

Bessere Rahmen- bedingungen für Arbeitsförderung und Weiterbildung

Anregungen aus der Bildungspraxis zur
Weiterentwicklung der Akkreditierungs- und
Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
(AZAV)



Bessere Rahmen- bedingungen für Arbeitsförderung und Weiterbildung

Anregungen aus der Bildungspraxis zur
Weiterentwicklung der Akkreditierungs- und
Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
(AZAV)

Eine Initiative von: ver.di, DAA-Stiftung Bildung und Beruf,
Arbeitnehmerkammer Bremen, Arbeitskammer des
Saarlandes, bfw-Unternehmensgruppe, Deutsche Ange-
stellten-Akademie GmbH und Internationaler Bund



Inhalt

Einleitung: Thematik und Zielstellung 4

1. Trägerzulassung 6

2. Übermäßiger bürokratischer Aufwand und Mehrfachprüfungen 8

3. Personal in der Weiterbildung 12

4. Bundes-Durchschnittskostensätze (B-DKS) und Kostenzustimmungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit 16

4.1 Systematik der Bundes-Durchschnittskostensätze (B-DKS) 17

4.2 Kostenzustimmung der Bundesagentur für Arbeit – Der Operative Service Sachsen-Anhalt 18

5. Gruppengröße 20

6. Schlankere Verfahren 22

6.1 Zertifikate 23

6.2 Nachweisführungen 24

6.3 Maßnahmen ohne Berufskennziffer 25

7. Rahmenbedingungen verbessern 26

7.1 Überfachliche Schlüsselkompetenzen fördern 27

7.2 Ausschlussfrist streichen 27

7.3 AZAV-Beirat 28

7.4 Rolle der DAkkS 29

Zusammenfassung 30

Einleitung – Thematik und Zielstellung

Eine breite und vielfältige Trägerlandschaft, die gute Arbeitsbedingungen für ihr qualifiziertes Lehr- und Betreuungspersonal anbietet und damit ein flexibles, passgenaues und qualitativ hochwertiges Angebot im Bereich der Arbeitsförderung und Weiterbildung auf den Weg bringt, ist essentiell für unsere Gesellschaft und die Wirtschaft. Beschäftigte bekommen die notwendige Unterstützung, ihre Kompetenzen in der Transformation der Arbeitswelt anzupassen und auszubauen. Dafür sind sie auf ein bedarfsgerechtes Angebot angewiesen, das inklusiv ausgestaltet ist, Bildungskarrieren ermöglicht und persönliche Entfaltungsmöglichkeiten schafft. Für Unternehmen ist ein qualitativ hochwertiges Weiterbildungsangebot unverzichtbar, um ihren Fachkräftebedarf in der Transformation zu decken.

Vor diesem Hintergrund rückt die Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung AZAV in den Fokus, die 2012 eingeführt wurde, um zur Qualitätssicherung in der Arbeitsförderung nach dem SGB II und III sowie zur Leistungsfähigkeit und Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems beizutragen. Die Trägerzulassung nach AZAV regelt den Marktzugang und schafft eine einheitliche Grundlage und verbindliche qualitative Mindeststandards für Träger.

Die AZAV bildet in Verbindung mit den Sozialgesetzbüchern zudem den Rechtsrahmen für die Zulassung der so genannten „Gutscheinmaßnahmen“. Leistungsbeziehende können Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine (AVGS) einlösen, um Fördermaßnahmen in Anspruch zu nehmen. Gutscheinmaßnahmen werden durch Träger auf Wunsch der Agenturen für Arbeit sowie Jobcenter entwickelt. Die Zulassung und Konformitätsprüfung obliegt so genannten Fachkundigen Stellen (FKS). Neben den AZAV-Vorgaben fließen weitere Normen mit in das Zulassungsverfahren ein bzw. strukturieren dieses [Empfehlungen der AZAV-Beirates, Handlungsempfehlungen der Bundesagentur für Arbeit, Vorgaben der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAKKS)].

Das Gutscheinsystem bietet Gestaltungsmöglichkeiten für Träger; es ermöglicht Kreativität und Innovationen, kann zur Förderung von Wettbewerb und Transparenz am Weiterbildungsmarkt sowie zur Erhöhung der Wahlmöglichkeiten und Eigenverantwortung der Teilnehmenden beitragen. Diese Potenziale kommen jedoch leider aktuell nicht zur Entfaltung. Das System wird durch hohe bürokratische Hürden belastet, von denen viele vermeidbar sind. Eine effizientere Struktur könnte die Funktionsweise verbessern.

Ein zentrales Kriterium für die Qualität der Arbeitsfördermaßnahmen stellt das eingesetzte Lehr- und Betreuungspersonal dar, doch gibt es in dieser Branche viele gut qualifizierte, aber lediglich gering vergütete Arbeitnehmer*innen. Die Regeln der AZAV sind mitentscheidend für diese unzureichenden Arbeitsbedingungen. Kritisch zu bewerten ist, dass sich die Trägerlandschaft und das Maßnahmenangebot in den letzten Jahren stark ausgedünnt haben.¹

Vor diesem Hintergrund möchten wir als Vertreter*innen von ver.di, Arbeitskammern und gemeinnützigen Weiterbildungsträgern Anregungen zur Optimierung und Weiterentwicklung der AZAV in den Diskurs einbringen. Dabei leitet uns die Überzeugung, dass Ansätze für bildungspolitische Reformen stets dann am meisten Erfolg versprechen, wenn sie auf einer soliden Basis in der Bildungspraxis gewonnener Erkenntnisse aufbauen.

Auf der Grundlage von praktischen Erfahrungen widmen wir uns daher der Frage, wie Ansatz und Ziele der AZAV noch besser zum Tragen kommen können – für eine Systematik der Arbeitsförderung, die den Bedürfnissen der Menschen und den Anforderungen der Zeit Rechnung trägt. Was hat sich bewährt und lohnt erhalten zu bleiben? Welche zentralen Handlungsbedarfe bestehen? Dabei entwickeln wir sowohl Vorschläge für pragmatische, punktuelle Anpassungen insbesondere zum Abbau unnötiger Bürokratie, als auch für notwendige strukturelle Reformen, wo echte Widersprüche und Dysfunktionalitäten die aktuelle Förder-systematik kennzeichnen.

¹ Quelle: DAKS (2021, 2022, 2023): Veröffentlichung der Datenabfrage gem. § 181 Abs. 9 SGB III. Vgl. <https://denk-doch-mal.de/mario-patuzzi-ist-die-qualitaetssicherung-von-gefoerderter-weiterbildung-durch-die-azav-noch-zeitgemaess/>



1.

**Träger-
zulassung**

Problemstellung

Zur erfolgreichen Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sind wichtige Kriterien unter § 2 Trägerzulassung in der AZAV festgeschrieben, welche ausdrücklich im Rahmen eines Zulassungsverfahrens geprüft werden müssen. Hierbei steht sowohl die finanzielle, organisatorische und technisch-infrastrukturelle als auch die fachliche Leistungsfähigkeit im Mittelpunkt. Diese Aspekte sind unabdingbar, um einen Mindeststandard an Qualität zu gewährleisten. Dazu gehören die Vermögenssituation, die Rechtsform des Bildungsunternehmens, die Eignung bei der personalen, räumlichen sowie der organisatorischen Struktur, die Zusammenarbeit mit Akteuren des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes vor Ort sowie das vorhandene Methodenwissen bei der Umsetzung einer arbeitsmarkt-relevanten Maßnahme.

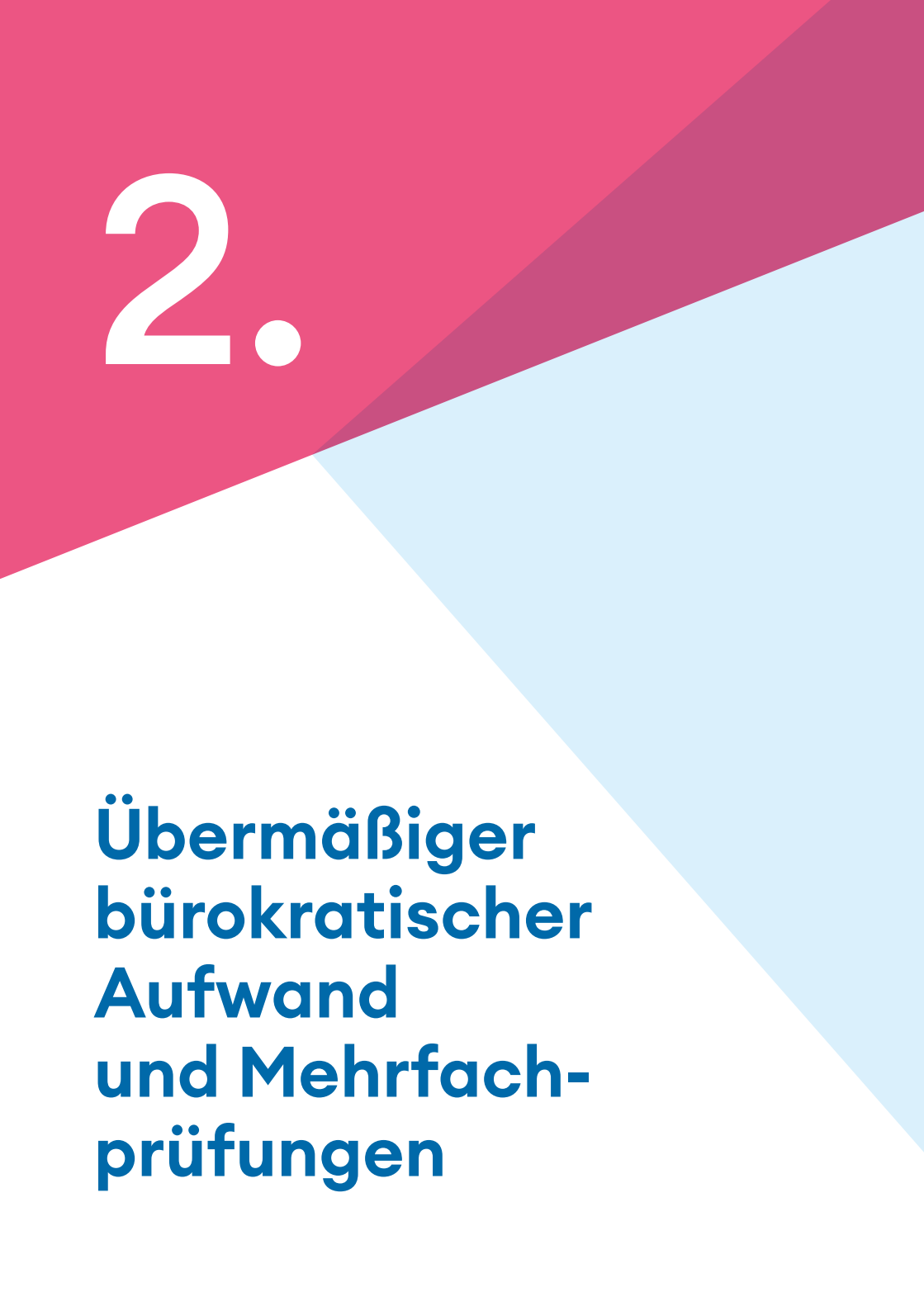
Die Trägerzulassung ist ohne Frage ein wichtiges Instrument zur Qualitätssicherung, es bestehen aber Optimierungsmöglichkeiten: Jährliche Überwachungsaudits der Fachkundigen Stellen wie derzeit im System der AZAV vorgesehen, stellen bei der Trägerzulassung die drängendste Herausforderung dar. Mit der Vorgabe, für alle Träger jährlich ein Überwachungsaudit zu vollziehen, gibt es einen aus unserer Sicht verzichtbaren Mehraufwand. Denn die Träger sichern bereits mit der Umsetzung eigener QM-Systeme kontinuierlich die Qualität ihrer Maßnahmen.

Empfehlungen

Für alle Träger sollte gelten: Ein sinnvoller zeitlicher Rahmen zur Überprüfung der Anwendung und Entwicklung des jeweiligen Systems der Qualitätssicherung durch die Fachkundigen Stellen ist ein Dreijahreszyklus. In der Zwischenzeit sind von den Trägern jährliche Selbstevaluationen zu erstellen und diese den Fachkundigen Stellen über ein bundesweites Portal zugänglich zu machen. Es sollte Vorgaben für die Berichterstellung geben, um Einheitlichkeit, Nachprüfbarkeit und Verbindlichkeit zu gewährleisten. Alle drei Jahre würde ein Vor-Ort-Audit erfolgen.

Bei Trägern mit festgestellten Qualitätsmängeln sollten die Fachkundigen Stellen zwischenzeitlich Zusatzprüfungen vornehmen, dies explizit im Fall vorangegangener erheblicher Mängelfeststellungen oder negativer Prüfergebnisse anderer Stellen (v.a. der BA). Eine ähnliche Vorgehensweise hat sich z.B. bei der Qualitätssicherung in den Einrichtungen der stationären medizinischen Rehabilitation bewährt.²

2 Siehe BAGFW (2019) Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zur Reform des Verfahrens zur Träger- und Maßnahmenzulassung im System der Akkreditierung- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV).



2.

**Übermäßiger
bürokratischer
Aufwand
und Mehrfach-
prüfungen**

Problemstellung

Der ursprüngliche Ansatz der AZAV eines (in Teilen) zwischen Maßnahmenträgern und Fachkundigen Stellen gestalteten und damit Flexibilität schaffenden Vorgehens bei der Träger- und Maßnahmenzulassung ist in den Hintergrund getreten. Der Begründungstext zur AZAV sah noch vor, dass die Maßnahmenträger mit den Fachkundigen Stellen im Rahmen eines privatrechtlichen Vertragsverhältnisses Art und Weise klären, in welcher sie die notwendigen Angaben und Nachweise (zum Beispiel in Form von Antragsvordrucken oder formlosen Berichten) beibringen.

Fachkundige Stellen und Maßnahmenträger sind inzwischen mit detaillierten übergeordneten Vorgaben konfrontiert. Der bürokratische Aufwand für die Zulassung von Maßnahmen und die Dokumentation ihrer Durchführung sind sehr hoch. Zulassungen, Dokumente und Nachweise für Maßnahmen sind bei unterschiedlichen Stellen (z. B. Kammern, Bundesländer) mehrfach einzureichen. Außerdem deckt bereits die AZAV-Trägerzulassung zahlreiche qualitätsrelevante Aspekte ab, welche im Rahmen des gegenwärtigen Zulassungsverfahrens für Gutschein-Maßnahmen ebenfalls – und damit zweifach – geprüft werden (z. B. Personalqualifizierung, Zulassung der Träger für Fachbereiche, Existenz eines wirksamen QM-Systems).

Die Träger der Maßnahmen der Arbeitsförderung unterliegen einem Geflecht aus Mehrfachprüfungen, nicht nur innerhalb des AZAV-Systems, sondern auch im Rahmen von Rechtssystemen außerhalb der AZAV. Die Träger von Maßnahmen werden mit Blick auf die qualitätsgerechte Leistungserbringung geprüft und bewertet durch:

- die Fachkundigen Stellen (FKS) bei Trägerzulassungen und Zulassungen sog. „Gutscheinmaßnahmen“ (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gem. § 45 SGB III und Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung FbW gem. § 81 f. SGB III)
- die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS) DAkkS im Zuge der Überwachung von FKS
- den Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) der Bundesagentur für Arbeit (BA)
- die Regionalen Einkaufszentren (REZ) der BA und der Jobcenter (JC) bei Vergabeverfahren

- die örtlichen Agenturen für Arbeit (AA) bzw. JC
- Prüfinstitutionen bei etwaiger Co-Finanzierung über die EU-Förderprogramme, z. B. den Europäischen Sozialfond (ESF)
- die Kammern (z. B. IHK, HK) oder Fachverbände, sofern Berechtigungen notwendig sind
- Ministerien des Bundes und der Länder, z. B. im Hinblick auf Curricula bzw. Konzepte bei bestimmten beruflichen Qualifizierungen oder Kofinanzierungen

Da jede Stelle die Prüfung mit einem etwas anders gelagerten Prüfauftrag ausübt, handelt sich hierbei nicht um Doppelprüfungen im strengen Sinne. Oft werden diese Prüfungen jedoch anhand gleicher Kriterien und identischer oder ähnlicher Prüfgegenstände mehrfach mit sehr ähnlichen Vorgehensweisen durchgeführt. Dies führt dazu, dass Nachweise für Konzepte, Räume, Personal, Teilnahmelisten, Fehlzeitenmanagement u. a. m. mehrfach und im Hinblick auf Prozesse und Ergebnisse bis ins Detail geprüft werden. Solche Mehrfachprüfungen sollten auf ein notwendiges Maß reduziert werden, so dass Effizienz und Qualitätssicherung gleichermaßen gewährleistet sind.

Empfehlungen

Zur Begrenzung des Prüfungsaufwands sollte für Bildungsträger die Möglichkeit geschaffen werden, digitale Prüfberichte auf eine Plattform hochzuladen. Diese Plattform ermöglicht es unterschiedlichen Prüfungsinstanzen, zur Erfüllung ihres jeweiligen Prüfauftrags, bereits vorliegende Prüfberichte zu nutzen.

Lösungsansätze zur Reduzierung von Doppelprüfungen, die laut AZAV-Empfehlungen bereits im Rahmen der Ausbildungsoffensive Pflege getroffen worden sind, sollten auf alle Berufsfelder ausgeweitet werden. Eine erhebliche Vereinfachung des Verfahrens wird erreicht, indem die FKS bei ihrer Entscheidung das Vorliegen staatlicher Zertifikate (Kammern, Bundesländer, etc.) umfassend und einheitlich berücksichtigen und ihre Prüfung auf Einzelaspekte beschränken.

Zudem sollen Ausbildungsberechtigungen der zuständigen Stellen (Kammern, Bundesländer etc.) keiner erneuten Prüfung seitens der FKS unterzogen werden.



3.

**Personal in der
Weiterbildung**

Die Weiterbildung in Deutschland zeichnet sich durch eine große Vielfalt der Weiterbildungsinhalte und -träger aus. Für den Lern- und Bildungserfolg der Teilnehmer*innen ist das Weiterbildungspersonal entscheidend.

Die Anforderungen an die Weiterbildung und damit an das Weiterbildungspersonal werden immer komplexer. Die Digitalisierung führt dazu, dass sich die Kompetenzanforderungen an die Beschäftigten insgesamt, und damit auch die an das Weiterbildungspersonal, verändern. Die gezielte und sachgerechte Anwendung digitaler Tools spielt hierbei eine wesentliche Rolle. Auch eine zunehmende Diversität in der Bevölkerung sowie besondere Zielgruppen, wie z. B. ältere oder bildungsungewohnte Menschen oder Menschen mit Migrationsgeschichte, stellen veränderte Anforderungen an das Weiterbildungspersonal. In diesem Zusammenhang gewinnen grundsätzliche Fragen der Methodik und Didaktik an Bedeutung. Es muss demnach sichergestellt werden, dass das Personal in der Weiterbildung gezielt bei der Bewältigung dieser Herausforderungen unterstützt wird.

Der Fachkräftemangel ist mittlerweile in der Weiterbildung angekommen. Die Tatsache, dass Lehrkräfte zunehmend in andere Tätigkeitsfelder mit besseren Arbeitsbedingungen wie etwa des öffentlichen Dienstes abwandern, verschärft diesen. Und das in einer Situation, in der die Weiterbildung wichtiger ist denn je: Unternehmen und Betriebe brauchen passgenaue Weiterbildungsangebote, um den Wandel der Arbeitswelt erfolgreich bewältigen zu können. Für die Weiterbildungsträger ergibt sich daraus eine doppelte Herausforderung: zum einen muss das bereits in der Weiterbildung tätige Personal dazu befähigt werden, auch Zukunftsaufgaben kompetent zu bearbeiten; zum anderen müssen die Anforderungsprofile des Weiterbildungspersonals so weiterentwickelt werden, dass der Neueinstieg in das Arbeitsfeld besser gelingt.

Problemstellung

Die aktuellen gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen tragen wesentlich dazu bei, dass die Gehälter für einen Teil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Mitarbeiter*innen in der öffentlich geförderten Aus- und Weiterbildung aktuell rund 30 Prozent unterhalb des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) liegen. Als Honorarbeschäftigte tätige Lehrkräfte werden in der Praxis teilweise noch geringer vergütet.

Empfehlungen

Es ist überfällig, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Weiterbildungspersonals in der geförderten Weiterbildung zu verbessern. An erster Stelle steht eine bessere und tarifliche Bezahlung auf einem mit dem öffentlichen Dienst

vergleichbaren Niveau. Der Bund muss als wichtiger Auftraggeber in der beruflichen Weiterbildung dafür bei der Refinanzierung die notwendigen Voraussetzungen schaffen. Das im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung angekündigte Bundestariftreuegesetz muss daher mit größter Dringlichkeit eingeführt werden und die Maßnahmen nach dem SGB II und III erfassen. Der Bund muss zudem sicherstellen, dass für die im Gutscheinsystem organisierten Maßnahmen die gleichen tariflichen Bedingungen wie für auf dem Vergabeweg finanzierte Maßnahmen gelten und eingehalten werden.

Wie weiter unten näher ausgeführt wird, erwarten wir, dass sich auch der Bundesdurchschnittskostensatz B-DKS so weiterentwickelt, dass nicht länger Lohndumping begünstigt wird, sondern für alle Beschäftigten auskömmliche tarifliche Löhne und gute Arbeitsbedingungen möglich sind.

Es soll zudem ein Mindesthonorar von Honorarbeschäftigten eingeführt werden, dessen Niveau sich an der Entlohnung für die tariflich vergüteten, fest angestellten Beschäftigten orientiert.

4.

Bundes-Durchschnittskostensätze (B-DKS) und Kostenzustimmungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit

4.1

Systematik der Bundes-Durchschnittskostensätze (B-DKS)

Die öffentlichen Kostenträger (Agenturen für Arbeit und Jobcenter) sind bei der Finanzierung von Gutscheinmaßnahmen der aktiven Arbeitsförderung dem gesetzlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterworfen. Als Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werden alle zwei Jahre die sogenannten Bundes-Durchschnittskostensätze (B-DKS) rechnerisch ermittelt.

Problemstellung

Das System der B-DKS stellt mit der Bildung von Bundesdurchschnittskosten als Orientierungsmaßstab für die Kostenkalkulation der Maßnahmen ein Regulativ für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar. Es müsste zugleich sichergestellt werden, dass Tarifverträge nicht als unwirtschaftlich gelten, so wie dies in anderen Bereichen des Sozialgesetzbuches bereits der Fall ist. In seiner derzeitigen Ausgestaltung hat das System des B-DKS allerdings mehrfach negative Folgen für die Arbeitsbedingungen des Weiterpersonals und besondere Weiterbildungsbedarfe. Die B-DKS werden „rückblickend“ auf der Grundlage der vergangenen zwei Jahre berechnet. Dadurch werden aktuelle Preis- und Lohnentwicklungen, wie auch kommende Kosten nicht abgebildet. Maßnahmenträger, die ihr Personal tariflich oberhalb des Mindestlohns in der Weiterbildung vergüten, landen mit ihren Kostenkalkulationen fast zwangsläufig oberhalb des mit dem B-DKS gebildeten Durchschnittswerts. In der jetzt geltenden Systematik des B-DKS werden gute Arbeitsbedingungen für tariflich (auf höherem Niveau als dem Mindestlohn Weiterbildung) vergütetes Personal und gute Qualität ausgebremst. Tarifgebundene Bildungsträger werden gegenüber nicht tarifgebundenen Bildungsträgern benachteiligt.

Empfehlungen

Die Berechnung der B-DKS sollte wieder jährlich erfolgen. Es muss nachvollziehbar sein, dass Gutscheinmaßnahmen, die oberhalb des B-DKS liegen und nach sorgfältiger Prüfung durch FKS zugelassen wurden, in die Ermittlung des B-DKS einfließen.

Die Regularien zur Berechnung müssen zwingend die allgemeine Preisentwicklung sowie die Entwicklung von Löhnen und Gehältern im Bereich der beruflichen

Erwachsenenbildung berücksichtigen. Tarifliche Entlohnungen sind grundsätzlich zu refinanzieren. Wenn Bildungsträger aufgrund der tariflichen Entlohnung ihrer Beschäftigten den B-DKS bei der Maßnahmenzulassung überschreiten, so ist dies bei der Genehmigung durch FKS bzw. Zustimmung zur Kostenüberschreitung regelhaft anzuerkennen.

Die Bundesagentur für Arbeit verpflichtet alle Maßnahmenträger auf die B-DKS als zentrale Kalkulationsgrundlagen ihrer Maßnahmenplanung. Deshalb muss sie die Verfahren und Ergebnisse der turnusmäßigen Berechnung des B-DKS transparent machen.

4.2

Kostenzustimmung der Bundesagentur für Arbeit – Der Operative Service Sachsen-Anhalt

Problemstellung

Die Zulassung von Maßnahmen wird durch die Fachkundigen Stellen ausgesprochen. Insofern allerdings der Preis einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung den jeweiligen B-DKS um mehr als 25 Prozent übersteigt, muss die Kostenzustimmung bei der Bundesagentur für Arbeit eingeholt werden. In der BA ist hierfür der Operative Service in Sachsen-Anhalt tätig. Nach Bewertung und Dokumentation übermittelt der Operative Service in Sachsen-Anhalt das Ergebnis an die Fachkundige Stelle. Diese erteilt im Fall einer Kostenzustimmung das Zertifikat.

Mit diesem Kostenzustimmungsverfahren wird bezweckt, dass sich der Staat die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Maßnahmen selbst vorbehält, deren Kostensätze den B-DKS deutlich überschreiten, statt sie wie sonst den Fachkundigen Stellen zu überlassen. Eine darüberhinausgehende Prüfung dieser Maßnahme findet nicht statt, sondern bleibt ausschließlich der Fachkundigen Stelle überlassen.

Das Kostenzustimmungsverfahren ist vielfältiger Kritik ausgesetzt:

- Das Verfahren erfordert vom Bildungsträger den Einsatz erheblich mehr personeller, administrativer und finanzieller Ressourcen und kann schon deshalb nicht durch alle Träger bedient werden.
- Die Dauer des Verfahrens kann sehr unterschiedlich ausfallen. Verlässliche Aussagen werden im Voraus nicht getroffen, so dass die Maßnahmenzulassung zeitlich kaum (voraus)planbar ist. Regelmäßig musste man in der Praxis von zumindest sechs Wochen Dauer ausgehen. Auf dem Bildungsträgertreffen der BA 2024 wurde auf Anfrage von einer Dauer des Kostenzustimmungsverfahrens von damals im Schnitt sogar neun Wochen berichtet. Die BA begründete dieses vor allem mit einem hohen Krankenstand über einen längeren Zeitraum. Für Bildungsträger bedeutet das in der Planung des Zulassungsverfahrens lange Vorlaufzeiten, lange Zeiten des Wartens und ungewöhnlich hohe Risiken in Bezug auf den Ausgang.
- Das Verfahren selbst ist für die Fachkundigen Stellen und die Bildungsträger wenig transparent. Z. B. wird bei Antragseingang nicht mitgeteilt, wann voraussichtlich mit der Bearbeitung des Antrages zu rechnen ist. Es gibt keine zwischenzeitlichen Sachstandsmeldungen. Es scheint auch keine einheitlichen Vorgaben über das Vorgehen der verschiedenen Prüfer*innen zu geben. Nach vorliegenden Erfahrungen hat der Bildungsträger die Gelegenheit, einmal nachzubessern – aber oft sehr kurzfristig.

Empfehlungen

Das Kostenzustimmungsverfahren durch den Operativen Service Sachsen-Anhalt ist in der vorliegenden Form abzuschaffen und den Fachkundigen Stellen zu überlassen. Der Mehrwert für die Überwachung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist derart gering, dass es den personellen und administrativen Aufwand bei der BA sowie die Behinderung oder Verzögerung der Maßnahmenzulassungen für die Bildungsträger und örtliche Bedarfsträger nicht rechtfertigt.



5.

Gruppengröße

Problemstellung

Die Mindestgruppengröße von 12 Teilnehmenden hat ihre Berechtigung als kalkulatorische Größe zur Berechnung des B-DKS, ist in ihrer starren Handhabung bei der Zulassungspraxis aber zum großen Hindernis für die regionale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geworden. Es entstehen regelmäßig Angebotslücken, weil die Mindestgruppengröße nicht erreichbar ist und Angebote nicht zustande kommen (z. B. Beschäftigtenförderung für mittelständische Unternehmen, Weiterbildungen in gewerblich-technischen Berufsbildern, in Lehrwerkstätten zur beruflichen Orientierung, Kompetenzfeststellung und Eingliederung). Der demographische Wandel wird dieses Problem absehbar verschärfen. Typisch sind Ausfälle im ländlichen Raum. Speziell zugeschnittene Angebote, z. B. für besondere Zielgruppen, kommen erst gar nicht zustande. Aufeinander aufbauende Qualifizierungen, wie insbesondere solche mit Teilqualifikationen (TQ), reißen in der Förderpraxis ab, wenn für Folge-TQs Teilnehmende fehlen und die aufbauende Qualifizierung nicht mehr angeboten wird.

Eine Unterschreitung der Mindestgruppengröße ist im Rahmen der Zulassung zwar grundsätzlich möglich, dies erhöht jedoch die Komplexität der Zulassung. Damit steigt die Fehleranfälligkeit im Prozess und folglich die Kosten der Zulassung. Insbesondere kleinere Träger sehen deshalb von einer Zulassung mit Ausnahmetatbeständen bei der Gruppengröße regelmäßig ab.

Empfehlungen

Im Zulassungsgeschehen muss die Gruppengröße dringend flexibilisiert werden. Es muss leichter möglich sein, Kleingruppen auf den Weg zu bringen, um besonderen Rahmenbedingungen, wie z. B. des ländlichen Raums, oder Besonderheiten des Angebots (etwa modulare Qualifizierung mit TQ) Rechnung zu tragen.



6.

**Schlankere
Verfahren**

6.1

Zertifikate

Problemstellung

Die AZAV-Empfehlungen für mehr Transparenz bei der Zertifikatserstellung hatten das Ziel, die Zulassungen der verschiedenen FKS zu standardisieren und so den Umgang mit den Maßnahmezertifikaten für alle Beteiligten gleichermaßen transparent zu gestalten. Die konkreten Regelungen verursachten jedoch viel unnötige und hinderliche Bürokratie.

Vorgaben zur exakten Ausweisung von Stundenangaben im Maßnahmezertifikat können dazu führen, dass Maßnahmen mit ansonsten identischen Inhalten mehrfach zugelassen werden müssen, wenn sich die tatsächlich durchgeführten Stunden (z. B. aufgrund örtlicher Gegebenheiten oder individueller Anpassungen) von den im Zertifikat zugelassenen Stunden unterscheiden.³ Das führt dazu, dass Bildungsträger für jede Variante einer Maßnahme mit abweichender Stundenzahl ein separates Zulassungsverfahren durchlaufen müssen, selbst wenn die Inhalte ansonsten identisch sind. Außerdem müssen Träger- wie auch Maßnahmezertifikate neben Namen und Anschrift des Trägers auch alle (fachbereichsbezogenen) Standorte – einschließlich temporäre Standortlisten.⁴ Das führt in der Praxis dazu, dass bei der An- oder Abmeldung von Standorten nicht nur das Trägerzertifikat, sondern auch alle betroffenen Maßnahmezertifikate geändert werden müssen. Dabei wird insbesondere bei Maßnahmen, die keine spezifischen Anforderungen an Räumlichkeiten stellen (wie z. B. Eignung der Ausbildungsstätte), von der Fachkundigen Stelle lediglich geprüft, ob sie im Trägerzertifikat für den jeweiligen Fachbereich zugelassen sind. Jede Änderung des Zertifikates ist anzuzeigen und zieht i. d. R. Änderungsbescheide nach sich. So potenzieren sich Prüf- und Verwaltungsprozedere.

3 Nach der Regelung zu Ordnungsnummer 13 (Gesamtstunden der Maßnahme/Unterrichtsstunden) der AZAV-Empfehlungen ist auf dem Maßnahmenzertifikat die konkrete Anzahl von Maßnahme- bzw. Unterrichtsstunden aufzuführen. Ordnungsnummer 14 regelt, dass die konkrete Anzahl von Wochen und sogar Stunden im Maßnahmenzertifikat aufzuführen ist, in denen Maßnahmen im Betrieb stattfinden.

4 siehe Regelung zur Ordnungsnummer 19 (Standortanlage) der AZAV-Empfehlungen.

Empfehlungen

Bei den Vorgaben zur Angabe von Stunden im Maßnahmenzertifikat müssen dringend Spielräume geschaffen werden. Wir plädieren für eine Flexibilisierung bei der Durchführung der Maßnahmen im Bereich von +/-10 Prozent.

Sofern für die Durchführung der Maßnahme keine besonderen Anforderungen an den Standort gestellt sind (z. B. Ausbildungszulassung der Kammer), wird im Maßnahme-Zertifikat unter Ordnungsnummer 19 auf die Standortanlage des Trägerzertifikates verwiesen.

Um die Kosten- und Verwaltungsaufwände bei Änderungen der Standorte deutlich zu reduzieren, schlagen wir weitergehend vor, dass ein bundeseinheitliches, digitales Standortregister geschaffen wird, auf das die FKS zugreifen können. Damit könnte auf die gesonderte Anlage im Zertifikat verzichtet werden. Änderungsmeldungen für Standorte wären einfacher und kostengünstiger durchzuführen.

6.2 Nachweisführungen

Problemstellung

Die Nachweisführung für kalkulatorische Kosten ist nicht angemessen. So sind z. B. für die Raumkosten Mietverträge und Nebenkostenabrechnungen vorzulegen. Diese sind dann auf die Nutzungsdauer der Räumlichkeiten innerhalb der Maßnahme zu verteilen, ein prozentualer Ansatz anhand betriebswirtschaftlicher Auswertungen ist nicht zulässig. Dabei machen die Raumkosten mittlerweile in vielen Kalkulationen weniger als 5 Prozent aus, weil die Raumkosten, die für die Vorhaltung (Wochenenden, Urlaub, betriebliche Phasen) anfallen, gar nicht auf die Maßnahme umgelegt werden dürfen. Bürokratischer Verfahrensaufwand und Nutzen stehen in keinem Verhältnis.

Empfehlungen

Das Verfahren der Kalkulation des Maßnahmepreises einschließlich der Nachweisführung ist stark zu vereinfachen. Es bedarf für die einzelnen Kostenarten möglichst einheitliche, für alle FKS verbindliche Schwellenwerte („Pauschalen“), die auf Erfahrungswerten beruhen und deshalb durch die FKS prüfungs- und nachweisfrei gehalten werden.

6.3

Maßnahmen ohne Berufskennziffer

Problemstellung

Maßnahmen, die keiner Berufskennziffer zugeordnet werden können, fallen unter den Schwellenwert, der als Kostenrichtwert der BA für solche Maßnahmen angesetzt wird.

Wird dieser überschritten, sind die Träger direkt auf ein Kostenzustimmungsverfahren angewiesen, der 25-prozentige Entscheidungsspielraum der FKS greift hier nicht.

Empfehlungen

Nach Wegfall von Berufskennziffern werden Maßnahmen analog zum Verfahren bei der Überschreitung des B-DKS durch die FKS geprüft und zugelassen.



7.

**Rahmen-
bedingungen
verbessern**

7.1

Überfachliche Schlüsselkompetenzen fördern

Problemstellung

Bei der Zulassung von Weiterbildungen ist eine Berufsfeldzuordnung erforderlich. Dies ist ein Hemmschuh, wenn Weiterbildungen im Schwerpunkt überfachliche Kompetenzen vermitteln sollen und sich an Teilnehmende aus unterschiedlichen Berufen richten.

Empfehlungen

Maßnahmen zur Vermittlung von überfachlichen Kompetenzen wie Nachhaltigkeit, Digitalisierung, Umweltschutz und Projekt- bzw. Teamarbeit müssen ohne Berufsfeldbezug zugelassen werden können, da diese Inhalte in den Standardberufsbildpositionen aufgenommen wurden und daher für alle Ausbildungsordnungen Relevanz haben. Sie müssen ohne konkreten Berufsbezug zulassungsfähig sein, um die Teilnahme von Personen unterschiedlicher Professionen an einer Schulung zu ermöglichen.

7.2

Ausschlussfrist streichen

Problemstellung

Gesetzlich ist aktuell ausgeschlossen, dass eine geförderte Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (gem. § 82 Abs. 1 SGB III) nahtlos an eine vorherige anschließt. Eine erneute Förderung ist erst nach Ablauf von zwei Jahren möglich. Diese Regelung hat sich in vielerlei Hinsicht als zu starr und unflexibel erwiesen. Berufliche Anforderungen verändern sich zusehends schneller und bedürfen zeitnaher Qualifizierungen. In der Förderpraxis werden außerdem verstärkt modulare Weiterbildungen in kürzeren zeitlichen Abständen zu bereits durchgeführten Weiterbildungen benötigt. Die zweijährige Ausschlussfrist läuft dem zuwider.

Empfehlungen

Es erfolgt eine gesetzliche Anpassung, bei der die Ausschlussfrist ersatzlos gestrichen wird.

7.3

AZAV-Beirat

Bei der Bundesagentur für Arbeit ist ein AZAV-Beirat nach SGB III § 182 eingerichtet. Dieser hat die wichtige Aufgabe, Empfehlungen für die Praxis der Anerkennung und Zulassung von Trägern und Maßnahmen auszusprechen, die als Prüfungsrichtlinien für die FKS zu verstehen sind.

Der Beirat hat elf Mitglieder und setzt sich aus je einer Vertretung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, der Sozialpartner, der Bildungsverbände, der Verbände privater Arbeitsvermittler, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Akkreditierungsstelle sowie zwei unabhängigen Expert*innen zusammen.

Problemstellung

Aufgrund kaum vorhandener Daten agiert der Beirat überwiegend ohne empirische Basis und muss sich permanent über aufwändige Anhörungsverfahren einen Überblick über das Zulassungsgeschehen erarbeiten. Um das Zulassungsgeschehen und die Stimmigkeit in der Gesamtarchitektur der Qualitätssicherung im Rahmen der AZAV bewerten zu können, benötigt der Beirat eine bessere Faktenlage (v.a. verlässlichen Zugang zu statistischen Daten zur Zulassung) und eine eigene Geschäftsstelle. Es besteht zudem Klärungsbedarf hinsichtlich der Rolle der BA, die dem Beirat selbst zwar nicht angehört, jedoch de facto die Geschäftsstellenfunktion für den Beirat und damit hinsichtlich Erstellung der Tagesordnung, Einreichung von Vorlagen und Steuerung von Anliegen erheblichen Einfluss auf ihn ausübt.

Empfehlungen

Es ist eine unabhängige Geschäftsstelle für den AZAV-Beirat zu schaffen, die institutionell außerhalb der BA verortet ist. Denkbar ist z. B. eine Ansiedelung bei der Knappschaft Bahn See oder dem BiBB. Die Geschäftsstelle sollte auch für die Erhebung und Aufbereitung der Zulassungsstatistik zuständig sein.

Um die Daten- und Faktenlage über das Zulassungsgeschehen zu verbessern, ist die Zulassungsstatistik durch weitere Indikatoren auszubauen. Diese sind transparent zugänglich zu machen.

Die Zusammensetzung des Beirats bleibt mit Modifikationen erhalten: So wird die BA mit beratender Rolle in dem Gremium beteiligt und soll gegenüber dem Gremium berichtspflichtig sein. Die DAkKS gehört dem Gremium nicht länger an (s. u.). Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege wird einen Sitz erhalten, um die Belange der freigemeinnützigen Maßnahmenträger zu vertreten. Die Berufung der zwei unabhängigen Expert*innen erfolgt zukünftig nach Konstituierung und auf Vorschlag des Beirates.

7.4

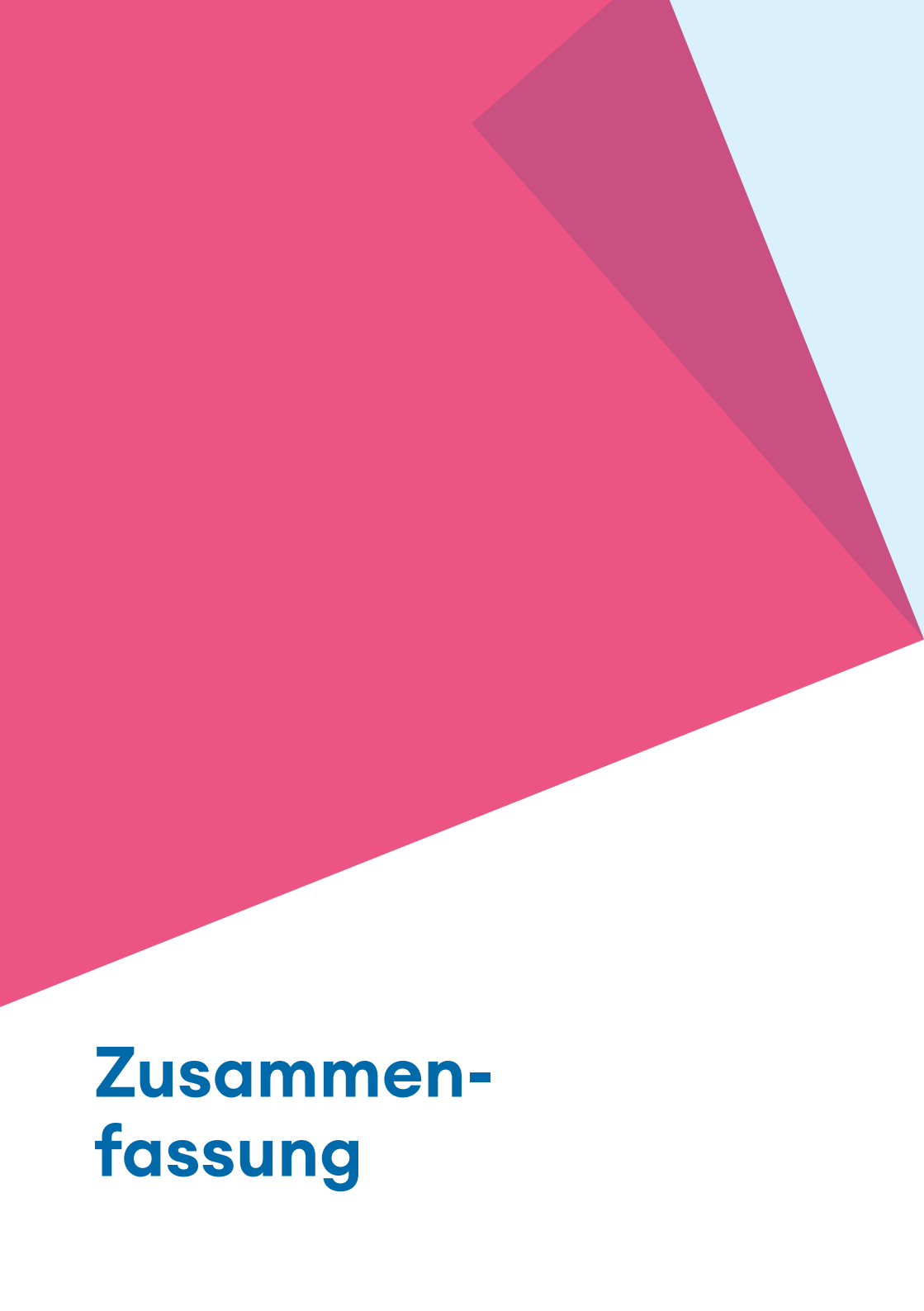
Rolle der DAkKS

Problemstellung

Einen entscheidenden Anteil am übermäßigen bürokratischen Aufwand im System der Träger- und Maßnahmenzulassung haben die Anforderungen und Auflagen, die regelmäßig durch die DAkKS an die Fachkundigen Stellen weitergereicht werden und mit denen ein sich selbstreferentiell entwickelndes bürokratisches System entstanden ist – gekennzeichnet durch übermäßige Detailgenauigkeit und z. T. erheblicher fachliche Distanz der Auflagen zum Feld der Arbeitsförderung.

Empfehlung

Eine Akkreditierung der Fachkundigen Stellen durch die DAkKS ist nicht per se zwingend erforderlich, sondern erst im Jahr 2012 neu eingeführt worden. Die Rolle der Fachaufsicht ist zu klären.



Zusammen- fassung

Die AZAV (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung) wurde 2012 eingeführt, um die Qualität und Effizienz der Arbeitsförderung nach SGB II und III zu sichern. Sie regelt den Zugang zur öffentlichen Arbeitsförderung für Träger und Maßnahmen und setzt qualitative Mindeststandards. Die AZAV bildet eine wesentliche Grundlage für die Zulassung von Maßnahmen mit Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen (AVGS) und Bildungsgutscheinen (BGS). In der Umsetzung der AZAV in den vergangenen Jahren haben sich jedoch hohe, teilweise unnötige bürokratische Hürden und Belastungen, falsche Regelungen im Detail und strukturelle Fehlsteuerungen gezeigt.

Ein zentrales Kriterium für die Qualität der Arbeitsfördermaßnahmen ist das eingesetzte Lehr- und Betreuungspersonal. In der Weiterbildungsbranche gibt es viele gut qualifizierte, aber lediglich gering vergütete Arbeitnehmer*innen. Gute Arbeitsbedingungen für das Lehr- und Betreuungspersonal werden durch die AZAV aktuell nicht befördert, sondern behindert. Vielmehr müssen Träger wie oben dargelegt hinderlichen Rahmenbedingungen der AZAV entgegenwirken, wenn sie als engagierte Arbeitgeber für gute Arbeitsbedingungen sorgen wollen.

Eine Weiterentwicklung der AZAV ist daher dringend geboten. Vertreter*innen von Gewerkschaften, Arbeitskammern und gemeinnützigen Weiterbildungsträgern fordern einen aktuellen Diskurs über eine Reform der AZAV und haben gemeinsam konkrete Vorschläge für eine verbesserte Praxis zusammengestellt.

Zulassung und Prüfungen

Die Trägerzulassung ist ein sinnvolles Instrument zur Qualitätssicherung. Sie umfasst die Prüfung der finanziellen, organisatorischen, technischen und fachlichen Leistungsfähigkeit der Träger. Es wird ein dreijähriger Überwachungszyklus empfohlen, wobei jährliche Selbstevaluationen und Qualitätsentwicklungsberichte von den Trägern erstellt werden sollen.

Der bürokratische Aufwand für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen und die Dokumentation ihrer Durchführung ist insgesamt aber viel zu hoch. Zulassungen, Dokumente und Nachweise sind bei unterschiedlichen Stellen mehrfach einzureichen, was die Effizienz beeinträchtigt. Es wird vorgeschlagen, den Prüfaufwand zu reduzieren, indem bereits getroffenen Erleichterungen in der Träger- und Maßnahmenzulassung auf andere Berufsfelder ausgeweitet werden.

Zur Begrenzung des Prüfaufwandes und zum Bürokratieabbau sind außerdem die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen. Es sollte eine digitale Plattform zum Hochladen digitaler Prüfberichte bereitgestellt werden, von der diese durch die unterschiedlichen Prüfinstanzen abgerufen werden können. Fachkundige Stellen

sollten digitale Standortregister einführen, um Änderungen bei den Träger- und Maßnahmenzertifikaten unbürokratisch abzubilden.

Personal in der Weiterbildung

Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist dringend erforderlich. Es soll zudem ein Mindesthonorar von Honorarbeschäftigten eingeführt werden, dessen Niveau sich an der Entlohnung für die tariflich vergüteten, fest angestellten Beschäftigten orientiert.

Bundes-Durchschnittskostensätze (B-DKS) **und Kostenzustimmungsverfahren**

Das derzeitige System der B-DKS berücksichtigt relevante Kosten, insbesondere für tariflich vergütetes Personal, nicht ausreichend. In der jetzt geltenden Systematik bedeutet der B-DKS eine systematische Deckelung, die prekäre Arbeitsbedingungen in den Maßnahmen der Weiterbildung fördert und die Weiterbildungsqualität beeinträchtigt.

Die Berechnung der B-DKS sollte zukünftig jährlich erfolgen und transparenter gestaltet werden. Die Berechnung der B-DKS muss die allgemeine Preisentwicklung sowie die Entwicklung von Löhnen und Gehältern im Bereich der beruflichen Erwachsenenbildung berücksichtigen. Tarifgebundene Bildungsträger dürfen nicht länger benachteiligt und tarifliche Arbeitsbedingungen nicht unterhöhlt werden: Tarifliche Entlohnungen sind grundsätzlich zu refinanzieren. Wenn Bildungsträger aufgrund der tariflichen Entlohnung ihrer Beschäftigten den B-DKS bei der Maßnahmenzulassung überschreiten, so ist dies bei der Genehmigung durch FKS bzw. Zustimmung zur Kostenüberschreitung regelhaft anzuerkennen.

Die neue Bundesregierung muss schnellstmöglich das Bundestariftreuegesetz auf den Weg bringen, das die Vergabemaßnahmen in der Arbeitsförderung erfasst, und sie muss sicherzustellen, dass sich die Bundestariftreueregelung auch auf die zugelassenen Maßnahmen nach AZAV erstreckt.

Beim Kostenzustimmungsverfahren durch den Operativen Service Sachsen-Anhalt stehen Aufwand und Nutzen im Hinblick auf die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in keinem guten Verhältnis. Das Verfahren sollte daher in seiner bisherigen Form abgeschafft und die Aufgabe den Fachkundigen Stellen übergeben werden.

Rahmenbedingungen verbessern

Ausschlussfrist streichen: Die zweijährige Ausschlussfrist für geförderte Weiterbildungen sollte abgeschafft werden. Berufliche Anforderungen verändern sich zunehmend schneller und bedürfen zeitnaher Qualifizierungen.

Passgenaue Weiterbildungen erleichtern: Weiterbildungen, die auf konkrete Unternehmensbedarfe zugeschnitten sind, werden durch die AZAV in ein viel zu enges Korsett geschnürt. So reiben sich in der Beschäftigtenqualifizierung Anforderungen aus der betrieblichen Praxis, wie z. B. der Bedarf nach kleinen Gruppengrößen oder flexiblen Durchführungsterminen, immer wieder mit den Vorgaben der AZAV. Es braucht konkrete und detaillierte Vorschläge, wie die Regelungen der AZAV flexibler und praxisgerechter gestaltet werden können. Es sollte geprüft werden, ob angesichts der Dynamik der Transformation der Arbeitswelt und des Ziels einer gestärkten Beschäftigtenqualifizierung noch weitergreifende Lösungen in der AZAV gefunden werden müssen.

Über alle Weiterbildungen hinweg gilt: Überfachliche, in der Arbeitswelt von morgen immer stärker gefragte Schlüsselkompetenzen wie z. B. Nachhaltigkeit und Digitalisierung müssen zukünftig leichter als Bildungsinhalte gefördert werden können.

AZAV-Beirat

Der Beirat hat die wichtige Aufgabe, Empfehlungen für die Praxis der Zulassung von Trägern und Maßnahmen auszusprechen, sollte aber zukünftig unabhängiger insbesondere von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) agieren können und besser in die Praxis des Zulassungsgeschehens eingebunden werden. Dafür ist die Rolle der Bundesagentur für Arbeit im Beirat klarer zu definieren. Dafür kann es sinnvoll sein, den Beirat in eine Servicestelle zu überführen.

Rolle der DAkkS

Die Zuständigkeit der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) für die Akkreditierung der Fachkundigen Stellen sollte überdacht werden, um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren.

Impressum

V.i.S.d.P.

ver.di Bundesverwaltung
Bereich Weiterbildungspolitik
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

DAA-Stiftung Bildung und Beruf
Referat Bildungspolitik und -förderung
Alter Teichweg 19
22081 Hamburg

Redaktion

Reinhard Domurath
inab – Ausbildungs- und Beschäftigungs-
gesellschaft des bfw mbH
domurath.reinhard@inab-jugend.de

Tina Hofmann
ver.di Bundesverwaltung
tina.hofmann@verdi.de

Dr. Roman Jaich
ver.di Bundesverwaltung
roman.jaich@verdi.de

Dr. Alexandra Krause
Arbeitnehmerkammer Bremen
a.krause@arbeitnehmerkammer.de

Olaf Rother
Internationaler Bund
ib-training@ib.de

Dr. Till Werkmeister
DAA-Stiftung Bildung und Beruf
till.werkmeister@daa-stiftung.de

Wir danken Mario Patuzzi vom
DGB Bundesvorstand für zahlreiche
inhaltliche Anregungen.

Gestaltung
4s-design.de

September 2025

