

## Stellungnahme zum Entwurf einer Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)

### Vorbemerkung

Der Paritätische legt folgende Maßstäbe an die Beurteilung des vorliegenden Verordnungsentwurfs an:

Die Verordnung soll berücksichtigen,

1. dass die Regelungen zur Träger- und Maßnahmenzulassung nicht länger auf einen eng begrenzten Bereich von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen beschränkt sind, sondern zukünftig die Grundlage für alle Arbeitsfördermaßnahmen nach dem SGB II und III sind. Daraus folgt, dass die Besonderheiten von spezifischen Fördermaßnahmen für arbeitsmarktfremde Personen, die von den Jobcentern betreut werden, beachtet werden müssen.
2. dass an der Umsetzung dieser Maßnahmen in vielen Fällen spezialisierte Träger beteiligt sind, die über die Rechtskreise des SGB II und III hinausgehende, übergreifende Hilfeansätze realisieren. Daher muss die vorhandene Vielfalt von Trägern und Ansätzen berücksichtigt werden.
3. dass dem unnötigen Aufbau von Bürokratie und weiteren Kostenbelastungen entgegengewirkt wird;
4. dass eine Wettbewerbsverzerrung innerhalb der Trägerlandschaft zulasten kleinerer Träger zu vermeiden ist.

Der Paritätische nimmt zu diesen Einzelregelungen wie folgt Stellung:

### § 2 Trägerzulassung

Der Verordnungsentwurf eröffnet den fachkundigen Stellen zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit eines Trägers die Möglichkeit, beliebig viele **Angaben und Nachweise** von den Trägern abzuverlangen (§ 2 Abs. 1 S. 2 und 3 AZAV-E).

Der Paritätische plädiert dafür den Zusatz „insbesondere“ zu streichen, um einen abschließenden Katalog notwendiger Angaben und Nachweise zu erhalten. Dies dient der Vermeidung zusätzlichen bürokratischen Aufwandes und unkalkulierbarer Anforderungen an die Träger. Für die Leistungserbringer soll ein klarer, berechenbarer Rahmen zur Nachweisführung geschaffen werden.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 des Verordnungsentwurfs soll der Träger die Eignung – all - seiner **Räumlichkeiten** darstellen. In der AZAV ging es nur um die Einrichtung und Gestaltung der Unterrichtsräume. Der Paritätische hält es für sachgerecht, dass die Träger die Eignung derjenigen Räumlichkeiten nachweisen müssen, die unmittelbar für die Maßnahmendurchführung benötigt werden. Damit werden z. B. in die Prüfung auch Räume zur Beratung der Teilnehmenden oder Sanitäreinrichtungen einbezogen.

Gleichzeitig wird ein zusätzlicher Darlegungs- und Prüfungsaufwand etwa zur Ausstattung von Lagerräumen oder EDV-Büros vermieden.

Der Verordnungsentwurf verlangt den Trägern - anders als die AZWV - nicht nur die Ausrichtung an den Entwicklungen des Arbeitsmarkts, sondern auch am Ausbildungsmarkt ab, um ihre Maßnahmen zu konzipieren und umzusetzen. Dementsprechend wird die Berücksichtigung des **Ausbildungs- und Arbeitsmarkts** verlangt (§ 2 Abs. 2 S. 1 u. 2 AZAV-E). Der Paritätische spricht sich dafür aus, die Entwicklungen des Ausbildungsmarktes nur von solchen Trägern einzufordern, die in ihren Maßnahmen Jugendliche auf eine Berufsausbildung vorbereiten bzw. darin begleiten. So ist z.B. für Träger von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen die Ausrichtung am lokalen Ausbildungsstellenmarkt von essentieller Bedeutung, während es für Träger etwa von suchttherapeutisch ausgerichteten Beschäftigungsprojekten für Erwachsene nicht notwendig ist, sich mit den Details des lokalen Ausbildungsstellenmarkts (z. B. Schulabgängerzahlen, Angebote des Übergangssystems) zu befassen.

Laut Verordnungsentwurf sollen Träger Nachweise und Angaben zur **pädagogischen Eignung all ihrer Fachkräfte** liefern (§ 2 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 AZAV-E). Damit wird eine pädagogische Eignung und die entsprechende regelmäßige Fort- und Weiterbildung nicht wie noch gem. AZWV nur von den Beratungs- und Lehrkräften eingefordert, sondern auch von allen anderen Fachkräften, die in der Arbeitsförderung tätig sind. Dazu gehören etwa auch QM-Beauftragte, Projektmanager oder Verwaltungskräfte. Der Paritätische hält diese Erweiterung für nicht sinnvoll und plädiert für die Beibehaltung der bisherigen Regelung.

Die Trägerzulassung soll wie bisher u. a. daran geknüpft werden, dass die Träger **Bewertungen von Teilnehmenden und Betrieben** einholen. Der Paritätische regt an, auf die Einschränkung zu verzichten, dass es sich dabei immer um Bewertungen von *ehemaligen* Teilnehmenden und Betrieben handeln muss (§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 und Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AZAV-E). Es erweist sich in der Praxis häufig als schwierig, ausreichende Rückläufe bei Befragungen von arbeitsmarktfernsten Personen zu erzielen, wenn diese erst nach Ablauf eines halben Jahres im Anschluss an die Maßnahme durchgeführt werden können. Alternativ sollte auch ermöglicht werden, die Teilnehmenden auch während des Maßnahmenverlaufs oder unmittelbar am Ende der Maßnahme zu befragen. Außerdem ist im Hinblick auf die neu hinzukommenden Maßnahmen aus dem SGB II zu berücksichtigen, dass die Teilnehmenden meist zugewiesen werden und nicht durchgängig freiwillig an den Maßnahmen teilnehmen. Die Auswirkungen dieser Zuweisungspraxis auf die Bewertung der Ergebnisse von Teilnehmerbefragungen müssen die fachkundigen Stellen entsprechend berücksichtigen.

§ 2 Abs. 4 AZAV-E benennt die Anforderungen an ein **System zur Sicherung der Qualität** als wesentliche Voraussetzung der Trägerzulassung. Der Paritätische begrüßt die Regelungen. Sie stellen einerseits die Anschlussfähigkeit für unterschiedliche QM-Konzepte, die sich in der Praxis der Träger bewährt haben sicher, schaffen andererseits aber auch verbindliche gemeinsame Grundlagen. Der Verband plädiert allerdings dafür, es den Trägern freizustellen, ob sie für die Steuerung der fortlaufenden Prozesse auf **Kennzahlen oder auf Indikatoren** zurückgreifen (§ 2 Abs. 4 S. 2 Nr. 4 AZAV-E), so wie dies auch die bisherige AZWV ermöglicht hat (§ 8 Abs. 4 S. 2 Nr. 9 AZWV). So kann z. B. für die Beurteilung der

Qualität der Zusammenarbeit mit Betrieben ein sinnvoller Indikator die regelmäßige Bereitstellung betrieblicher Praktikumsplätze sein, während die kennzahlenbasierte Bewertung durch Betriebe (etwa in Form von Skalenbewertungen auf einer Skala von 1-6) weniger aussagekräftig ist. Häufig sind die Begriffe in der Anwendung der Praxis aber nicht trennscharf zu unterscheiden. Dies spricht ebenfalls dafür, beide zuzulassen. Des Weiteren spricht sich der Paritätische dafür aus, **Gruppensertifizierungen** wie sie z.B. nach der DIN ISO möglich sind, als Grundlage eines geeigneten Systems zur Sicherung der Qualität anzuerkennen. Bei der Gruppensertifizierung können Nachteile von kleineren Trägern gegenüber großen bundesweit agierenden Trägern ausgeglichen werden, indem sie sich für den Aufbau und die Entwicklung eines Systems zur Sicherung der Qualität zusammenschließen.

Die Träger haben ein **Leitbild** zu dokumentieren, das auf die Eingliederung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt gerichtet ist (§ 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 AZAV-E). Der Paritätische kritisiert diese Regelung. Sie stellt einen viel zu weitreichenden Eingriff in das Selbstverständnis der Träger dar. Denn nicht alle Träger, die Arbeitsfördermaßnahmen anbieten, legen den Schwerpunkt ihres Leitbildes auf die Eingliederung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt: Frauenprojekte, Suchthilfeträger, Gehörloseninitiativen u. a. Träger, die Arbeitsfördermaßnahmen nur als kleineren Teil ihres Tätigkeitsspektrums anbieten, sollten nicht gezwungen werden, ihr Leitbild an der Eingliederung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt auszurichten. Der Paritätische hält die bisherige Regelung der AZWV, dass es sich um ein kundenorientiertes Leitbild handeln muss, für absolut ausreichend.

Der Verordnungsentwurf benennt das Erfordernis für Träger, ihr System zur Sicherung der Qualität durch die **kontinuierliche Zusammenarbeit mit Dritten** fortzuentwickeln (§ 2 Abs. 4 S. 2 Nr. 8 AZAV-E). Der Paritätische hält zwar die Weiterentwicklung für selbstverständlich, sieht aber keine zwingende Notwendigkeit dafür, dass sie durch die Zusammenarbeit mit Dritten, d. h. externen Partnern zu erfolgen hat. Um Fortschritte in der Konzeption und bei der Umsetzung ihres QM-Systems zu erzielen, können Träger am besten selbst entscheiden, ob und zu welchem Zeitpunkt sie dafür auf externe Partner zurückgreifen.

Der Paritätische hält es für zeitgemäß und zielführender, anstelle eines **Beschwerdemanagements** (§ 2 Abs. 4 S. 2 Nr. 9 AZAV-E) vom Verbesserungs-, Ideen oder Feedbackmanagement zu sprechen.

Die Regelung in § 2 Abs. 7 AZAV-E geht auf die **Besonderheiten von Trägern** ein, **die auf dem Gebiet der Arbeitsmarktförderung noch nicht tätig** sind und eröffnet für sie die Möglichkeit, gegenüber den fachkundigen Stellen darzulegen, wie sie die Anforderungen der Trägerzulassung erfüllen wollen. In der Begründung sollte klargestellt werden, dass dies auch für bereits in der Arbeitsförderung tätige Träger gilt, die sich zukünftig in bestimmten Maßnahmen engagieren wollen, aber etwa mangels erfolgter Zuschlagerteilung in einer öffentlichen Ausschreibung noch nicht über die notwendigen Räume bzw. das notwendige Personal verfügen können.

### **§ 3 Maßnahmenzulassung**

Laut Verordnungsentwurf wird die Bundesagentur für Arbeit die **durchschnittlichen Maßnahmenkostensätze** jährlich veröffentlichen (§ 3 Abs. 2 AZAV-E). Das wird vom

Paritätischen ausdrücklich befürwortet. Denn in der bisherigen Praxis sind die Bundesdurchschnittskostensätze in der Fort- und Weiterbildung gut gehütete Geschäftsgeheimnisse der Bundesagentur für Arbeit und der fachkundigen Stellen. Dennoch ist zu vermuten, dass einzelne Träger mit guten Kontakten Informationen erhalten und diese zum exklusiven Wettbewerbsvorteil nutzen. An dieser Stelle zukünftig für Transparenz zu sorgen, ist nach Ansicht des Paritätischen äußerst sinnvoll.

Der Verordnungsentwurf benennt die Voraussetzungen, bei denen von einer **Verhältnismäßigkeit der überdurchschnittlichen Maßnahmenkosten** ausgegangen werden kann. So sollen die Besonderheiten der Maßnahmen und die inhaltliche Qualität berücksichtigt werden (§ 3 Abs. 4 AZAV-E). Der Paritätische spricht sich dafür aus, auch die **Bedarfe von Arbeitslosen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen zu beachten**, so wie dies auch der gesetzliche Auftrag gem. § 45 Abs. 1 S. 5 SGB III ist. Außerdem sollen tariflich geregelte Vergütungen berücksichtigt werden.

In der Begründung zu § 3 Abs. 3 AZAV-E wird unzutreffend auf den **kostenmindernden Effekt von Selbstlernmethoden** hingewiesen. Das Beispiel ist unglücklich gewählt, weil der mit diesen Methoden typischerweise verbundene höhere Vorbereitungs- und Nachbereitungsaufwand ausgeblendet bleibt. Außerdem sollen **Praktikumszeiten** nicht Teil der Maßnahmekalkulation sein. Diese Formulierung ist nach Ansicht des Paritätischen zu streichen, denn notwendige Begleit- und Betreuungskosten etwa für die sozialpädagogische Betreuung von benachteiligten Jugendlichen während eines Praktikums müssen dringend berücksichtigt werden.

#### **§ 4 Ergänzende Anforderungen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung**

Nach dem Verordnungsentwurf soll die Zustimmung zu **überdurchschnittlichen Maßnahmenkosten** von den Kriterien eines besonderen arbeitsmarktlichen Interesses der Bundesagentur für Arbeit an der Maßnahme und dem Nachweis überdurchschnittlicher Aufwendungen abhängig gemacht werden (§ 4 Abs. 2 AZAV-E). Der Paritätische spricht sich dafür aus, die Zustimmungsvoraussetzungen zu verändern, damit erreicht werden kann, dass arbeitsmarktpolitisch besonders relevante und qualitativ hochwertige Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen leichter umzusetzen sind. So sollen bei den besonderen personellen Aufwendungen auch tariflich geregelte Vergütungen berücksichtigt werden. Außerdem soll bei Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die von den Jobcentern finanziert werden, auf das arbeitsmarktpolitische Interesse der jeweiligen Jobcenter abgestellt werden, damit deren regionalen Bedarfe angemessen berücksichtigt werden. Für den Wirkungsbereich der Bundesagentur für Arbeit (im Rechtskreis SGB III) sollte der zukünftige Beirat (gem. § 182 SGB III) Empfehlungen zum besonderen arbeitsmarktlichen Interesse aussprechen.

#### **§ 5 Zulassungsverfahren**

Die Bundesregierung ist im Gesetzgebungsverfahren Befürchtungen entgegengetreten, wonach kleinere Träger durch die Träger- und Maßnahmenezulassung benachteiligt werden könnten und hat als Maßnahme zur

Vereinfachung des Prüfaufwandes insbesondere eine Verlängerung der **Dauer für die Trägerzulassung** von drei auf fünf Jahren angekündigt (DRS17/6721). Gemäß § 181 Abs. 5 Satz 2 SGB III i.V. m. § 177 Abs. 3 Satz 2 und 3 und Abs. 4. ist die Trägerzulassung auf längstens fünf Jahre zu befristen. Der Paritätische setzt sich für eine Regelung im Verordnungsentwurf ein, die eine Trägerzulassung für die Dauer von fünf Jahren im Regelfall ermöglicht. Das ist im Hinblick auf den geforderten Bürokratieabbau und sinnvolle Kosteneinsparungen dringend erforderlich. Die Regelung entspräche der Zulassungsdauer der Zertifizierungsstellen, die durch die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS) zugelassen werden. Eine kürzere Befristung der Trägerzulassung sollte nur ausnahmsweise gelten, etwa wenn sich bei der Erstzulassung bereits bevorstehende Umstrukturierungen des Trägers absehen lassen. Darüber hinaus sollten außerdem die Zyklen für die anschließenden Überwachungsaudits verlängert werden. Nach Vorschlag des Paritätischen ist ein sinnvoller Zeitraum zur Überprüfung der Anwendung und Entwicklung des jeweiligen Systems Qualitätssicherung durch die fachkundigen Stellen ein Dreijahreszyklus. In der Zwischenzeit sind von den Trägern jährliche Selbstevaluationen zu erstellen und Qualitätsentwicklungsberichte bei den fachkundigen Stellen vorzulegen. Eine ähnliche Vorgehensweise hat sich z.B. bei der Qualitätssicherung in den Einrichtungen der stationären medizinischen Rehabilitation bewährt. Damit würden einerseits die externe Qualitätssicherung und die kontinuierliche Qualitätsentwicklung der Träger und Maßnahmen gewährleistet und andererseits sich die Kosten der externen Zulassung und Prüfungen in Grenzen halten.

Träger, die bei der Durchführung von Maßnahmen mit **Dritten kooperieren**, müssen sicherstellen, dass diese die Anforderungen der Trägerzulassung erfüllen (§ 5 Abs. 6 AZAV-E). In der Folge müssen alle an der Maßnahmenumsetzung beteiligten Träger über eine Trägerzulassung nach den Bestimmungen dieser Verordnung verfügen. Insbesondere für Träger, die Fördermaßnahmen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende durchführen, kann es angesichts des häufig komplexen und rechtskreisübergreifenden Hilfebedarfs der Teilnehmenden sinnvoll und nötig sein, mit spezialisierten Trägern etwa der Suchthilfe oder Jugendhilfe zusammenzuarbeiten, die mangels Schwerpunkttätigkeit in der Arbeitsförderung jedoch nicht über die Trägerzulassung verfügen. Gleichzeitig muss aber auch der potenziellen Gefahr vorgebeugt werden, dass Träger durch Kooperationen die Zulassungserfordernisse umgehen könnten. Vor diesem Hintergrund plädiert der Paritätische dafür, auf eine derzeit gültige Regelung des Anerkennungsbeirates zurückzugreifen und sie geringfügig zu modifizieren. Danach können von Dritten Maßnahmen oder Maßnahmenteile in einem Umfang von bis zu 20 % (bislang nur 10 % gem. den Empfehlungen des Anerkennungsbeirats gem. AZWV) umgesetzt werden, ohne über die Trägerzulassung verfügen zu müssen.

## **Weitere Bemerkungen**

### **Anerkennungsbeirat**

Anders als die bisher gültige AZWV enthält der Verordnungsentwurf keine Regelungen mehr zum Anerkennungsbeirat (bisheriger § 6 der AZWV). Vielmehr sind entsprechende Regelungen im Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt verankert. Danach ist eine Vertretung freigemeinnütziger Träger im Anerkennungsbeirat nicht vorgesehen, obwohl freie Träger, die einem der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege angehören und

Maßnahmen der Arbeitsförderung umsetzen, unmittelbar von den gesetzlichen Neuregelungen betroffen. Unter dem Dach der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege engagieren sich bundesweit rund 800 freie Träger in Projekten und Maßnahmen der Arbeitsförderung. Freie Träger sind keinesfalls etwa bereits über die Verbände privater Arbeitsvermittler oder die Bildungsverbände vertreten.

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege regen an, eine Vertretung auf Grundlage der vorgesehenen Mitwirkung von unabhängigen Expertinnen bzw. Experten gem. § 182 Abs. 2 Nr.2 zu ermöglichen. Die Vertreterin bzw. der Vertreter der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hätte die Aufgabe, alle Spitzenverbände zu vertreten.

### **Transparente und einheitliche Informationspolitik**

Es gibt bei den verschiedenen fachkundigen Stellen eine unterschiedliche Informationspolitik zu neuen Anforderungen an die Träger- und Maßnahmenzulassung, sei es im Hinblick auf die gesetzlichen Neuregelungen, die Verordnung oder die Empfehlungen des Anerkennungsbeirates. Teilweise werden Informationen auf Veranstaltungen fachkundiger Stellen unter Beteiligung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie der Bundesagentur für Arbeit an zahlende Kunden verkauft. Der Paritätische fordert, die Informationen transparent, zeitnah, unentgeltlich und einheitlich für alle Träger zur Verfügung zu stellen.

### **Einheitliche und transparente Kostenregelung für die Träger- und Maßnahmenzulassung**

Die Kosten der Träger- und Maßnahmenzulassung werden in der Praxis zwischen Trägern und fachkundigen Stellen verhandelt (so etwa im Hinblick auf die Anzahl der Audittage für die Trägerzulassung, oder die Berechnungsgrundlagen wie Anzahl der Mitarbeitenden oder Standorte.) Durch Nachverhandlung lassen sich oft (bis zu 30-prozentige) Rabatte erzielen. Zu verhindern ist eine Besserstellung von bundesweit agierenden Bildungsträgern, die durch hohe Zahlen von Träger- oder Maßnahmezulassungen die Preise durchsetzen können. Der Paritätische fordert, dass einheitliche und transparente Grundlagen für die Ermittlung der Kosten durch die fachkundigen Stellen geschaffen werden.

Berlin, den 12. Januar 2012

*Ansprechpartnerinnen für diese Stellungnahme: Tina Hofmann, Referentin für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Paritätischen und Bogumila Szyja, Geschäftsführerin der PQ-GmbH im Paritätischen*