von AA/JC umfassender und differenzierter betrachtet.
Wie den FKS und den Trägern (siehe Kapitel 3.7) wurden auch den AA/JC Listen mit den in der AZAV angesprochenen Aspekten der Träger- und Maßnahmequalität mit der Bitte vorgelegt, die Wichtigkeit der Qualitätsaspekte und ihre Sicherung durch das AZAV-System zu bewerten. Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse dazu vorgestellt (3.9.1). Anschließend wird am Beispiel verschiedener Bewertungsfragen geprüft, ob sich die Einschätzungen von AA, gE und zkT zum AZAV-System unterscheiden (3.9.2). Danach werden Einschätzungen zu unerwünschten Folgen des AZAV-Systems dargestellt (3.9.3).

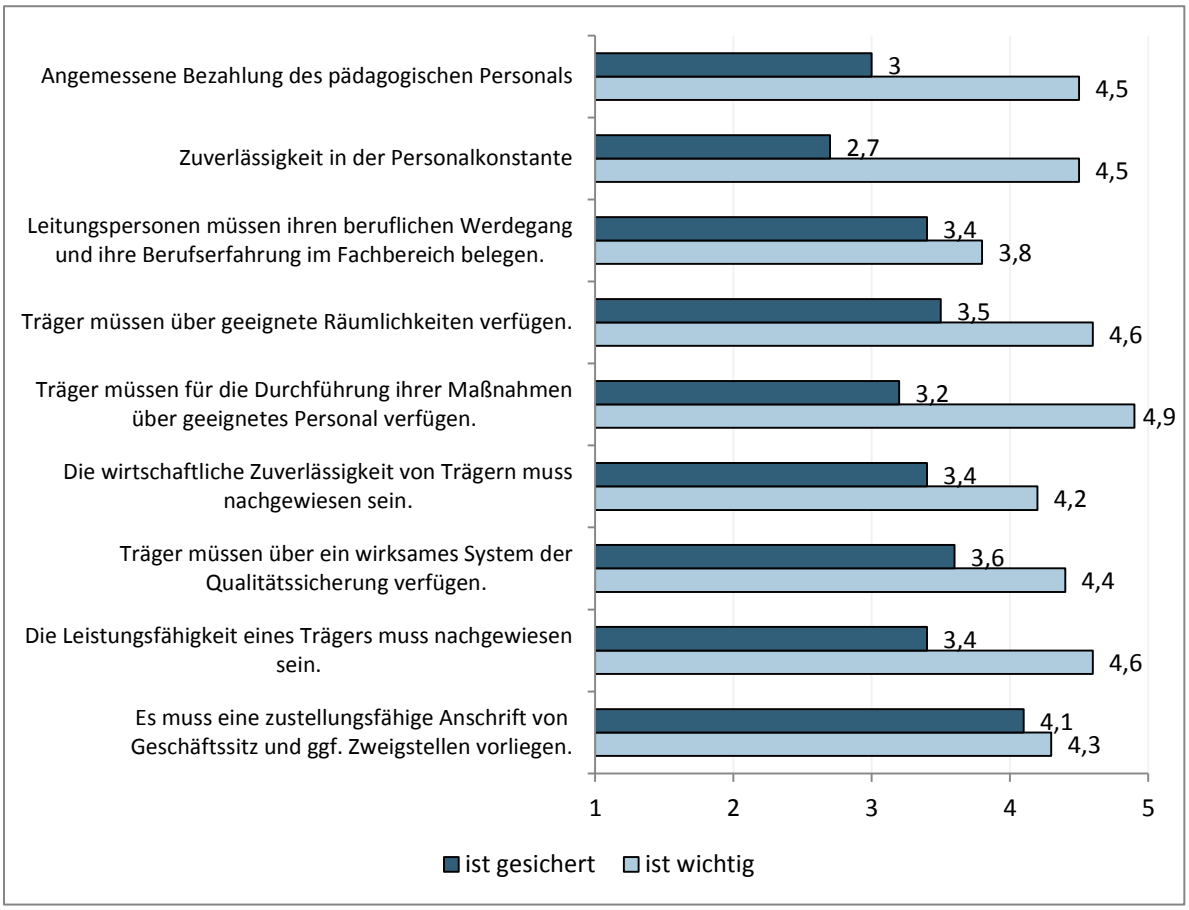
3.9.1 Sicherung der Qualität von Trägern und Maßnahmen durch die AZAV aus Sicht von Agenturen für Arbeit und Jobcentern

Wie den FKS und den Trägern wurden auch den AA/JC Listen mit aus der AZAV abgeleiteten Qualitätsaspekten vorgelegt. Die Befragten wurden gebeten, die Wichtigkeit der Kriterien zu bewerten und anzugeben, in welchem Maß die Kriterien durch die AZAV gesichert wären. Die Antwortskala reichte von 1 (gar nicht wichtig beziehungsweise gar nicht gesichert) bis 5 (sehr wichtig beziehungsweise völlig gesichert).

Wie von den FKS und den Trägern werden auch von AA/JC alle aufgelisteten Qualitätsaspekte von den Befragten als wichtig angesehen (siehe Abbildung 72). Hingegen wird der Sicherung dieser Aspekte durch das AZAV-System deutlich weniger zugestimmt (siehe Abbildung 72).

Die Werte der AA/JC liegen im Hinblick auf die Wichtigkeit der Qualitätsaspekte durchschnittlich über den Werten der FKS und der Träger; die Einschätzungen zur Sicherung der Qualitätsaspekte ist dagegen relativ ähnlich. Dadurch fallen aber die Differenzen zwischen der Einschätzung der Wichtigkeit einzelner Kriterien und dem Ausmaß, in dem sie nach Auffassung der Befragten durch die AZAV gesichert werden, hoch aus. Besonders groß ist die Differenz zwischen der Einstufung der Wichtigkeit und dem Ausmaß der wahrgenommenen Qualitätssicherung beim Aspekt des geeigneten Personals. Der Mittelwert für die Wichtigkeit des Aspektes liegt hier bei 4,9 und ist damit sehr hoch. Von den Befragten sehen 92 Prozent diesen Aspekt als sehr wichtig an (Wert 5 auf der 5-stufigen Skala) und weitere sechs Prozent als wichtig (Wert 4 auf der 5-stufigen Skala). Aber nur 40 Prozent der Befragten denken, dass dieser Aspekt durch das AZAV-System völlig oder eher gesichert sei (Mittelwert der Antworten hier: 3,2).

Abbildung 72 Wichtigkeit und Sicherung verschiedener Aspekte der Trägerqualität aus Sicht der AA/JC

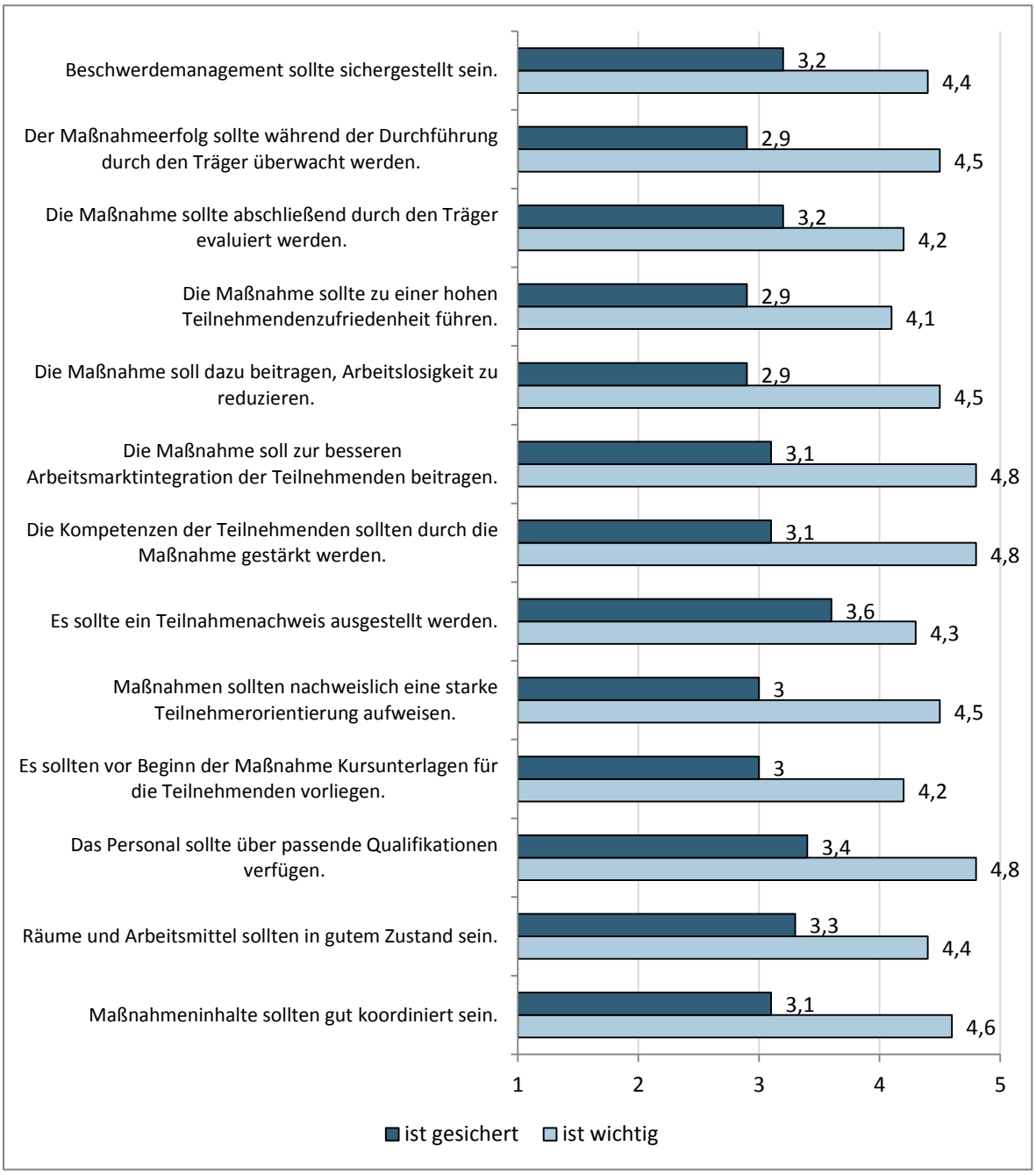


Quelle: Online Befragungen AA/JC (n zwischen 247 und 293); Mittelwerte; 5-stufige Skala von 1 (= ist gar nicht wichtig/ist nicht gesichert) bis 5 (= ist sehr wichtig/ist gesichert).

Bei den meisten Qualitätsaspekten liegt die durchschnittliche Einschätzung der Sicherung durch das AZAV-System über dem Skalenmittelwert von drei. Demnach wird die Qualitätssicherung durch das AZAV-System bei den meisten Qualitätsaspekten bestätigt. Wie bereits seitens der FKS wird auch seitens der AA/JC die Personalkonstante kritisch gesehen. Anders als bei FKS und Trägern erreicht die Einschätzung der Sicherung des Kriteriums der angemessenen Bezahlung bei AA/JC aber noch den Mittelwert von drei.

Betrachtet man Kriterien der Maßnahmequalität, so sieht das Bild generell ähnlich aus (siehe Abbildung 73). Wie bereits bei den Einschätzungen zur Trägerqualität zeigt sich auch im Hinblick auf die Maßnahmequalität: Die Wichtigkeit der einzelnen Aspekte der Maßnahmequalität wird hoch bewertet, während die Einschätzung zur Sicherstellung durch die AZAV davon deutlich abweicht.

Abbildung 73 Wichtigkeit und Sicherung verschiedener Aspekte der Maßnahmequalität aus Sicht der AA/JC



Quelle: Online Befragungen AA/JC (n zwischen 253 und 292) Mittelwerte; 5-stufige Skala von 1 (= ist unwichtig bzw. ist gar nicht gesichert) bis 5 (= ist sehr wichtig bzw. ist völlig gesichert).

Bei den Kriterien Teilnehmerinnen- und Teilnehmerzufriedenheit, Überwachung des Maßnahmeerfolgs sowie Senkung der Arbeitslosigkeit liegen die Werte für die Qualitätssicherung unter dem Skalenmittelwert von 3. Dabei handelt es sich allerdings um Qualitätsaspekte, die im Rahmen der Maßnahmezulassung nach AZAV eine andere Bedeutung haben als für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC. Im Rahmen der Zulassung nach AZAV wird geprüft, ob der Träger befähigt ist und ob

die Maßnahme regelkonform konzipiert ist. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC stehen dagegen Qualitätsaspekte der Maßnahmedurchführung und des Erfolgs der jeweiligen Maßnahme im Fokus.

Die Unterschiedlichkeit der Perspektiven, die auf die unterschiedlichen Aufgaben zurückzuführen ist, ist mindestens einigen der Befragten auch bewusst. Das machen die Antworten auf die im Rahmen der Onlinebefragung gestellte offene Nachfrage zur Maßnahmequalität deutlich. Die Nachfrage mit einer Bitte um Begründung der Einschätzung wurde denjenigen Befragten gestellt, die hinsichtlich der Qualitätssicherung Bewertungen von 1 (ist gar nicht gegeben) bis 3 (ist teilweise gegeben) vorgenommen hatten (138 Personen). Von 49 Personen liegen Antworten auf die Nachfrage vor. Von einigen Befragten wird dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Überprüfung der faktischen Durchführung der Maßnahmen im Rahmen der AZAV und ihrer Verfahren nicht vorgesehen ist und nicht vorgenommen werden kann. Deshalb könne nach Auffassung der Befragten nicht gesagt werden, dass die AZAV die Kriterien der Maßnahmequalität sichern würde. Diese Bewertung enthält also keine Kritik am AZAV-System; es handelt sich vielmehr um einen Bezug auf die Grenzen des Wirkungsbereichs des Systems.[76]

Einige (wenige) Befragte wünschen sich allerdings, dass Durchführungsprüfungen im Rahmen der AZAV erfolgen sollten. Und manche denken auch, dass sie zu den Aufgaben der FKS gehören würden. Insbesondere in diesen Zusammenhängen wird auch Kritik an der Arbeit der FKS und an fehlender Zusammenarbeit zwischen FKS und AA/JC geäußert.

Zitate:

> „Die gesamte Begleitung, Qualitätssicherung und Evaluation, wird nicht durch die AZAV durchgeführt. Dies wäre zur Entlastung der operativen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit jedoch unabdingbar." (Nr. 44)
>
> „Derzeit werden Maßnahmen gefühlt ausschließlich durch die Maßnahmebetreuer bzw. Absolventenmanager der AA oder JC begleitet und die gerade oben genannten Punkte [Aspekte der Maßnahmequalität] überprüft. Keine Erfolgskontrolle. Personaleinsatz und angestrebte Integrationsquote werden durch Fachkundige Stelle nicht überprüft." (Nr. 9)
>
> „Die AZAV ist in Bezug auf die tatsächliche Durchführung der Maßnahme nicht sichtbar involviert oder vor Ort präsent." (Nr. 25)

---

[76] Im Rahmen der Träger- und Maßezulassungen durch FKS wird durchaus geprüft, ob Träger gute Konzepte zur Durchführung von Maßnahmen und für die Erfolgskontrolle haben; zudem wird an Stichproben geprüft, ob die Träger auch belegen können, dass sie ihre Konzepte umsetzen. Durch FKS wird aber tatsächlich die Durchführung aller Maßnahmen geprüft, auch nicht in Stichproben.

> „Keine wirkliche verlaufsbezogene Betrachtung. Zahlenwerk, das leicht manipulierbar ist seitens Träger. Professionelle Konzepterstellung statt individuelle bedarfsbezogene Konzepte." (Nr. 3)

Die Kritik der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC an der qualitätssichernden Wirkung des AZAV-Systems ist im Detail durchaus facettenreich. In den meisten Fällen steht aber ein und derselbe Grund dahinter: Das AZAV-System allein sichert die Qualität der Maßnahmen nicht. Die Kritik ist zudem im Kontext einer allgemein positiven Bewertung der Qualitätswirksamkeit, also der Eignung wie auch der Effektivität der AZAV und ihres Verfahrens zur Sicherung der Qualität von Trägern und Maßnahmen im Bereich der AMDL zu sehen.

Einige detaillierte Angaben zu der positiven Bewertung kann man wiederum den Ergebnissen einer offenen Frage aus der Onlinebefragung von AA/JC entnehmen. Gefragt wurde: An welchen Stellen funktioniert die Umsetzung der AZAV aus Ihrer Sicht gut? Antworten darauf liegen von 54 Fragebögen vor. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC bescheinigen dem System der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren, dass es zur Standardbildung und zur Sicherung von Mindeststandards von Trägern und Maßnahmen sowie zur bedarfsgerechten Versorgung ihrer Kunden und Kundinnen beitragen würde.

Zitate:

> „Die AZAV stellt eine gute Grundlage für die Qualitätssicherung von Trägern und Maßnahmen dar." (Nr. 9)
>
> „Es gibt einen verlässlichen Standard für die Rahmenbedingungen, die für Maßnahmen grundlegend gegeben sein müssen und die als Basis für eine Zulassung als Träger überhaupt vorausgesetzt werden müssen. Darauf ist durch die AZAV Verlass. Vertragsrechtliche Bedingungen, auf die im Zweifelsfall Bezug genommen werden kann, sind durch die formalen Verfahren ebenso abgesichert." (Nr. 39)
>
> „Zertifizierer weichen nicht von Vorgaben ab, auch wenn Träger dann wechseln. Hohe Integrität." (Nr. 70)
>
> „Die AZAV liefert ein Instrumentarium an messbaren Indikatoren, welche zur Qualitätssteigerung beitragen." (Nr. 14)
>
> „Mit der Zertifizierung bekommt der Träger ein gewisses Maß an Sicherheit bzgl. der geforderten Qualität der Maßnahmedurchführung." (Nr. 10)
>
> „Hervorzuheben ist das breite Spektrum der durch die AZAV zertifizierten Maßnahmen. Zumindest kann an dieser Stelle der Prozess von innovativen und pilotartigen Maßnahmen zentralisiert und professionell begleitet werden." (Nr. 15)

Mit diesen Aussagen wird das Spektrum an positiven Aspekten, die AA/JC am System der AZAV entdecken, deutlich über die Feststellung der Sicherung von Mindeststandards hinaus erweitert. Hervorzuheben sind die Stichworte Verlässlichkeit und Integrität sowie: Indikatorenbildung. Die Kommentare der

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC geben damit auch wertvolle Hinweise für künftige Evaluationsvorhaben.

Kurz gefasst zur Sicherung der Qualität von Trägern und Maßnahmen durch die AZAV aus Sicht der AA/JC:

- Die Wichtigkeit der in der AZAV angesprochenen Qualitätsaspekte von Trägern und Maßnahmen wird von den AA/JC als hoch eingestuft.
- Das Ausmaß der Sicherung der Qualität von Trägern und Maßnahmen wird deutlich niedriger bewertet.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC betonen, dass das AZAV-System nicht die Sicherung aller relevanten Qualitätsaspekte abdeckt, da die Prüfung der Durchführungsqualität der BA obliegt und von AA/JC sowie vom PD AMDL durchgeführt wird.

3.9.2 Bewertung der Wirkung der AZAV durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter

Im Folgenden werden weitere Ergebnisse aus der Onlinebefragung der AA/JC vorgestellt. Dabei wird zugleich die Frage verfolgt, ob es zwischen den Einschätzungen von AA, gE und zkT Unterschiede gibt.

Die AA, gE und zkT stehen für unterschiedliche Organisationsmodelle in der Umsetzung der Arbeitsförderung nach SGB III und SGB II: Im Hinblick auf die Arbeitsförderung nach dem SGB III gibt die Zentrale der BA die allgemeinen Ziele und Umsetzungsstrategien vor. Die Regionaldirektionen sind verantwortlich für den regionalen Erfolg (und in dem Zusammenhang auch für die Zusammenarbeit mit den Ländern). Die Umsetzung erfolgt letztlich in den Agenturbezirken und ihren Geschäftsstellen[77]. Auf lokaler Ebene erfolgt die Ausgabe von Gutscheinen und auch die Beauftragung von Dritten[78]. Im Bereich der Arbeitsförderung nach dem SGB II sind die JC die ausführenden Stellen. Hier gibt es zwei unterschiedliche Strukturen der Umsetzung: Es gibt einerseits gemeinsame Einrichtungen (gE), für die die BA und die Kommunen gemeinsam Träger sind. GE geben wie AA Gutscheine aus und beauftragen Dritte mit der Durchführung von Maßnahmen. Bei der

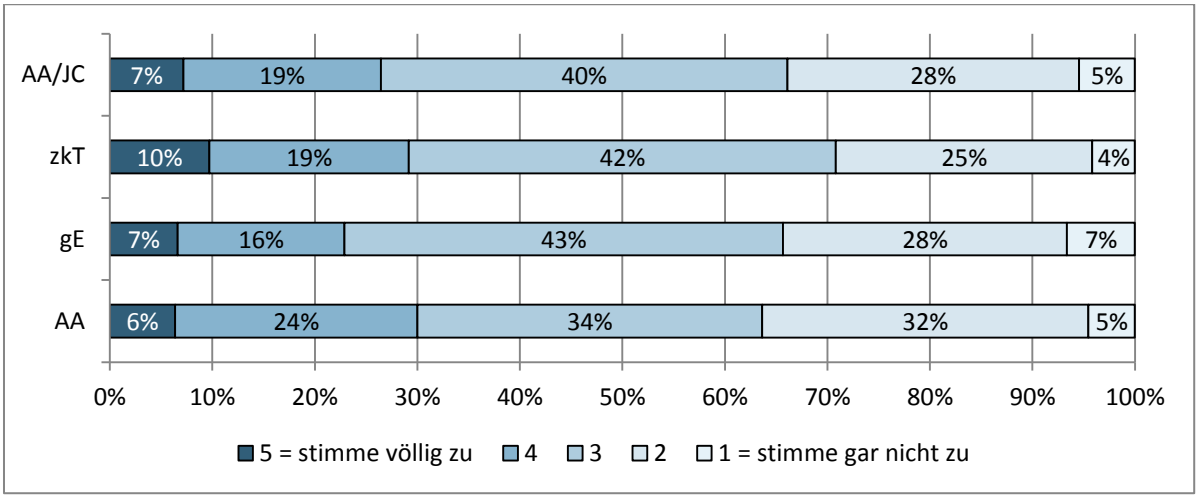
[77] Das spezifische Verständnis von Wirkung und Wirtschaftlichkeit wird in diesem Gefüge durch die Vorgabe von Zielen durchgesetzt. Die Zielvorgaben stützen sich auf Kennzahlen, die auf den Nachweis von Vermittlungserfolgen ausgerichtet sind. Außer dieser Wirkung und der Wirtschaftlichkeit wird über diese Kennzahlen kein Qualitätsmerkmal erfasst.

[78] Bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte müssen die AA allerdings die REZ nutzen.

Maßnahmenvergabe sollen die REZ genutzt werden; einige gE führen aber auch eigene Vergaben durch. Und es gibt andererseits JC, die allein in der Zuständigkeit der Kommunen liegen (zkT). Aus der unterschiedlichen institutionellen Anbindung könnten sich signifikante Unterschiede bei der Bewertung der AZAV ergeben und diese könnten für Fragen der Weiterentwicklung relevant sein. Im Folgenden wird geprüft, ob und wie sich die Antworten in der Onlinebefragung von AA/JC nach Einrichtungstyp unterscheiden.

Betrachtet man die allgemeine Frage, ob das AZAV-System dazu beiträgt, die Qualität von AMDL ausreichend zu sichern, so zeigt sich, dass die Antworten insbesondere bei AA eher verhalten ausfallen (siehe Abbildung 74).

Abbildung 74 Die AZAV und ihre Umsetzung tragen dazu bei, dass die Qualität von AMDL ausreichend geprüft wird[79]



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (AA n = 110; gE n =166; zkT n = 72); Abweichungen der Summe zu 100 Prozent sind auf die Datenrundung zurückzuführen.

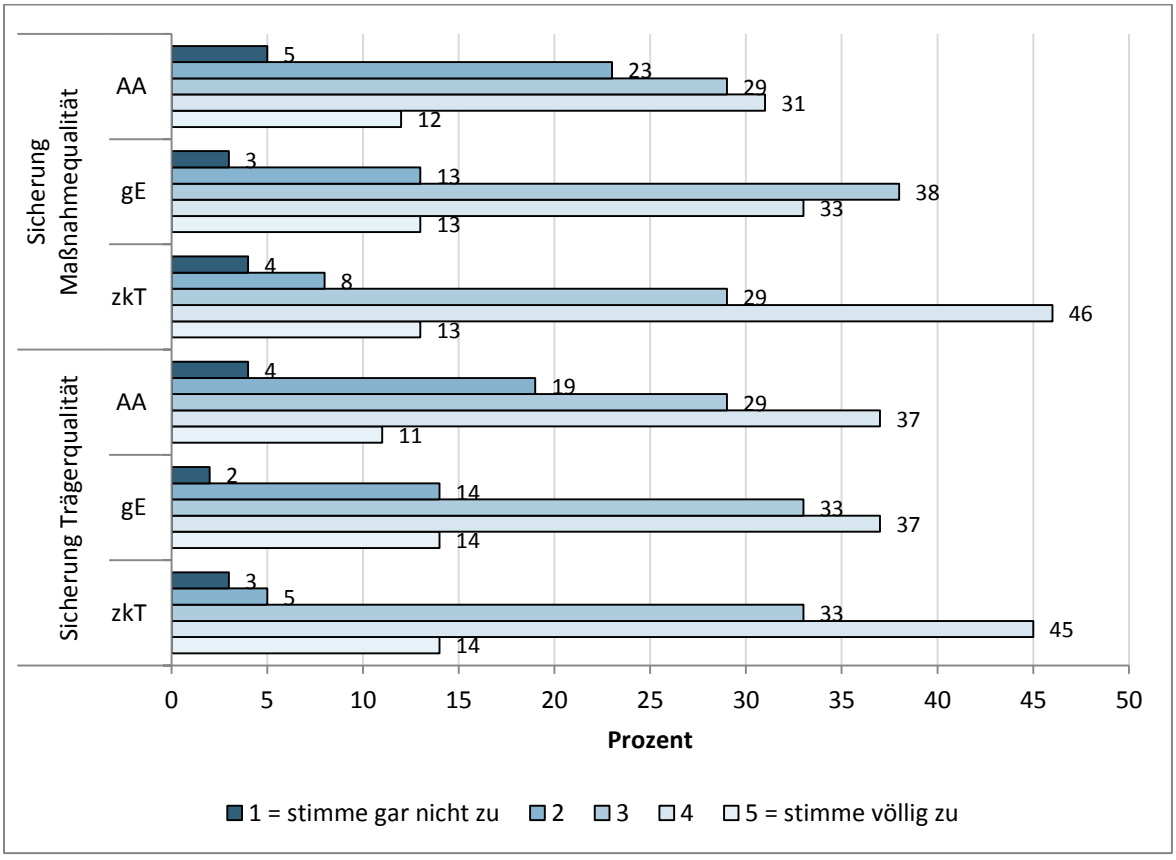
Zur Bewertung der in Abbildung 74 präsentierten Ergebnisse wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass hinter diesen Einschätzungen in vielen Fällen Feststellungen über die Grenzen des Wirkungsbereichs des AZAV-Systems stehen. Dazu passt auch die starke Konzentration der Antworten beim mittleren Wert (übersetzbar als ‚teils-teils'): zwischen 34 Prozent und 43 Prozent der Befragten entscheiden sich für die mittlere Antwortkategorie. Darüber hinaus sind hier die Unterschiede zwischen den Einrichtungen hervorzuheben: Der Aussage, dass die

[79] Bei dieser Abbildung wurden neben den nach Einrichtungstyp differenzierten Daten die Werte für AA/JC insgesamt angegeben. In den folgenden Abbildungen dieses Kapitels wird darauf aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Die Angabe des Durchschnittswerts der Einrichtungen fügt der Darstellung keine wesentlichen Informationen hinzu.

AZAV und ihre Umsetzung dazu beitragen würden, dass die Qualität von AMDL ausreichend geprüft wird, stimmen nur 30 Prozent der AA, 23 Prozent der gE und 29 Prozent der zkT zu.

Bei anderen Fragen zur Bewertung der Wirkung des AZAV-Systems, wie beispielsweise bei Fragen nach der Unterstützung der Sicherung der Träger- und der Maßnahmequalität durch das System (siehe Abbildung 75), überwiegen die positiven Antworten bei AA, gE und zkT: 59 Prozent der zkT, 51 Prozent der gE und 48 Prozent der AA stimmen völlig oder eher der Aussage zu, dass die AZAV die Qualitätssicherung der Träger unterstützt. Ähnlich fallen die Bewertungen im Hinblick auf die Maßnahmequalität aus. Bei beiden Aussagen sind die Bewertungen seitens der zkT positiver als die der anderen Einrichtungen. Zusammenfassend ist die überwiegende Einschätzung, dass die AZAV sowohl zur Sicherung der Träger- als auch Maßnahmenqualität beiträgt.

Abbildung 75 Die AZAV unterstützt die Qualitätssicherung von Trägern und Maßnahmen aus Sicht der AA, gE und zkT

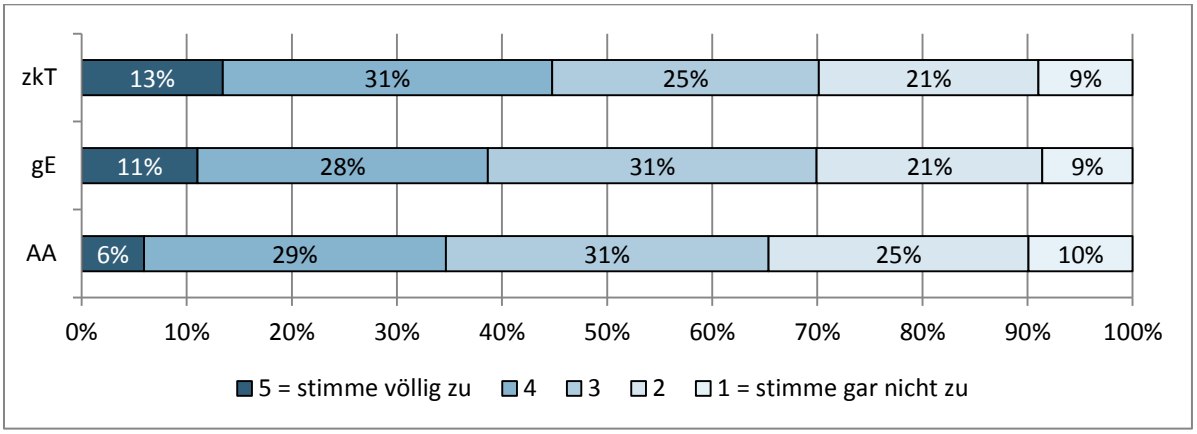


Quelle: Onlinebefragung AA/JC, alle Angaben in Prozent (AA n = 110; gE n =166; zkT n = 72).

Abschließend sollen hier noch zwei weitere Beispiele betrachtet werden: Der Aussage, dass die AZAV die Qualität der Träger im Bieterverfahren erhöht, wird

seitens der zkT und auch seitens der gE eher zugestimmt, bei den AA halten sich Zustimmung und Ablehnung die Waage (siehe Abbildung 76).

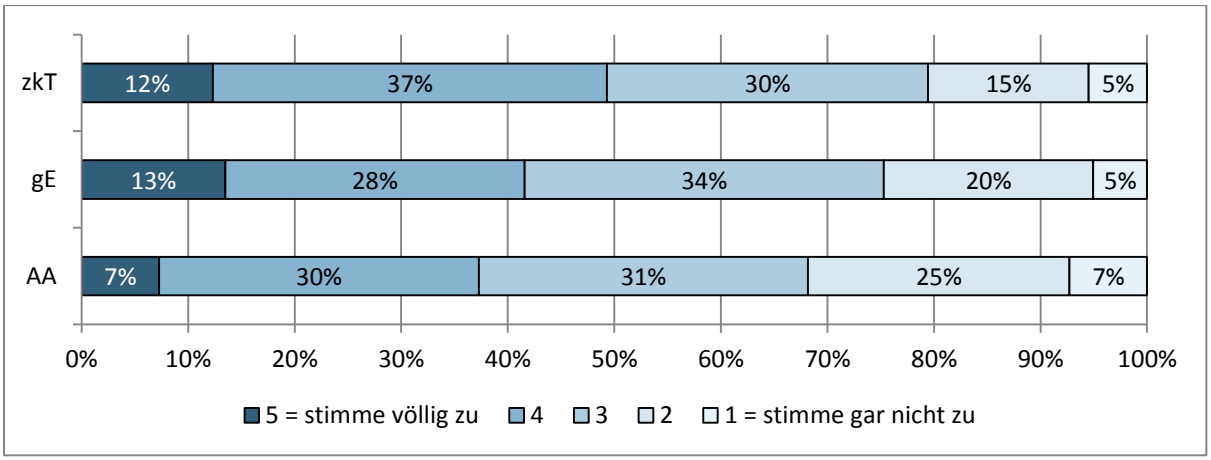
Abbildung 76 Die AZAV erhöht die Qualität der Träger in Bieterverfahren



Quelle: Onlinebefragung der AA/JC (AA n = 101; gE n = 163; zkT n = 67).

Und schließlich zeigen die Daten in Abbildung 77: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller drei Einrichtungstypen schreiben der AZAV eine positive Wirkung auf das Qualitätsbewusstsein aller Beteiligten im AZAV-System zu. Die Einschätzung der zkT ist auch hier wieder deutlich positiver als die der AA und leicht positiver als die der gE.

Abbildung 77 Die AZAV und ihre Umsetzung tragen dazu bei, das Bewusstsein für Qualitätsfragen bei allen Beteiligten zu erhöhen



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (AA n = 110; gE n = 178; zkT n = 73).

Kurz gefasst zur Bewertung der Wirksamkeit der AZAV durch AA, gE und zkT:

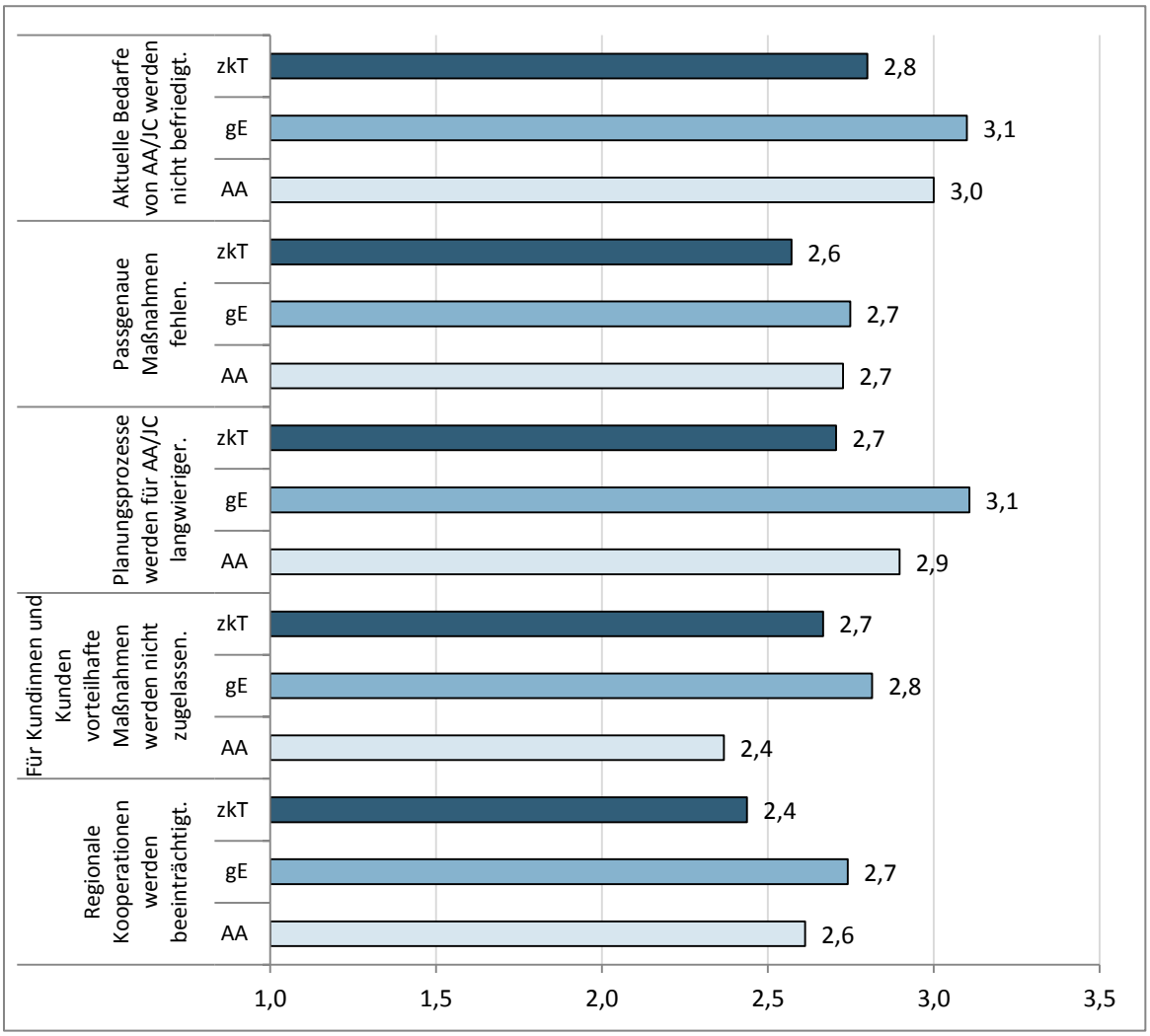
- Nach Auffassung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC trägt die AZAV zur Sicherung der Träger- und Maßnahmequalität bei. Die Bewertungen der zkT fallen dabei noch positiver aus als die der AA und gE.
- Aus Sicht der zkT und gE erhöht sich die Qualität der Träger im Bieterverfahren durch die AZAV; bei AA halten sich Zustimmung und Ablehnung bei dieser Wirkungseinschätzung die Waage.
- Der AZAV wird eine positive Wirkung auf das Qualitätsbewusstsein aller Beteiligten zugeschrieben; auch hier fallen die Einschätzungen der zkT noch positiver aus als die der AA und gE.

3.9.3 Weitere Einschätzungen zu den Folgen der AZAV

In der Onlinebefragung wurden verschiedene Fragen zu möglichen nicht intendierten Folgen der AZAV für die Arbeit von AA/JC gestellt (siehe Abbildung 78). Die Aussagen sind auf der Basis von explorativen Interviews und Experteninterviews formuliert worden. Die Mittelwerte der Antworten liegen unter drei, das bedeutet, dass die Befragten in der Mehrzahl die angeführten möglichen negativen Auswirkungen der AZAV nicht bestätigen. Nur in zwei Fällen werden Mittelwerte knapp über drei erreicht, in beiden Fällen bei Antworten von gE. Tendenziell fallen die Aussagen der gE etwas ungünstiger aus als die der AA und meist sehen die zkT weniger Probleme als die anderen Einrichtungen. Insgesamt betrachtet sind die Unterschiede zwischen den Einrichtungen aber nicht sehr ausgeprägt[80].

[80] Antwortskala reicht von 1 (trifft gar nicht zu) bis 5 (trifft völlig zu). Da es sich um Aussagen zu negativen Wirkungen handelt, stehen niedrige Werte für positive Bewertungen, da sie für Nicht-Zustimmung stehen. Die Darstellung folgt der Form im Fragebogen. Auf eine Umkodierung wurde verzichtet, um die Formulierung der Aussagen sichtbar zu machen.

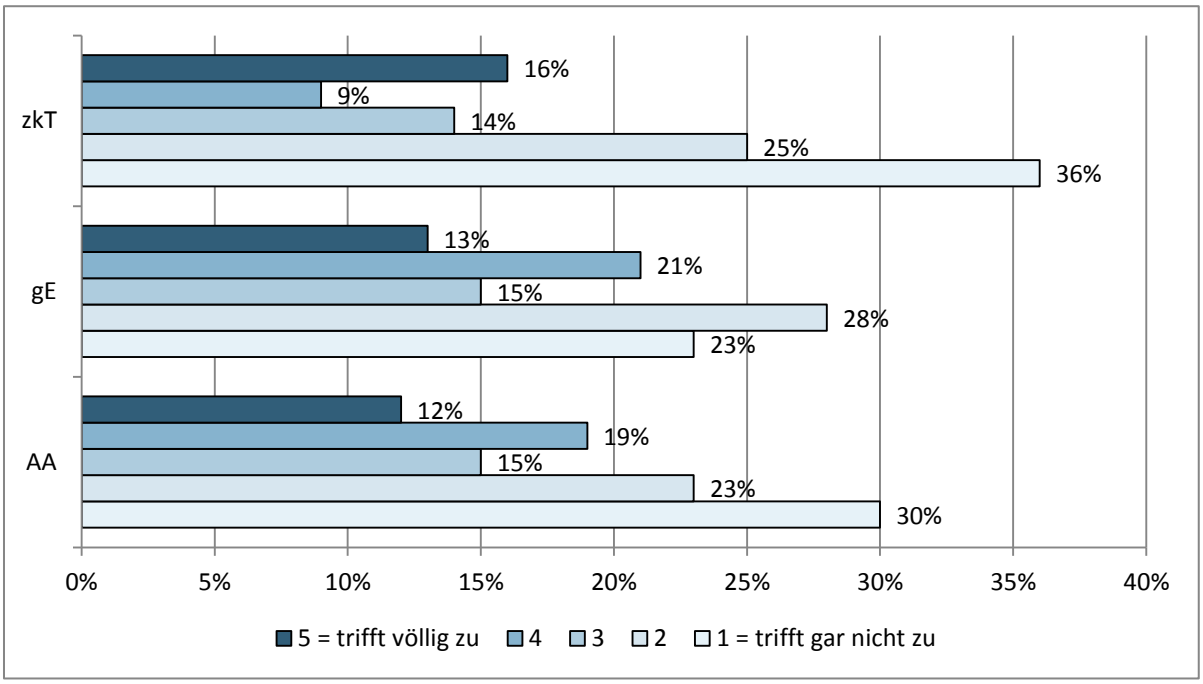
Abbildung 78 Einschätzungen möglicher nicht intendierter Folgen der AZAV und ihrer Umsetzung auf die Arbeit von AA/JC



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (AA: n zwischen 98 und 107; gE: n zwischen 121 und 158; zkT: n zwischen 60 und 72); Mittelwerte; 5-stufige Skala von 1 = trifft gar nicht zu bis 5 = trifft völlig zu.

Die Bewertungen von zwei Aussagen aus diesem Fragenblock sollen hier noch genauer untersucht werden: In der ersten Aussage geht es darum, dass die AZAV und ihre Umsetzung regionale Kooperationen zwischen AA/JC und Trägern beeinträchtigen würden. Diese Aussage wird hier hervorgehoben, weil in verschiedenen Kommentaren in der Onlinebefragung dieses Problem angesprochen wurde. Den in Abbildung 79 dargestellten Antwortverteilungen zufolge ist dies aber wohl kein sehr weit verbreitetes Problem. Mehr als die Hälfte der Befragten in allen drei Gruppen sehen keine oder eher keine negativen Auswirkungen der AZAV auf regionale Kooperationen (zkT: 61 Prozent; gE: 51 Prozent; AA: 53 Prozent). Die Mittelwerte liegen bei 2,4 für zkT, bei 2,7 für gE und bei 2,6 für AA. Insgesamt ist die Einschätzung der gE leicht negativer.

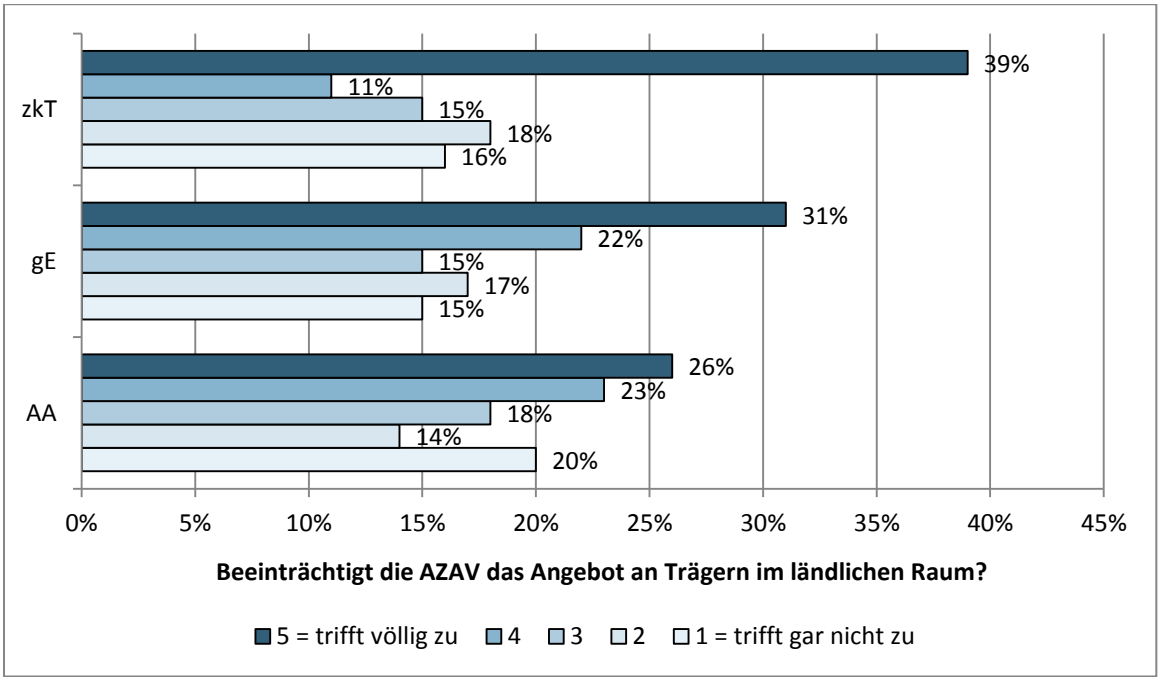
Abbildung 79 Stellungnahmen zur Aussage: „Die AZAV und ihre Umsetzung tragen dazu bei, dass regionale Kooperationen beeinträchtigt werden."



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (AA n = 98; gE n = 158; zkT n = 68).

Das Thema der zweiten Aussage, zu der die Ergebnisse hier genauer betrachtet werden, wurde in den Experteninterviews häufig angesprochen. Es geht um die Frage, ob die AZAV das Angebot an Trägern im ländlichen Raum beeinträchtigen würde. Die Mittelwerte liegen bei 3,4 für zkT und gE sowie bei 3,2 für AA (siehe oben Abbildung 78). Betrachtet man nur die Mittelwerte, so sind die Unterschiede zwischen den Einschätzungen der verschiedenen Einrichtungstypen gering. Betrachtet man die Daten hinter den Mittelwerten, so sieht man einige Unterschiede (siehe Abbildung 80). Werden die Verteilungen der Antworten über die fünfstufige Skala betrachtet, so treten die relativ hohen Anteile der völligen Zustimmungen (Skalenwert 5 bei den Antworten) hervor: 39 Prozent der zkT, 31 Prozent der gE und 26 Prozent der AA stimmen der Aussage völlig zu. Auch hier ist davon auszugehen, dass die Erfahrungen der Einrichtungen regional variieren.

Abbildung 80 Bewertung von AA, gE und zkT zur möglichen Beeinträchtigung des Trägerangebots im ländlichen Raum durch das AZAV-System



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (AA n = 97; gE n = 128; zkT n = 61).

Kurz gefasst zur Einschätzung nicht intendierter Folgen der AZAV seitens der AA/JC:

- Ganz überwiegend werden die in der Onlinebefragung vorgelegten Aussagen zu (möglichen) negativen Folgen der AZAV und ihres Verfahrens von den AA/JC als unzutreffend zurückgewiesen.
- Meist sehen die zkT noch weniger Probleme als die anderen Einrichtungen; die Unterschiede zwischen den Einrichtungen sind aber nicht sehr ausgeprägt.
- Die Hälfte der Befragten ist der Auffassung, dass die AZAV das Angebot an Trägern im ländlichen Raum beeinträchtigen würde.

Hinsichtlich der problematischen Folgen der AZAV wurden alle Befragten, die Werte zwischen drei und fünf angekreuzt hatten, eine offene Nachfrage mit der Bitte um Erläuterungen gestellt. Das Spektrum der dabei angesprochenen negativen Folgen ist breit. Drei Aussagen sind hier hervorzuheben: Mitarbeitende von AA/JC führen an, dass durch die Zulassungsverfahren Planungsprozesse behindert würden, dass die Ausgestaltung der Maßnahmeangebote unflexibel wäre und nicht den Bedarfen sondern den AZAV-Vorgaben folgen würde und dass das Zulassungserfordernis bestimmte Träger ausschließen würde.

Zitate:

„Maßnahmen werden aus unserer Perspektive nun häufig nicht mehr dem Bedarf des Jobcenters, sondern der optimalen Handhabbarkeit für den Zertifizierer entsprechend umgesetzt.“ (Nr. 27)

„Aufgrund der Vorlaufzeit für Maßnahmezertifizierungen sind Planungsprozesse nicht mehr so flexibel zeitnah umsetzbar.“ (Nr. 93)

„Verlangsamte Prozesse, teilweise gute Träger am Markt, die nicht ins "Konzept" AZAV passen, da zu individuell.“ (Nr. 74)

„Entwicklung zu Standardmaßnahmen.“ (Nr. 12)

„Bestimmte Maßnahmen können von dafür qualifizierten Einrichtungen (z. B. Caritas, Diakonie) nicht durchgeführt werden, weil diese Träger nicht zertifiziert sind (z. B. § 16h SGB II).“ (Nr. 17)

„Individuelle Förderbedarfe können zum Teil nicht befriedigt werden, obwohl es passende Förderangebote am Markt gibt. Konkret handelt es sich um staatliche Schulen (z. B. Berufsschulen), welche sich wegen des Verwaltungs- und Kostenaufwands nicht zertifizieren lassen möchten.“ (Nr. 84)

„Hohe Hürden und Kosten der Zertifizierung schrecken Träger ab. Lange Vorlaufzeiten bei Planung.“ (Nr. 88)

Häufig wird die Kritik an den Folgen der AZAV auch mit den BDKS, insbesondere mit der zugrunde gelegten Gruppengröße, in Verbindung gebracht (siehe dazu auch die Perspektive der Träger in Kapitel 3.7). Wo diese Verbindung hergestellt wird, geht es in den Experteninterviews wie in den Onlinebefragungen stets darum, dass die Maßnahmen auf dieser Kalkulationsbasis gar nicht realisiert werden könnten.
In einigen Kommentaren wurde seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC ein Thema angesprochen, dass an anderen Stellen des Evaluationsprojektes so noch nicht aufgetreten war. In mehreren Kommentaren wurde eine starke Erhöhung der Maßnahmekosten als Problem angeführt:

Zitate:

„Die Kosten der Maßnahmen werden durch die AZAV teilweise unnötig erhöht. Eine Vielzahl zugelassener Produkte geht am Bedarf vorbei - produziert jedoch Kosten, welche auf andere AMDL umgelegt werden (müssen).“ (Nr. 26)

„Durch hohe Kosten der Zertifizierung hohe Folgekosten für die Agenturen, z. B. hohe Fahrkosten durch regional nicht nutzbare Angebote.“ (Nr. 37)

„Kosten explodieren.“ (Nr. 32)

„Verteuerung von Maßnahmen.“ (Nr. 14)

Dem Vorwurf, infolge des Zulassungserfordernisses oder allgemein im Kontext des AZAV-Systems wären Maßnahmekosten stark angestiegen, wurde im Rahmen des Evaluationsprojektes nachgegangen. Zunächst ist festzustellen, dass in den

Kommentaren von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von AA/JC nur Maßnahmekosten im FB 1 gemeint sein können, weil es im FB 4 nach Aussage aller befragten Experten keine starke Erhöhung der Kosten gegeben hat[81]. Im FB 1 gab es allerdings nach Expertenauskunft eine deutliche Erhöhung: Der BDKS sei mit 3,71 Euro bei den Gruppenmaßnahmen gestartet und er liegt jetzt für Maßnahmen zu Nr. 2 bei 8,19 Euro und für Maßnahmen zu Nr. 1 bei 8,55 Euro je Maßnahmestunde. Besonders ausgeprägt sei die Erhöhung bei Einzelmaßnahmen spürbar[82]. Nach Auskunft der eigens dazu befragten FKS liegt dies daran, dass bei den Einzelmaßnahmen Kostenpunkte wie Personal und Räumlichkeiten stärker ins Gewicht fallen[83]. Die Kostenerhöhung ist – aus Sicht der befragten FKS – durchaus nachvollziehbar und gerechtfertigt. Bei der Bewertung der Kostenerhöhung müsse berücksichtigt werden, dass im Bereich Aktivierungsmaßnahmen mit Zielgruppen gearbeitet wird, die zunehmend durch multiple Vermittlungshemmnisse gekennzeichnet wären. Da würde oftmals ein Job-Coach und/oder eine sozialpädagogische Betreuung benötigt, was die Maßnahme teurer macht.

Beim Betrachten der verfügbaren Daten zu BDKS ergibt sich folgendes Bild (siehe Abbildung 81)[84]: Für Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB III (Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt) hat es bei Einzelmaßnahmen zwischen 2016 und 2018 eine Erhöhung des BDKS um 8,08 Euro gegeben; bei Gruppenmaßnahmen gab es einen Anstieg um 2,13 Euro. Für Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB III (Feststellung, Verringerung und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen) gab es bei Einzelmaßnahmen zwischen 2016 und 2018 eine Erhöhung um 7,48 Euro; bei Gruppenmaßnahmen betrug die Erhöhung 2,23 Euro. Bei Einzelmaßnahmen betrug das Wachstum 20 Prozent für Maßnahmen nach Nr. 1 und 24 Prozent für Maßnahmen nach Nr. 2. Bei den Gruppenmaßnahmen betrug das Wachstum 33 beziehungsweise 37 Prozent.

---

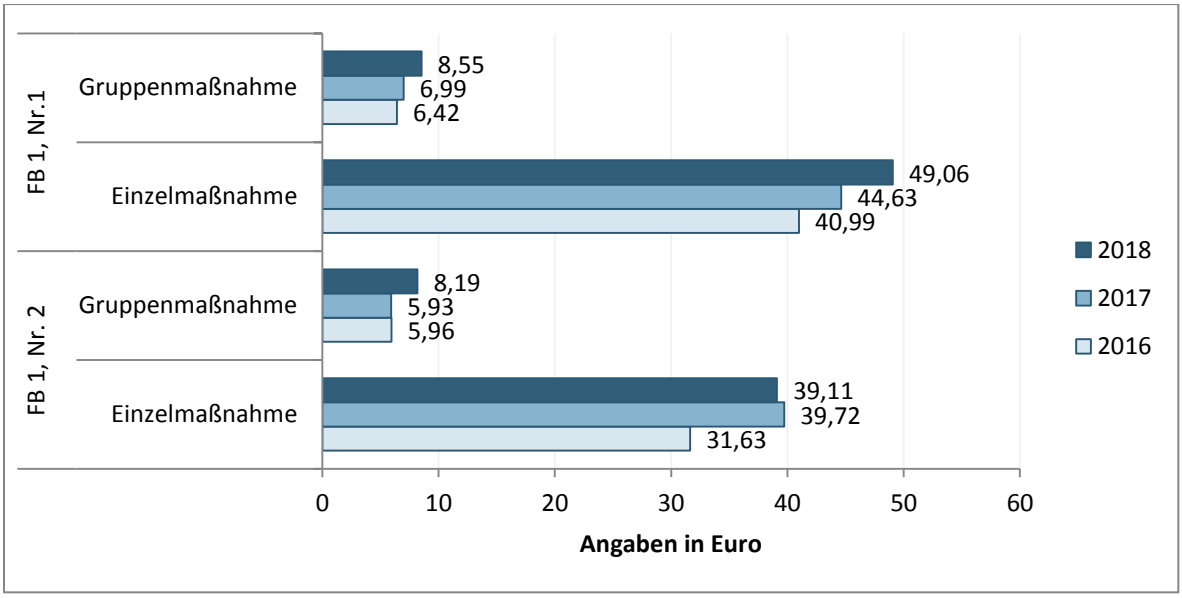
81 Listen von BDKS aus zurückliegenden Jahren findet man als Anhang in der Antwort auf eine kleine Anfrage an die Bundesregierung (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/4282) unter: Deutscher Bundestag, 2018. 2012 wurde noch eine andere Klassifikation verwendet, daher sind nur Daten ab 2013 vergleichbar. Zur Veranschaulichung können hier einige Daten zu einzelnen Berufen betrachtet werden. Werden beispielsweise berufliche Weiterbildungen zur Fachkraft im Bereich Mechatronik, Energie, Elektro betrachtet, dann hat es zwischen 2013 und 2018 eine Erhöhung um 45 Cent (auf 7,45 Euro) gegeben, bei Schweiß- und Verbindungstechnik gab es eine Verringerung um 23 Cent auf 14,39 Euro, bei Fachkräften in medizinischen Gesundheitsberufen gab es eine Erhöhung um 3 Cent auf 6,06 Euro. Starke Erhöhungen sind in den BDKS im Bereich des FB 4 nicht zu verzeichnen. Eine vom TÜV-Süd vorgenommene Gegenüberstellung der BDKS von 2016 und 2017 zeigt, dass überwiegend sowohl geringe Anstiege (oft im einstelligen Cent-Bereich) wie auch geringe Abstiege zu verzeichnen sind. Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2017b.

82 Für die Einzelmaßnahmen liegt der BDKS bei Nr. 1 aktuell bei 49,06 Euro und für Nr. 2 bei 39,11 Euro. Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2018.

83 Der Anteil der Einzelmaßnahmen wird von der befragten FKS auf zehn Prozent geschätzt.

84 Der Darstellung wurde der Kostensatz je Teilnehmendenstunde zugrunde gelegt.

Abbildung 81 Entwicklung der BDKS für den Fachbereich 1



Quelle: Dokumente der BA[85].

Unabhängig von den gestiegenen Durchschnittskosten weisen Kommentare in der Onlinebefragung der AA/JC wie auch verschiedene Aussagen in Experteninterviews (DAkkS, FKS, Träger, AA) darauf hin, dass es in Einzelfällen zu Kostenkalkulationen kommt, die von Interviewten und Befragten als deutlich überhöht angesehen werden. Träger könnten – in Einzelfällen – mit solchen, von den Interviewten als überhöht eingestuften Kostenforderungen, erfolgreich sein und eine Maßnahmezulassung erhalten[86].

Kurz gefasst zu kritischen Kommentaren von AA/JC hinsichtlich nicht intendierter Folgen der AZAV:

- Seitens einiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC wurden sehr kritische Kommentare zu den Auswirkungen der AZAV abgegeben. Ihrer Auffassung nach würde die AZAV negativ auf das verfügbare Angebot an passgenauen AMDL wirken.
- Als weiteres Problem wurde von einigen Befragten eine starke Erhöhung der Maßnahmekosten angeführt. Auf der Basis der Daten zu den BDKS und auf der

[85] Für 2016: Bundesagentur für Arbeit, 2016c. Für 2017: Bundesagentur für Arbeit, 2017c. Für 2018: Bundesagentur für Arbeit, 2018.

[86] Daten liegen zu diesem Phänomen nicht vor. Es ist also nicht abzuschätzen, wie häufig dieses Problem auftritt und ob es sich dabei um ein schwerwiegendes und besonderes Problem handelt.

Basis von Expertenaussagen kann von einer generellen starken Erhöhung der Maßnahmekosten nicht die Rede sein. Es gab zwar eine deutliche Erhöhung der Maßnahmekosten im FB 1, diese ist nach Expertenansicht aber nicht als unangemessen einzustufen. Allerdings gibt es Hinweise auf vereinzelt auftretende, als überzogen zu bewertende Maßnahmekosten.

3.9.4 Fazit zu Auswirkungen der AZAV und ihrer Umsetzung aus Sicht der Agenturen für Arbeit und Jobcenter

In diesem Kapitel wurden einerseits verschiedene Aspekte der Träger- und Maßnahmequalität detaillierter betrachtet und andererseits Befragungsergebnisse von AA/JC nach Einrichtungstyp differenziert dargestellt. Bei den nach Einrichtungstyp differenzierten Auswertungen zeigen sich zwischen den Einrichtungstypen meist nur geringe Unterschiede und in keinem Fall treten zwischen den Einrichtungen konträre Verteilungen der Antworten auf. Offenbar machen AA, gE und zkT ähnliche Erfahrungen. Leichte Unterschiede sind aber festzustellen: Meist fallen die Einschätzungen des AZAV-Systems und seiner Wirkungen seitens zkT etwas positiver aus als die Einschätzungen seitens gE und AA. Die gE geben bei den Fragen zur Träger- und Maßnahmenqualität sowie zur Erhöhung des Qualitätsbewusstseins etwas positivere Bewertungen ab als die AA, allerdings werden Probleme ebenfalls – etwas – häufiger von gE als von AA vermerkt.

Die Ergebnisse der Aussagen zu regionalen Auswirkungen der AZAV und ihrer Umsetzung sprechen dafür, dass es auf lokaler Ebene in gewissem Umfang Kooperationsprobleme gibt und dass es in ländlichen Räumen – nach Wahrnehmung verschiedener Befragter – in nicht unerheblichem Umfang Probleme mit dem Trägerangebot gibt. Dass diese Probleme auf die AZAV zurückzuführen sind, ist damit allerdings nicht gesagt. Allerdings wird dies von der Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von AA/JC so eingeschätzt.

3.10 Möglichkeiten der Weiterentwicklung des AZAV-Systems

Neben den Einschätzungen und Urteilen zur AZAV und deren Umsetzung geht es darum, Möglichkeiten zur Verbesserung aus der Praxis zu erfassen. Die zehnte Untersuchungsfrage (Bestehen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Akkreditierungs- und Zulassungssystems und seiner Verfahren?) nimmt diese in den Blick. Im Folgenden wird diese Frage unter Rückgriff auf entsprechende Aussagen der interviewten und befragten Akteure des AZAV-Systems beantwortet. Es wurden aber nicht zu allen berichteten Aspekten auch Vorschläge gemacht. In den

Handlungsempfehlungen werden solche Punkte aufgegriffen, wenn sie sich als bedeutsam herausgestellt haben (siehe Kapitel 4).

Im Verlauf des Evaluationsprojektes sind Information, Austausch und Kommunikation als zentrale Stichworte hervorgetreten, um die herum sich unterschiedliche Herausforderungen und Verbesserungsvorschläge reihen. Die mit diesen Stichworten verbundenen Themen sind vielfältig (siehe Kapitel 3.10.1). Das zweite Thema, das durchgehend präsent war, ist der BDKS; auch dieses Thema hat verschiedene Facetten (siehe Kapitel 3.10.2).

3.10.1 Information, Austausch und Kommunikation

Vor dem Hintergrund der berichteten Herausforderungen im Hinblick auf unzureichende Informationen und Einheitlichkeit der Verfahren ist es nicht verwunderlich, dass sich die Mehrzahl der Vorschläge auf Verbesserungen in der Informationsverbreitung und der Kommunikation beziehen. Die folgenden Darstellungen beginnen mit Aspekten dieses Themenfeldes:

- Sammlung und Verbreitung von Informationen zur Verordnung und zu den mitgeltenden Dokumenten.

Auf einer ersten Ebene geht es darum, dass alle relevanten Dokumente (inklusive der hilfreichen Erläuterungen aus der BA) in aktueller Fassung zentral zur Verfügung stehen und allen Interessierten leicht zugänglich sein sollten.

Das AZAV-System ist allerdings komplex, die Gegenstände, die darin behandelt werden, sind vielfältig. Systeme dieser Art sind für Personen, die neu hinzukommen, schwer zu begreifen. Wie die Interviews gezeigt haben, gibt es aber auch Wissenslücken bei denjenigen, die bereits lang mit der AZAV befasst sind. Deshalb wurden von Seiten der FKS und der Träger weitergehende Informationen gewünscht:

- Ein Handbuch oder eine Sammlung von Umsetzungsbeispielen wird als hilfreich für FKS und Träger angesehen.

Diese zweite Vorstellung zur Entwicklung der Verfahren im AZAV-System ist bereits komplex. Bei folgendem Vorschlag wird die Komplexität noch größer:

- Für Maßnahmen sollten einerseits Mindeststandards und andererseits Beispiele für Good Practice ausgearbeitet und verbreitet werden.

In einem Experteninterview, in dem dieser Vorschlag besonders stark vertreten wurde, verbindet sich dies mit der Idee, dass die Ausarbeitung von

Mindeststandards und Beispielen für gute Praxis mit wissenschaftlichen Methoden und unter Einbindung aller relevanten Akteure geschehen sollte. Dies könne nicht für alle Maßnahmen in allen FB einheitlich geschehen. Vielmehr gehe es darum, möglichst spezifische Standards festzulegen, die nah an den jeweiligen besonderen Zielen der unterschiedlichen Maßnahmetypen sind. Dabei seien nicht nur die DAkkS und die BA, sondern auch die verschiedenen Fachwissenschaften und Praktikerinnen und Praktikern aus den verschiedenen AMDL-Bereichen in die Entwicklung von Standards einzubeziehen. Damit sei eine Basis für die Maßstabsdefinition gelegt, an die spätere Entwicklungen anschließen könnten[87].

Eine Reihe von Vorschlägen wurden im Hinblick auf Austausch zwischen den Akteuren gemacht:

- Seitens der AA/JC wird mehr Austausch zwischen ihnen und den FKS gewünscht.
- Die FKS wünschen sich mehr Austausch mit der BA.
- Insbesondere FKS, aber auch Vertreterinnen und Vertreter der BA wünschen sich, dass der Austausch zwischen BA und DAkkS intensiviert wird.
  Dafür können vorhandene Gremien genutzt werden (beispielsweise das Sektorkomitee). Wichtig beim Austausch seien Begründungen: Warum wird etwas für nötig gehalten? Warum wird etwas so und nicht anders entschieden? Wichtig beim Austausch seien zudem Offenheit, Sachbezogenheit und die Berücksichtigung neuer Lösungsmöglichkeiten und aktueller Konzepte. Wichtig sei weiterhin, dass Ergebnisse dieses Austausches breit kommuniziert werden.
- Es fehlen Informationen über die Performanz von FKS und Trägern.

In einem System akkreditierter Zulassung sollen Marktmechanismen dazu beitragen, dass sich besonders fähige Akteure durchsetzen. Wenn dies auch bedeuten soll, dass sich die Akteure durchsetzen, die den im System verfolgten Qualitätsstandards gut gerecht werden, dann müsste dies für andere Akteure sichtbar werden. Dies ist aber nicht der Fall. Viele FKS haben den Wunsch geäußert, dass sie bei der Durchsetzung der von ihnen als sinnvoll angesehenen Standards durch entsprechende Festlegungen von Prüfkriterien unterstützt würden. Gleichzeitig klagen FKS und Träger über zu starre Regelungen[88]. Eine Alternative zum Wunsch nach Festlegungen könnten Informationen über die Performanz von Trägern und FKS sein. Passend dazu wurde in einem Experteninterview die Frage aufgeworfen, ob es nicht Verbindungen zwischen dem Ansatz der Qualitätssicherung im AZAV-

[87] Mit dem Thema der Definition von Maßstäben befasst sich das Kapitel 3.11.

[88] Generell kann weder alles festgelegt werden noch sind umfassende Regelungen in einem solchen System wünschenswert, weil sie die Anpassungsfähigkeit behindern.

System und den neuen Qualitätssicherungs-Systemen der BA im Bereich der Vergabemaßnahmen und im Bereich der Bewertung von Gutscheinmaßnahmen geben könnte und sollte. Angesprochen wurden explizit die Sternebewertung für Maßnahmen der geförderten beruflichen Weiterbildung in Kursnet sowie das Lieferantenmanagement bei Vergabemaßnahmen.

Von vielen Akteuren werden Probleme im Hinblick auf die Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen geäußert. Dabei handelt es sich einerseits um Informationen, die für das eigene Tun relevant sind, und andererseits um Informationen, die als Beleg für die Erfüllung von Aufgaben eigentlich vorliegen sollten. Seitens der Interviewten und Befragten wird vermutet, dass die entsprechenden Ressourcen bei der BA vorhanden sein müssten.

- Gewünscht werden Listen zugelassener Träger.
- Gewünscht werden umfassende Listen zugelassener oder durchgeführter Maßnahmen.

Kurz gefasst zu Vorschlägen zu Information, Austausch und Kommunikation:

- Sammlung und Verbreitung von Informationen zur Verordnung und zu den mitgeltenden Dokumenten über eine zentrale digitale Stelle.
- Handbuch oder Sammlung von Umsetzungsbeispielen für FKS und Träger.
- Mindeststandards und Good-Practice-Beispiele für Maßnahmen.
- Viele Vorschläge im Hinblick auf Austausch zwischen den Akteuren.
- Wunsch nach Festlegung von Prüfkriterien von FKS vs. Kritik an zu starrer Regelung durch FKS und Träger.

3.10.2 Vorschläge mit Blick auf Bundesdurchschnittskostensätze

Die BDKS werden seitens der Träger wie auch einiger AA/JC als Grund für verschiedene Probleme angesehen (siehe dazu Kapitel 3.5 und 3.7). Seitens der BA wurde zudem festgestellt, dass der Weg über den OS in Halle nicht in dem Umfang genutzt wird, wie man das erwartet hat. Seitens der Träger wird der Weg über den OS als aufwändig, teuer, langwierig und unkalkulierbar angesehen. Zudem unterstützen nicht alle FKS die Träger bei der Antragstellung.

Als besonderes Problem wird die reguläre Gruppengröße von 15 Personen genannt. Zudem wird kritisiert, dass in die Berechnung der BDKS auch Vergabemaßnahmen eingehen (was nur den FB 1 betrifft). Konkrete Vorschläge zu einer optimalen Größenordnung werden seitens der Befragten nicht gemacht. Dennoch lässt sich der

Schluss ziehen, dass die Gruppengröße und das Verfahren über den OS in Halle überdacht werden sollten (siehe Kapitel 4).

Kurz gefasst zu Vorschlägen mit Blick auf BDKS:

- Der Weg über OS Halle wird nicht in dem Umfang genutzt wie erwartet.
- Der Weg über OS Halle gilt als aufwändig, teuer, langwierig und unkalkulierbar.
- Besondere Probleme: Gruppengröße von 15 Personen und dass bei der Berechnung der BDKS auch Vergabemaßnahmen eingehen.
- Keine konkreten Vorschläge von Befragten.

3.10.3 Bereiche mit offenem Klärungsbedarf

Nach den Befunden des Evaluationsprojektes wird insbesondere seitens der BA und der DAkkS Klärungsbedarf im Bereich von Blended-Learning-Maßnahmen gesehen. Seitens der Träger wird eine Anpassung im Bereich des FB 1 für wünschenswert gehalten, da die Differenzierung von Maßnahmen nach Nr. 1 und 2 als unpassend für die aktuellen Erfordernisse in diesem Bereich angesehen wird.
Beides sind Themen, bei deren Bearbeitung man den Wunsch nach Austausch gut einbeziehen kann. Die Fragen nach der Bildung von Qualitätsmaßstäben, die im Zusammenhang mit dem Thema Austausch aufgetreten sind, lassen sich ebenfalls mit dem AZAV-System verbinden.

Kurz gefasst zu Bereichen mit offenem Klärungsbedarf:

- Im Bereich von Blended-Learning-Maßnahmen.
- Anpassungen im Bereich des FB 1, da die Differenzierung von Maßnahmen nach Nr. 1 und 2 als unpassend für die aktuellen Erfordernisse in diesem Bereich angesehen wird.

3.11 Möglichkeiten des Transfers aus anderen Qualitätssicherungssystemen?

Die Untersuchungsfrage 11 lautet: Welche in anderen Bereichen bestehenden Ansätze zur Qualitätsbeurteilung und Qualitätssicherung eignen sich für einen systemübergreifenden Transfer?

Akkreditierte Zulassung soll einerseits den Staat von direkten Kontrollaufgaben entlasten und andererseits die Qualitätssicherung optimieren und die Anpassungsfähigkeit eines Feldes an relevante Kontextänderungen ermöglichen

(siehe Kapitel 1.6). Für die Ausgestaltung eines solchen Systems spielt die Definition von Qualitätskriterien eine wichtige Rolle (Bieback 2008). Die Rahmensetzung dafür erfolgt durch den Staat, so wie dies auch beim AZAV-System der Fall ist. Die Übersetzung dieser Vorgaben in einzelne Prüfkriterien erfolgt teilweise im System (im Fall des AZAV-Systems durch den Beirat und die BA sowie durch die DAkkS). Allerdings kann diese Übersetzung weder vollständig noch abschließend erfolgen. Die vollständige Konkretisierung umfassender Normen ist generell nicht möglich. Und die Festsetzung kann nicht abgeschlossen werden, weil das System für neue Entwicklungen (beispielsweise neue Erkenntnisse aus den Fachwissenschaften) und Anpassungserfordernisse (beispielsweise Veränderungen des Arbeitsmarktes oder der Zielgruppen der AMDL) offen bleiben muss. Diese generelle Offenheit des Systems ist eine wichtige Voraussetzung für seine Anpassungsfähigkeit.

Bei technischen Produkten stehen Konformitätsprüfungen im Vordergrund, die auf festgelegte Kriterien zurückgreifen können. In diesen Qualitätssicherungssystemen existieren von Fachleuten ausgearbeitete Kriterienkataloge, an denen sich Prüfer orientieren können. Ein System wie die AZAV ist verglichen damit um ein vielfaches komplexer. Die Qualität des Systems hängt entscheidend davon ab, dass fachliche (sowie gegebenenfalls gesellschaftliche) Qualitätsziele auf der Bewertungsebene in Akkreditierungsverfahren berücksichtigt werden. Die Frage ist allerdings, wodurch gewährleistet werden kann, dass relevante Entwicklungen aus Fachwissenschaften und Praxis zur Bildung und Weiterentwicklung von Qualitätsmaßstäben im AZAV-System beitragen. Einer Beantwortung dieser Frage soll sich im Folgenden durch zwei Beispiele genähert werden.

Kurz gefasst zu Möglichkeiten des Transfers aus anderen Qualitätssicherungssystemen:

- Akkreditierte Zulassung soll den Staat von direkten Kontrollaufgaben entlasten, die Qualitätssicherung optimieren und die Anpassungsfähigkeit eines Feldes an relevante Kontextänderungen ermöglichen.
- Die Qualität eines Systems akkreditierter Zulassung hängt entscheidend davon ab, dass fachliche und ggf. gesellschaftliche Qualitätsziele auf der Bewertungsebene in Akkreditierungsverfahren berücksichtigt werden.

3.11.1 Hochschulakkreditierung: Definition von Qualitätskriterien erfolgt im Zulassungsprozess durch die Fachvertretung

Die Hochschulakkreditierung bietet sich als Vergleich an, da es sich um ein etabliertes System akkreditierter Zertifizierung handelt, dessen Verfahrensabläufe denen der Trägerzulassungen nach AZAV strukturell sehr ähnlich sind (zu den

Verfahren der Träger- und Maßnahmenzulassung siehe Kapitel 3.2.1und 3.2.4). Fachwissen und Kontextbezüge werden bei der Akkreditierung von Hochschulen direkt im Verfahren über die Gutachterinnen und Gutachter eingebracht. Gutachterinnen und Gutachter bei Hochschulakkreditierungen sind Kolleginnen und Kollegen. Zudem werden bei einigen Agenturen in der Hochschulakkreditierung auch Fachleute aus der Arbeitswelt außerhalb der Hochschule einbezogen. Von diesen Gutachterinnen und Gutachtern gehen oft wichtige Impulse aus, durch die das Verfahren an Qualität gewinnt. Kontexteinflüsse werden in den jeweiligen Fachorganisationen sowie generell auch in der Hochschuldidaktik verarbeitet und ebenfalls durch die Fachgutachterinnen und Fachgutachter in die Akkreditierungsverfahren eingebracht. In den letzten Jahren waren typische kontextbezogene Anpassungen, beispielsweise Konzepte zur Gestaltung der Studieneingangsphase, mit denen der wachsenden Heterogenität der Studierenden begegnet werden soll, oder Konzepte zur Gestaltung der Studienausgangsphase, mit denen der Übergang vom Studium in den Beruf unterstützt werden soll.
Ließe sich das Konzept zur Bildung von Qualitätsmaßstäben aus der Hochschulakkreditierung auf das AZAV-System übertragen? Die Frage muss negativ beantwortet werden. Bei Zulassungen nach der AZAV sollen vor allem die Auditorinnen und Auditoren Fachwissen haben. Auf die Rolle der Auditorinnen und Auditoren in Zulassungsverfahren wurde in den Experten- und Fallstudieninterviews auch verschiedentlich hingewiesen. Für Träger sind die Auditorinnen und Auditoren von zentraler Bedeutung: Es wird als sehr positiv für den Verlauf des Zulassungsverfahrens angesehen, wenn die Auditorinnen und Auditoren sich mit dem auskennen, was die Träger tun. Damit stellt sich zwar die Frage, ob man den Auditorinnen und Auditoren im System der AZAV mehr Aufmerksamkeit schenken sollte. Für die hier interessierende Frage, wie das Expertenwissen aus den jeweiligen Feldern der Leistungserbringung in den AMDL in das Bewertungssystem transferiert werden kann, ergibt sich aber kein Ansatzpunkt, weil die Auditorinnen und Auditoren als nachgeordnet Tätige im Zulassungssystem randständig sind. Mit den Auditorinnen und Auditoren wird sich auf der Ebene der Verfahrensabläufe bewegt. Auch wenn die Auditorinnen und Auditoren über Fachwissen verfügen sollen, handelt es sich nicht um Vertreterinnen und Vertreter von Fachwissenschaften. Auditorinnen und Auditoren sind keine Fachgutachterinnen und Fachgutachter und können diese Rolle im System nicht spielen.
Die Akkreditierung von Hochschulen ist ein Beispiel für Verfahren, bei denen die Bildung von Qualitätsmaßstäben weitgehend im Zulassungsprozess erfolgt. Dieser Vergleich zeigt, dass die Bildung und die kontextbezogene Weiterentwicklung von Qualitätsmaßstäben im System der AZAV nicht auf der Verfahrensebene belassen werden kann. Im folgenden Abschnitt geht es daher um ein Modell für den systematischen Einbezug von Fachwissen und Kontextbezügen.

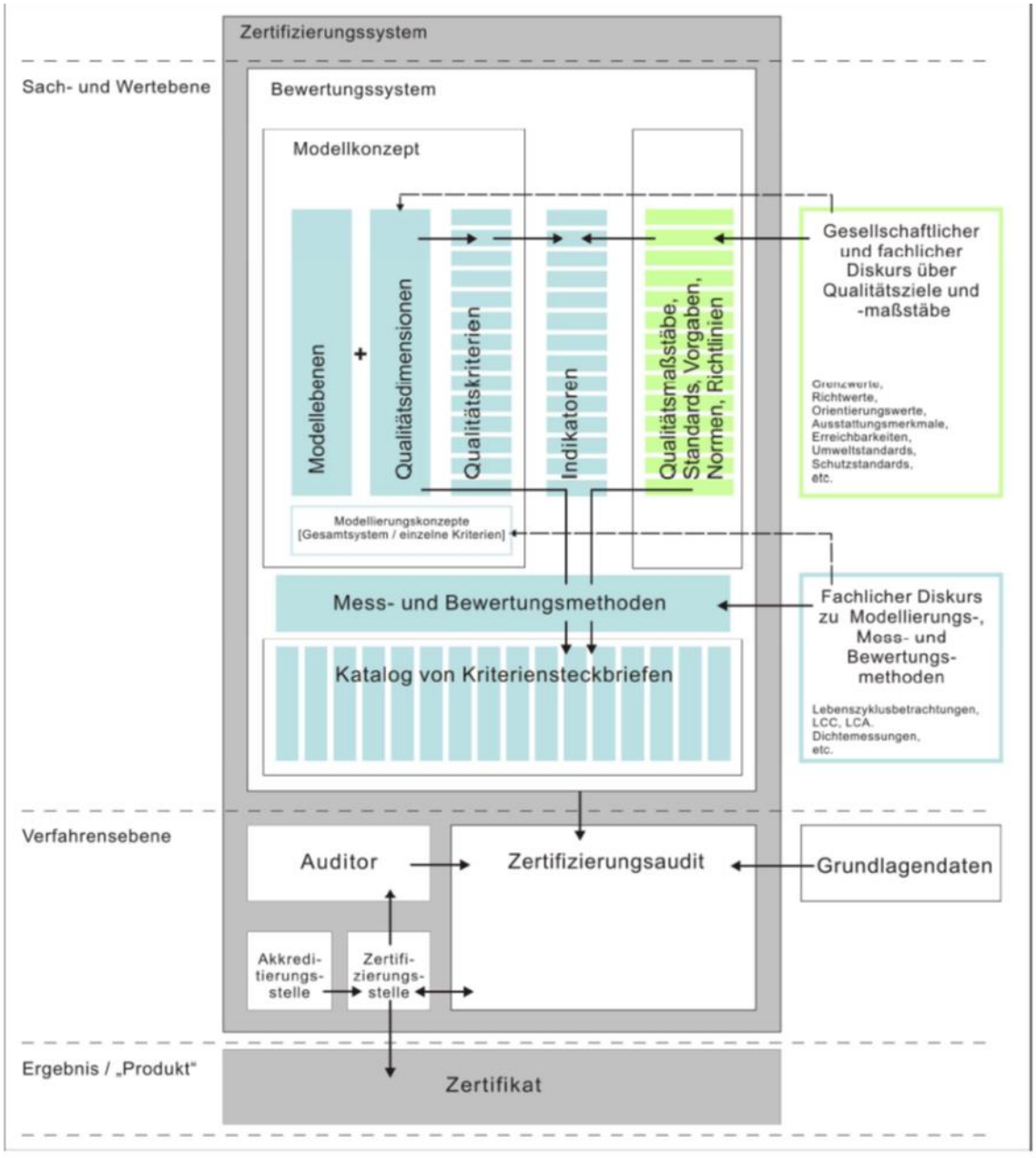
Kurz gefasst zur Hochschulakkreditierung:

- Akkreditierung von Hochschulen ist ein Beispiel für Verfahren, bei denen die Bildung von Qualitätsmaßstäben weitgehend im Zulassungsprozess erfolgt.
- Das Konzept zur Bildung von Qualitätsmaßstäben aus der Hochschulakkreditierung lässt sich nicht auf das AZAV-System übertragen.
- AZAV-Auditorinnen und -Auditoren verfügen über Fachwissen sind aber keine Vertreterinnen und Vertreter der Fachwissenschaft und können nicht die Rolle von Fachgutachterinnen und Fachgutachtern wie im Hochschulbereich übernehmen.

3.11.2 Definition von Qualitätsstandards als systematischer Bestandteil von Systemen akkreditierter Zulassung

Im folgenden Abschnitt soll ein Modell für ein Zertifizierungssystem betrachtet werden, das im Kontext der Nachhaltigkeitszertifizierung von Stadtquartieren entwickelt wurde (Hogen, 2010; Hogen, 2012). Zwar hat sich bisher die Zertifizierung von Stadtquartieren nicht durchgesetzt, die Überlegungen dazu sind aber insofern interessant, als bei Stadtquartieren sehr unterschiedliche Qualitätsmerkmale in Betracht kommen. Die Spannbreite reicht von technischen Baunormen über Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit bis hin zu ästhetischen Bewertungen. In der Komplexität liegt durchaus eine Vergleichbarkeit zum System der AZAV, bei der die Qualitätskriterien von sehr formalen Aspekten (die korrekte Angabe der Anschrift; die korrekte Zuordnung eine Weiterbildungsmaßnahme nach der Klassifikation der Berufe) über die Forderung nach angemessener Bezahlung der Beschäftigten bis hin zu komplexen Bewertungen der besten Mittel und Wege zur Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt reichen.
In seinem Modell eines Zertifizierungssystems unterscheidet Hogen zwischen einer Bewertungs- und einer Verfahrensebene (siehe Abbildung 82). Die Verfahrensebene umfasst die Durchführung der Verfahren, wie sie im vorliegenden Bericht auch behandelt wird. Der hier interessierende Punkt sind die Ausarbeitungen Hogens zur Bewertungsebene.

Abbildung 82 Elemente eines Zertifizierungssystems unter besonderer Berücksichtigung der Bildung von Qualitätsmaßstäben



Quelle: Hogen, 2010, Seite 265.

Die Bewertungsebene gliedert sich wiederum in eine Sach- und eine Wertebene. Auf der Sachebene wird der Bewertungsgegenstand über Modelldimensionen und Qualitätsdimensionen in Verbindung mit Qualitätskriterien modelliert (Hogen, 2010, S. 965). Interessant ist auch, dass Hogen zwischen die Verfahrens- und die Wertebene Hinweise auf Mess- und Bewertungsmethoden sowie auf die Übersetzung von Qualitätsdimensionen in einen Katalog von Kriteriensteckbriefen eingefügt hat. Zudem enthält das Modell Angaben zu Stellen, an denen ein Austausch mit Fachdiskursen sowie auch mit gesellschaftlichen Diskursen stattfindet. Insgesamt

lenkt Hogen den Blick auf das Bewertungssystem, das hinter den Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren steht.

Kurz gefasst zur Definition von Qualitätsstandards als systematischer Bestandteil akkreditierter Zertifizierung:

- Im Modell zur Nachhaltigkeitszertifizierung von Stadtquartieren wird zwischen einer Bewertungs- und einer Verfahrensebene unterschieden.
- Auf der Bewertungsebene wird zwischen einer Sach- und einer Werteebene unterschieden.
- Im Bewertungssystem ist darüber hinaus ein fachlicher Diskurs zu Mess- und Bewertungsmethoden und zur Übersetzung von Qualitätsdimensionen in einen Katalog von Kriteriensteckbriefen angesiedelt.

3.11.3 Fazit zur Definition von Qualität im System der AZAV

Das weitgehend offene Verfahren der Definition von Qualitätsmaßstäben, wie es im Bereich der Hochschulakkreditierung vorliegt, ist auf das System der AZAV nicht direkt übertragbar, da es in diesem System kein Pendant zu den Fachgutachterinnen und Fachgutachtern in den Verfahren der Hochschulakkreditierung gibt. Im AZAV-System gibt es Normexperten; Fachexperten spielen keine systematische Rolle. Der Vergleich mit der Hochschulakkreditierung führt hier also nicht direkt weiter; er unterstreicht aber, dass die Bildung und kontextbezogene Weiterentwicklung von Qualitätsmaßstäben im System der AZAV nicht hauptsächlich der Verfahrensebene überlassen werden kann.

Dies lenkt den Blick auf einen systematischen Einbezug der Maßstabsbildung in das System. Wie ein systematischer Einbezug des für die Bildung von Maßstäben relevanten Wissens (sowie gegebenenfalls auch gesellschaftlicher Diskurse) in ein System akkreditierter Zulassung gedacht werden kann, zeigt das von Hogen vorgelegte Modell mit der Unterscheidung zwischen Verfahrens- und Bewertungsebene und mit Hinweisen auf die Übersetzungsprozesse zwischen diesen Ebenen.

Wird von diesem Modell aus auf das System der AZAV geblickt, so werden theoretisch zwei Stellen sichtbar, an denen die Definition von Qualitätsstandards in das System eingehen kann: durch den Beirat und/oder durch das Sektorkomitee. Betrachtet man die Aufgabenbestimmungen, so ist die Aufgabe des Beirats bei der BA die Explikation der AZAV unter besonderer Berücksichtigung der Perspektive des Förderrechts. Diese Aufgabe kann auch mit Diskussionen von Qualitätsstandards verbunden sein. Dabei ist zu erwarten, dass an dieser Stelle des

Kommunikationskonzeptes auch die Kundenanforderungen Ausdruck finden (die BA ist hier als Kunde der Anbieter von AMDL zu sehen). Das Sektorkomitee der DAkkS hat dagegen die Aufgabe, das Fachwissen des Feldes für die Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren nutzbar zu machen. Damit könnte der Einbezug des Sach- und Fachwissens aus der Praxis für die Definition von Qualitätsstandards also auf diesem Weg erfolgen. Es ist aber nichts darüber bekannt, ob auf diesem Weg tatsächlich Diskussionen über Qualitätsdefinitionen in das System eingehen. Anders formuliert: Keine der Beschreibungen der Tätigkeiten des Sektorkomitees in den Experteninterviews enthielt entsprechende Hinweise.

Nach den Ergebnissen des Evaluationsprojektes finden Diskussionen über Qualitätsentwicklung und Qualitätskriterien aber in Arbeitsgemeinschaften und Fachgruppen außerhalb des AZAV-Systems statt. Ein Transfer aus diesen Gruppen in das AZAV-System konnte im Evaluationsprojekt nicht beobachtet werden. Kontextentwicklungen werden auch im Bereich der AMDL regelmäßig in den Experten- und Fallstudieninterviews thematisiert. Offen ist aber, ob diese Veränderungen im System der AZAV auch angemessen verarbeitet werden (können). Bei der AZAV sind zwar wechselnde Schwerpunktsetzungen in den Zulassungsprozessen zu beobachten, doch vermitteln die Experteninterviews ebenso wie die Fallstudieninterviews den Eindruck, dass diese Schwerpunktsetzungen vor allem durch die Ergebnisse früherer Prüfungen geprägt sind. Explizite Bezüge der Prüfungen im AZAV-System auf neue Entwicklungen in Qualitätsvorstellungen oder auf neue fachliche Entwicklungen oder auf veränderte Kontexte der Leistungserbringung wurden während der Evaluation auf dieser Ebene nicht deutlich.

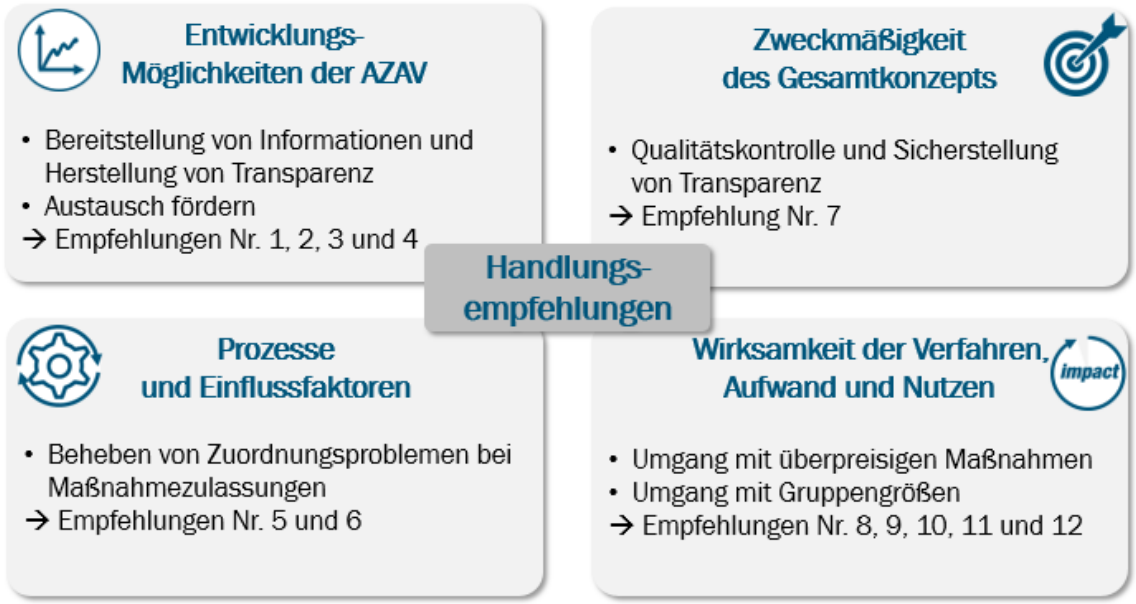
Kurz gefasst zur Definition von Qualität im System der AZAV:

- Zwei Stellen, an denen die Definition von Qualitätsstandards in das System eingehen kann: durch den Beirat und/oder das Sektorkomitee.
- BA als Kunde der Anbieter von Maßnahmen im AMDL-Bereich ist nicht im Beirat vertreten – wird als Problem gesehen.
- Einbezug von Sach- und Fachwissen aus der Praxis für die Definition von Qualitätsstandards kann über Sektorkomitee erfolgen – keine Hinweise darauf, dass dies auch geschieht.
- Diskussionen über Qualitätsentwicklung und -kriterien finden in Arbeitsgemeinschaften und Fachgruppen statt – Transfer in das AZAV-System konnte nicht beobachtet werden.

4. Handlungsempfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen leiten sich aus den Ergebnissen der Evaluation ab, die in den Kapiteln 3.1 bis 3.11 dargestellt wurden. Sie lassen sich vier Themenbereichen zuordnen: Handlungsempfehlungen, die auf die Bereitstellung von Information und Erhöhung der Transparenz, auf das Beheben von Zuordnungsproblemen bei Maßnahmezulassungen, auf Qualitätskontrolle und Sicherstellung von Transparenz sowie auf die Wirksamkeit der Verfahren abzielen. In der nachfolgenden Abbildung sind die vier Themenbereiche den Untersuchungsebenen der Evaluation zugeordnet (Abbildung 83).

Abbildung 83 Handlungsempfehlungen zu den Untersuchungsebenen in der Evaluation



Quelle: eigene Darstellung.

Die Empfehlungen orientieren sich an vier Fragen, wie auch in der nachfolgenden Beispieltabelle dargestellt: Was soll getan werden? Wer sollte die Empfehlung umsetzen bzw. an wen richtet sie sich (Adressat)? Für wen bringt die Empfehlung einen Nutzen (Nutzen für)? Und: Warum wird die Empfehlung vorgenommen (Begründung)? Abschließend wird eine erste Einordnung – soweit aus der Evaluation möglich – hinsichtlich möglicher Vor- und Nachteile der Empfehlung vorgenommen. Diese ist als nicht abschließend zu bewerten (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2 Beispieltabelle Aufbau der Empfehlungen

Handlungsempfehlung	**Nr. xy**
Was?	Beschreibung der Empfehlung
Wer?	Akteure, die Empfehlung umsetzen sollten
Für wen?	Akteure, für die Empfehlungen einen Nutzen haben bzw. eine Änderung mit sich bringen
Warum?	Begründung
Vor- und Nachteile	Erörterung von Vor- und Nachteilen oder absehbaren Folgen in der Umsetzung, soweit dies aus der Evaluation möglich ist.

Quelle: eigene Darstellung.

4.1 Empfehlungen zur Bereitstellung von Informationen zur Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung

Handlungsempfehlung	**Nr. 1**
Bereitstellen von Informationen zur AZAV und ihrer Verfahren	**Dokumente, die für die Zulassungsverfahren relevant sind, sollten an zentraler Stelle gesammelt und verfügbar gemacht werden. Es ist darauf zu achten, dass diese stets auf dem aktuellen Stand sind.** Die relevanten Informationen umfassen: Die entsprechenden Paragraphen aus SGB III und II, die Verordnung mit den Erläuterungen, mitgeltende Dokumente (Beiratsempfehlungen; Weisungen und Umsetzungshinweise der BA) sowie ergänzende Unterlagen (wie Orientierungshilfen der BA). Wünschenswert wäre auch, dass die Unterlagen um einfache und verständliche Begründungen bzw. Erklärungen ergänzt werden, um die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen zu steigern und somit die Transparenz erhöhen.
Adressat	Programmeigner (BMAS) oder BA
Nutzen für	Träger; FKS; andere Interessierte
Begründung	**Erhöhung der Transparenz und Qualitätssicherung** In der Evaluation wurde es als Problem angesehen, dass diese Unterlagen nicht zentral für alle beteiligten Akteure verfügbar sind. Träger könnten sich anhand dieser verlässlichen Informationen besser auf die Zulassungsverfahren vorbereiten und würden für die Vorbereitung weniger Aufwand benötigen. Ein zentraler Ablageort mit allen notwendigen Informationen trägt auch zur Fairness bei: Insbesondere kleine Träger, die weder viel Zeit noch viel Geld in die Informationsbeschaffung investieren können, sind in starkem Maß von ihrer FKS abhängig. Eine verlässliche Informationsbasis kann die Position der Träger stärken.
Vor- und Nachteile	Die Transparenz und die Qualitätssicherung würden für Träger, FKS und andere Interessierte erhöht werden. Alle beteiligten Akteure könnten zentral auf die Dokumente zugreifen. Keine Nachteile erkennbar.

Handlungsempfehlung	**Nr. 2**
Ergänzung der Informationsbasis durch FAQ	**Neben den grundlegenden und den bereits vorhandenen zusätzlichen Dokumenten der AZAV sollten häufig gestellte Fragen (Frequently Asked Questions - FAQ) zentral und umfassend beantwortet werden.** FAQ bieten allgemeingültige Hinweise auf häufig gestellte Fragen von übergeordnetem Interesse. Diese sollten regelmäßig aktualisiert und erweitert werden. Relevante Themen und Fragen könnten beispielsweise über die DAkkS gesammelt und von zentraler Stelle beantwortet werden.
Adressat	Programmeigner (BMAS) oder BA; DAkkS
Nutzen für	Träger; FKS
Begründung	**Erhöhung der Transparenz und Qualitätssicherung, Förderung von Compliance** FAQ werden seitens der FKS als wichtige Unterstützung für die Träger angesehen. Diese Empfehlung ergänzt die Handlungsempfehlung Nr. 1, da davon ausgegangen wird, dass unerfahrene Träger ohne die Beantwortung der FAQ Probleme mit der Umsetzung der Regelungen haben und erfahrene Träger auf einem unterschiedlichen Kenntnisstand sind.
Vor- und Nachteile	In der Fokusgruppe wurde ein eigenes umfassendes AZAV-Portal vorgeschlagen. Dieses sollte ausführliche Beschreibungen und Bespiele zur Verfügung stellen sowie gleichzeitig zur Abstimmung von Entscheidungen genutzt werden. Ein solches Portal (webbasierte Datenbank) würde einen sehr hohen Aufwand in der Erstellung und Administration bedeuten. Es ist zudem fraglich, wie groß der Nutzen für unerfahrene Anwenderinnen und Anwender wäre. Von Klärungen häufig aufkommender Fragen sind hingegen generell positive Effekte zu erwarten. Wichtig ist dabei, dass diese Antworten verständlich formuliert sind. Dies fördert die Transparenz und Fairness gegenüber allen beteiligten Akteuren. Der Prozess und die Zuständigkeit für die FAQ sollten klar festgelegt sein, damit ausschließlich Fragen von übergeordnetem Interesse auf diesem Weg beantwortet werden. Für FAQ sind keine Nachteile erkennbar.

Handlungsempfehlung	**Nr. 3**
Verbreitung von Informationen zu den Aufgaben der Akteure im AZAV-System und zur Verknüpfung mit der Arbeitsförderung	**Die Prinzipien des AZAV-Systems, die verschiedenen Rollen der involvierten Akteure und insbesondere der Nutzen des Systems sollten öffentlichkeitswirksam dargestellt werden.** Das Verhältnis des AZAV-System zu den Aufgaben der AA/JC im Bereich der AMDL sollte dargestellt und die verschiedenen Rollen der Akteure sollten deutlicher kommuniziert werden. Dabei sind zugleich die Vorteile des Systems ebenso darzustellen wie auch seine Grenzen.
Adressat	Programmeigner (BMAS)
Nutzen für	Gesamtsystem
Begründung	**Erhöhung der Transparenz; Förderung der Akzeptanz; Förderung von Compliance** Das System akkreditierter Zertifizierung wird nicht von allen involvierten Akteuren verstanden. Dies führt zu falschen Erwartungen und zu Enttäuschungen. Das sollte vermieden werden. Zugleich sollte das Rollenverständnis der jeweiligen Akteure gefördert werden. Damit kann die Akzeptanz des Systems (und die Mitwirkung aus Überzeugung) gestärkt werden.
Vor- und Nachteile	Die Aufgaben der verschiedenen Akteure des AZAV-Systems würden nach außen hin sichtbar. Die Transparenz würde erhöht. Damit könnte auch die Akzeptanz des Kommunikationskonzeptes gefördert werden. Keine Nachteile erkennbar.

Handlungsempfehlung	**Nr. 4**
Anpassung des Systems an aktuelle Entwicklungen und Veränderungen	**Austausch und Kooperation im System fördern, um die Anpassungsfähigkeit zu erhalten** Einbezug von weiteren Akteuren oder Expertenwissen. Es sind ggf. weitere Formen des Austauschs von Akteuren zu prüfen und zu implementieren. Bisher bestehende Austauschmöglichkeiten, z. B. beim jährlichen FKS-Treffen initiiert durch die DAkkS, sollten ausgebaut werden. Dabei könnten auch thematische Schwerpunktsetzungen vorgenommen werden.
Adressat	DAkkS; BA; Beirat
Nutzen für	Das gesamte AZAV-System sowie die Zielgruppen der Maßnahmen.
Begründung	**Flexibilität erhalten; Akzeptanz langfristig sichern** Das AZAV-System ist dadurch geprägt, dass Qualitätsstandards vorwiegend durch den Beirat und/oder durch das Sektorkomitee eingebracht werden. Über den Beirat erfolgt eine Präzisierung der Verordnung. Das Sektorkomitee könnte dagegen die Stelle sein, über die aktuelle Diskussionen und Anforderungen aus der Praxis vom System aufgenommen werden können. Wieweit dies bisher geschieht, kann aus der Evaluation heraus nicht eingeschätzt werden. Das System der AZAV muss aber auf Entwicklungen in Qualitätsvorstellungen, auf neue fachliche Entwicklungen und auf veränderte Kontexte der Leistungserbringung reagieren können. Aktuelle Beispiele sind Zunahme von digitalen Lernangeboten, modularisierte Maßnahmen oder pädagogische Begleitung um den Bedürfnissen der Zielgruppen gerecht zu werden sowie veränderte Anforderungen für die Weiterbildung von Beschäftigten vor dem Hintergrund des Qualifizierungschancengesetzes. Ein solches Vorgehen kommt auch dem Wunsch der beteiligten Akteuren nach mehr Kooperation und Austausch entgegen.
Vor- und Nachteile	Die stärkere Einbeziehung von Trägern, Dachorganisationen und FKS würde dazu führen, dass Herausforderungen und Entwicklungsmöglichkeiten zeitnah erkannt werden können und die Funktionalität des AZAV-Systems langfristig gesichert werden kann. Davon ist auch eine positive Wirkung auf die Akzeptanz zu erwarten. Die Organisation von Austauschformaten kann allerdings sehr aufwendig sein. Der nachhaltige Erfolg hängt davon ab, welchen Nutzen die beteiligten Akteure in der Partizipation sehen.

4.2 Empfehlungen zur Behebung von Zuordnungsproblemen bei Maßnahmezulassungen

Handlungsempfehlung	**Nr. 5**
Umgang mit bestehender Abgrenzung zwischen Förderzielen im FB 1 überdenken	**Im FB 1 sollten im Hinblick auf Ziele und Art der Maßnahme Mischkonzepte ermöglicht werden, damit auf individuelle Bedarfe eingegangen werden kann.** Mit Mischkonzepten ist gemeint, dass einerseits bei Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB III im FB 1 eine möglichst flexible Kombination von Einzel- und Gruppenmaßnahmen sowie auch die Kombination von Maßnahmen nach Nr. 1 und 2 möglich sein sollte. (Nicht gemeint ist hier, dass die Differenzierung der Förderziele aufgegeben werden sollte.)
Adressat	Programmeigner (BMAS); BA
Nutzen für	Träger; AA/JC; Zielgruppen der Maßnahmen
Begründung	**Nutzung des Praxiswissens und Anpassung an aktuelle Kontexte; Förderung von Compliance** Sowohl seitens der Träger als auch seitens der AA/JC wurde vielfach der deutliche Wunsch geäußert, die Abgrenzung zwischen den Förderzielen Nr. 1 und 2 (§ 45 SGB III) im FB 1 sowie zwischen Einzel- und Gruppenmaßnahmen flexibler zu handhaben. Begründet wurde dies mit den Bedarfen der Zielgruppen: Für die heute in diesem Bereich angesprochene Klientel sind komplexe und flexible Maßnahmekonzeptionen, die es erlauben auf individuelle Bedarfe einzugehen, besonders geeignet. In der Vergabepraxis der REZ wird daher auch bereits so verfahren. Eine der Stärken von Systemen der Zusammenarbeit von Staat und privaten Akteuren ist, theoretisch, die Verbindung zum jeweils aktuellen Praxiswissen und die größere Flexibilität in Reaktionen auf veränderte Kontexte. Um diesen potenziellen Vorteil zu realisieren sollten Impulse aus der Praxis aufgenommen werden.
Vor- und Nachteile	Der Vorteil liegt vor allem darin, dass bedarfsgerechte Maßnahmen für die betreffenden Zielgruppen zugelassen werden können. Eine Herausforderung wird sein, ein Kalkulationsmodell zu entwickeln, dass den Praxiserfordernissen gerecht wird.

Handlungsempfehlung	**Nr. 6**
Probleme der Zuordnung von Maßnahmen nach der Klassifikation der Berufe ernst nehmen	**Zur Unterstützung der Leistungserbringung und der Zusammenarbeit zwischen AA/JC und Trägern sollten für die Zuordnung von Maßnahmen nach der Klassifikation der Berufe Hilfestellungen ausgearbeitet werden.** In der Problemerfassung und der Ausarbeitung sollten neben der BA auch Akteure wie Träger, AA/JC und FKS eingebunden werden. Dabei sollten auch Verfahren für Maßnahmen ausgearbeitet werden, die aktuell nach der Klassifikation der Berufe nicht eingeordnet werden können.
Adressat	BA
Nutzen für	FKS; Träger; AA/JC
Begründung	**Erhöhung der Transparenz; Unterstützung der Konformitätskontrolle** Die Zuordnung von Maßnahmen nach der Klassifikation der Berufe verursacht Probleme. Nach Auskünften verschiedener Akteure liegen Zuordnungsprobleme vor. Es handelt sich nicht in erster Linie um Fehlverhalten. Die Zuordnung nach der Klassifikation der Berufe ist für die Kalkulation der Maßnahmekosten zentral. Insbesondere bei der Zuordnung zu Qualifikationsniveaus gibt es nach Auskunft der verschiedenen Experten sowie nach den Befragungsergebnissen des Evaluationsprojektes zwischen verschiedenen Akteuren immer wieder unterschiedliche Auffassungen.
Vor- und Nachteile	Die Hilfestellungen würden den Trägern und FKS mehr Sicherheit in der Zuordnung bieten und würden potenziellen Konflikten zwischen Trägern und AA/JC vorbeugen. Keine Nachteile erkennbar.

4.3 Empfehlung zur ergänzenden Qualitätskontrolle und Erhöhung der Transparenz bei Fachkundigen Stellen

Handlungsempfehlung	**Nr. 7**
Bewertungssystem für FKS entwickeln	**Unterschiede in der Qualität der FKS sollten sichtbar gemacht werden.** In der Evaluation wurde der Zusammenhang zwischen Trägerqualität und Arbeitsweise der FKS hervorgehoben. Im Wesentlichen konnten drei Punkte festgestellt werden, an denen FKS messbar sind: Kenntnis/Information, Engagement und Prozessabläufe. Es sollte im Sinne des Signalling ein Bewertungssystem entwickelt werden, welches diese drei Kriterien abbilden kann und eine mehrstufige Bewertung zulässt (mehrstufig z. B. im Sinne von gut, besser, am besten). Dieses Bewertungssystem könnte von den FKS selbst entwickelt werden, um eine bessere Vergleichbarkeit für die Träger herzustellen.
Adressat	FKS, DAkkS
Nutzen für	Gesamtsystem
Begründung	**Signalling zur Erhöhung der Transparenz** In Systemen akkreditierter Zertifizierung erfolgt ein Einbezug von Marktmechanismen in die Regelungsinstrumente. Träger sammeln Erfahrungen mit FKS und tauschen sich auch untereinander aus, doch sind diese Kommunikationskreise begrenzt. Um für das AZAV-System relevante Unterschiede in der Performanz der FKS sichtbar zu machen, könnte ein Bewertungssystem nützlich sein.
Vor- und Nachteile	Ein Bewertungssystem würde die Transparenz der Arbeit der FKS für die Träger erhöhen und zu einer besseren Vergleichbarkeit führen. Ein entsprechendes Bewertungssystem wäre erst zu entwickeln, rechtliche Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten müssen dafür geklärt werden. Es ist unbedingt darauf zu achten, dass Bewertungen auf Basis entsprechender Kenntnis der Aufgaben und der durch die FKS ausgeführten Tätigkeiten erfolgen. Entscheidend für den Nutzen ist die Qualität des entwickelten Bewertungssystems.

4.4 Empfehlungen zur Erhöhung der Akzeptanz der Verfahren

Handlungsempfehlung	**Nr. 8**
Förderung von Anträgen auf Zulassung von Maßnahmen über dem BDKS	**Mit einer Informationskampagne sollten Träger ermutigt werden, das Zustimmungsverfahren im FB 4 zu nutzen.** Um den Mechanismus der Preisregulation, der mit dem BDKS verbunden ist, voll zur Geltung zu bringen, muss das negative Image des Verfahrensweges abgebaut werden. Trägern aber auch FKS sollte über gute Praxisbeispiele (Good Practice) vermittelt werden, was für eine schnelle und erfolgreiche Prüfung eingereicht werden muss.
Adressat	Dachverbände; BA
Nutzen für	Träger; vermittelt AA/JC sowie die Zielgruppen der Maßnahmen
Begründung	**Erhöhung der Funktionalität von Steuerungsmechanismen; Förderung der Compliance** Träger (und AA/JC) sehen die Höhe des BDKS als Problem für ihre Arbeit an. Zugleich beantragen relativ wenige Träger die Zulassung für Maßnahmen mit Kosten über dem BDKS über das Zustimmungsverfahren.
Vor- und Nachteile	Der negativen Einstellung der Beteiligten gegenüber dem Zustimmungsverfahren im FB 4 könnte entgegengewirkt werden. Keine Nachteile erkennbar. Aktuell wird bereits darüber geklagt, dass die Antragsbearbeitung in Halle lang dauern würde. Es ist daher vorab zu prüfen, ob mehr Anträge in angemessener Zeit bearbeitet werden könnten. Sollte dies unwahrscheinlich sein, wäre zu klären, was dagegen getan werden kann (siehe auch Handlungsempfehlung Nr. 9).

Handlungsempfehlung	**Nr. 9**
Verfahren prüfen und Veröffentlichung von Zahlen zum BDKS	**Bilanzierung des bisherigen Verfahrens zur Zustimmung bei überpreisigen Maßnahmen im FB 4 beim OS Halle und Veröffentlichung von Zahlen zum BDKS** Das Verfahren zur Zustimmung bei überpreisigen Maßnahmen im FB 4 muss geeignet sein, um schnelle und transparente Entscheidungen zu treffen, v. a. wenn Träger vermehrt Maßnahmen über dem BDKS beantragen.
Adressat	BA
Nutzen für	FKS, Träger
Begründung	**Erhöhung der Transparenz; Effizienzsteigerung und ggf. Abbau von Bürokratie** Der Ablauf des Zustimmungsverfahrens beim OS Halle war nicht Gegenstand der Evaluation. Aus der Evaluation heraus liegen Ergebnisse vor, wie das Verfahren von den befragten Akteuren wahrgenommen wird: Als teuer, zeitaufwendig und unkalkulierbar. Wenn Träger und FKS davon überzeugt werden sollen, entsprechende Maßnahmen einzureichen, muss das Verfahren zur Durchführung schneller und transparenter Entscheidungen geeignet sein.
Vor- und Nachteile	Die Transparenz des Verfahrens wird durch eine Bilanzierung erhöht. Gegebenenfalls kann eine Effizienzsteigerung angestoßen werden. Keine Nachteile erkennbar.

Handlungsempfehlung	Nr. 10
FKS sollen Verfahren unterstützen	**Unterstützung der Träger durch die FKS in Zulassungsverfahren für Maßnahmen über dem BDKS im FB 4 fördern** Ziel sollte sein, dass FKS nicht nur die Kriterien kennen, die für eine Zulassung notwendig sind, sondern dass sie auch bereit sind, die Bearbeitung der Verfahren vorzunehmen.
Adressat	FKS
Nutzen für	Träger, OS Halle
Begründung	**Effizienzsteigerung; Erhöhung des Vertrauens** In der Evaluation wurde seitens Träger bemängelt, dass (vereinzelte) FKS das Verfahren nicht unterstützen würden, sondern entweder die eingereichten Maßnahmen ungeprüft an den OS Halle weiterleiten oder gar an den Träger unbearbeitet zurückgeben würden. Nach Wahrnehmung des OS der BA, gibt es etliche FKS, die niemals einen Antrag auf Zulassung von Maßnahmen über dem BDKS eingereicht haben. Zudem sei die Qualität der eingereichten Anträge in vielen Fällen schlecht.
Vor- und Nachteile	Die Effizienz des Verfahrens würde steigen. Das Vertrauen der Träger in die FKS, den OS Halle und das Zulassungsverfahren für Maßnahmen über dem BDKS würde sich erhöhen. Der Aufwand für FKS steigt, wenn sie diese Maßnahmen vorprüfen bzw. Träger beim Verfahren unterstützen. Deshalb ist es wichtig, dass das Verfahren eine gewisse Erwartungssicherheit gewährleistet. Dafür sind Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen notwendig. In der Evaluation war nicht zu ermitteln, warum FKS das Verfahren zur Einholung der Zustimmung für Maßnahmen über dem BDKS im FB 4 scheuen. Deshalb kann nicht abgeschätzt werden, welche Umsetzungsprobleme hier auftreten könnten.

Handlungsempfehlung	Nr. 11
BDKS – Anpassung an aktuelle Kontexte	**Für Maßnahmen mit bestimmten innovativen Aspekten, kann ein BDKS plus sinnvoll sein.** Gemeint ist ein erhöhter BDKS, der nur bestimmte Maßnahmenformen zulässt. Verschiedene Kontextmerkmale spielen aufgrund der aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt hier eine Rolle: Veränderte Zielgruppen mit ihren besonderen Bedarfen machen die Entwicklung komplexer und flexibler Maßnahmekonzepte notwendig, mit denen auf individuelle Bedarfe eingegangen werden kann. Die Nachfragesituation führt dazu, dass in klassischen Formaten häufig deutlich kleinere Gruppengrößen realisiert werden. Hier sind Blended-Learning-Ansätze eine mögliche Lösung. Eine weitere Ausweitung der Orientierung auf Weiterbildung durch Einbezug aller Beschäftigten (s. Qualifizierungschancengesetz), wird ebenfalls flexible und auf den individuellen Qualifikationsbedarf zugeschnittene Maßnahmen verlangen. Zu denken wäre auch hier an speziell zu erarbeitende Formen des Blended Learning. Die aufgeführten Entwicklungen und Lösungsansätze sind nur Beispiele. Die Klärung der Frage sollte in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Fachwissenschaften und der Praxis gesucht werden. Neben der Kostenfrage ist hier auch die Dauer der Zulassungsverfahren ein wichtiger Faktor. Die Etablierung eines besonderen (auch speziell beworbenen) schnellen Verfahrens beim OS in Halle könnte wünschenswert sein. Auf der Grundlage entwickelter Kriterien könnte dem OS Halle ein größerer Spielraum in Bezug auf die Zustimmung zu innovativen Maßnahmen eingeräumt werden.
Adressat	Programmeigner (BMAS); BA
Nutzen für	Das gesamte System.
Begründung	**Stärkung der Flexibilität und der Funktionalität des Systems; Förderung der Compliance** Komplexe und flexible Maßnahmen dürften in der Kalkulation in der Regel über dem BDKS liegen (umgesetzt werden solche Maßnahmen bislang vor allem im FB 1). Die Einführung von Blended Learning sowie auch die Entwicklung individuell nutzbarer Maßnahmen erfordert Investitionen von Trägern. Sollten solch innovative Maßnahmen verstärkt entwickelt werden (was als wünschenswert gilt), so ist zu befürchten, dass der OS in Halle damit überlastet wird. Daher sollte geprüft werden, ob für Maßnahmen, die bestimmte (festzulegende) Merkmale aufweisen, ein höherer BKDS angegeben oder ob, alternativ, eine eigene Antragskategorie beim Zustimmungsverfahren dafür geschaffen

	werden sollte.
Vor- und Nachteile	Die Träger könnten bestärkt werden, innovative Maßnahmen zu entwickeln und damit auf die Bedürfnisse im AZAV-System einzugehen. Auch bei einem BKDS plus muss sichergestellt sein, dass die Zustimmung in Halle schnell erfolgen kann.

Handlungsempfehlung	**Nr. 12**
Neubestimmung der Gruppengröße bei der Kalkulation von Maßnahmekosten	**Die Gruppengröße für die Kalkulation der Maßnahmekosten sollte neu festgelegt werden.** Die Festlegung der Gruppengröße sollte unter Mitwirkung verschiedener Akteure (z. B. von AA/JC) erfolgen. Alternativvorschlag: Einführung von Staffelpreisen für unterschiedliche Gruppengrößen, z. B. unter 10, 10-15 Teilnehmende, 16-20 Teilnehmende etc. Hier könnten auch regionale Besonderheiten berücksichtigt werden.
Adressat	Programmeigener (BMAS), BA, Beirat
Nutzen für	Träger; AA/JC; Zielgruppen der Arbeitsförderung
Begründung	Von der Mehrheit der im Rahmen des Evaluationsprojektes befragten Träger und von vielen AA/JC wird die Gruppengröße von 15 Teilnehmenden als unrealistisch und als schwere Belastung für die Leistungserbringung angesehen. Da aus der Evaluation keine realistische Gruppengröße ableitbar ist, sollten diese Zahlen vor einer Entscheidung erhoben werden.
Vor- und Nachteile	Die Anpassung der Gruppengröße hat Auswirkungen auf den BDKS. Dieser würde sich zwangläufig erhöhen. Es ist daher zu prüfen, wie eine adäquate Anpassung des BDKS aussehen könnte. Staffelpreise für unterschiedliche Gruppengrößen ermöglichen die Berücksichtigung von regionalen Unterschieden (z. B. geringere TN-Zahl auf dem Land ggü. Städten). Für die Festlegung der Gruppengrößen wären zunächst Daten zu erheben.

5. Fazit

Das Evaluationsprojekt hatte die Aufgabe, die Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (AZAV) und die Umsetzung des Verfahrens anhand der Einschätzungen und Bewertungen der beteiligten Akteure zu evaluieren. Zentrale Fragen des Projektes waren: Sind die Verordnung und ihr Verfahren zur Qualitätssicherung geeignet? Entwickelt das System der Akkreditierung und Zulassung die intendierte Wirkung? Wie könnte das System weiterentwickelt werden? Mit verschiedenen Methoden – Desk Research, Experteninterviews, standardisierte Onlinebefragungen, Fallstudien und Fokusgruppe – wurde das Projekt umgesetzt.

Die Ergebnisse bestätigen, dass das System zur Akkreditierung und Zulassung alle Qualitätsaspekte umfasst, die aus der Sicht der beteiligten Akteure als relevant angesehen werden. Die Experteninterviews wie auch die Befragungen von Fachkundigen Stellen, Trägern und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Agenturen für Arbeit und Jobcentern zeigen, dass die beteiligten Akteure die im AZAV-System berücksichtigten Qualitätsaspekte für sehr wichtig bei der Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen halten. Zudem schätzt die Mehrzahl der Akteure die Qualitätssicherung durch die AZAV sowie ihrer Anwendung im Hinblick auf die meisten Qualitätsaspekte auch als wirksam ein. Mit der Verordnung werden somit Standards gesetzt und deren Umsetzung und Kontrolle gewährleistet. Das trifft auf das Akkreditierungsverfahren, welches die Leistungsfähigkeit der Fachkundigen Stellen sicherstellen soll, ebenso zu wie auf das Zulassungsverfahren für Träger und Maßnahmen.

Während die Interviewten und Befragten dem System der Akkreditierung und Zulassung Eignung und Wirkung bescheinigen, sehen sie die Einheitlichkeit der Verfahren zur Trägerzulassung aufgrund unterschiedlicher Prüftiefen Fachkundiger Stellen als nicht gegeben an. Interpretationsspielräume und Unterschiede zwischen Anbietern gehören zu dem System akkreditierter Zulassung. Seitens der Deutschen Akkreditierungsstelle wird kontrolliert, dass die Grenze zu Abweichungen von der gesetzten Norm nicht überschritten wird. Für mehr Transparenz des Systems und für die Förderung eines qualitätsorientierten Wettbewerbs könnte es wünschenswert sein, Unterschiede im Ausmaß der Qualitäts- und Leistungsorientierung zwischen Fachkundigen Stellen sichtbar zu machen.

Die Evaluation hat eine Fülle an differenzierten Einschätzungen seitens der verschiedenen Akteure offengelegt. So sehen die Befragten beispielsweise Unterschiede der qualitätssteigernden Wirkung des AZAV-Systems zwischen den

Fachbereichen: In Feldern, in denen auch andere Qualitätssicherungssysteme zu berücksichtigen sind, wie beispielsweise im Fachbereich 6 (Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben), wird die Wirkung des Systems nicht so hoch eingeschätzt wie in den Fachbereichen 1 und 4 (Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung; Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung).

Die differenzierte Sichtweise der Befragten zeigt sich auch deutlich bei ihren Einschätzungen zur Sicherung der Durchführungsqualität von Maßnahmen. Insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Agenturen für Arbeit und Jobcentern haben im Rahmen der Onlinebefragung darauf hingewiesen, dass bei der Durchführungsqualität die Sicherung allein durch das AZAV-System nicht ausreichend sei. Diese Feststellung ist generell nicht als Kritik an der AZAV oder an ihrem Verfahren zu sehen. Es handelt sich vielmehr um die Wahrnehmung der Begrenzung des Wirkungsfeldes des AZAV-Systems. Die Prüfung der Durchführungsqualität ist nicht Aufgabe der Fachkundigen Stellen, sie obliegt allein der Bundesagentur für Arbeit. Die Fachkundigen Stellen prüfen zwar auch die Durchführung von Maßnahmen, aber nur exemplarisch im Rahmen der Feststellung der Befähigung der Träger zur Durchführung von Maßnahmen der Arbeitsförderung. Auffallend ist allerdings, dass einige der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Arbeitsagenturen und Jobcentern davon ausgingen, dass die Prüfung der Durchführungsqualität eigentlich zu den Aufgaben der Fachkundigen Stellen gehören würde. Offenbar sind nicht alle beteiligten Akteure ausreichend über das System informiert.

Prüfungen finden beim Träger einerseits im Rahmen der Zulassung (Trägerzulassung inklusive jährliche Überprüfung und Re-Zulassung; Maßnahmezulassung) durch die Fachkundigen Stellen und andererseits im Rahmen der Durchführungskontrolle durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter sowie den Prüfdienst der Bundesagentur für Arbeit statt. Die Prüfanlässe und Prüfgegenstände unterscheiden sich dabei, sodass auf theoretischer Ebene konstatiert werden kann, dass sich die Prüfungen zur Qualitätssicherung im Rahmen des AZAV-Systems und der Qualitätssicherung durch die Bundesagentur für Arbeit ergänzen. Die Unterlagen, auf deren Grundlage die Prüfungen durchgeführt werden, sind dabei aber teilweise deckungsgleich, sodass in der Praxis die Prüfungen der Fachkundigen Stellen, der Agenturen für Arbeit und Jobcenter und des Prüfdienstes von den Trägern als Doppelprüfungen wahrgenommen werden.

Neben der grundsätzlich positiven Gesamtbewertung der Eignung und Wirkung des Systems der Akkreditierung und Zulassung zeigen sich verschiedene praktische Herausforderungen. Drei Themen sind hier hervorzuheben: Die Einschätzungen zu Aufwand und Kosten der Akkreditierungs- und Zulassungsverfahren, Zuordnungsprobleme und die Einschätzungen zu den BDKS.

Aufwand und Kosten des Verfahrens der Akkreditierung und der Zulassung werden von allen beteiligten Akteuren als sehr hoch und im Verhältnis zum Nutzen als unangemessen eingestuft. Fachkundige Stellen begründen dies beim Akkreditierungsverfahren mit veränderten Bedingungen: Der Aufwand der jährlichen Überprüfungen ist gestiegen, weil die Anforderungen an Nachweise bei Träger- und Maßnahmezulassungen zugenommen hätten.

Bei der Träger- und Maßnahmezulassung führen Zuordnungsprobleme zu Fachbereichen, Förderzielen und Berufsklassifikationen zu einer Schwächung der Akzeptanz des Systems der Akkreditierung und Zulassung. Manche dieser Probleme beruhen auf Wissenslücken, manche stehen in Zusammenhang mit Interpretationsspielräumen. Häufig fordern die Akteure zur Behebung der Schwierigkeiten mehr Festlegungen und Vorgaben. Der Vorteil von mehr expliziten Regelungen wird in einer größeren Einheitlichkeit der Verfahren gesehen. Dennoch sollte zuvor genau geprüft werden, ob weitere Regelungen tatsächlich notwendig sind. Die Nachteile können schwer wiegen: Mit mehr Festlegungen würde der Prüfaufwand weiter steigen; Innovationen und Anpassungen an aktuelle Entwicklungen könnten erschwert oder gar behindert werden.

Von vielen Akteuren im AZAV-System wurde eine Verbesserung der Informationsverbreitung als wünschenswert herausgestellt. Fachkundige Stellen wie auch Träger haben sich dafür ausgesprochen, dass alle für die Verordnung und ihr Verfahren relevanten Informationen von einer offiziellen Stelle zur Verfügung gestellt werden sollten. Darüber hinaus werden auch ergänzende Materialien und Umsetzungshilfen als wünschenswert angesehen. Um diesem Punkt Rechnung zu tragen, wurden entsprechende Handlungsempfehlungen ausgesprochen: Die Veröffentlichung aller Unterlagen von zentraler Stelle sicherzustellen, durch eine Übersicht zu häufig gestellten Fragen (FAQ-Liste) zu ergänzen und dabei zugleich die Rolle der verschiedenen Akteure deutlicher zu definieren.

Die befragten Akteure sehen negative Folgen im System der Akkreditierung und Zulassung, die häufig mit den Bundes-Durchschnittkostensätzen im Zusammenhang stehen. Die Bundes-Durchschnittkostensätze werden als Steuerungsinstrument als sinnvoll angesehen. Sie bieten eine Kontroll- und Orientierungsfunktion für Fachkundige Stellen und Träger sowie Arbeitsentlastung für Agenturen für Arbeit und Jobcenter in Bezug auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Allerdings sind die Bundes-Durchschnittkostensätze als Steuerungsinstrument nach Auffassung der Befragten nicht optimal eingestellt. Darüber hinaus stellt sich die Frage - die mit der Evaluation nicht abschließend beantwortet werden kann -, wie eine stärkere automatische Anpassung der Bundes-Durchschnittkostensätze an sich verändernde Rahmenbedingungen wie zum Beispiel an Inflation, Lohn- und Arbeitsmarktentwicklungen erfolgen kann.

Das System der Akkreditierung und Zulassung lässt auf einer generellen Ebene betrachtet individuelle und/oder bedarfsgerecht konzipierte Maßnahmen durchaus zu. Beispiele dafür sind modularisierte Maßnahmen wie Teilqualifizierungen oder digitale Maßnahmen wie Blended-Learning-Angebote. So kann das AZAV-System theoretisch aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung tragen. In der Praxis sind solche Maßnahmen jedoch häufig mit Kosten oberhalb der Bundes-Durchschnittkostensätze verbunden; sie unterliegen somit der besonderen Prüfung durch die Fachkundigen Stellen (Fachbereich 1) oder dem Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit (Fachbereich 4) und damit der Prüfung durch den Operativen Service der Bundesagentur. Insbesondere die Beantragung der Zustimmung zur Zulassung von Maßnahmen mit überdurchschnittlichen Kosten im Fachbereich 4 (Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung) über den Operativen Service wird von Trägern gescheut, weil sie das Verfahren als teuer, zeitaufwendig, langwierig und unkalkulierbar wahrnehmen. In der Umsetzung stellt sich also die Frage, ob die derzeitige Handhabung ungewollt bestimmte Maßnahmen verhindert, die gebraucht würden. Diese Frage ist nicht abschließend aus der Evaluation heraus zu beantworten, auch wenn einige Akteure diese Vermutung geäußert haben. Auch hier wäre nochmal mit Blick auf die Bundes-Durchschnittkostensätze zu prüfen, welchen Spielraum die Kostensätze für notwendige Investitionen (z. B. im Rahmen der Digitalisierung), aktuelle Personalentwicklungen (z. B. Fachkräfte 4.0, mehr Zugewanderte, Qualifizierungschancengesetz) und Rücklagen zur Sicherung der Arbeitsplätze bieten. In verschiedenen Empfehlungen wurde diese Problematik aufgegriffen. Dabei wurde berücksichtigt, dass durch unterschiedliche – und sich ergänzende – Maßnahmen die verschiedenen Akteure mit ihren differenten Herausforderungen angesprochen werden.

Ein Thema wurde in der Evaluation von allen Akteuren und bei unterschiedlichen Untersuchungsfragen immer wieder angesprochen: Der Wunsch nach mehr Kommunikation und Austausch. Die Vorstellungen darüber, über welche Dinge und zu welchem Zweck es einen Austausch geben sollte, sind vielfältig. Auf einer grundlegenden Ebene geht es darum, mehr davon zu erfahren, was andere Akteure in dem System tun. Solche Wünsche kamen vor allem von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Agenturen für Arbeit und Jobcentern. Sie möchten wissen, was die Fachkundigen Stellen prüfen und möchten über die jeweiligen Prüfergebnisse in Kenntnis gesetzt werden. Träger und Fachkundige Stellen hingegen würden gern mehr über die Prüfprozesse beim Operativen Service der Bundesagentur für Arbeit erfahren. Diese Wünsche lassen sich unter dem Stichwort Transparenz verorten. Darüber hinaus ging es vielen Interviewten und Befragten aber auch um Austausch im Sinne von Kommunikation. Auch dieser Aspekt wurde in Form einer Empfehlung aufgegriffen, indem bestehende Austauschformate ausgebaut und Akteure aus der Praxis verstärkt einbezogen werden sollten.

Das Evaluationsprojekt hat eine Vielzahl an Ergebnissen erbracht. Dabei hat sich die Vorgehensweise – sich neben der rein quantitativen Datenerhebung auch auf qualitativ erhobene Einschätzungen der involvierten Akteure zu stützen – als zielführende Methode erwiesen. Der hohe Anteil qualitativ erhobener Daten wie auch die vielen offenen Fragen und Nachfragen in den Onlinebefragungen haben es ermöglicht, zu einer Vielzahl an Themen die Einschätzungen und Bewertungen der verschiedenen Akteursgruppen zu erheben. Dazu wurden eine intensive Datenanalyse durchgeführt und die Aussagen zu einzelnen Fragen im Kontext anderer Antworten betrachtet bzw. die jeweilige Perspektive bei der Dateninterpretation einbezogen.
Sofern in den Untersuchungsergebnissen unerwartete Themen auftauchten, wurde diesen Themen im Evaluationsprojekt weiter nachgegangen. Durch die intensive Datenanalyse war es möglich, die differenzierten Einschätzungen der verschiedenen Akteursgruppen zu erfassen und sie zu einem aussagekräftigen Gesamtbild zu verbinden.

Ohne die Mitwirkungsbereitschaft der Interviewten und Befragten wäre die Durchführung des Evaluationsprojektes nicht möglich gewesen. Abschließend ist daher allen zu danken, die ihr Wissen, ihre Erfahrungen und ihre Bewertungen in den Interviews und den Befragungen mitgeteilt haben.

Literaturverzeichnis

BAG BBW e.V. (2012). Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke e.V. zu dem Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) Verordnung über die Voraussetzung und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 13. Januar 2012.

Balli, C., E. M. Krekel, E. Sauter (2002). Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung aus der Sicht von Bildungsanbietern – Diskussionsstand, Verfahren, Entwicklungstendenzen. In: dies. (Hrsg.) Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung. Zum Stand der Anwendung von Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementsystemen bei Weiterbildungsanbietern; Schriftenreihe des Bundesinstituts für Berufsbildung, Der Generalsekretär, Heft 62; Seite 5-24. Bonn.

Berufliche Fortbildungszentren der Bayrischen Wirtschaft (bfz) gemeinnützige GmbH (2012). Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV), Bearbeitungsstand 02.01.2012, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 13.01.2012. Nürnberg.

Bieback, K. (2008). Zertifizierung und Akkreditierung. Das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in gestuften Prüfsystemen. Baden-Baden.

Bonin, H. & Schneider, H. (2006). Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen. IZA DP No. 2069, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

Bötel, C., & Seusing B. (2002). Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementsysteme bei Weiterbildungsanbietern. Ergebnisse der CATI-Befragung (Datenbearbeitung: Bernd Behrensdorf). In C. Balli, E. Krekel, & E. Sauter (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung. Zum Stand der Anwendung von Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementsystemen bei Weiterbildungsanbietern, Nr. 62, S. 25-44. Schriftenreihe des Bundesinstituts für Berufsbildung. Bonn.

Bundesagentur für Arbeit (2013). Bericht gemäß § 386 SGB III. Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen, Überregionale Revision. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2016a). Empfehlungen des Beirats nach § 182 SGB III. Bekanntmachung vom 21.12.2016. Verfügbar unter: www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdc4/~edisp/l6019022dstbai756784.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI756787 (Abruf: 10.11.2017).

Bundesagentur für Arbeit (2016b). Umsetzungshinweis 2/2016. Dauer einer Maßnahme-/Unterrichtsstunde (gültig für die Fachbereiche § 5 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 und Nr. 4 der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV). Verfügbar unter: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba014411.pdf (Abruf: 06.01.2019).

Bundesagentur für Arbeit (2016c). Bundes-Durchschnittskostensätze für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 SGB III. Verfügbar unter: http://qualidata.de/wp-content/uploads/B-DKS_Aktivierung_Eingliederung_01-06-16.pdf (Abruf: 06.01.2019).

Bundesagentur für Arbeit (2017b). Bundes-Durchschnittskostensätze für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (aufgeteilt nach Systematik der Klassifikation der Berufe 2010 – KldB 2010). Verfügbar unter: https://www.tuev-sued.de/uploads/images/149683567553732263019 4/bdks-fbw-vgl.pdf (Abruf: 06.01.2019).

Bundesagentur für Arbeit (2017c). Bundes-Durchschnittskostensätze für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 SGB III. Verfügbar unter: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba013645.pdf (Abruf: 06.01.2019).

Bundesagentur für Arbeit (2018). Bundes-Durchschnittskostensätze für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 SGB III. Verfügbar unter: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/BDKS-P-45-2018_ba017971.pdf (Abruf: 06.01.2019).

Bundesagentur für Arbeit (Dezember 2017a). Kommunikationskonzept (V01). Zulassung von Trägern und Maßnahmen. Verfügbar unter: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba014946.pdf (Abruf: 06.01.2019)

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2012). Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) zum

Entwurf einer Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) vom 13.01.2012.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) (2012). Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen zum Entwurf einer Verordnung nach § 184 SGB III über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 20.01.2012.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). Die Wirksamkeit moderner Dienstleistung am Arbeitsmarkt. In: Bericht zur Wirkung und Umsetzung der Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012). Begründung der Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung -AZAV) Stand: 5. April 2012. Verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/akkreditierung-arbeitsfoerderung-begruendung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf: 20.03.2019)

Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V. (2012). Stellungnahme des Bundesverbands der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V. zum Verordnungsentwurf „Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 13.01.2012.

Bundesverband der Träger im Beschäftigtentransfer e.V. (2012). Stellungnahme des Bundesverbandes der Träger im Beschäftigtentransfer e.V. zum Entwurf einer Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 11.01.2012.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2012). Praxisgerechte Zertifizierung gewährleisten. Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales einer „Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung

nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung)“ vom Januar 2012.

Der Paritätische Gesamtverband (2012). Stellungnahme zum Entwurf einer Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) vom 12.01.2012. Berlin.

Deutsche Akkreditierungsstelle (2018). Anforderungen an fachkundige Stellen (Zertifizierungsstellen), die Träger und Maßnahmen im Bereich der Arbeitsförderung nach SGB III in Verbindung mit der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung – AZAV – zulassen. Revision 1.2.

Deutsche Akkreditierungsstelle (2019a). Teil-Begutachtungsbericht/Checkliste DIN EN ISO/IEC 17065. Verfügbar unter: https://www.dakks.de/content/teil-begutachtungsberichtcheckliste-din-en-isoiec-17065 (Abruf: 08.02.2019).

Deutsche Akkreditierungsstelle (2019b). Teil-Begutachtungsbericht/Checkliste DIN EN ISO/IEC 17021-1:2015. Verfügbar unter: https://www.dakks.de/content/teil-begutachtungsberichtcheckliste-din-en-isoiec-17021-12015 (Abruf: 08.02.2019).

Deutscher Bundestag (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birke Bull-Bischoff, Dr. Petra Sitte, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/3903. Vergütung von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung – Entwicklung der Bundes-Durchschnittskostensätze. Verfügbar unter: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/042/1904282.pdf (Abruf: 06.01.2019).

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2012). Entwurf der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) vom 25. Januar 2012. Berlin.

Deutscher Landkreistag (2012). Entwurf einer Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 13.01.2012.

Deutscher Städtetag (2012). Entwurf einer Verordnung nach § 184 SGB III über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 12.01.2012.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2012). Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf einer Verordnung

über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 13.01.2012.

Die Deutschen Berufsförderungswerke e.V. (2012). Entwurf einer Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach de, 3. Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung – AZAV) vom 26.01.2012.

Doerr, A., & T. Kruppe (2012). Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung. Umfrageergebnisse aus der Bundesagentur für Arbeit. IAB-Forschungsbericht, Nr. 6. Nürnberg.

Faulstich, P., D. Gnahs & E. Sauter (2003). Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: ein Gestaltungsvorschlag, Gutachten; im Auftrag von: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), IG Metall, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Berlin, Hamburg, Hannover.

Hogen, J. (2010). Zertifizierung von Stadtquartieren. REAL CORP 2010 Tagungsband, 18. – 20. Mai 2010. Wien.

Hogen, J. (2012). Zertifizierung in der Stadtentwicklung. Eine institutionenökonomische und steuerungstheoretische Betrachtung der Zertifizierung in Prozessen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene. Vom Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Technischen Universität Kaiserslautern zur Verleihung des akademischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.) genehmigte Dissertation von Diplom-Ingenieur Jan Hogen. Verfügbar unter: https://d-nb.info/1027625738/34 (Abruf: 06.01.2019).

Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (2012). Verordnungsentwurf AZAV (Stand 02.01.12) vom 13.01.2012.

Kühnlein, G. & Klein, B. (2003). Bildungsgutscheine: Mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung. Arbeitspapier, No. 74.

Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York.

Meeßen, I. (2017). Staatliche Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland und Schweden. Strukturen der Einbindung Dritter bei der Förderung staatlicher Bildungsaufgaben. Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, 66. Baden-Baden.

Mühge, G. (2017). Qualifizierung und Teilqualifizierung in Transfergesellschaften. Hans-Böckler-Stiftung, Research Report 371.

Ring der Arbeitsvermittler (2012): Offener Brief vom 06.02.2012.

Schneider, H., Brenke, K., Kaiser, L., Steinwede, J., Jesske, B. & Uhlendorff, A. (2006). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Bericht 2005, IZA Research Report No. 7.

Schnell, R., Hill, P. B., Esser (2011). Methoden der empirischen Sozialforschung. München.

Sell, S. (2015). Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen auf der Grundlage der reformierten EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU für öffentliche Aufträge (Vergaberichtlinie) und ihrer anstehenden Umsetzung in nationales Recht in Deutschland. In: DGB, GEW und Verdi: Vorschläge zu Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen, 7-26. Frankfurt am Main.

Sozialverband Deutschland (2012). Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für eine Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung) vom 13.01.2012. Berlin.

Strangfeld, D. (2011). Qualitätssicherung von Arbeitsmarktdienstleistungen. Impulsreferat am 12.09.2011 bei QM – Fachtagung der bag arbeit in Berlin. Verfügbar unter: http://www.bagarbeit.de/data/Dokumentationen/2011-09-12/3-Strangfeld.pdf (Abruf: 06.01.2019).

Truschkat, I. & Peters, L. (2015). Die Transfergesellschaft als personen(un)bezogene Dienstleistung am Übergang von Arbeit in Arbeit. In: Pätzold, H., Schmidt-Lauff, S. & von Felden, H. (Hrsg.), Transitionen in der Erwachsenenbildung. Gesellschaftliche, institutionelle und individuelle Übergänge. Schriftenreihe der Sektion Erwachsenenbildung der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Leverkusen.

TÜV Rheinland Cert GmbH. Entwurf einer Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV).

Verband Deutscher Gründungsinitiativen (2013). Stellungnahme des Verbands Deutscher Gründungsinitiativen vom 13.01.2013. Berlin.

Verband Deutscher Privatschulverbände e.V. (2012). Stellungnahme des Verbandes Deutscher Privatschulverbände (VDP) zum Verordnungsentwurf „Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 13.01.2012.

wbmonitor (2009). Informationen zu Klima, Marktbehauptung und Strukturen sowie Ergebnisse der Zusatzfragen der Umfrage 2009 zu Auswirkungen der Einführung von Bildungsgutscheinen aus Sicht der Anbieter. Bildungsbericht.

wbmonitor (2010). Wie regelt sich der Weiterbildungsmarkt? Zentrale Ergebnisse im Überblick. Verfügbar unter https://www.bibb.de/dokumente/pdf/wbmonitor_umfrage_2010_weiterbildungsmarkt_weiland-koscheck.pdf (Abruf: 06.01.2019).

wbmonitor (2015). Ambos, I., Koscheck, S. & Martin, A.: Öffentliche Weiterbildungsförderung von Teilnehmenden. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) Aktuell.

Weiland, Meike (2011). Wie verbreitet sind Qualitätsmanagement und formale Anerkennungen bei Weiterbildungsanbietern? Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) Aktuell.

Wuppertaler Kreis e.V. (2012). Stellungnahme des Wuppertaler Kreis e.V. – Bundesverband betriebliche Weiterbildung vom Entwurf einer Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 10.01.2012. Köln.

Zentralverband Aus- und Weiterbildung in Mecklenburg-Vorpommern e.V. (2012). Reaktion auf den Entwurf einer Verordnung nach § 184 SGB III über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) vom 11.01.2012.

Anhang

Themenübersicht Stellungnahmen

Kürzel für die folgende Themenübersicht aus den Stellungnahmen zum Entwurf der AZAV:

A: Bedürfnisse der Zielgruppe
B: Individuelle Profile der Träger (vs. standardisierte Zulassungsverfahren)
C; Qualitätsstandards sind bereits leitend
D: Preiswettbewerb zwischen den Trägern statt Wettbewerb um beste Qualität
E: hoher zeitlicher und finanzieller Aufwand
F: Eignung für kleine Träger fraglich
G: generelle Abwehr gegenüber Reglementierung durch die BA
H: Nachvollziehbarkeit, Transparenz, Verlässlichkeit

Tabelle 3 Stellungnahmen zum Entwurf der AZAV: Themenübersicht

	[A]	[B]	[C]	[D]	[E]	[F]	[G]	[H]
Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke; BAG BBW (13.1.12)	✓	✓	✓		✓		✓	
AG Berufsförderwerke; Berufsförderwerk Hamburg (26.1.12)		✓					✓	✓
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.; BAGFW (13.1.12)	✓				✓		✓	✓
Deutscher Landkreistag (13.1.12)	✓	✓			✓			✓
Bundesverband der Träger beruflicher Bildung, BBB (13.1.12)		✓	✓					✓
Arbeitgeber, BDA	✓	✓		✓	✓			✓
BAG der Integrationsämter, BIH (20.1.12)	✓	✓	✓					

	[A]	[B]	[C]	[D]	[E]	[F]	[G]	[H]
Deutscher Städtetag (12.1.12)	✓				✓	✓		
TÜV Rheinland		✓						✓
Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (13.1.12)			✓	✓	✓	✓		✓
Zentralverband Aus- und Weiterbildung (ZAW) Mecklenburg- Vorpommern (11.1.12)				✓			✓	✓
Sozialverband Deutschland (13.1.12)	✓	✓						
Berufliche Fortbildungszentren der Bayrischen Wirtschaft (2.1.2012/13.1.2012)	✓	✓	✓		✓	✓		✓
Bundesverband der Träger im Beschäftigtentransfer, BVTB (11.1.12)		✓	✓					✓
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (13.1.12)	✓	✓						
Wuppertaler Kreis e.V. (10.1.12) [nicht alle Details erfasst]			✓	✓	✓			✓
Verband deutscher Privatschulverbände (13.1.12)				✓			✓	
DIHK (25.1.12)		✓						✓
Paritätische Wohlfahrtsverband (12.1.12)	✓	✓			✓	✓		✓
Verband deutscher Gründungsinitiativen (13.1.13 (sic))		✓		✓		✓		
Ring der Arbeitsvermittler (RdA)		✓						
Summe der Themenbezüge	10	15	7	6	9	5	6	12

Übersicht zu Qualitätsaspekten der Trägerzulassung

Tabelle 4 Übersicht zu den bei der Trägerzulassung geprüften Qualitätsaspekten und den dazugehörigen Nachweisen

SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
	§ 2(1)		Zuverlässigkeit	Name, Geburtsdatum, Geburtsort (natürliche Personen oder Vertreter juristischer Personen); Anschrift		
	§ 2(1)			Erklärung über Vorstrafen, etc.	Eigenerklärung	
	§ 2(1)		Leistungsfähigkeit	Erklärung über Insolvenzverfahren	Eigenerklärung	FB 2
	§ 2(1)				Betriebswirtschaftliche Auswertungen; Jahresabschlüsse u.a.	1,3,4,5,6
	§ 2(1)			Darstellung der Organisations- und Personalstruktur; Eignung der Strukturen für die Durchführung von AMDL	Organigramm; Zuständigkeitsmatrix; Arbeitsplatz-/Stellenbeschreibungen	
	§ 2(1)	x		Eignung der von Teilnehmenden zu nutzenden Räumlichkeiten		
	§ 2(1)				Mietvertrag; Grundriss; Nutzungsvereinbarung; Auflistung Ausstattung	
	§ 2(1)				zeitgemäße und funktionstüchtige Ausstattung	

SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
	§ 2(1)				Einhaltung der gesetzlichen und behördlichen Vorgaben: Arbeitsschutz, Brandschutz, Erste Hilfe	
	§ 2(1)				Datenschutz und -sicherheit: Konzept, Verfahrensanweisungen; Entsorgungsnachweise; Datenschutzklausel in Verträgen; Nachweis des Schutzes vor unbefugtem Zugang/Zugriff	
	§ 2(1)				behördliche Nutzungsgenehmigung; Räume groß genug; ausreichend belüftet und beschattet; Pausenräume; Fußböden geeignet	1,3,4,5,6
	§ 2(1)			Übersicht über das aktuelle Angebot an Maßnahmen		
	§ 2(1)				aktuelle Ausbildungspläne; Broschüren; Website; Kundeninformation: Auflistung des speziellen Infomaterials	1,3,4,5,6
	§ 2(1)				Erklärung zu Kernkompetenzen; Darstellung der Branchenfelder und Tätigkeitsschwerpunkte	2
	§ 2(1)				liegen notwendige Berechtigungen/Anerkennungen vor?	3 (BaE), 6

SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
§ 178 Nr. 2	§ 2(2)			Darstellung von Art und Umfang der Zusammenarbeit mit Akteuren des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes vor Ort		
§ 178 Nr. 2	§ 2(2)			Darstellung der Methoden, mit denen der Träger aktuelle arbeitsmarktrelevante Entwicklungen berücksichtigt		
§ 178 Nr. 2	§ 2(2)			Darstellung Integrationserfolge		
§ 178 Nr. 2	§ 2(2)			Bewertungen des Trägers durch Teilnehmende und Betriebe		
§ 178 Nr. 2	§ 2(2)				Teilnehmer- und Betriebsbefragungen; Niederschriften von Auswertungsgesprächen; Prozesskennzahlen aus dem Managementsystem; Evaluierungsnachweis u.ä.	

SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
§ 178 Nr. 3	§ 2(3)		Erfolgserwartbarkeit	Qualifizierung und Erfahrung der Leitung		
§ 178 Nr. 3	§ 2(3)			pädagogische Eignung und methodisch-didaktische Qualifikationen der Lehrkräfte		
§ 178 Nr. 3	§ 2(3)				Nachweis über anerkannte Abschlüsse und zusätzliche Qualifikationsnachweise; idealerweise: Qualifikationsmatrix	1,3,4,5,6
§ 178 Nr. 3	§ 2(3)				ausreichende qualifizierte Personalressourcen; Verfahren zur Auswahl; Verfahren zur fortlaufenden Bewertung	
§ 178 Nr. 3	§ 2(3)				Nachweise über methodisch-didaktische Qualifikationen	1,3,4,6
§ 178 Nr. 3	§ 2(3)			Bewertung der Lehr- und Fachkräfte durch Teilnehmende		

SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x	QS-System: zielgerichtete und systematische Verfahren	kundenorientiertes, auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt gerichtetes Leitbild; Definition Kunde; Nachweis, dass auf die Erwartungen der Kunden eingegangen wird; Integration der Kundenorientierung in den KV-Prozess; Kommunikation des Leitbildes		
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				QMH mit Revisionsstand (mit Organigramm, prozessorientiertem Ansatz, Q-Politik, Q-ziele, Lenkung von Dokumenten, Daten, Aufzeichnungen, u.ä.); zusätzlich ggf. Zertifikate zum QM-System, Auditbericht u.ä.	
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x		Unternehmensorganisation und -ziele; Durchführung von Prüfungen zur Funktionsweise		
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x		zielorientiertes Konzept zur Qualifikation und Fortbildung der Leitung und der Lehr- und Fachkräfte		
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				Konzept Personalentwicklung, Schulungspläne, Schulungsnachweise u.a.	
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x		Zielvereinbarungen und Messung der Zielerreichung; Weiterentwicklung der Ziele; Korrekturmaßnahmen		

SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				hier auch relevant: Ausgestaltung der Verträge mit den Teilnehmenden (siehe dazu auch unten); die zu berücksichtigenden Punkte sind zahlreich…	
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x		Berücksichtigung arbeitsmarktlicher Entwicklungen bei der Konzeption und Durchführung von Maßnahmen		
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x		Darstellung der Methoden zur Förderung der individuellen Entwicklungs-, Eingliederungs- und Lernprozesse der Teilnehmenden		
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				Verfahren zur Herleitung von Entwicklungs-, Lehr- und Lernzielen und des individuellen Lernbedarfs; Überwachung der Lernprozesse	
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				individuelle Nachhilfen, Lernsoftware, Übersichten über Lehrmittel, Lernzirkel u.a.	
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				Verfahren zur Eignungsfeststellung der Teilnehmenden/Kunden	

SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				Angaben zur Beratung vor und während der Durchführung der Maßnahmen und zum aktiven Eingliederungsprozess; Nachweise: Beratungsprotokolle, Gesprächsnotizen, Profilings	
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x		Darstellung der Methoden zur Bewertung der durchgeführten Maßnahmen und ihrer arbeitsmarktlichen Ergebnisse		
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				Maßnahmenmonitoring; Erfolgsbeobachtung; Ergebnisse aus Teilnehmer- und Betriebsbefragungen und daraus abgeleitete Folgemaßnahmen zur Optimierung; Verfahrensbeschreibungen	
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				Erfassung der Teilnehmerpräsenz; Abbruchquoten; Konzept für Fehlzeitenregelung, Nachweis über die Umsetzung	1,3,4,6
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x		Art und Weise der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit Dritten und deren ständige Weiterentwicklung		

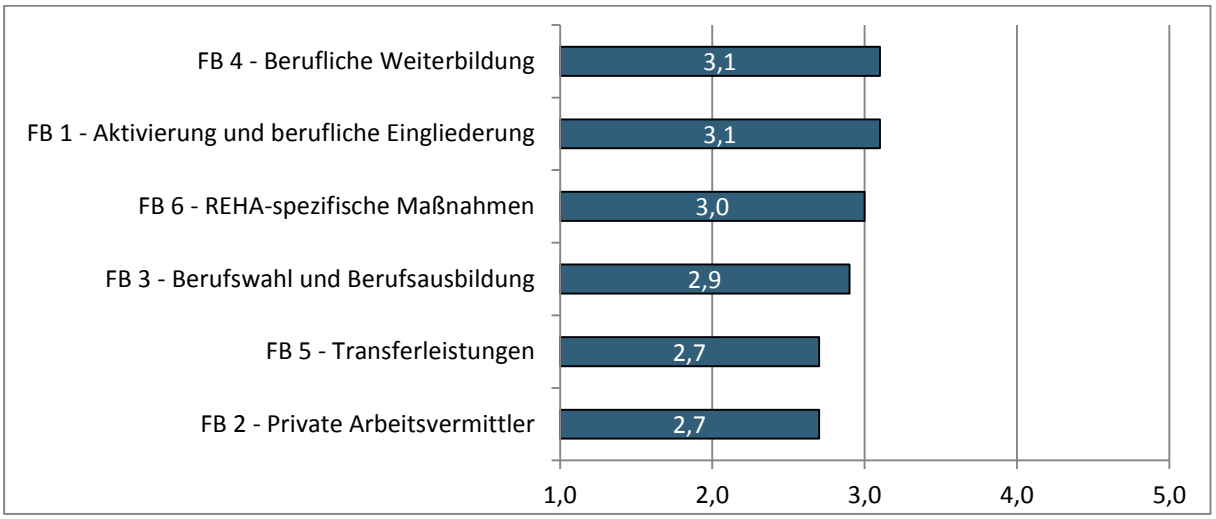
SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)				Mitgliedschaft in Verbänden; Verträge mit Praktikumsbetrieben; Referenzen entsprechender Institutionen; Vereinbarungen mit AA/JC, Verbänden, Unternehmen u.ä.	
§ 178 Nr. 4	§ 2(4)	x		systematisches Beschwerdemanagement (inklusive regelmäßiger Befragung der Teilnehmenden und des Personals, s. Maßnahmen)	Beirat: System zur quantitativen und qualitativen Auswertung von Beschwerden; System zur Einleitung und Verfolgung von erforderlichen Vorbeugungs- und Korrekturmaßnahmen	
					Verfahrensbeschreibung; Nachverfolgungen von Beschwerden; Ableitungen zur Optimierung des QM-Systems oder der Maßnahme	

SGB III	AZAV	Empfehlungen Beirat	Merkmal	Prüfgegenstände	mögliche Formen der Nachweise	bestimmte Fachbereiche
§ 178 Nr. 5	§ 2(5)		Vertragliche Vereinbarungen mit den Teilnehmenden		kostenfreies Rücktrittsrecht; klare und eindeutige Kündigungsregeln; keine Zusatzkosten; keine Zusatzvereinbarungen	2
					kostenfreies Rücktrittsrecht vor Beginn der Maßnahme; kostenfreies Rücktrittsrecht bei Nichtförderung der Maßnahme; klare und eindeutige Kündigungsregeln; keine Zusatzkosten; Dauer, Kosten, ggf. Arbeitsmittel, Prüfungen; ggf. Urlaubs-/Ferienregelung; sofortige kostenfreie Rücktrittsmöglichkeit aus wichtigem Grund; keine Zusatzkosten; ggf. Praktikumsvertrag; Unfallabsicherung; Schulungszeiten	1,3,4,6
			Teilnahme-bescheinigung		darin: Erreichter Abschluss; Dauer der Maßnahme; aussagekräftige Inhaltsdarlegung; ggf. Bewertung des Teilnehmer	
§ 181	§ 5, Abs 1,2	x	Standortbezogene Prüfung der Anforderungen			

Quellen: Eigene Darstellung nach Scholz und Haas (2018); DEKRA Certification GmbH (2016).

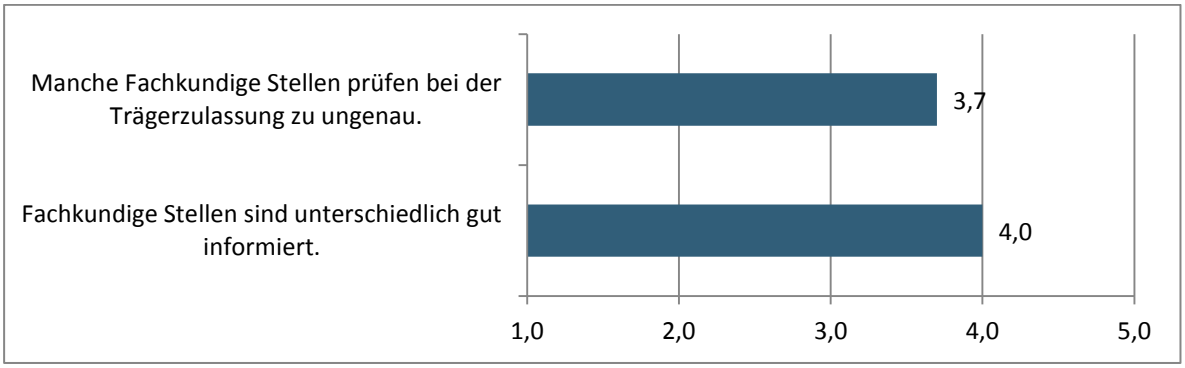
Ergänzende Darstellungen

Abbildung 84 Einschätzungen von AA/JC zur Qualitätssteigerung in den FB; Mittelwerte



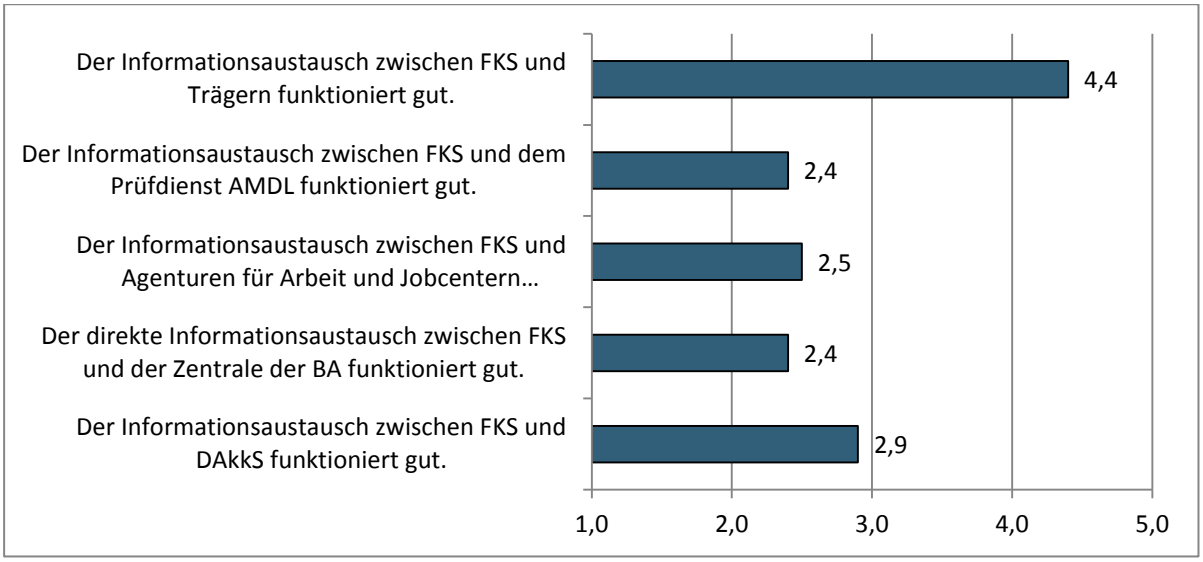
Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n zwischen 175 und 333) ; 5-stufige Skala von 1 = trifft gar nicht zu bis 5 = trifft völlig zu.

Abbildung 85 Einschätzungen von AA/JC zu den Gründen für Unterschiede zwischen FKS; Mittelwerte



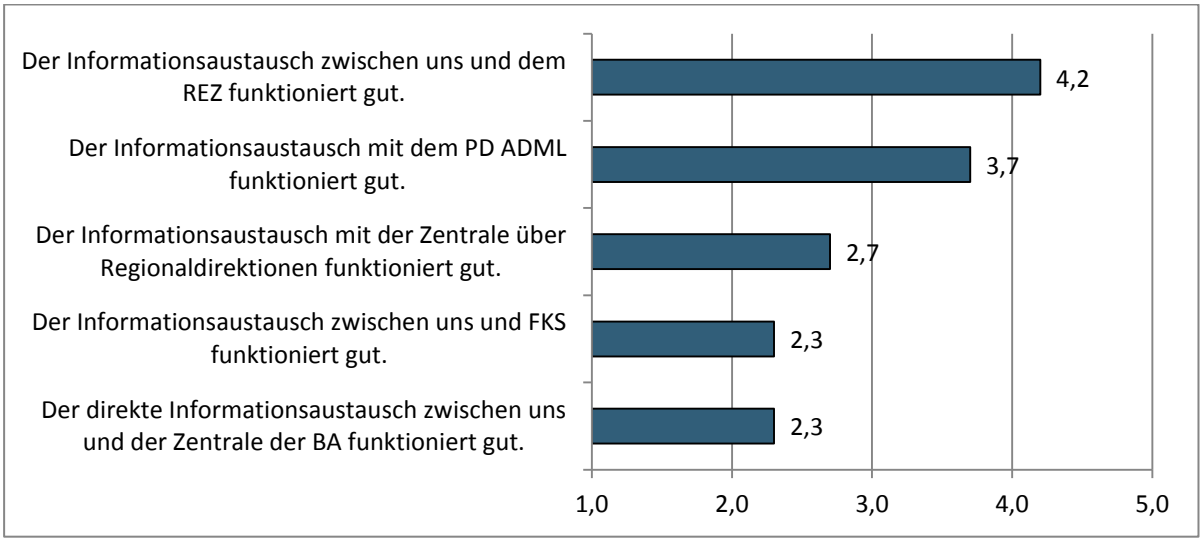
Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n = 163); 5-stufige Skala von 1 = trifft gar nicht zu bis 5 = trifft völlig zu.

Abbildung 86 Einschätzungen von FKS zum Informationsaustausch; Mittelwerte



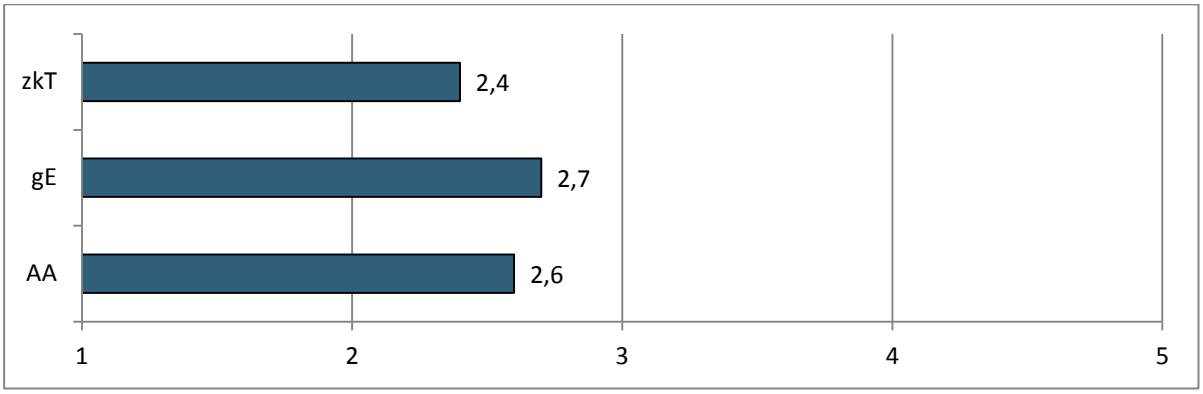
Quelle: Onlinebefragung FKS (20) ; 5-stufige Skala von 1 = stimme gar nicht zu bis 5 = stimme völlig zu.

Abbildung 87 Einschätzungen von AA/JC zum Informationsaustausch; Mittelwerte



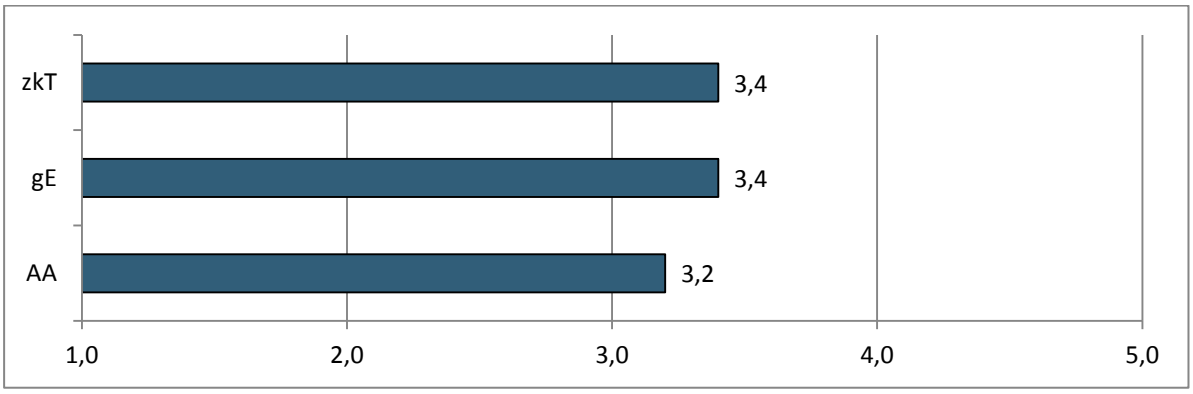
Quelle: Onlinebefragung AA/JC (n zwischen 151 und 234) ; 5-stufige Skala von 1 = trifft gar nicht zu bis 5 = trifft völlig zu.

Abbildung 88 Bewertung von AA, gE und zkT zur möglichen Beeinträchtigung regionaler Kooperation durch das AZAV-System; Mittelwerte



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (AA n = 98; gE n = 158; zkT n = 68); 5-stufige Skala von 1 = trifft gar nicht zu bis 5 = trifft völlig zu.

Abbildung 89 Einschätzungen von AA, gE und zkT zur möglichen Verringerung des Trägerangebots im ländlichen Raum infolge des Zulassungerfordernisses; Mittelwerte



Quelle: Onlinebefragung AA/JC (AA n = 97; gE n = 128; zkT n = 61), 5-stufige Skala von 1 = trifft gar nicht zu bis 5 = trifft völlig zu.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.