



Fünf Jahre AZWV – Einschätzungen zur Qualitätssicherung in der öffentlich geförderten Weiterbildung

EDGAR SAUTER

► Mit den Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Reform) wurde die berufliche Weiterbildungsförderung neu geordnet. Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit der neuen Verfahren zur Qualitätssicherung und dabei insbesondere nach ihrem Beitrag zur Weiterbildungsqualität.

Neue Ziele – neue Akteure

Um die deklarierten Ziele der Reform – Wettbewerb der Anbieter, Transparenz des Förderns und Qualität der Weiterbildung – zu erreichen, wurden Qualitätssicherungssysteme bei Bildungsträgern obligatorisch, Bildungsgutscheine für Weiterbildungsteilnehmer/-innen ausgegeben, sowie ein neues, Bundesagentur-externes Zertifizierungsverfahren für Bildungsträger und -maßnahmen durch Fachkundige Stellen (FKS) eingeführt. Rechtliche Grundlage der neuen Verfahren ist die „Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung – AZWV“ vom 16. Juni 2004. Zu fragen ist nun, inwieweit es damit gelungen ist, die in der Vergangenheit geäußerte Kritik am Zulassungsverfahren der Arbeitsagenturen zu entkräften. Geringe Effizienz der Weiterbildung, intransparente Vergabep Praxis, unzureichende Kontrolle der Anbieter und geringe Eigenaktivität der potenziellen Teilnehmer/-innen waren Kritikpunkte, die dazu geführt hatten, den Arbeitsagenturen das Zulas-

sungsverfahren zu entziehen und zu externalisieren. Bei der Einschätzung der Wirksamkeit des neuen Ansatzes ist allerdings dessen Reichweite zu berücksichtigen (vgl. Kasten).

Reichweite des neuen Ansatzes

Das neue Zulassungsverfahren erstreckt sich nur auf die Weiterbildung nach dem SGB III, die von den Arbeitsagenturen mit Hilfe der Bildungsgutscheine gefördert wird. Im Rahmen des finanziellen Förderungsverfahrens bleiben die Arbeitsagenturen als Träger der Arbeitsförderung für die Qualitätsprüfung zuständig. Diese Zuständigkeit gilt darüber hinaus auch für die im Rechtskreis SGB II durchgeführte Weiterbildung für die Langzeitarbeitslosen.

Zu den neuen Akteuren der Weiterbildungsförderung gehören vor allem die FKS, die Anerkennungsstelle und der Anerkennungsbeirat. In einem zweistufigen Zulassungsverfahren werden zunächst FKS von der Bundesagentur in ihrer Funktion als Zertifizierungsstelle anerkannt (akkreditiert). Die FKS zertifizieren dann ihrerseits Träger und Maßnahmen. Die rd. 30 FKS müssen einer Reihe von allgemeinen Anforderungen entsprechen, wie z. B. finanzielle und personelle Bonität, Fachkompetenz, Unabhängigkeit und Integrität (§ 2 AZWV). Diese Standards entsprechen auch der internationalen Norm DIN EN ISO 17021 („Konformitätsbewertung – Anforderungen an Stellen, die Managementsysteme auditieren und zertifizieren“). Insgesamt weist die AZWV eine starke Affinität zum ISO-Normenkomplex auf; das gilt sowohl auf der Ebene der FKS als auch auf der der Bildungsträger (DIN EN ISO 9001). Die AZWV folgt hier dem Trend auf dem Weiterbildungsmarkt: Bereits vor fünf Jahren bestätigten erste Ergebnisse des BIBB (BALLI u. a. 2004) und des Wuppertaler Kreises (2005) die Spitzenposition der ISO-Norm unter den standardisierten Qualitätsmanagementmodellen. Angesichts des Verbots von Doppelprüfungen gelten für die bereits ISO-zertifizierten Träger vereinfachte Verfahren, bei denen die speziellen AZWV-Anforderungen (z. B. Arbeitsmarktnähe der Maßnahmen, Vermittlungsaktivitäten der Anbieter, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Maßnahmen) im Mittelpunkt des Zulassungsverfahrens stehen.

Die Arbeit der Anerkennungsstelle wird durch einen pluralistisch zusammengesetzten Beirat (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Bildungsverbände, Bund, Länder, unabhängige Experten) unterstützt. Seine Aufgabe ist es, inhaltliche, praxisgerechte Vorgaben zu den Anforderungen der AZWV zu machen und dabei die Anerkennungsstelle zu unterstützen. Der Anerkennungsbeirat hat bisher in zahlreichen für die FKS verbindlichen Empfehlungen die praxisgerechte Umsetzung der AZWV gefördert. Ihm kommt eine Schlüsselfunktion zu, weil er in seinen Aussagen arbeitsmarkt- und bildungspolitische Aspekte ebenso berücksichtigen muss wie die Fragen der Qualitätssicherung. Nicht zuletzt wird vom Anerkennungsbeirat ein Beitrag zur dynamischen Fortentwicklung der Weiterbildungsqualität (z. B. durch geeignete Qualitätsmanagementsysteme) erwartet.

Uneinheitliches Qualitätsverständnis

Mit der Trennung von Förderungsverfahren und Zertifizierungsverfahren wurde die Qualitätssicherung unterschiedlichen Akteuren zugeordnet, deren Handeln von unterschiedlichen Qualitätsvorstellungen geleitet wird. Beim *Zertifizierungsverfahren* durch die FKS liegt der Akzent dabei wesentlich auf einer den ISO-Standards verpflichteten System- bzw. Trägerprüfung, die gemäß der ISO-Philosophie vor allem an der Optimierung der Organisationsstrukturen und der Arbeitsabläufe ausgerichtet ist. Qualität der Weiterbildung ergibt sich praktisch aus den besonderen Anforderungen an die Bildungsträger. Eine Maßnahmeprüfung hat nur noch flankierende Bedeutung.

Die Arbeitsagenturen, denen die laufende Kontrolle und deren Ergebnisqualität obliegt, setzen hingegen den Akzent bei den Maßnahmeprüfungen; Qualität ergibt sich für sie, trotz der teilweisen Überlappung von träger- und maßnahmebezogenen Anforderungen, aus der Planung, Durchführung und Gestaltung der Maßnahmen und den ihnen zugrunde liegenden inputorientierten Kriterien. Ihre Kontrollen sind weitgehend auf diese Kriterien gerichtet. Da die AZWV eine Maßnahmezulassung, wenn auch auf der Basis einer Stichprobenauswahl, explizit fordert, bleibt unklar, welche der Qualitätsvorstellungen sich durchsetzen wird. Durch regelmäßigen Informationsaustausch zwischen neuen und alten Akteuren werden die Friktionen bei der praktischen Umsetzung der neuen Verfahren nach und nach abgebaut. Abstimmungsschwierigkeiten ergeben sich vor allem aus der Konstruktion des § 86 SGB III, der FKS und Arbeitsagenturen zur Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung verpflichtet, ohne die Reichweite der neuen und alten Akteure bei ihrer Aufgabenerfüllung deutlich zu machen. So kommt es z. B. immer wieder zu Doppelprüfungen. Andererseits kommt es zu erheblichen Lücken in der laufenden Kontrolle der Maßnahmen, da die Arbeitsagenturen schon kapazitätsmäßig nicht in der Lage sind, flächendeckende Qualitätsüberprüfungen durchzuführen. Ein inzwischen eingerichteter hauptamtlicher Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) prüft deshalb stichprobenweise die Durchführungsqualität und den Erfolg von Weiterbildungsmaßnahmen. Erste Ergebnisse im Jahr 2007 haben keine deutlichen Qualitätsdefizite ergeben.

Differenzen im Qualitätsverständnis ergeben sich auch aus dem eigenverantwortlichen Handeln der FKS. Unterschiedliche Auffassungen über den (kostenrelevanten) Umfang der Prüfungen können in dem privatwirtschaftlich organisierten Zertifizierungsprozess zu Preiswettbewerb bzw. -dumping führen. Weniger eingehende und damit billigere Prüfungen von Trägern und Maßnahmen können zu Lasten der Weiterbildungsqualität gehen.

Die entscheidende Barriere für ein einheitliches Qualitätsverständnis besteht vor allem darin, dass nur die Weiterbildung, die nach dem Gutscheilverfahren gefördert wird,

auch den Qualitätsanforderungen der AZWV unterliegt. Für Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen, die dem Rechtskreis SGB II zugeordnet sind und im Vergabeverfahren von den Arbeitsagenturen eingekauft werden, gelten andere Qualitätsstandards: Anbieter müssen z. B. keine nach dem Vorbild der AZWV gestaltete Qualitätsstrategie nachweisen, Teilnehmende können nicht eigenverantwortlich ein Angebot auswählen, sie werden vielmehr wie früher den Maßnahmen zugewiesen. Hier gewinnt die Kostenseite gegenüber der Qualität an Gewicht.

Fazit und Ausblick

Das arbeitsmarktpolitische Instrument Weiterbildung wird durch das Steuerungsprinzip der Hartz-Reform auf *vermittlungunterstützende Funktion* begrenzt. Weiterreichende bildungspolitische Belange sind weitgehend ausgeschlossen. Die Schlüsselfrage nach der Qualität der Weiterbildung beantwortet sich von daher mit dem Wiedereingliederungserfolg in den Arbeitsmarkt, der derzeit bei gut 50 Prozent liegt. Die Wiedereingliederungsquote ist wegen des vermutlichen Selektionseffekts beim Gutscheiverfahren jedoch kein ausreichender Indikator für Qualität. Insgesamt gibt es derzeit keine Anzeichen für eine Verschlechterung der Maßnahmequalität (SAUTER 2008). Nach der AZWV ist eine externe Evaluation und Optimierung des Verfahrens vorgesehen. Empirisch gesicherte Daten, die eine Verbesserung der Weiterbildungsqualität nach Einführung des neuen Zulassungsverfahrens belegen, stehen noch aus.

Was wurde erreicht? Bei der Einlösung von Gutscheinen haben Weiterbildungsteilnehmer/-innen mehr Spielraum bei der Auswahl von Trägern; es bleibt jedoch unklar, wie weit ihr Einfluss auf die Auswahl der Maßnahme reicht. Für alle Beteiligten ist die jetzt hergestellte transparente Vergabepaxis von Weiterbildungsmaßnahmen ein Gewinn gegenüber den zuvor intransparenten Praktiken.

Für die Qualitätssicherung ergibt sich mit der AZWV die Chance, für die öffentlich geförderte Weiterbildung eigenständige Weiterbildungsstandards zu entwickeln, die über die ISO-Ansprüche hinausgehen. Im Unterschied zu anderen standardisierten Qualitätssicherungssystemen (z. B. ISO, EFQM, LQW) verfügt die AZWV aufgrund ihres Anerkennungsverfahrens über öffentlich verantwortete Qualitätsstandards, die in der Perspektive für den gesamten Weiterbildungsbereich Geltung beanspruchen können. ■

Literatur

BALLI, CH.; KREKEL, E. M.; SAUTER, E.: *Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung – Wo steht die Praxis?* Bielefeld 2004

SAUTER, E.: *Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung. Ansatz und erste Erfahrungen.* In: *Hessische Blätter für Volksbildung* 3/2008, S. 227–233

WUPPERTALER KREIS: *Trends in der Weiterbildung. Verbandsumfrage bei den Mitgliedsinstituten des WK.* Köln 2005