

Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung Ansatz und erste Erfahrungen

Edgar Sauter

Zusammenfassung

Mitte 2004 ist die „Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung – AZWV“ in Kraft getreten. Im Rahmen der Hartz-Reformen stellt sie ein wichtiges Instrument dar, die Qualitätssicherung und -entwicklung der öffentlich geförderten Weiterbildung neu zu gestalten. Was haben die neuen Verfahren bisher in der Praxis für die Weiterbildungsqualität erbracht? Der Beitrag berichtet über erste Erfahrungen mit dem neuen Ansatz und seiner praktischen Umsetzung.

Rückblick

Im Zuge der „Gesetze über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Reform) wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik neu bewertet; die daraus folgende „Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung“ führte zu einem Systemwechsel in der Weiterbildungsförderung. Vorausgegangen war eine ausgedehnte und zum Teil fundamentale Kritik an der öffentlichen Weiterbildungsförderung und der Weiterbildung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Die wichtigsten Punkte dieser Kritik richteten sich

- auf eine im Vergleich mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten geringe Effizienz und Effektivität von Weiterbildungsmaßnahmen, festgemacht an Eingliederungs- und Verbleibsquoten der Absolventen;
- auf eine wenig transparente Vergabep Praxis von Maßnahmen durch die Arbeitsverwaltung bis hin zu Korruptionsvorwürfen;
- auf eine durch die Arbeitsämter kaum noch zu kontrollierende Weiterbildungsindustrie mit Bildungsanbietern ohne ausreichende Qualitätsanstrengungen sowie
- auf eine unzureichende eigenverantwortliche Beteiligung der potentiellen Teilnehmer/-innen an der Auswahl ihrer Bildungsmaßnahmen und träger.

Um die deklarierten Ziele der Reform – Wettbewerb der Anbieter, Transparenz des Förderns und Qualität der Weiterbildung – zu erreichen, sehen die gesetzlichen Regelungen vor allem drei Instrumente vor:

- die obligatorische Einführung von Qualitätssicherungssystemen bei Bildungsträgern,
- die Einführung von Bildungsgutscheinen für Weiterbildungsteilnehmer/-innen, sowie
- ein neues, Bundesagentur-(sog. BA-)externes Zertifizierungsverfahren für Bildungsträger und -maßnahmen durch Fachkundige Stellen.

Im Rahmen dieser Regelungen wurde die Trennung zwischen Förderungsverfahren einerseits und Zulassungsverfahren andererseits vorgenommen, die sich aus der in der Vergangenheit geäußerten Kritik am bisherigen Verfahren aus einer Hand ergab: Die Zuständigkeit für die finanzielle Förderung und Hilfe des neu eingeführten Instruments des Bildungsgutscheins verblieb bei der Bundesagentur und ihren Einrichtungen; das Zulassungsverfahren für Weiterbildungsträger und -maßnahmen wurde hingegen auf externe Organisationen – die Fachkundigen Stellen – übertragen. Die Einzelheiten dieses Verfahrens regelt die „Verordnung über das Verfahren zur Anerkennung von Fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung – AZWV)“ vom 16. Juni 2004. Organisation und Gestaltung der Qualitätssicherung sowie deren Verfahren einer öffentlich-rechtlichen Steuerung waren Themen einer längeren öffentlichen Diskussion (Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E. 2003).

Ansatz

Die am 1. Juli 2004 in Kraft getretene Verordnung umfasst ein zweistufiges Verfahren zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen, an dem die neuen Akteure Anerkennungsstelle, Anerkennungsbeirat und Fachkundige Stellen beteiligt sind: Zunächst erkennt die Bundesagentur in ihrer Funktion als Anerkennungsstelle juristische Personen als Fachkundige Stellen an (*Akkreditierung*). Diese sind dann ihrerseits berechtigt, Träger und Maßnahmen, die bestimmte Qualitätsanforderungen für die berufliche Weiterbildung erfüllen, zuzulassen (*Zertifizierung*).

Um anerkannt zu werden, müssen Fachkundige Stellen nach § 2 AZWV eine Reihe von allgemeinen Anforderungen entsprechen, wie z. B. finanzielle und personelle Bonität, Fachkompetenz, Unabhängigkeit und Integrität. Es handelt sich dabei vor allem um Standards, die der internationalen Norm DIN EN ISO 17021 (bisher 45012) entsprechen („Konformitätsbewertung – Anforderungen an Stellen, die Managementsysteme auditieren und zertifizieren“). Diese Affinität mit dem ISO-Normenkomplex auf der Ebene der Zertifizierer gibt es im Übrigen auch auf der Ebene der Prüfung der Bildungsträger und -maßnahmen durch die Norm DIN EN ISO 9001.

Die starke Ausrichtung auf die ISO-Normen und ihre Verfahren hat Durchsetzbarkeit und Attraktivität der AZWV bei den bereits ISO-zertifizierten Einrichtungen gefördert, zugleich gilt deshalb aber, Doppelprüfungen zu vermeiden. Im Übrigen bedeutet diese Orientierung der AZWV auch, dass der Arbeit der Anerkennungsstelle

selbst die DIN EN ISO/IEC 17011 zugrunde liegt, die in aller Regel Akkreditierungs- und Anerkennungsstellen im gesetzlich geregelten Bereich und im Bereich der freien Wirtschaft als Arbeitsgrundlage dient. Die Funktion der Anerkennungsstelle wird von der Bundesagentur für Arbeit wahrgenommen, die nach der AZWV (§ 3) zugleich aber auch sicherstellen soll, dass die Arbeit der Anerkennungsstelle unabhängig von der Geschäftspolitik der Bundesagentur durchgeführt werden kann.

26 Fachkundige Stellen sind bisher von der Anerkennungsstelle akkreditiert worden. Es handelt sich dabei in der Regel um bundesweit arbeitende, privatwirtschaftliche Organisationen, wie z. B. Certqua, TÜV, DEKRA, die bereits in anderen Bereichen zertifizierend tätig sind. Neben wenigen „Großzertifizierern“ gibt es eine Reihe von kleineren Einrichtungen mit uneinheitlichem Geschäftsprofil. Die Anerkennung, die von der Anerkennungsstelle mit unabhängigen externen Gutachtern bzw. Auditoren durchgeführt wird, ist auf drei Jahre befristet; das Qualitätssicherungssystem muss jährlich überprüft werden. Von den bisher tätigen Fachkundigen Stellen sind seit Anfang 2005 rund 2.100 Bildungsträger und rund 25.000 Bildungsmaßnahmen zertifiziert worden. Diese Anzahl liegt deutlich unter den in der Vergangenheit gemachten Annahmen von rund 10.000 bis 15.000 Anbietern, die auf dem Bildungsmarkt tätig seien. Offensichtlich hat bereits im Vorfeld eine Marktberreinigung stattgefunden, da mit der Zulassung über die AZWV der konkrete Nachweis eines Qualitätssicherungssystems obligatorisch wurde und ein Teil der Anbieter deshalb von vorneherein auf eine Zertifizierung verzichtet hat.

Ein bei der Anerkennungsstelle eingerichteter Beirat unterstützt diese bei der Durchführung ihrer Aufgaben. Sechs seiner insgesamt neun Mitglieder vertreten die relevanten gesellschaftlichen Gruppen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Bildungsverbände) und den Staat (Bund, Länder); weitere drei Mitglieder sind unabhängige Experten aus dem Bildungsbereich. Der Anerkennungsbeirat nimmt seine Aufgaben in erster Linie durch Empfehlungen wahr, die sich sowohl auf die Anerkennung der Zertifizierungsstellen als auch auf die Zulassungsverfahren für Bildungsträger und -maßnahmen durch die Zertifizierungsstellen beziehen können. Die Empfehlungen des Anerkennungsbeirats sind verbindliche Vorgaben für die Fachkundigen Stellen bei der Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen.

Der inzwischen vorliegende Empfehlungskatalog hat einen Doppelcharakter: Zum einen handelt es sich um ein Instrument für die Operationalisierung und praxisnahe Interpretation der qualitativen Anforderungen, die an Bildungsträger und -maßnahmen nach der AZWV gestellt werden und zum anderen um ein Instrument der dynamischen Fortentwicklung der Weiterbildungsqualität unter Berücksichtigung der Qualifikations- und Kompetenzentwicklung. Darüber hinaus soll der Anerkennungsbeirat aber auch zur Weiterentwicklung der Qualitätsmanagementsysteme beitragen, die dem Zertifizierungsverfahren von Trägern und Maßnahmen förderlich sind.

Bisherige Erfahrungen

Bei der Einschätzung der Erfahrungen, die sich aus der Anwendung der AZWV in der Praxis ergeben, ist zu berücksichtigen, dass die neuen Akteure und Verfahren des

Anerkennungs- und Zulassungsprozesses für Träger und Maßnahmen nur einen Ausschnitt dessen betreffen, was im Rahmen der Hartz-Reform unter dem Systemwechsel der Weiterbildungsförderung zu verstehen ist. Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen, die Neubewertung der Weiterbildung als arbeitsmarktpolitisches Instrument, die starke Reduzierung der Fördermittel und nicht zuletzt der organisatorische Umbau der Arbeitsverwaltung sind zentrale Elemente, die im Hinblick auf die Folgen der Anwendung der AZWV sowie ihre Auswirkungen auf Weiterbildungsqualität und Qualitätsmanagement zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus dürften angesichts der relativ kurzen Zeiträume seit Inkrafttreten der AZWV Aussagen über bisherige Erfahrungen nur sehr vorläufigen Charakter haben.

Neue Chancen: Geprüfte Qualität

Zunächst hat die Externalisierung des Anerkennungs- und Zulassungsprozesses einen wichtigen Kritikpunkt aus der Vergangenheit weitgehend gegenstandslos gemacht: Den vielfältigen engen Verflechtungen von Bildungsträgern und Arbeitsämtern wird durch die Zwischenschaltung der Fachkundigen Stellen, aber auch durch die Bildungsgutscheine entgegengewirkt. Die Fachkundigen Stellen haben aufgrund der AZWV die Chance, ein eigenständiges Qualitätsprofil der geförderten Weiterbildung zu entwickeln, das über diesen Bereich hinaus ausstrahlt. Anerkennungsstelle und Anerkennungsbeirat unterstützen durch ihre bisherige Arbeit diese Orientierung der Fachkundigen Stellen. Sie werden in die Pflicht genommen, ihre Unabhängigkeit gegenüber anderen Akteuren, wie z. B. Bildungsträgern und Arbeitsagenturen, deutlich zu machen, aber auch die Eigenständigkeit einer AZWV-Qualität zu stärken. Angesichts der Vielfalt und der Vielzahl der bereits am Markt vorhandenen Anerkennungen und Zertifikaten gilt es, dem AZWV-Zertifikat eine übergreifende Bedeutung zu geben. Dieses „Plus“ des AZWV-Systems soll auch gegenüber den ISO-Normen deutlich werden; dies soll z. B. dadurch erreicht werden, dass

- die Fachkundigen Stellen die Anforderungen der AZWV, unabhängig von dem jeweils vom Bildungsträger möglicherweise bereits eingesetzten Qualitätssicherungssystem, zu überprüfen haben. Es wird so vermieden, dass die AZWV-Anforderungen nur als unterschiedlich großes „Delta“ zu den vorhandenen standardisierten Systemen (z. B. ISO, EFQM, LQW) wahrgenommen werden;
- von den Auditoren der Fachkundigen Stellen eine über die Anforderungen der DIN EN ISO 19011 hinaus reichende Fachkompetenz für die Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen gefordert wird, nämlich mindestens zweijährige Erfahrungen in organisationsorientierten Tätigkeiten im Bildungsbereich;
- die Zertifizierung der Träger durch die Fachkundigen Stellen eine Systemprüfung ist, die jedoch durch eine auf Stichproben basierende Produktprüfung des Bildungsangebots ergänzt wird.

Sichtbarer Ausdruck einer eigenständigen Weiterbildungsqualität ist das jüngst eingeführte Logo „ZERTIFIZIERT“ – Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung.

Beitrag zur Weiterbildungsqualität?

Es gibt bisher keine empirischen Belege für einen eindeutig positiven Einfluss der AZWV-Verfahren auf die Weiterbildungsqualität. Die folgenden Hinweise aus Untersuchungen geben jedoch auch keinen Anlass zur Sorge, dass von der AZWV-Qualitätssicherung Risiken für die Weiterbildungsqualität ausgehen:

- Erste positive Ergebnisse sind aus der Zwischenbilanz zur Evaluation der Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung zu ziehen. Danach gibt es eine messbare Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit beim Instrument Weiterbildung gegenüber der Vorreformphase. Dieses politische Resultat wird explizit auf eine Verbesserung der Maßnahmequalität und nicht auf die näherliegende starke Selektion der Teilnehmer/-innen zurückgeführt.
- Positive Vorzeichen zeigen auch Ergebnisse aus der Verbleibsstatistik: Die Auswertung der Maßnahmen für den Zeitraum November 2005 bis Oktober 2006, in dem bereits ein Teil der von den Fachkundigen Stellen zugelassenen Maßnahmen berücksichtigt werden konnte, weist im Vergleich mit dem Vorjahreszeitraum einen Anstieg der Quoten auf; die Eingliederungsquote (sechs Monate nach Ende der Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt) stieg von 43,5 % auf 54,7 %, die der Verbleibsquote (sechs Monate nach Ende der Maßnahme nicht mehr arbeitslos) von 66,0 % auf 74,0 %.
- Kein deutliches Bild zeigen die Ergebnisse aus einer Anbieterbefragung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) aus dem Jahr 2005: Anbieter, die Teilnehmer mit Bildungsgutscheinen in ihren Kursen hatten, beurteilen eine Verbesserung der Weiterbildungsqualität in den Reformstart-Jahren 2002 bis 2005 skeptisch; fast die Hälfte glaubt nicht, dass die Situation für die „schwarzen Schafe“ unter den Anbietern schwieriger geworden sei (BMBF 2007).

Abstimmung der Verfahren und Akteure

Mit der Trennung des Förderungsverfahrens vom Zulassungsverfahren wurde das bisherige Verfahren aus einer Hand auf unterschiedliche Zuständigkeiten und Akteure verteilt. Damit wurde auch die Qualitätssicherung unterschiedlichen Verantwortlichen zugeordnet. Während die neuen Fachkundigen Stellen das Zertifizierungsverfahren bei Trägern und Maßnahmen durchführen, bleibt es jedoch Aufgabe der Bundesagentur und ihrer Dienststellen, nach § 86 SGB III die laufende Kontrolle der Maßnahmen und deren Ergebnisqualität zu überwachen. In der Praxis hat diese komplexe Aufgabenverteilung zu Anlaufschwierigkeiten, zu Klärungs- und Abstimmungsbedarf bei den Beteiligten geführt. Dazu gehört u. a. Folgendes:

- Strittig ist, inwieweit die AZWV eine beim Qualitätsmanagement des Bildungsträgers anzusetzende Systemprüfung favorisiert oder auch darüber hinaus eine maßnahmeumfassende Produktprüfung umfasst. Für eine ausschließliche Systemprüfung spricht die ISO-Affinität der AZWV: Dieser Ansatz ist prozessorientiert und impliziert, dass Produkte und Dienstleistungen eines qualitativ hochwertigen Pro-

zesses ebenfalls eine entsprechende Qualität aufweisen. Dafür spricht auch, dass die AZWV bei der Maßnahmezulassung eine Referenzauswahl gestattet. Andererseits verweist die explizite Maßnahmezulassung sowie die gesetzlich vorgeschriebene laufende Kontrolle der Qualität für die finanziell geförderten Bildungsgutscheine auf mehr als nur eine ergänzende Produktorientierung der Qualitätssicherung.

- Die neuen Fachkundigen Stellen sollen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung eigenverantwortlich handeln. Die Fachkundigen Stellen stehen jedoch untereinander im Wettbewerb. Unterschiedliche Auffassungen über Prüfungsumfänge und -tiefe, die sich z. B. aufgrund von Spielräumen bei den Qualitätsvorgaben durch den Anerkennungsbeirat ergeben können, schlagen sich in Preisdifferenzen nieder. Preiswettbewerb bzw. Preisdumping zwischen den Fachkundigen Stellen könnte damit zu Lasten der Weiterbildungsqualität gehen. Durch Vorgabe einheitlicher bzw. eng begrenzter Spielräume bei den Prüfstandards können die Qualitätsrisiken gemindert werden, zumal damit auch die notwendige Vergleichbarkeit der angebotenen Lehrgänge im Interesse der Nachfrager hergestellt werden kann. Mögliche Differenzen bei der Interpretation von AZWV-Qualitätsvorgaben gibt es sowohl zwischen Fachkundigen Stellen als auch zwischen Arbeitsagenturen und Fachkundigen Stellen.
- Aufgrund von bisher noch fehlender bzw. nicht eingespielter Informationsstränge gestaltet sich das Zusammenspiel der Akteure nicht ohne Friktionen. Dies gilt z. B. beim Kostenmanagement (deutlich steigende Teilnehmerkopfsätze bei den Lehrgangskosten), aber auch beim Beschwerdemanagement. In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, inwieweit die Sanktionsmöglichkeiten der Fachkundigen Stellen ausreichen, weil die Hürden für einen Zulassungsentzug bei Schlechtleistungen der Bildungsträger relativ hoch sind.

Aufgrund der skizzierten Abstimmungsschwierigkeiten sind inzwischen vor allem Vorschläge und Überlegungen zu einer Novellierung des § 86 SGB III gemacht worden, denn hier zeigen erste Erfahrungen die Gefahr von Parallelstrukturen bzw. Doppelprüfungen; zum anderen gibt es Lücken in der laufenden Kontrolle der Maßnahmen, denn die Arbeitsagenturen sind schon kapazitätsmäßig nicht in der Lage, systematische Qualitätsüberprüfungen in der Praxis flächendeckend durchzuführen. In einem ersten Schritt wurde inzwischen ein hauptamtlicher Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) eingerichtet, der im Jahr 2007 stichprobenweise die Durchführungsqualität von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung geprüft hat. Aufgrund der geringen Anzahl von geprüften Maßnahmen ist die Gefahr von Doppelprüfungen nahezu ausgeschlossen, das „Drohpotential“ von überraschenden „Vor-Ort Prüfungen“ kann jedoch wirksam werden. Die Messung der Durchführungsqualität erstreckt sich auf die Teilbereiche Teilnehmergewinnung/-auswahl; Maßnahmeverlauf/-konzeption/-betreuung; Qualifikation/Einsatz der Lehrkräfte; räumliche und technische Ausstattung sowie die Erfolgskontrolle. Erste Ergebnisse haben keine flächendeckenden deutlichen Qualitätsdefizite ergeben.

Resümee

Eine durch empirische Daten abgesicherte Einschätzung der durch die AZWV eingeführten Qualitätssicherungsverfahren in der SGB-geförderten Weiterbildung ist derzeit noch nicht möglich. Erste Erfahrungen zeigen neben positiven Aspekten Chancen und Risiken, aber auch neue Probleme.

Das Positive der AZWV-Verfahren ist sicherlich darin begründet, dass die externe Zertifizierung (zusammen mit den Bildungsgutscheinen) den früher häufig kritisierten intransparenten Vergabeverfahren ein Ende gemacht hat. Indem dafür die inzwischen international üblichen Anerkennungs- und Zertifizierungsverfahren nach den ISO-Normen genutzt wurden, ergaben sich – z. T. auch aus den Schwächen dieser Verfahren wie Überbürokratisierung und unzureichende Teilnehmerorientierung – neue Kritikpunkte, wie z. B. die Gefahr von Doppelzertifizierungen oder mögliche Kontrolllücken aufgrund des Preiswettbewerbs der Zertifizierungsanbieter.

Eine wesentliche Schwierigkeit, dem AZWV-Ansatz im Hinblick auf seine Bedeutung für die Weiterbildungsqualität gerecht zu werden, besteht jedoch darin, dass die AZWV-Verfahren nur einen relativ kleinen Ausschnitt eines überkomplexen Reformvorhabens betreffen. Das zeigt sich zum einen in der oben skizzierten Trennung zwischen dem Förderungsverfahren und dem Zertifizierungsverfahren, zum anderen aber auch darin, dass nur die Weiterbildung, die nach dem Gutscheilverfahren gefördert wird, auch den Qualitätsanforderungen der neuen AZWV-Verfahren unterliegt. Für Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen dagegen, die dem Rechtskreis SGB II zugeordnet sind und im Vergabeverfahren von den Arbeitsagenturen eingekauft werden, gelten zum Teil unterschiedliche Qualitätsstandards: Anbieter müssen z. B. keine nach dem Vorbild der AZWV gestaltete Qualitätsstrategie nachweisen, Teilnehmende werden wie früher den Maßnahmen zugewiesen. Schließlich, und damit wird die begrenzte Reichweite für die von den AZWV-Verfahren bestimmte Weiterbildungsqualität besonders deutlich, ist auf weitere qualitätsrelevante Teile der Reform zu verweisen, wie z. B. die Bildungszielanalyse und das Profiling der Kunden durch die Arbeitsagenturen, die Praxis der Bildungsgutscheinausgabe, die Qualifikation des Personals sowie die Rolle des Instruments Weiterbildung für die Arbeitsmarkt- bzw. Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit. Für die Qualitätsentwicklung der öffentlich geförderten Weiterbildung sind – neben den Verfahren und Anforderungen der AZWV – auch diese Steuerungselemente zu berücksichtigen.

Literatur

- BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2007, Berlin/Bonn 2007
 Faulstich, P./Gnahn, D./Sauter, E.: Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: ein Gestaltungsvorschlag. Gutachten im Auftrag der gewerkschaftlichen Initiative von ver.di, IG Metall und GEW für Bundesregelungen in der beruflichen Weiterbildung, Berlin 2003