

**Positionspapier  
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege  
(BAGFW)  
zur Reform des Verfahrens zur Träger- und Maßnahmenzulassung  
im System der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung  
Arbeitsförderung (AZAV)**

**Vorbemerkung**

Die Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) wurde im Jahr 2012 eingeführt, um einen Beitrag zur Qualitätssicherung in der Arbeitsförderung zu leisten und die Leistungsfähigkeit und Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems nachhaltig zu verbessern. Träger, die Arbeitsfördermaßnahmen nach dem SGB III oder § 16 SGB II durchführen, benötigen danach eine Trägerzulassung und für sog. Gutscheinmaßnahmen, d.h. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, wie auch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die mittels Gutachten erbracht werden, eine Maßnahmenzulassung. Die AZAV enthält zudem Regelungen zur Prüfung der Angemessenheit der Maßnahmenkosten.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat die Praxiserfahrungen freier Träger in der Arbeitsförderung mit dem nunmehr seit mehreren Jahren bestehenden System ausgewertet und den aktuell vom Bundesarbeitsministerium vorgelegten Evaluationsbericht<sup>1</sup> zur Kenntnis genommen. Nach Einschätzung der BAGFW bietet das System der AZAV notwendige Grundvoraussetzungen zur qualitätsgerechten Leistungserbringung in der Arbeitsmarktförderung, insbesondere durch den Nachweis eines Systems der Sicherung der Qualität (QM-System). Allerdings erfolgt dies in der Praxis unter Inkaufnahme erheblicher, teils unnötiger bürokratischer Belastungen und Doppelprüfungen. Insofern ist die Zielsetzung der AZAV, einen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz des Fördersystems in der Arbeitsförderung zu leisten, aus Sicht der BAGFW nicht vollständig erreicht worden.

---

<sup>1</sup> BMAS (Hrsg), 2018: Evaluation des Verfahrens zur Akkreditierung von Fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch, Forschungsbericht 530.

Bei den Gutscheinmaßnahmen lösen die Preisbindungen an Bundesdurchschnittskostensätze (BDK-S) einen anhaltenden Kostendruck aus und behindern die Entwicklung von innovativen und vor allem förderintensiven Maßnahmen zugunsten besonderer bzw. benachteiligter Zielgruppen. Unwägbarkeiten bei der Planung und Umsetzung der Gutscheinausgabe erhöhen die Anforderungen an eine äußerst flexible Maßnahmenumsetzung der Träger bei gleichzeitig vollständiger Risikoabwälzung. Die unsicheren Rahmenbedingungen bei der Auslastung der Angebote verbunden mit hohem Kostendruck und der Nichtberücksichtigung tariflicher Entlohnungen bei der Finanzierung der Angebote machen es den Trägern schwer, ihren Mitarbeiter/innen stabile und gut bezahlte Arbeitsbedingungen zu bieten und sie in einer Zeit des aufkommenden Fachkräftemangels für sich zu gewinnen.

Nach Auffassung der BAGFW muss das System der AZAV verschlankt werden, um bürokratische Belastungen und Ineffizienzen zu reduzieren. Zielsetzung der Reformbemühungen muss ein schlankes und effizienteres Verfahren der Qualitätssicherung sein. Die Maßnahmenträger in der Arbeitsförderung brauchen mehr Planungssicherheit zur kontinuierlichen Beschäftigung qualifizierter Mitarbeiter/innen. Die Durchführung spezieller Maßnahmen, etwa für besonders förderungsbedürftige Zielgruppen oder innovative Angebote, soll nicht länger blockiert, sondern erleichtert werden. All dies macht Veränderungen in der Organisation und Finanzierung der Gutscheinmaßnahmen erforderlich.

**Aus Sicht der Wohlfahrtsverbände müssen wesentlich notwendige Änderungen v.a. hier ansetzen:**

### **Entbürokratisierung**

Nach vielfachen Praxisrückmeldungen freier Träger ist der aktuelle Prüfaufwand zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung in der AZAV unverhältnismäßig hoch: Nachweise für Konzepte, Räume, Personal, Teilnehmerlisten, Fehlzeitenmanagement u. a. m. werden mehrfach und im Hinblick auf Prozesse und Ergebnisse bis ins Detail geprüft. Die Dokumentationsanforderungen sind nach Praxiserfahrungen zuletzt gestiegen. Dies ist auch das Resultat steigender Anforderungen der Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) gegenüber den Fachkundigen Stellen (FKS). Auch der Evaluationsbericht macht deutlich: 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 Maßnahmenzulassung als sehr hoch und im Verhältnis zum Nutzen als unangemessen eingestuft.

Träger der Arbeitsförderung unterliegen nicht nur der Prüfung durch das System der AZAV, sondern einem Geflecht aus Mehrfachprüfungen. Die Träger und/oder Maßnahmen werden im Hinblick auf die qualitätsgerechte Leistungserbringung geprüft und bewertet durch:

- die Fachkundigen Stellen (FKS) bei Träger- und Maßnahmezulassungen (sog. „Gutscheinmaßnahmen“: Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen

Eingliederung gem. § 45 SGB III und Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung FbW gem. § 81f. SGB III)

- die DAkKS im Zuge der Überwachung von FKS
- die BA bei der Überschreitung der Bundes-Kostendurchschnittskostensätze (BDKS) bei den Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung (FbW, § 81f. SGB III)
- 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 der 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
- die BA und Teilnehmende im Rahmen der „Sterne- und Punktebewertung“ im KURSNET (nur für FbW-Maßnahmen).

Oft werden diese Prüfungen anhand gleicher Kriterien und identischer oder ähnlicher Prüfgegenstände mehrfach durchgeführt.

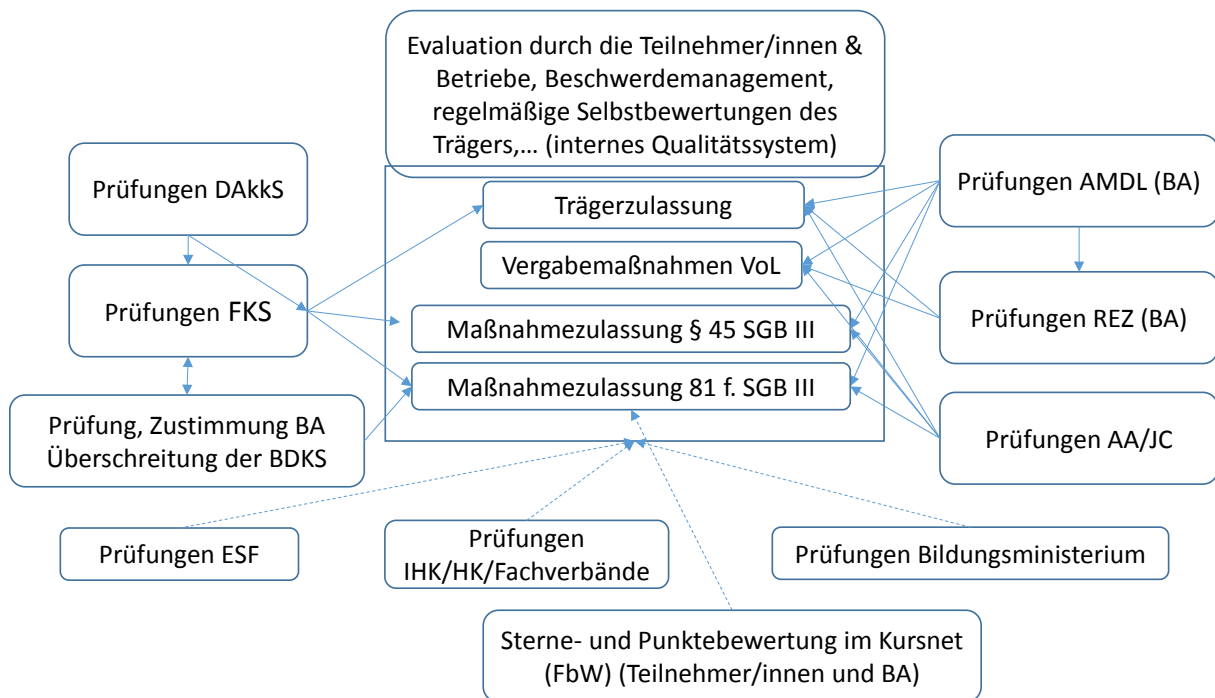


Abbildung 1 Mehrfachprüfungen der Träger und Maßnahmen (Bogumila Szyja, Kirsten Rudolph, der Paritätische Gesamtverband)

Die Vielzahl und Dichte der Prüfverfahren bringen folgende Probleme mit sich: Immer wieder berichten Träger der Arbeitsförderung davon, mit widersprüchlichen Aussagen der Prüf- und Aufsichtsinstitutionen (darunter auch seitens der Fachkundigen Stellen einerseits und der Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen andererseits) konfrontiert zu sein; eine widerspruchsfreie Umsetzung der gestellten Anforderungen ist in diesen Fällen nur schwerlich bzw. nicht immer möglich. Bei den Trägern werden in starkem Umfang Ressourcen für Dokumentation, Nachweis und Prüfungen gebunden.

Auf dem Wege zu einem schlankeren und effizienteren Prüfungssystem sollten diese Maßnahmen vordringlich greifen:

Die BAGFW fordert, die im System der Fachkundigen Stellen und die im System der BA vorgenommenen Feststellungen und Prüfergebnisse gegenseitig zu berücksichtigen und anzuerkennen. Es geht darum, in einer „Gesamtschau“ aller durch die Fachkundigen Stellen und die BA veranlassten Prüfungen, die ein Träger durchlaufen muss, eine Verschlinkung der Prüfungen zu erreichen, mit dem Ziel, dass die Aspekte, die bereits von einer Prüfinstanz abgeprüft wurden, in den folgenden Prüfungen nicht mehr vorkommen.

Im Verhältnis von DAkkS und Fachkundigen Stellen sind die vermehrten Auflagen der DAkkS kritisch zu überprüfen und zu reduzieren.

Darüber hinaus sollte in Erwägung gezogen werden, die jährlichen Audits durch einen Dreijahreszyklus mit jährlicher Selbstevaluation des Trägers zu ersetzen. Bei gut arbeitenden Trägern würde der Prüfaufwand berechtigt reduziert. Die im Rahmen der Selbstevaluation erstellten jährlichen Qualitätsentwicklungsberichte der Träger würden an die Fachkundigen Stellen zur Kenntnisnahme und Durchsicht übersandt. Alle drei Jahre würde ein Vor-Ort-Audit erfolgen. Die Fachkundigen Stellen würden bei Bedarf zwischenzeitlich Zusatzprüfungen vornehmen, z.B. im Fall vorangegangener erheblicher Mängelfeststellungen oder negativer Prüfergebnisse anderer Stellen (v.a. der BA).

### **Weiterentwicklung der Organisation und Finanzierung von Gutscheinmaßnahmen**

Das Gutscheinsystem bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hat Vorteile, insofern die Wunsch- und Wahlrechte der Leistungsberechtigten gestärkt und ein klientenorientierter Wettbewerb der Maßnahmenträger organisiert wird. Als ungünstig hat sich allerdings eine durchaus verbreitete Praxis der Arbeitsagenturen und Jobcenter bei der Planung und Ausgabe von Bildungsgutscheinen entwickelt, die mit einer maximalen Risikoabwälzung auf die Maßnahmenträger einhergeht. Die Steuerung der Maßnahmenkosten über Bundesdurchschnittskostensätze führt zu einer zentralen Kostenregulierung und –dämpfung. Arbeitgeber mit tariflicher Entlohnung werden hierbei benachteiligt und Angebote in städtischen Regionen mit höheren Miet- und Personalkosten systematisch unter Preisdruck gesetzt. Wie auch der vom BMAS veröffentlichte Evaluationsbericht deutlich macht, gibt es grundlegende Schwierigkeiten bei den

Zulassungsverfahren für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen oberhalb der Bundesdurchschnittskostensätze. Das Zustimmungsverfahren unter Einschaltung des Operativen Services der BA in Halle hat sich laut Evaluationsbericht als teuer, zeitaufwändig und unkalkulierbar erwiesen und hält deshalb viele Maßnamenträger davon ab, entsprechende Maßnahmen einzureichen. Nach Praxisrückmeldungen freier Träger führt dies insbesondere dazu, dass die Umsetzung von innovativen Maßnahmen etwa im Bereich der Digitalisierung oder aufwändigeren Maßnahmen für besondere Zielgruppen (z.B. mit Sprachförderung und sozialpädagogischer Begleitung) behindert wird. Als weitere Schwachstelle der bestehenden BDK-S Berechnung gilt die Festlegung der Gruppengröße von standardmäßig 15 Teilnehmenden. Kleinere Gruppengrößen in ländlichen strukturschwachen Regionen können ebenso wenig angeboten werden wie etwa kleine Lerngruppen für besondere Zielgruppen.

Die BAGFW fordert deshalb, das Zustimmungsverfahren bei Kostenüberschreitung zu korrigieren, in dem die Fachkundigen Stellen Kostenüberschreitungen bei Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zukünftig ebenso genehmigen dürfen, wie sie dies bislang schon bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung tun. Die Fachkundigen Stellen sollten dabei Spielräume nutzen können, um etwa bei innovativem „Mehrwert“ von Maßnahmenkonzepten, bei Kombination von Weiterbildungsmaßnahmen mit erforderlichen flankierenden Elementen (z. B. fachsprachliche Förderung, Lernförderung, sozialpädagogische Begleitung, Jobcoaching) oder tariflicher Entlohnung der Beschäftigten höhere Kostensätze zu genehmigen. Die Bildung von kleineren Gruppen sollte erleichtert werden.

Um komplexeren Förderbedarfen besser Rechnung zu tragen, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, in einer Maßnahme mehrere Ziele abzudecken, ohne dass zwei Maßnahmen zertifiziert und zwei Maßnahmengutscheine ausgestellt werden müssen. So könnte beispielsweise bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung eine sozialpädagogische Begleitung integriert konzipiert werden.

Arbeitsagenturen und Jobcenter sollten die Planung und Steuerung ihrer Gutscheinmaßnahmen verbindlicher und transparenter gegenüber den Maßnamenträgern ihrer Region gestalten, ohne dass dabei der kundenorientierte Wettbewerb der Bildungsträger beeinträchtigt wird.

Berlin, 28.06.2019

Bundesarbeitsgemeinschaft  
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm  
Geschäftsführer

Kontakt:  
Claire Vogt ([claire.vogt@caritas.de](mailto:claire.vogt@caritas.de))