

G. Steuerung der Qualität bei der Erbringung geförderter Weiterbildungsmaßnahmen

I. Vergleichsgrundlage Qualitätssicherung

In dem Maße, in dem die Regelungen zur Bereitstellung für das „Ob“ der Umsetzung der Förderungsleistungen sorgen, sind die Regelungen zur Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen für das „Wie“ der Umsetzung der Förderungsleistungen entscheidend. Auch für diesen Vergleich der Strukturen zur Qualitätssicherung muss zunächst eine Vergleichsgrundlage geschaffen werden. Diese basiert auf dem so gleich dargestellten, tatsächlichen Verfahrensmuster zur Sicherung von Qualität. Die Länderdarstellungen unterscheiden sodann zudem nach dem Adressat der Leistungen (Subjektförderung oder Objektförderung), sowie zwischen dem System der Arbeitsförderung und den Qualitätssicherungsmaßnahmen außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung. Die Trennung nach Systemen erklärt sich daraus, dass beide Länder ein solches gesondertes System für die Arbeitsförderung etabliert haben und innerhalb des Systems gesonderte Strukturen entstehen; die Trennung in Subjektförderung und Objektförderung wird gewählt, da aufgrund der unterschiedlichen Grundstruktur der Leistung die Qualitätssicherungsinstrumente bereits unterschiedliche Anknüpfungspunkte aufweisen.

1. Qualität: Inhalt und Verortung

Die mit Weiterbildung angestrebten Ziele können nur bei einer Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen in hoher Qualität verwirklicht werden. Darüber hinaus rechtfertigt nur eine gute Zielerreichung der Einsatz von öffentlichen Geldern bei der Gewährung von Förderungsleistungen. Dass Qualitätssicherung beim Einsatz von öffentlichen Geldern nötig ist, wird deutlich, wenn man die möglichen Kosten von (guter oder schlechter) Qualität betrachtet.¹²⁹⁹ Die Qualitätskosten können in zwei Kategorien eingeordnet werden, nämlich in die Kosten der Abweichung und die Kosten der Übereinstimmung.¹³⁰⁰ Dabei sind die Übereinstimmungskosten diejenigen, die bei Erfüllung der Anforderungen des Qualitätssicherungssystems anfallen und damit kalkulierbar sind. Die Abweichungskosten sind dagegen die Kosten der Nichterfüllung. Sie sind nicht

1299 Diese und die folgenden Ausführungen (bis zur Fußnote 1299) entsprechen wörtlich der korrespondierenden Passage in Becker/Meeßen et al., VSSR 2012, S. 1, 21 f.

1300 *Krickhahn*, in: Maelicke (Hrsg.), *Qualität und Kosten sozialer Dienstleistungen*, 1997, S. 69, 80 mit unspezifischem Verweis auf *Crosby*, der in seinem *Quality Management Maturity Grid* aber von Qualitätskosten und Preis der Abweichung spricht, siehe *Crosby*, *Qualität ist und bleibt frei*, 1996, S. 50 ff.

berechenbar und damit ein Unsicherheitsfaktor. Dies gilt auch für das Gesamtbild der Qualitätssicherung im leistungserbringungsrechtlichen Rahmen – die Kosten, die nicht qualitativ gesicherte Leistungen bzw. qualitativ schlechte Leistungen für das Gesamtsystem verursachen, sind nur schätzbar und aufgrund fehlender Daten okkulte Kosten – dies bedeutet aber nicht, dass sie nicht vorhanden sind.¹³⁰¹ Dies gilt ganz besonders für die okkulten Kosten, die durch nicht stattgefundene Bildung entstehen, da sich fehlende Kenntnisse sowohl bei der direkten beruflichen Aufgabenerfüllung als auch bei der gesellschaftlichen Einordnung und vor allem auch Jahre später auswirken können.¹³⁰²

Wann jedoch liegt eine Weiterbildungsmaßnahme von hoher Qualität vor? Der Begriff Qualität kann als unbestimmter Begriff nur dann definiert werden,¹³⁰³ wenn klar wird, wozu der Begriff im jeweiligen Zusammenhang dienen soll. Nach der vorrechtlichen betriebswirtschaftlichen Definition ist Qualität der „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt“, wie die gültige Norm zum Qualitätsmanagement festlegt,¹³⁰⁴ bzw. nach einem früheren Standard¹³⁰⁵ die „Gesamtheit der Merkmale, die eine Dienstleistung zur Erfüllung vorgegebener Forderungen geeignet macht“. ¹³⁰⁶ Wie die meisten anderen Definitionen von Qualität,¹³⁰⁷ setzt auch diese immer einen Vergleich des Ist-Zustands mit dem Soll-Zustand voraus. Hierum geht es auch im vorliegenden Fall der Umsetzung von Förderungsleistungen: Die jeweiligen Förderungsleistungen und der hinter ihnen stehende Zweck stellen Anforderungen auf, wie die Weiterbildungsmaßnahmen ausgestaltet sein sollen und welches Ziel diese erreichen sollen. Die Förderungsleistungen geben damit einen Qualitätsrahmen im Sinne eines Soll-Zustands vor, der dann mit der tatsächlichen Durchführung der Weiterbildungsmaßnahmen verglichen werden kann.

1301 *Becker/Meeßen et al.*, VSSR 2012, S. 1, 21 f. Dies liegt insbesondere daran, dass im Bildungsbereich Ressourcenverbrauch und Opportunitätskosten nicht dokumentiert werden, aber auch daran, dass Ertrag und Erfolg von Bildung messtechnisch nur sehr schwierig operationalisierbar sind, siehe *Hummelsheim/Timmermann*, in: Tippelt/Schmidt (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*, 2010, S. 93, 97.

1302 Siehe *Allmendinger/Giesecke, et al.*, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Warum Sparen in der Bildung teuer ist*, 2012, S. 39. Siehe auch *Hummelsheim/Timmermann*, in: Tippelt/Schmidt (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*, 2010, S. 93, 95, die feststellen, dass der Ressourcenverbrauch der öffentlichen Hand für Bildung in Deutschland kaum erfasst wird.

1303 *Harvey/Green*, *ZfPäd / Beiheft* 2000, S. 17, 17 sprechen von der Relativität des Begriffs, die vom Verwender und vom Kontext abhängen.

1304 EN ISO 9000:2005.

1305 DIN EN ISO 8402:1995-08.

1306 In einem anderen Sozialleistungsbereich für Pflegeleistungen auch *Bieback*, *Qualitätssicherung in der Pflege im Sozialrecht*, 2004, S. 5 unter Verweis auf *Kaltenbach*, *Qualitätsmanagement im Krankenhaus*, 1993, S. 60.

1307 Z.B. nach der Norm IEC 2371: „die Übereinstimmung zwischen den festgestellten Eigenschaften und den vorher festgelegten Forderungen einer Betrachtungseinheit“.

2. Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen: Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität

Weiterbildungsmaßnahmen sind Dienstleistungen. In Bezug auf Dienstleistungen hat sich eine Kategorisierung der Qualitätsanforderungen in Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität¹³⁰⁸ eingebürgert.¹³⁰⁹ Diese Aufteilung hat *Donabedian*, der von *process*, *structure* und *outcome* spricht,¹³¹⁰ im Rahmen der Erbringung von medizinischen Dienstleistungen entwickelt. Die Kategorien werden als Ansatzpunkte für eine Strukturierung der Anforderungen genutzt.¹³¹¹

Der Begriff „Strukturqualität“ steht in diesem Zusammenhang für die organisationsbezogenen Rahmenbedingungen und für die Ausstattung, über die eine Einrichtung bei der Erbringung ihrer Leistungen verfügt, „Prozessqualität“ für das Vorhandensein und die Beschaffenheit solcher Aktivitäten, die geeignet und notwendig sind, ein bestimmtes Ziel der Leistung zu erreichen, und „Ergebnisqualität“ für den erzielten Zustand, den sichtbaren Erfolg oder Misserfolg.¹³¹²

Im Rahmen der Strukturqualität werden die Rahmenbedingungen des einzelnen Leistungserbringers betrachtet. So umfasst die Strukturqualität meist die berufliche Qualifikation der Person, die die Leistung konkret erbringt (Lehrer, Trainer, Techniker) sowie die finanzielle Grundleistungsfähigkeit und Ausstattung des Leistungserbringers.¹³¹³ Die berufliche Qualifikation ist dabei wichtiger je stärker die Dienstleistungskomponente der jeweiligen Leistung ist. So auch bei Weiterbildungsmaßnahmen: Wenn es sich

1308 Alle folgenden Definitionen hierzu aus *Merchel*, Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit, 2010, S. 42, auch wenn sich dieser nur auf die Soziale Arbeit, also explizit nicht auf die berufliche Weiterbildung bezieht. Kritisch zu der Dreiteilung *Reimer*, Qualitätssicherung, 2010, S. 136, der vor allem bemängelt, dass durch die Dreiteilung die Abstufung der drei Kategorien nicht zum Ausdruck komme und insbesondere die Strukturqualität rein instrumentelle Berechtigung habe. Dies ändert aber nichts an der Nützlichkeit der Dreiteilung für eine Durchführung der Gesamtqualitätssicherung (so auch der ebenfalls kritische *Mrozynski*, SGB IX, 2002 § 20 Rn. 3). Die Dreiteilung wird auch in Schweden rezipiert, siehe *Hansson*, Att följa upp verksamhet, 2012, S. 14.

1309 Üblich ist im Bereich der beruflichen Bildung auch eine Differenzierung in Inputqualität, Prozessqualität und Outputqualität, was aber lediglich eine andere Benennung der Kategorien darstellt.

1310 *Donabedian*, Explorations in quality assessment and monitoring, 1980, S. 80, 81, 82.

1311 Weitere mögliche Differenzierungen wie die Konzeptqualität, die die Innovationsfähigkeit von Einrichtungen darstellen soll (*Merchel*, Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit, 2010, S. 43), und die zum Beispiel bei Bildungsmaßnahmen zentrale Personalqualität (die nach *Münk/Weiß*, in: *Münk/Weiß* (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, 2009, S. 5, 6 bei Weiterbildungsmaßnahmen „Wohl Teil der Strukturqualität“ sei), lassen sich in die folgenden Kategorien mit einordnen.

1312 *Merchel*, Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit, 2010, S. 42.

1313 Die Strukturqualität umfasst laut *Meisel*, in: *Küchler/Meisel* (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 9, 15 auch die Systemqualität, d. h. die Leistungs- und Versorgungsfähigkeit des Leistungssystems im jeweiligen regionalen Raum. Zur Strukturqualität würde damit auch die Anschlussfähigkeit der Maßnahmen innerhalb des Bildungsbereichs Weiterbildung gehören, die zu großen Teilen nur durch eine Herstellung der Vergleichbarkeit der verschiedenen Maßnahmen sichergestellt werden kann. Dieser Aspekt ist jedoch für die Qualitätssicherung bei der Umsetzung der Förderleistungen im Einzelfall nur im Rahmen der Bereitstellung interessant.

nicht gerade um einen computergestützten Weiterbildungskurs handelt, hängt die Qualität der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme zu großen Teilen von den fachlichen, fachdidaktischen, aber auch motivierenden Fähigkeiten der Lehrperson ab.¹³¹⁴ Nicht Teil der Strukturqualität ist dagegen diejenige Absicherung des Teilnehmers, die andere Bedarfe des Teilnehmers betrifft, wie die Absicherung bei Unfällen.¹³¹⁵

Prozessqualität umfasst bei Weiterbildungsmaßnahmen zum Beispiel den Aufbau der Unterrichtseinheiten, den Ablauf des Unterrichts selbst und auch die fortlaufende Lernkontrolle und -konsolidierung.

Da die Ergebnisqualität den erzielten Zustand betrifft, muss sie für die einzelnen Maßnahmen in Bezug auf zwei Zielkategorien gesehen werden: ein Nahziel und ein Fernziel der Maßnahme. Bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen ist diese Differenzierung zum Beispiel folgendermaßen vorzunehmen: Das Nahziel der Maßnahme ist der Erwerb bestimmter Kenntnisse oder Fähigkeiten, das Fernziel die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. die Eröffnung der Möglichkeit zum Aufstieg. Im Bereich der (Weiter-)Bildung wird diese Differenzierung mit der Unterscheidung zwischen Output (Nahziel = direkte Leistung) und Outcome (Fernziel) belegt.¹³¹⁶

3. Sicherung von Qualität

Diese Anforderungen sind im Rahmen der Qualitätssicherung zu prüfen. Dabei ergibt sich für jegliche Durchführung von Qualitätssicherung ein einheitliches vierstufiges Muster.¹³¹⁷

Auf der ersten Stufe werden die Standards festgelegt, die den Soll-Zustand abbilden, der später der Maßstab für die Beurteilung der Qualität der Leistung ist (1). Auf der zweiten Stufe wird der Ist-Zustand festgestellt. Dies geschieht für Dienstleistungen wie die Weiterbildungsmaßnahmen meist durch Dokumentation sowie durch Teilnehmerbefragungen (2). Auf der dritten Stufe wird ein Vergleich von Soll- und Ist-Zustand vor-

1314 In Bezug auf die allgemeine Bildung siehe z. B. *Lenzen*, APuZ 2009, S. 6, 8.

1315 In Schweden findet beispielsweise eine ausdrückliche und zwingende Einbeziehung der Teilnehmer in die Regelungen zur Unfallversicherung bei Arbeitsunfällen (siehe die Verordnung über den Ersatz von Schäden an Teilnehmer an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Programmen, Förordning om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program, SFS 1998:1785) sowie in die Gruppenlebensversicherung (Hinterbliebenenversicherung) statt (siehe die Verordnung über die Gruppenlebensversicherung für Teilnehmer an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Programmen, Förordning om grupplivs försäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program, SFS 1988:244). Diese Einbeziehung in die Versicherungssysteme ist aber Teil der Beurteilung der Gesamtsituation des Teilnehmers, nicht der Qualität der einzelnen Weiterbildungsmaßnahme.

1316 *Nickolaus*, in: Münk/Weiß (Hrsg.), *Qualität in der beruflichen Bildung*, 2009, S. 13, 14.

1317 Zum Zirkel und den Stufen als allgemein gültiges Schema zur Qualitätssicherung *Bruhn*, *Qualitätsmanagement für Dienstleistungen*, 2008, S. 279–280. Ein entsprechender Qualitätssicherungszirkel wird so auch von der Europäischen Kommission im Rahmen des European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training (EQARF) zur praktischen Umsetzung des Regelwerks vorgestellt.

genommen – mittels einer internen oder externen Evaluation (3).¹³¹⁸ Schließlich werden auf der vierten Stufe die Konsequenzen aus der Evaluation gezogen. Dies kann durch eine Anpassung der Standards, aber auch durch Maßnahmen zur Mängelbereinigung geschehen, wobei die Veränderungen sowohl vom Leistungserbringer selbst als auch vom Leistungsträger (Kündigungsmöglichkeit, Entziehung der Zulassung, Auflagen) ausgehen können (4). Diese Anpassungen stellen dann bereits wieder den ersten Schritt für einen neuen Qualitätssicherungsprozess dar, so dass ein Qualitätssicherungskreislauf entsteht.

Stufen der Qualitätssicherung (Zeitlicher Ablauf)



Die rechtliche Umsetzung dieses Kreislaufs kann durch konkrete Qualitätsanforderungen ausgefüllt werden und durch verschiedene rechtliche Instrumente erfolgen. Dabei interessieren hinsichtlich der Einflussnahme des Staates auf die Qualitätssicherung, wer die Kompetenz für die Erstellung der Standards besitzt, auf welche Weise die Standards rechtlich verbindlich gemacht werden und mit welchen Instrumenten der Staat die auf diese Weise festgelegten Qualitätsmaßstäbe kontrolliert.¹³¹⁹ Die Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen erfolgt in verschiedenen Zusammenhängen: Sie

¹³¹⁸ Der Begriff der Evaluation wird oft auch für den Prozess der zweiten Stufe, also die Feststellung des Ist-Zustands, bzw. für Feststellung und Vergleich insgesamt herangezogen.

¹³¹⁹ Diese drei Bereiche nennen auch *Becker/Meeßen et al.*, VSSR 2012, S. 1, 24. Aufgrund der Unendlichkeit des Qualitätskreislaufs ist hiermit aber keine zeitliche Abfolge verbunden. Vielmehr kann die Erstellung der Standards auch in einem Rahmen erfolgen, der eine sofortige Verbindlichkeit herstellt. Lediglich vor der Kontrolle der Qualität muss ein Maßstab festgelegt werden.

kann sowohl auf Qualifikationsebene oder Bereitstellungsebene Voraussetzung sein als auch Bedingung für eine Finanzierung im Rahmen der jeweiligen Förderungsleistung selbst sein.¹³²⁰ Zudem sind sowohl vor, während und nach den Weiterbildungsmaßnahmen Kontrollmaßnahmen vorstellbar.¹³²¹

a) Kompetenz zur Standarderstellung (Stufe 1)

Die Umsetzung der Qualitätssicherung im Rahmen der oben dargestellten Stufen erfordert also zunächst eine Erstellung von Standards.¹³²² Die Standarderstellung kann durch unterschiedliche Akteure erfolgen. Die Normen zur Festlegung von Qualitätsstandards nehmen „oft auf bestehende rechtliche Strukturen oder externe faktische Strukturen Bezug, damit keine neuen Standards geschaffen werden müssen.“¹³²³ Dabei ist eine allgemeine Bezugnahme möglich, indem auf „allgemeine Regeln“ verwiesen oder konkret auf bestimmte Standards verwiesen wird. Auch eine eigene Erstellung von Standards durch die zuständige staatliche Stelle ist denkbar. Die Standards können mit verschiedener inhaltlicher Ausrichtung erstellt werden. So gibt es statische (niveau-festlegende), prozedurale und zielorientierte Standards,¹³²⁴ je nachdem, welche Qualitätskategorie (Struktur-, Prozess- oder Ergebnisqualität) der Standard abbildet.

Gemeinsam haben die Vergleichsländer, dass im Zuge der Harmonisierung im Rahmen der Europäischen Union für alle Mitgliedstaaten übergreifende Standards geschaffen werden sollen. Eine systematische Umsetzung findet seit dem Kopenhagen-Prozess (2002)¹³²⁵ statt.¹³²⁶ Dabei stellen die verschiedenen europäischen Bezugsrahmen für

1320 Für die Erbringung von Sozialleistungen im deutschen Recht allgemein: *Becker/Meeßen et al.*, VSSR 2012, S. 1, 24 f.

1321 A.a.O.

1322 *Bieback*, Qualitätssicherung in der Pflege im Sozialrecht, 2004, S. 6–7; diese können nationaler oder auch internationaler Natur sein – im Weiterbildungsbereich fällt besonders der europäische Standard EQF (Europäischer Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen) ins Auge.

1323 *Becker/Meeßen et al.*, VSSR 2012, S. 1, 25

1324 *Klie*, in: *Klie* (Hrsg.), Pflegeversicherung und Qualitätssicherung in der Pflege, 1996, S. 1, 8

1325 Für einen Überblick zu den Anfängen des Prozesses siehe *Clement/Walter*, in: *Clement/Le Mouillour, et al.* (Hrsg.), Standardisierung und Zertifizierung beruflicher Qualifikationen in Europa, 2007, S. 5.

1326 Dieser schlägt sich in der Erstellung eines europäischen Standards, nämlich des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen EQF (European Qualifications Framework), nieder. Der Europäische Qualifikationsrahmen basiert auf einer Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates und hat nicht primär die Qualitätssicherung, sondern vielmehr die Herstellung von Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit der Qualifikationen zum Ziel (siehe Empfehlung zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen v. 23.04.2008, EG 2008/C 111/01, S. 1, Absatz 1 und 2). Diese andere Zielsetzung, nämlich die Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer und damit die Verwirklichung der Grundfreiheit der Freizügigkeit gem. Art. 45 AEUV stehen im Zentrum der Schaffung des EQF, die Schaffung von Standards zur Qualitätssicherung bleibt wenn nicht ein Nebeneffekt dann zumindest ein Nebenziel. Daher bleibt der EQF, da er lediglich als Einordnungsraster funktioniert, für eine konkret durchzuführende Qualitätssicherung auch zu wenig konkret.

die Qualitätssicherung einen Grenzfall zwischen privaten und öffentlichen Akteuren dar: Einerseits handelt es sich um öffentlich finanzierte, in den europäischen politischen Prozess eingebundene Verfahren, auf der anderen Seite stehen die erstellten Rahmenstandards außerhalb des Leistungserbringungsprozesses und außerhalb des nationalen Verwaltungsverfahrens. In Bezug auf die institutionelle Umsetzung der europäischen Programme wurden sowohl nationale Referenzstellen als auch europäische Stellen eingerichtet. Die Nationale Referenzstelle DEQA-VET¹³²⁷ wurde am 1. 8. 2008 im Auftrag des BMBF beim Bundesinstitut für Berufsbildung BiBB errichtet, um eine Vernetzung der nationalen „Stakeholder“, also der Beteiligten, zu erreichen. Die gleiche Funktion erfüllt in Schweden die Nationale Referenzstelle (Swedish National Reference Point¹³²⁸), die dem sog. Schulwerk¹³²⁹ untergeordnet ist.

b) Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2)

Zweitens müssen die Standards rechtlich verbindlich gemacht werden. Eine rechtliche Verbindlichkeit besteht, wenn eine Rechtspflicht des Leistungserbringers zur Einhaltung der Standards begründet wird. Grundsätzlich möglich ist eine verbindliche Regelung von Qualitätsstandards direkt durch materielles Gesetz, z.B. bei der Festlegung von Berufsqualifikationen oder Ausbildungsqualifikationen. Die zweite Option bildet die

Auch das Europäische Kreditpunktesystem für die berufliche Bildung (ECVET – European Credit System in Vocational Education and Training) soll die verschiedenen Bildungsmaßnahmen vergleichbar machen, indem es eine Bewertung und Gewichtung vornimmt. Das bekanntere System ist das System der ECTS-Punkte, mit der die Anrechnung in der Hochschulausbildung standardisiert wird. Die Abkürzung ECTS steht für “European Credits Transfer System”. Zur Erklärung des Systems siehe http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/ects_en.htm (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Je nach Ausrichtung der Weiterbildungsmaßnahme können auch ECTS-Punkte für die Teilnahme und das Bestehen an der Maßnahme vergeben werden. Damit wird ein Raster für die Maßnahmen geschaffen, wodurch Transparenz hinsichtlich der Qualität der Maßnahmen und damit mehr Wettbewerb geschaffen wird, der Effekt ist aber mittelbar und schwer überprüfbar. Siehe zu Transparenz als Instrument der begleitenden Kontrolle unten S. 301 f. (Deutschland) und S. 333 (Schweden).

Der Europäische Bezugsrahmen für Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQARF – European Quality Assurance Reference Framework) ist dagegen, wie bereits der Name zeigt, unter anderem besonders auf eine Qualitätssicherung bzw. Qualitätssteigerung im Rahmen einer Abarbeitung des vierstufigen Kreislaufs zur Qualitätssicherung ausgerichtet. Der EQARF stellt eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Qualitätssicherungsrahmen (CQAF – Common Quality Assurance Framework) dar, der 2004 von der Facharbeitsgruppe Qualität in der Berufsbildung als Teil des Kopenhagen-Prozesses entwickelt wurde. Der Bezugsrahmen soll neben einer Qualitätssteigerung auch die Transparenz und Kohärenz der Berufsbildungspolitik der Mitgliedstaaten verbessern und dadurch wiederum die Mobilität der Arbeitnehmer und das lebenslange Lernen fördern (Siehe Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009, ABl. 2009 C 155/1, Absatz 9).

1327 <http://www.deqa-vet.de/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1328 Auf Schwedisch: Nationellt referenscentrum för yrkesutbildning.

1329 Siehe Regeringen/Utbildningsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk, 11.09.2014, S. 2.

Regelung durch Vertrag als kooperatives Instrument. Dieser kann zwischen Leistungserbringer und Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsempfänger oder unter mehreren Beteiligten geschlossen werden. Schließlich ist auch eine Einbeziehung bei Erlass eines hierarchischen bindenden Akts der Verwaltung möglich, z.B. bei einer gesonderten Zulassung der Leistungserbringer¹³³⁰ oder gegenüber dem Leistungserbringer oder Leistungsempfänger bei der Leistungsgewährung. In beiden Fällen (Vertrag und hierarchischer Akt) können Verwaltungsvorschriften eine Wirkung entfalten – beim deutschen Verwaltungsakt durch Einbeziehung als Nebenbestimmung; beim Vertrag durch Einbeziehung in den Vertrag. Damit kann die Einbindung der Standards durch ein großes Bündel rechtlicher Handlungsformen stattfinden.

c) Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3)

Kontrolle ist die begrenzende, überwachende Beurteilung eines (Dritt-) Verhaltens¹³³¹ und im vorliegenden Fall die Überprüfung und Durchsetzung der rechtlich verbindlichen Standards. Die Qualitätskontrolle kann theoretisch zeitlich auf allen Ebenen der Umsetzung der Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen ansetzen. Zur Einordnung und Darstellung der Kontrollinstrumente wird jedoch der Qualitätskreislauf hinsichtlich der Erbringung der einzelnen Weiterbildungsmaßnahme fixiert. Entsprechend werden die Qualitätssicherungsinstrumente in Bezug auf die einzelne Weiterbildungsmaßnahme so dargestellt, dass sie gedanklich vor, während¹³³² oder zeitlich nach dem Stattfinden der einzelnen Maßnahme erfolgen.¹³³³

1330 Eine solche Zulassung stellt auch die Akkreditierung von Leistungserbringern dar, da sie auf diese Weise zum künstlich erzeugten Leistungsmarkt zugelassen werden.

1331 *Schuppert*, in: Steiner/Grimm, et al. (Hrsg.), *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen/ Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle*, 1984, S. 216, 222, der nur auf das Drittverhalten abstellt. Jedoch ist immer auch eine Eigenkontrolle möglich.

1332 Ein begleitendes Kontrollinstrument auf europäischer Ebene stellt das European Network on Quality in Vocational Education and Training (ENQA VET – Siehe Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009*, 2009, S. 311 f.; nicht zu verwechseln mit ECVET selbst – dem Projekt für die Schaffung eines Europäischen Transferbasissystems (European Credit System for Vocational Education and Training), <http://www.ecvet-projects.eu/Default.aspx> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016)) dar. Es wurde zur Förderung der Kooperation und der Entwicklung einer Kultur der Qualitätssicherung 2005 gegründet und wird durch die Europäische Kommission gefördert. Inhalte und Strukturen des ENQA-VET wurden Anfang des Jahres 2010 durch Empfehlung des Europäischen Parlaments und Rates in den EQAVET-Prozess integriert, siehe Empfehlung zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung vom 18. Juni 2009, ABl. 2009 C 155, S. 1. Dieses Netzwerk fördert aber lediglich auf politischer Ebene die Transparenz und gehört daher sowohl in den Bereich der Standarderstellung als auch in den Bereich der Qualitätssicherung durch Transparenz.

1333 Entsprechend allgemein für die Erbringung deutscher Sozialleistungen siehe *Becker/Meeßen et al.*, *VSSR 2012*, S. 1, 27.

II. Qualitätssicherung in Deutschland

1. Historische Entwicklung und Überblick

a) System der Arbeitsförderung

Im System der Arbeitsförderung findet in Deutschland ein gesondertes System für die Qualitätssicherung der geförderten und angebotenen Maßnahmen Anwendung, da die Agenturen für die Qualität einer Vielzahl von Maßnahmen verantwortlich sind und bereits aufgrund der versicherungsrechtlichen Zusammenhänge eine einheitliche Qualität gewährleistet werden muss. Wahrscheinlich wurde im Zuge der Einbindung von Weiterbildungsanbietern schon immer geprüft, ob diese gewissen grundsätzlichen Qualitätsstandards entsprachen. Insbesondere orientierten sich die Arbeitsämter an anerkannten Abschlüssen der Aufstiegsfortbildung.¹³³⁴ Entsprechende formalisierte, unabhängige Qualitätssicherungsmaßnahmen traten aber erst später in Erscheinung. So wurde unabhängig von einer Zugangsregulierung für die Weiterbildungsanbieter Anfang der Neunziger Jahre in Zusammenarbeit des BiBB mit der Bundesanstalt für Arbeit zur Qualitätssicherung das „Instrumentarium zur Begutachtung beruflicher Erwachsenenbildungsmaßnahmen gemäß § 34 AFG“ (Begutachtungskatalog) erstellt, das zur Beurteilung der damals noch existierenden sog. „freien Maßnahmen“¹³³⁵ diente. Dieser Begutachtungskatalog beruhte wiederum auf einem Projekt mit dem BiBB, das „Qualität und Wirtschaftlichkeit beruflicher Weiterbildung“ hieß und ab 1976 Qualitätskriterien für Maßnahmen und Bildungsträger und -einrichtungen zur Beurteilung von freien Maßnahmen und Auftragsmaßnahmen¹³³⁶ festlegte. Der bestehende Katalog wurde von der Bundesanstalt für Arbeit in Kooperation mit dem BiBB zu einem sog. „Anforderungskatalog der Bundesanstalt für Arbeit an Bildungsträger und Maßnahmen der beruflichen Bildung“ entwickelt.¹³³⁷ Dabei hatten sich die Weiterbildungsanbieter auf den ausgearbeiteten Anforderungskatalog durch Unterschrift zu verpflichten.¹³³⁸ Nach Verabschiedung der AZWV galt dieser Katalog gem. § 15 II AZWV zunächst bis zur Verabschiedung der Empfehlungen zur AZWV durch den Anerkennungsbeirat weiter. Das Zulas-

1334 Siehe hierzu *Heister/Liebscher*, in: Mülheims/Hummel, et al. (Hrsg.), *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft*, 2015, S. 555, 557, sowie zur weiteren historischen Entwicklung a.a.O., S. 558 ff.

1335 *Meifort/Sauter*, in: Meifort/Sauter (Hrsg.), *Qualität in der beruflichen Weiterbildung*, 1991, S. 9, 11.

1336 *Meifort/Sauter*, in: Meifort/Sauter (Hrsg.), *Qualität in der beruflichen Weiterbildung*, 1991, S. 9, 11; zum Projekt des BiBB und seinen Ergebnissen siehe *Harke/Sauter*, in: Meifort/Sauter (Hrsg.), *Qualität in der beruflichen Weiterbildung*, 1991, S. 18.

1337 Zu einer Darstellung der Qualitätsanforderungen an die zuvor üblichen Auftragsmaßnahmen und zur Entwicklung der dabei angewandten Qualitätsstandards siehe *Sauter*, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1987, S. 106; zur Entwicklung und ersten Beurteilung des Anforderungskatalogs *Balli/Harke, et al.*, *Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung*, 2000, S. 50–66.

1338 *Balli*, in: Münk/Weiß (Hrsg.), *Qualität in der beruflichen Bildung*, 2009, S. 91, 93.

sungs- und Zertifizierungsverfahren wurde im Rahmen der Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt und nun mit den §§ 176 ff. SGB III auf alle übrigen Leistungserbringer von Arbeitsförderungsmaßnahmen übertragen. Im Rahmen dieser Übertragung wurde auch die umsetzende Verordnung geändert, so dass sich die Durchführung der Weiterbildungsmaßnahmen nun nach der sog. Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) richtet.

b) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ist heute die Qualitätssicherung zu großen Teilen in den Voraussetzungen für die Förderungsleistungen enthalten. Die Standards für die Qualitätssicherung haben sich in diesen Fällen mit den Anforderungen an die zu fördernden Maßnahmen und mit den Leistungsnormen entwickelt. Hinzu kommen Zertifizierungssysteme in den Weiterbildungsgesetzen der Länder sowie Qualitätssicherungsvorschriften in Berufsausbildungs- und Berufsbildungsvorschriften, die übergreifend für alle Weiterbildungsanbieter oder für bestimmte (geforderte) Berufsbilder gelten. Qualitätsanforderungen und -sicherungsmaßnahmen sind also meist auf die jeweiligen eng begrenzten Bereiche zugeschnitten. Die Entwicklung der Weiterbildungsgesetze in den siebziger Jahren des vorhergehenden Jahrhunderts beinhaltete damit auch die Entwicklung grundsätzlicher Qualitätsanforderungen und Programmvorgaben.¹³³⁹ Eine Qualitätssicherung durch Standardisierung erfüllen auch im Bereich außerhalb des Arbeitsförderungssystems die Zertifizierungen der Bundesagentur für Arbeit, da sie eine Orientierungshilfe für Interessierte an Weiterbildungsmaßnahmen bieten.¹³⁴⁰

Gemeinsam haben die beiden Bereiche, dass für sie auch allgemeine Regulierungsvorschriften zur Qualitätssicherung bestehen. Dabei ist neben einfachem Gewerberecht eine Qualitätssicherung durch Standardisierung, aber auch durch Verbraucherschutzvorschriften und damit insgesamt indirekt durch Transparenz möglich.

2. Kompetenz zur Standarderstellung (Stufe 1)

Eine Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen setzt voraus, dass Maßstäbe bestehen, an deren Einhaltung die Qualität der Maßnahmen gemessen wird. Diese Maßstäbe werden in (unterschiedlichen) Qualitätsstandards dargestellt, die für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen gelten können. Im Folgenden werden diejenigen Standards, die in Deutschland außerhalb des Systems der Arbeitsförderung gelten, zuerst dargestellt, da sie aufgrund eines allgemeinen Geltungsanspruchs zumeist auch für

¹³³⁹ Zur Verrechtlichung der Weiterbildungsförderung durch die Weiterbildungs- (und die Bildungsurlaubsgesetze) siehe *Siebert*, in: Tippelt (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*, 2011, S. 59, 70 f.

¹³⁴⁰ Christoph Schulz/dpa, *Zertifikate, die zählen*, *Süddeutsche Zeitung*, 15. 10. 2009, S. 26.

Maßnahmen gelten, die im System der Arbeitsförderung erbracht werden und daher die allgemeineren Qualitätsstandards darstellen.

a) Erstellung von Qualitätsstandards außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung werden die Standards zur Qualitätssicherung von Weiterbildungsmaßnahmen durch verschiedene Akteure erstellt. Eine Erstellung kann sowohl durch öffentlich-rechtlich verfasste Stellen als auch durch private Akteure erfolgen.

aa) Standards für die berufliche (Weiter-)Bildung

(1) Korporatistische Ersteller

Zunächst könnten Qualitätsstandards durch die für den jeweiligen Beruf zuständigen Kammern geschaffen werden. Zuständig für die berufliche (Weiter-)Bildung in ihrem jeweiligen Fachgebiet sind gem. § 71 Abs. 1 bis Abs. 7 BBiG grundsätzlich die Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern und die Kammern der freien Berufe. Für Berufsbereiche, für die keine Kammern bestehen, bestimmen gem. § 71 Abs. 8 BBiG die Länder die zuständige Stelle. Zudem kann in von § 71 BBiG nicht geregelten Berufsbereichen eine Regelung durch das zuständige Fachministerium erfolgen, § 72 BBiG. Ausnahmen bestehen für den öffentlichen Dienst, für den die jeweilige zuständige Stelle durch die oberste Bundesbehörde für ihren Geschäftsbereich bestimmt wird, § 73 BBiG, und für die Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts, die diesem Muster folgen sollen, § 74 BBiG.

Für die Handwerkskammern drückt sich diese Zuständigkeit beispielweise durch die Schaffung von offiziellen Abschlüssen in der Handwerksordnung nach §§ 42 ff. HandwO durch die Handwerkskammern aus, die zur Erstellung von Qualitätsstandards für die jeweiligen Berufe führt. Sie fungieren ebenso wie die Fortbildungsordnungen nach § 53 Abs. 1 BBiG als Prüfungsstandards und damit auch als Qualitätsstandards. Eine Aufzählung der hierüber hinaus gehenden Regelungen für die einzelnen Berufsbereiche wird in der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen, da Ziel der Untersuchung nicht die Darstellung der einzelnen Inhalte der Maßnahmen ist, sondern die Struktur der Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen.

(2) Bundesinstitut für Berufsbildung

Qualitätsstandards für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt im öffentlichen Auftrag gem. § 90 Abs. 3 Nr. 1 a) BBiG auch das BiBB, wenn es an der Entwicklung von Fortbildungsordnungen mitwirkt und, wie gem. § 53 Abs. 1 BBiG, der Prüfungsstandard der Fortbildungsordnung im Folgenden Voraussetzung für die Förderung einer Maßnahme wird.¹³⁴¹

¹³⁴¹ Siehe dazu unten zur Sicherung der Ergebnisqualität S. 305 f.

Das BiBB ist auch für die Qualitätsentwicklung im Rahmen des Fern-USG zuständig, § 90 Abs. 3 Nr. 4 BBiG. Eine Qualitätssicherung durch staatlich gelenkten Verbraucherschutz findet insbesondere auf dem Gebiet des Fernunterrichts statt – das Fernunterrichtsschutzgesetz übernimmt diese Aufgabe, wobei angenommen wird, dass der Fernunterricht eine Situation darstellt, in der der Teilnehmer der Maßnahme spezifisch schutzwürdiger ist als bei einer Weiterbildungsmaßnahme vor Ort. Gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 Fern-USG erlässt das BMBF Richtlinien, die die Anforderungen nach dem Fern-USG konkretisieren, die wiederum teilweise durch das Bundesinstitut für Berufsbildung in Erfüllung seiner Aufgabe in Richtlinien umgesetzt werden. Inhaltlich werden diese Richtlinien sowie der Leitfaden als Standards für die in der Zulassung erfolgende vorgelegte Qualitätskontrolle für Maßnahmen des Fernunterrichts herangezogen.

Auch die ZFU könnte theoretisch Standards erstellen, da sie nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 des Staatsvertrages über das Fernunterrichtswesen vom 16. 02. 1978¹³⁴² unter anderem die Aufgabe hat, „die Entwicklung des Fernunterrichtswesens zu beobachten und sie durch Empfehlungen und Anregungen zu fördern“. Aufgrund der mangelnden Größe der Zentralstelle wird die hierfür notwendige Forschung jedoch im Rahmen einer Zusammenarbeit mit dem BiBB vorwiegend durch das BiBB durchgeführt. Die Zusammenarbeit beruht dabei auf Seite des BiBB auf § 90 Abs. 3 Nr. 4 BBiG i. V. m. § 26 der Satzung des BiBB vom 05.03.2009 i. V. m. der Richtlinien des Hauptausschusses für die Durchführung der Aufgaben des BiBB durch den Präsidenten oder die Präsidentin vom 05.03.2009, auf Seite des ZFU auf Ziff. 12 der Richtlinien für die Arbeit der ZFU.¹³⁴³

bb) Standardisierung auf europäischer Ebene und Berufsprinzip

Die Erstellung der europäischen, übergreifend gültigen Rahmenstandards wurde bereits im Rahmen der Grundlagen für die Qualitätssicherung dargestellt.¹³⁴⁴ Da es sich bei der europäischen Standardisierung insofern um Vorgaben handelt, als sich die einzelnen konkreten Qualitätsstandards in bestimmte Kompetenzstufen einordnen lassen müssen, werden hiermit Grundvorgaben für die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen gemacht.

Hinsichtlich der faktischen Auswirkungen der europäischen Rahmenstandards wird in Deutschland eine Erosion des Berufsprinzips¹³⁴⁵ befürchtet¹³⁴⁶ oder vorausge-

1342 geändert durch Staatsvertrag vom 04. Dezember 1991, veröffentlicht im GV NW 1992, S. 275, in Kraft getreten am 1. Februar 1994 (GV NW S. 76).

1343 Beschluss des Verwaltungsausschusses der ZFU vom 27.11.1979, einzusehen unter <http://www.zfu.de/files/richtlinienZFU.pdf> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1344 S. o. S. 278 ff. mit Fußnoten.

1345 *Dehnbostel*, Berufliche Weiterbildung, 2008, S. 31, 181, *Kremer*, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2005, S. 3; zur theoretischen Begründung des Berufsprinzips siehe *Hellwig*, Zur Vereinbarkeit von Competency-Based Training (CBT) und Berufsprinzip, 2008, S. 251–260.

1346 Ebenfalls: *Drexel*, in: Grollmann/Spöttl, et al. (Hrsg.), Europäisierung beruflicher Bildung - eine Gestaltungsaufgabe, 2006, S. 13, 32.

sagt.¹³⁴⁷ Ein Konflikt ergibt sich zumindest daraus, dass die europäischen Harmonisierungsinstrumente nicht input-orientiert wie das deutsche duale System, sondern output-orientiert sind.¹³⁴⁸ Mit dem EQF und den nationalen Umsetzungsrahmen wird ein angebotsorientierter Referenzstandard geschaffen,¹³⁴⁹ der sich im Gegensatz zu dem deutschen dualen System, das sich auch auf die Weiterbildung innerhalb der Berufsbilder erstreckt, tatsächlich nicht auf die konkreten Inhalte, sondern auf das jeweilige theoretische Kompetenzniveau bezieht. Die rechtliche Qualifikation des deutschen Berufsprinzips ist zweifelhaft. Ein Rechtsprinzip kann es schon deshalb nicht sein, da es nur organisatorische Vorgaben beinhaltet. Aus der nur systematischen Verankerung im Berufsbildungsgesetz und den tatsächlichen Strukturen ergibt sich auch kein rechtliches Institut, von einer Institutsgarantie ganz zu schweigen. Vielmehr muss umgekehrt im Bereich der Berufsausbildung ein verpflichtendes duales System mit Sonderabgaben für die Arbeitgeber explizit gerechtfertigt werden.¹³⁵⁰ Das gleiche muss auch für das mit dem Berufsprinzip verbundene duale System in der mit der Berufsausbildung verbundenen Berufsfortbildung gelten.

Zur Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens¹³⁵¹ wurde der sogenannte Deutsche Qualifikationsrahmens (DQR) entwickelt, um deutsche Referenzniveaus zu schaffen, die in den EQF eingepasst werden können.¹³⁵² Die Erarbeitungsphasen des DQR sind zunächst abgeschlossen,¹³⁵³ und wurden vom Arbeitskreis DQR im März 2011 verabschiedet.¹³⁵⁴ Eine rechtsförmige Umsetzung hat im Rahmen eines gemeinsamen Beschlusses der Ständigen Konferenz der Kultusminister, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der Wirtschaftsministerkonferenz und des Bundesmi-

1347 *Greinert*, RdJB 2006, S. 448, wenn auch nur bezogen auf das Berufsausbildungssystem.

1348 *Greinert*, RdJB 2006, S. 448, 456.

1349 *Neß*, REPORT Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 2010, S. 21, 21.

1350 Siehe zur Verfassungsmäßigkeit des Bundesausbildungsplatzförderungsgesetzes BVerfGE 55, 274 ff.

1351 S. o. Fn. 1326; zur Einordnung der nationalen Qualifikationsstufen in die acht Niveaustufen des EQF und die dabei auftretenden Probleme siehe *Dehnbostel*, Berufliche Weiterbildung, 2008, S. 171–173.

1352 Der Entwurf der DQR-Matrix ist geprägt von unbestimmten Begriffen (am Beispiel der Kategorie Wissen: elementares/ grundlegendes/ erweitertes/ vertieftes/ integriertes/ breites und integriertes einschließlich der wissenschaftlichen Grundlagen/ umfassendes, detailliertes und spezialisiertes/ umfassendes, spezialisiertes und systematisches Wissen), mit denen versucht wird, eine graduelle Abstufung der Kompetenzen vorzunehmen. Die Unklarheit der Begriffe und das Fehlen einer Aufschlüsselung des Verhältnisses der Anforderungen zueinander werden auch von der Hochschulrektorenkonferenz, Zur Weiterentwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR), Empfehlung des HRK-Senats vom 23.2.2010, 23.2.2010, S. 1 moniert. Die Verbände, Träger und Einrichtungen der Weiterbildung kritisieren dagegen die einseitige Ausrichtung des Entwurfs auf formale und abschlussbezogene Bildung. Stellungnahme der Weiterbildung zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR), – diese Klage bezieht sich aber auf das Konzept der formalen Vergleichbarkeit allgemein und ist nicht weiterführend.

1353 Zum jeweils aktuellsten Stand siehe www.deutscherqualifikationsrahmen.de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1354 Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen, Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, 22. 3. 2011.

nisteriums für Wirtschaft und Technologie im Mai 2013 stattgefunden.¹³⁵⁵ Darin verpflichten sich die Beteiligten darauf hinzuwirken, dass Bescheinigungen über Bildungsmaßnahmen einen Hinweis auf das jeweilige EQR-/DQR-Referenzniveau enthalten (Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses).

cc) Leistungsbezogene Standards

Der *Gesetzgeber* erstellt Standards für die zu fördernden Weiterbildungsmaßnahmen, wenn er in den Fördervoraussetzungen die Förderung vom Nachweis bestimmter Anforderungen abhängig macht. Dies geschieht beispielsweise im Bereich der Landesweiterbildungsgesetze, da diese entweder eine eigene Zertifizierung oder eigene Anforderungen vorsehen.¹³⁵⁶ Ebenso können die leistungsbezogenen Standards vom zuständigen Ministerium erstellt werden, wenn dieses die objektfördernden Leistungen auf Grundlage von ministeriellen Richtlinien vergibt.¹³⁵⁷ Im Einzelnen werden die Standards unten im Rahmen der Qualitätskontrolle dargestellt.¹³⁵⁸

dd) Lehrerausbildung/Berufsanforderungen

Ebenfalls Standardersteller kann im Rahmen der Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen der Gesetzgeber sein, wenn er Rahmenbedingungen und Inhalte der Lehrerausbildung regelt. Großen Einfluss auf die Qualität der Weiterbildungsmaßnahmen hat nämlich auch die Ausbildungsqualität des Lehrpersonals. In Deutschland gibt es nur wenige Studiengänge, die direkt auf eine Tätigkeit in der beruflichen Weiterbildung hinführen, vielmehr werden die jeweiligen Lehrkräfte aus dem als Fachpersonal bzw. auf dem Fachgebiet ausgebildeten qualifizierten Lehrkräftemarkt rekrutiert. Eine ausdrückliche Berufszulassung ist für die Tätigkeit im Rahmen einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme aber nicht vorgeschrieben. Dies zeigt sich auch darin, dass im Grundgesetz über die Berufsbildung hinaus keine Kompetenz für die berufliche Weiterbildung festgeschrieben wird – sie liegt damit bei den Ländern.

1355 Gemeinsamer Beschluss der Ständigen Konferenz abrufbar unter: https://www.bmbf.de/files/Gemeinsamer_Beschluss_final_ohne_Unterschriften.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Die dem DQR zugrunde liegende Empfehlung der Europäischen Kommission und des Rates der Europäischen Union (Empfehlung zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung vom 18. Juni 2009, ABl. 2009 C 155, S. 1) ist gem. Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht bindend. Entsprechend enthält sie auch keine expliziten oder impliziten Vorgaben in Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung des sie umsetzenden DQR (*Herdegen*, Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, - Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht -, 28.10.2009, S. 5, 15 ff.).

1356 Siehe zu den Anforderungen im Einzelnen oben S. 160 ff.

1357 S. o. S. 151 ff.

1358 Siehe unten S. 294 ff.

b) Erstellung von Qualitätsstandards im System der Arbeitsförderung

aa) Öffentlich-rechtliche Ersteller

Die Qualität im Bereich der Bundesagentur für Arbeit bemisst sich zunächst an den die arbeitsfördernden Maßnahmen und damit auch die Weiterbildung fördernden Maßnahmen beherrschenden Zielen. Dabei ist die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt gem. § 4 SGB III vorrangig.¹³⁵⁹ Die Ziele des Systems der Arbeitsförderung geben aber noch keinen Standard vor. Einen ersten Standard erstellt im System der Arbeitsförderung aber dennoch der *Gesetzgeber*, wenn er wie in § 178 Nr. 1 SGB III bestimmt, dass die Leistungserbringer bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen, nämlich „leistungsfähig“ und „zuverlässig“ sein müssen. Darüber hinaus legt das *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* im Wege der Rechtsverordnung gem. § 184 SGB III mit der AZAV genauere Maßstäbe fest. Insbesondere in den §§ 2-4 AZAV wird die Qualität der Leistungserbringung geregelt. Dabei werden gerade keine Ergebnisqualitätsstandards festgelegt, sondern lediglich Voraussetzungen für die Struktur- und Prozessqualität der Leistungen geregelt. Zuletzt ist der Zulassungsbeirat gem. § 182 SGB III berechtigt, die Regelungen des SGB III und der AZA im Rahmen von Empfehlungen zu konkretisieren.¹³⁶⁰

bb) Private Ersteller

Darüber hinaus findet in § 178 SGB III eine Verweisung auf andere, „fremde“ Standards statt. Der Verweis auf Qualitätssicherungssysteme in § 178 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 4 AZAV führt dazu, dass die tatsächlichen Qualitätsstandards entweder vom *Leistungserbringer selbst* im Rahmen eines Qualitätssicherungssystems oder von externen *privaten Standardherstellern* entwickelt werden. Die Umsetzung der in der AZAV festgeschriebenen Voraussetzungen für eine Zertifizierung in der Praxis erfolgt durch private Qualitätsmanagementinstrumente wie z. B. die DIN ISO-Normen¹³⁶¹ oder den Qualitätsstandard des Bildungsverbandes BQM¹³⁶². So können sich die Mitglieder eines Verbandes (Vereins) zur Einhaltung von Qualitätsgrundsätzen¹³⁶³ verpflichten, so

1359 Auch die Vermittlung selbst wird in Deutschland teilweise von der Bundesagentur für Arbeit eingekauft oder finanzierten Dritten durchgeführt, siehe §§ 45 Abs. 4, 176 ff. SGB III. Bereits früher wurde die Möglichkeit der Vermittlung durch Private getestet, siehe §§ 37a, 37c SGB III a. F. Diese Möglichkeiten wurden aber mit Ende der Jahre 2003 und 2008 beseitigt. Zur rechtlichen Beurteilung der Vermittlung durch Dritte siehe nur *Rixen*, NZS 2002, S. 466, *Rixen*, NZS 2003, S. 401, sowie *Spellbrink*, SGB 2004, S. 75; *Spellbrink*, SGB 2004, S. 153.

1360 Siehe zuletzt die Empfehlungen des Beirats gem. § 182 SGB III vom 15.06.2015, abrufbar derzeit auf der Webseite der Bundesagentur für Arbeit unter <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Institutionen/Traeger/AkkreditierungundZulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI530345> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1361 Siehe zur DIN EN ISO 29990 auch unten S. 297 f. und S. 332.

1362 Bildungs-Qualitäts-Management, <http://www.bildungsverband.info/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1363 <http://www.bildungsverband.info/de/node/101> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

z.B. zur Einhaltung der Qualitätsgrundsätze der Mitglieder des Bildungsverbands.¹³⁶⁴ Zunächst soll damit eine Selbstverpflichtung zu einer Selbstkontrolle, aber auch zur Generierung von Wettbewerbsvorteilen auf dem Anbietermarkt führen. Da mit der Verweisung auf Qualitätssicherungssysteme gem. § 178 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 4 AZAV die privaten Qualitätsstandards – auch wenn es sich in vielen Fällen „nur“ um berufsbereichsbezogene Prozessstandards handelt –, in Bezug genommen werden, wird ihnen auch die Erstellungskompetenz zugesprochen. Die Entscheidung, ob der einzelne Qualitätsstandard den Anforderungen als Qualitätssicherungssystem genügt, bleibt der einzelnen fachkundigen Stelle als zulassender Stelle vorbehalten. Die Sicherheit, dass eine Zertifizierung den Anforderungen als „Qualitätssicherungssystem“ genügt, ist aufgrund der Verbindung zu den DIN ISO-Normen¹³⁶⁵ wohl nur für diese gegeben.

3. Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2)

Die Leistungserbringer müssen sich an die vorgegebenen Standards nur dann halten, wenn diese rechtlich verbindlich sind. Daher werden die Instrumente beschrieben, die gegenüber den Weiterbildungsanbietern eine rechtliche Verbindlichkeit – zu welchem Zeitpunkt der Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen auch immer – herstellen.

a) Allgemeine Geltung

Zunächst geben deutscher Gesetzgeber und Verwaltung Standards verbindlich durch eine Festlegung in materiellen Gesetzen vor. So hat der Gesetzgeber für Lehrer und andere Weiterbildungsberufe, aber auch für bestimmte Berufsausbilder Qualifikationen definiert. Damit findet eine formalgesetzliche Festlegung von inhaltlichen Standards zur Strukturqualität von Bildungsanbietern durch die Legislative statt. Jedoch ist auch eine Festlegung durch Verordnungen denkbar. Im Handwerk passt die Ausbilder-Eignungsverordnung¹³⁶⁶ wohl nicht, da sie nur für die Erstausbildung gilt, eine ähnliche Regelung ist aber auch für die Berechtigung zur Durchführung von Fortbildungen denkbar.

1364 Bildungsverband = kurz für Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V.; als Beispiel führt *Balli*, in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), *Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?*, 2004, S. 177, 182 den Weiterbildung Hamburg e.V. (siehe auch <http://www.weiterbildung-hamburg.net/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016)) an. Zum Weiterbildung Hamburg e.V. siehe auch *Krüger*, in: Melms (Hrsg.), *Relevanz rechtlicher Regelungen für die Qualitätssicherung der Weiterbildung auf Ebene der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, 2002, S. 390.

1365 Siehe hierzu unten S. 297 und S. 332.

1366 Ausbilder-Eignungsverordnung (AEVO) vom 21.01.2009, BGBl. 2009 I, 88.

b) Im Rahmen der Objektförderung

Im Rahmen der Objektförderung werden die Standards über den allgemein geltenden Rechtsrahmen hinaus über Festlegungen oder Verweise in den Fördervoraussetzungen einbezogen. Die Verweise können einerseits abstrakt erfolgen, wenn durch unbestimmte Rechtsbegriffe auf ein bestimmtes Qualitätsniveau verwiesen wird. Dies ist der Fall, wenn die „Geeignetheit“ und „Leistungsfähigkeit“ des Leistungserbringers gefordert werden.¹³⁶⁷

Um konkrete Verweise handelt es sich, wenn die Anwendung bestimmter konkreter Qualitätssicherungsinstrumente gefordert wird. So finden sich beispielsweise in den Bestimmungen für objektfördernde Zuwendungen durch die Bundesländer Verweisungen auf die ebenfalls in den Weiter- oder Erwachsenenbildungsförderungsgesetzen geregelten Qualitätssiegel, Qualitätszertifikate oder Anerkennungen.¹³⁶⁸

Wird die Objektförderung jedoch nur auf haushaltsrechtlicher Grundlage vergeben, so findet sich die Verpflichtung meist in den Förderbedingungen, die Voraussetzung für die Förderung sind, aber auch bei Gewährung der Zuwendung im jeweiligen Subventionsbescheid. Dabei wird eine Zweckbindung der Zuwendung ausgesprochen und – meist im Rahmen von Nebenbestimmungen – der Förderungsempfänger zur zweckgerichteten Verwendung der Gelder verpflichtet.¹³⁶⁹

b) Im Rahmen der Subjektförderung

Im Rahmen der Subjektförderung kann die Steuerung der Qualität der Förderungsleistung sowohl an den Leistungsempfänger als auch an den Leistungserbringer adressiert werden. Es handelt sich um zwei Steuerungswege: Einerseits können im Rahmen der Gewährung der Förderung selbst Voraussetzungen festgelegt werden, die die Maßnahme betreffen. In diesem Fall findet eine Bindung des *Leistungsempfängers* an den Zweck der Förderung statt, da die Förderungsleistung bei Nichtbeachtung der Bindung zurückgefordert werden kann. Diese Bindung erstreckt sich aber meist nur auf die rudimentären Rahmenbedingungen der Weiterbildungsmaßnahme.

Andererseits kann die Zwecksicherung über eine Bindung des *Leistungserbringers* erfolgen, wenn dieser in die Umsetzung der Förderungsleistung eingebunden wird. So ist eine Bindung des Leistungserbringers durch Verwaltungsakt im Zuge einer Zulassung möglich. Das ist der Fall, wenn die Zulassung Voraussetzung dafür ist, dass der

1367 So beispielsweise in Art. 10 Abs. 2 Nr. 2 ErwBildFöG BY in Bezug auf Leitung, Lehrkräfte und die Leistungsfähigkeit der Einrichtung.

1368 Siehe im Einzelnen unten S. 295.

1369 Der Nachteil dieses Systems ist es, dass nur eine vorgreifliche Sicherung stattfindet, da eine Rücknahme der Förderung aufgrund der Nichterfüllung von Qualitätskriterien selten stattfindet. Eine Suche in der Rechtsprechungsdatenbank fördert lediglich Urteile zu Tage, die Rückforderungen aufgrund fehlender oder mangelhafter Verwendungsnachweise für die zu verwendenden Gelder beurteilen, nicht aber Entscheidungen, bei denen es um eine nachträgliche Beurteilung der Fördervoraussetzungen geht. Zu nachprüfender Kontrolle siehe unten S. 305.

Leistungserbringer und die Maßnahme später von dem Weiterbildungsteilnehmer in Anspruch genommen werden können. Die Einbindung erfolgt im Rahmen des Systems der Arbeitsförderung mit der sog. Akkreditierung.¹³⁷⁰ Die Verbindlichkeit ergibt sich zunächst aus dem Erfordernis der Zulassung, aber auch aus der Möglichkeit, die Zulassung und Akkreditierung bei Mängeln der Qualität wieder zu entziehen, § 181 Abs. 7 SGB III. Eine rechtliche Einbeziehung durch das Schließen eines Vertrages mit dem Leistungserbringer findet statt, wenn die Maßnahme außerhalb des Akkreditierungssystems beschafft wird. Ein direkter Vertrag wird im deutschen Arbeitsförderungssystem dagegen nur bei einer Vergabe oder Einzelbeschaffung geschlossen.¹³⁷¹

4. Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3)

Dritte Umsetzungsstufe zur Herstellung des Qualitätssicherungskreislaufs ist die Kontrolle und Beurteilung der Weiterbildungsmaßnahmen anhand der geltenden und verbindlich gemachten Standards. Dabei werden im Rahmen der vorgelagerten Kontrolle vor allem die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen, im Rahmen der begleitenden Kontrolle die Prozessqualität und im Rahmen der nachgelagerten Kontrolle insbesondere die Ergebnisqualität der Maßnahmen geprüft.

a) Vorgelagerte Kontrolle der Struktur- und Prozessqualität

aa) Im System der Arbeitsförderung

(1) Akkreditierung

Die vorgelagerte Kontrolle der Qualität im Bereich des deutschen Systems der Arbeitsförderung erfolgt im Rahmen der Akkreditierung. Die Akkreditierung ist regelmäßig zu wiederholen, da die Zulassung der Maßnahmen gem. § 5 Abs. 4 S. 2 AZAV auf drei Jahre, beziehungsweise bei relativ arbeitsmarktunabhängigen Maßnahmen gem. S. 3 auf fünf Jahre, befristet ist.¹³⁷² Zudem findet eine Überprüfung der Akkreditierung durch die Bundesagentur für Arbeit gem. § 183 Abs. 1 Nr. 2 SGB III statt, die jedoch (nun¹³⁷³) im Ermessen der Bundesagentur liegt. Damit wirkt die Akkreditierung nicht nur als Zulassungsschranke und -verfahren, sondern auch als Qualitätssicherungsinstrument.

1370 Zum Begriff der Akkreditierung und der Umsetzung im deutschen System der Arbeitsförderung siehe oben S. 228 ff.

1371 Zu Vergabe und Einzelbeschaffung im deutschen Arbeitsförderungssystem siehe oben S. 236 ff. und S. 233 f.

1372 Bis zum 1.4.2012 war auch die Trägerzulassung gem. § 87 SGB III a.F. i. V. m. § 11 Abs. 1 AZWV auf drei Jahre befristet.

1373 Noch vor dem 1.1.2009 war die Überprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit zwingend, siehe § 86 SGB III a.F.

Die Akkreditierung nach §§ 176 ff. SGB III¹³⁷⁴ i. V. m. der AZAV wird erst seit der Gesetzesänderung im Jahr 2004 in dem oben dargestellten Verfahren und Rahmen durchgeführt.¹³⁷⁵ Anforderungen hinsichtlich der Qualitätssicherung ergeben sich aus § 178 Nr. 1 bis Nr. 5 SGB III¹³⁷⁶, sowie aus der diese Anforderungen konkretisierenden AZAV. Die Anforderungen gehen über die zwangsläufige Standardisierung durch die „Zertifizierung“ hinaus, die parallel auch als externe Qualitätszertifizierung genutzt wird und in diesem Bereich zwingend ist.

Im Rahmen der Akkreditierung prüft die akkreditierende Stelle zunächst die Strukturqualität der Weiterbildungsmaßnahmen. Das Gesetz sieht einen Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit durch eine Bescheinigung, dass kein Insolvenzverfahren im Raum steht, vor (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AZAV). Weiter sind organisatorische Voraussetzungen (Nr. 2), die zu nutzenden Räume und das grundsätzliche Angebot darzustellen. § 178 Nr. 3 SGB III spricht darüber hinaus die Personalqualität an. Zwar geschieht dies nur im Rahmen einer Prognose der Ergebnisqualität, wenn die Norm verlangt, dass die Qualifikation eine „erfolgreiche Durchführung der Maßnahme erwarten“ lässt. Die Anforderungen an das Personal regeln aber ebenfalls einen Aspekt der Strukturqualität. Weitere personale Voraussetzungen enthalten § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AZAV (Personalstruktur) und § 2 Abs. 3 AZAV, wobei zur Darlegung der Berufserfahrung auch Teilnehmerbefragungen zu den Lehrkräften beigelegt werden müssen (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 AZAV). Dabei stehen Aus- und Fortbildung sowie pädagogische Eignung und die Berufserfahrung zunächst nebeneinander. Die Bewertung der in § 2 Abs. 3 Nr. 3 AZAV genannten Nachweise bleibt den FKS überlassen. Damit regeln Gesetz- und Verordnungsgeber in Bezug auf die Weiterbildungsmaßnahmen der Arbeitsförderung hauptsächlich die finanzielle und gesellschaftliche Zuverlässigkeit des Leistungserbringers und die Organisations-, Ziel- und Personalqualität.

Zudem wird auch die Prozessqualität der Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Akkreditierung vorgelagert geprüft. Teil der Prozessqualität sind Anforderungen, die die Überprüfung der von den Leistungserbringern verwendeten Qualitätssicherungsverfahren vorsehen. Hierher gehört § 178 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 4 AZAV. Die Norm stellt klar, dass auch ein internes Qualitätssicherungssystem den Voraussetzungen genügt, wenn der Leistungserbringer die geforderten Nachweise erbringt. Hinsichtlich der Anforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem ist ein Rückgriff auf die Anforderungen in den strukturregelnden DIN-Normen zulässig,¹³⁷⁷ da die DIN-Normen in Bezug auf Organisationmanagement und Qualitätssicherung einen weithin anerkannten und standardisierten Stand des organisatorischen Wissens abbilden. Insbesondere DIN EN ISO 9001 macht strukturelle Vorgaben für die Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen.¹³⁷⁸

1374 Zuvor §§ 84, 87 SGB a. F.

1375 S. o. S. 227 ff.

1376 § 84 Nr. 1-4 SGB III a. F.

1377 Ebenso *Banafsche*, in: Gagel, SGB III, § 177 Rn. 54 (Stand: Dezember 2014).

1378 Zu den einzelnen übertragbaren Inhalten siehe a.a.O., Rn. 55 ff.

Eine weitere Ebene der Kontrolle der Struktur- und Prozessqualität stellen diejenigen Vorschriften dar, die sich wiederum mit der Struktur- und Prozessqualität der FKS befassen. § 177 Abs. 2 SGB III legt auch für diese Anforderungen an die Personalqualität sowie die Organisationsqualität fest. Wie oben im Rahmen der Darstellung des Akkreditierungssystems sichtbar,¹³⁷⁹ soll im Grunde eine Qualitätssicherungskette entstehen: Der Gesetzgeber regelt die Anforderungen an die Prüfung der DAkkS, die DAkkS selbst wird gem. § 10 AkkStelleG geprüft und beliehen, die DAkkS prüft die Struktur- und Prozessqualität der FKS und die FKS prüfen schließlich die Struktur- und Prozessqualität der Leistungserbringer.

Diese Struktur führt dazu, dass die finanzierende Stelle zwar theoretisch Vorgaben zur Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen macht, aber nicht mehr an der tatsächlichen Umsetzung und Kontrolle beteiligt ist. Qualitätssicherung, Zulassung und Leistungsfinanzierung sind also formal getrennt und müssen über rechtliche Verweise wieder miteinander verbunden werden. Dies macht es notwendig, das Zusammenspiel der für die unterschiedlichen Einbindungsstufen zuständigen Akteure sowie ihre inhaltliche Kooperation zu regeln. Darüber hinaus muss auch die Qualitätssicherung selbst über eine Kette von Akteuren vermittelt werden.

Zudem führen die verschiedenen Kontrollwege zu Mehrfachprüfungen. So kann es passieren, dass ein Leistungserbringer und dessen Maßnahmen bereits bei der Akkreditierung von den FKS, dann aber auch von den Prüfungen des Prüfdienstes Arbeitsmarktdienstleistungen und den Prüfdiensten der Agenturen für Arbeit kontrolliert werden. Dies bedeutet einen substantiellen zusätzlichen Kosten- und Arbeitsaufwand für die Bildungsträger.¹³⁸⁰ Im Gegensatz zu Zertifizierungsverfahren im Umwelt- und Technikrecht oder im Bereich der Technikdienstleistungen kann dabei nicht pauschal auf eine Notwendigkeit zur Gefahrenabwehr verwiesen werden, um diese Doppel- und Mehrfachbelastungen zu rechtfertigen.¹³⁸¹

(2) Zulassung

Die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen wird zudem im Rahmen einer Einzelzulassung durch die Bundesagentur für Arbeit gem. § 177 Abs. 5 SGB III geprüft. Die Formulierung, dass die Bundesagentur die „Aufgaben einer fachkundigen Stelle für die Zulassung von Trägern“ wahrnehmen könne, zeigt, dass nur die zuständige Stelle, nicht aber die Inhalte des Zulassungsverfahrens ausgewechselt werden sollen. Eine Vergabe findet (nur) bei Erreichen der vergaberechtlichen Schwellenwerte statt.

¹³⁷⁹ S. o. S. 228 ff.

¹³⁸⁰ So die Klage auch durch den Anerkennungsbeirat, siehe Ergebnisprotokoll zur 16. Sitzung des Anerkennungsbeirats am 13. und 14. Februar 2008 in Nürnberg/FBA Lauf, TOP 1 Nr. 1 und TOP 2 Nr. 1.

¹³⁸¹ Zur Rechtfertigung von Doppelprüfungen und Kosten mit dem Argument der Gefahrenabwehr siehe *Bieback*, Zertifizierung und Akkreditierung, 2008, S. 436 f.

(3) Vergabe

Ebenfalls eine vorgelagerte Kontrolle findet bei Durchführung eines Vergabeverfahrens statt.¹³⁸² In diesen Fällen legt das ausschreibende Einkaufszentrum im Rahmen der Ausschreibung die Inhalte der Maßnahme und auch die Anforderungen an Leistungserbringer und Leistungserbringung fest.

Fraglich ist aber, ob zur Qualitätssicherung der Maßnahme eine Aufnahme des Erfordernisses der Akkreditierung in die Ausschreibungsunterlagen zulässig ist.¹³⁸³ Die vergaberechtlichen Vorgaben sprechen zwar nicht dagegen, die Grundqualität des Leistungserbringers durch die Akkreditierung nachweisen zu lassen. Zudem sollte das Akkreditierungsverfahren als Qualitätssicherungsinstrument auch vor der Durchführung der Vergabeverfahren eingesetzt werden.¹³⁸⁴ Es widerspricht aber der Funktion der Ausnahmeregelung, die eine besonders schnelle und auf die einzelne Maßnahme zugeschnittene Vergabe und Zulassung ermöglichen soll. Auch eine „Nachforderung“ des Nachweises der Akkreditierung nach Ablauf der Angebotsfrist¹³⁸⁵ führt dazu, dass eine besonders schnelle, direkte und einfache Beschaffung der Einzelmaßnahmen nicht möglich ist, sondern der Leistungserbringer wieder von der externen Akkreditierung abhängig gemacht wird. Daher ist dieses Vorgehen zumindest kontraproduktiv.

bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

Die Vorschriften, die die Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen außerhalb des Systems der Arbeitsförderung regeln, sind zu unterscheiden in allgemeine Vorgaben, die für alle Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland gelten und in leistungsbezogene Anforderungen, die nur bestimmte, gesondert geförderte, Weiterbildungsmaßnahmen gelten.

(1) Allgemeine Qualitätssicherung: Verbraucherschutz

Ausnahmslos für alle Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland gelten Bestimmungen des Verbraucherschutzes. Als vorgelagerte Kontrolle wirken die für das Verbraucherschutzrecht typischen Form- und Informationsvorschriften wie z.B. in § 3 Fern-USG, die dem Verbraucher vor allem bei der Festsetzung eines angemessenen Qualitätsstandards im einzelnen Vertrag helfen. Auch die Anwendung übriger Verbraucherschutzvorschriften ist möglich, wenn eine schutzwürdige Situation oder Konstellation besteht, beispielsweise im Fernabsatz bei der Buchung einer Maßnahme. Diese Regelungen sind jedoch nicht spezifisch auf (Weiter-)Bildungsmaßnahmen oder die Situation eines Teilnehmers ausgerichtet. Die gewerberechtliche Anmeldung, die gem. § 14 GewO für jede

1382 Siehe zur Vergabe im Arbeitsförderungssystem oben S. 236 ff.

1383 Tatsächlich wird darauf hingewiesen, dass eine Trägerzulassung vorzuweisen sei (so z. B. in der Ausschreibung des Regionalen Einkaufszentrums Bayern, Ausschreibung Nr. 701-13-SiFbW-00384).

1384 Siehe BT-Drucks. 17/6277, S. 106 zu § 176, zu Absatz 1.

1385 So in dem oben genannten Angebot (s. o. Fn. 1383).

selbständige Tätigkeit verlangt wird, enthält dagegen gerade kein Kontrollelement, da lediglich eine Anmeldung, nicht aber eine Genehmigung, erfolgt.

(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: AFBG

Eine vorgelagerte Kontrolle findet auch durch die Qualitätsprüfung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Leistungsgewährung statt. Im AFBG stellt das Gesetz selbst Anforderungen an die Maßnahmen (§ 2), verweist aber auch auf andere Qualitätssicherungsinstrumente (§ 2a).

Die Anforderungen an die Weiterbildungsmaßnahmen verlangen dabei in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 AFBG, dass die Maßnahmen auf anderweitig geprüfte und vorgeprägte Ausbildungsabschlüsse oder Fortbildungsziele vorbereiten müssen. Hiermit wird die Prozessqualität der Maßnahmen geregelt, da die Abschluss- und Prüfungsinhalte Vorgaben für Inhalte und Aufbau und damit indirekt auch Vorgaben für den zeitlichen Umfang der Maßnahmen machen. § 2 Abs. 3 AFBG konkretisiert zudem den zeitlichen Umfang der Maßnahmen, und legt fest, dass eine Aufteilung der Maßnahmen in mehrere Abschnitte zulässig ist (§ 2 Abs. 4 AFBG).

Die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen wird auch im Rahmen der Eignung der Träger geprüft. Der Leistungserbringer gilt als geeignet, wenn er unter staatlicher Aufsicht steht oder staatlich anerkannt ist (§ 2a S. 2 Hs.1 AFBG). Darüber hinaus kann der Leistungserbringer die Eignung entweder durch eine Akkreditierung im Rahmen der AZAV (§ 2a S. 2 Nr. 1 AFBG)¹³⁸⁶ oder durch zertifizierten Nachweis der Anwendung eines Qualitätssicherungssystems (§ 2a S. 2 Nr. 2 AFBG) nachweisen.¹³⁸⁷ Dabei ist nach Ansicht des VG Regensburg nicht jedes „Qualitätslabel“ als System der Qualitätssicherung einzustufen.¹³⁸⁸ In der konkreten Entscheidung ging es um das schweizerische Zertifikat „eduQua“. Das Gericht lehnt die Geeignetheit des Zertifikats mit dem Argument ab, es handele sich nur um ein regionales und nicht um ein „allgemein anerkanntes und verbreitetes System der Qualitätssicherung“.¹³⁸⁹ Ob dies unter dem Aspekt haltbar ist, dass es auch in Deutschland regionale – insbesondere in den einzelnen Bundesländern verbreitete – Qualitätssicherungsanbieter gibt, ist fraglich. Das Argument, nur die in der Gesetzesbegründung genannten Qualitätssicherungssysteme¹³⁹⁰ seien ausreichend, da nur bei diesen keine weitere Prüfung der Adäquatheit des jeweiligen Systems notwendig sei,¹³⁹¹ führt sich selbst ad absurdum, da auch ein weiter verbreitetes System nicht zum Nachweis geeignet sein kann. So ist das in der Gesetzes-

1386 Der Wortlaut des § 2a S. 2 Nr. 1 AFBG verweist dabei noch auf die AZWV, da der Wortlaut nach der Neuregelung der Trägerzertifizierung durch die AZAV noch nicht geändert wurde. Da jedoch mit dem Verweis auf die AZWV die Zertifizierung im System des SGB III in Bezug genommen wird, muss die Norm so ausgelegt werden, dass nun die Zertifizierung im Rahmen der AZAV die zuge dachte Funktion erfüllt (siehe ebenso Schaumberg/Schubert, AFBG, § 2a Erl. Abs. 2).

1387 Siehe hierzu bereits oben S. 227.

1388 VG Regensburg v. 25.06.2013, Az. RN 6 K 12.1754 (juris).

1389 a.a.O., Rz. 32.

1390 Die BT-Drucks. 16/10996 nennt (z. B.) die ISO 9000 ff., EFQM und LOW2.

1391 Schaumberg/Schubert, AFBG, § 2a Erl. Abs. 4.

begründung genannte System LOW2 bereits nicht mehr aktuell. Zumindest eine Grundprüfung, was das einzelne System umfasst, ist den Ämtern und Gerichten durchaus zuzumuten, da die Anwendung des Gesetzes auf den Einzelfall gerade ihre Aufgabe ist.

(3) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Förderprogramme des Bundes

Auf Bundesebene stellen die Förderrichtlinien, die im Rahmen von Förderprogrammen auf haushaltsrechtlicher Basis festgelegt werden, für die Inanspruchnahme der Förderung nachzuweisende Qualitätsanforderungen auf. Exemplarisch werden beispielsweise in den Fördervoraussetzungen für die sog. Bildungsprämie¹³⁹² bestimmte Lernformen ausgeschlossen. Voraussetzung für die Förderung ist, dass die Maßnahme geeignet ist und nicht als Einzelunterricht, als innerbetriebliche Qualifizierung und nicht in Form von Selbstlernmedien erfolgt (Ziff. 4.2. der Richtlinie, „Eignung der Maßnahme“). Die Maßnahme muss öffentlich angekündigt und frei zugänglich sein („Zugang zur Maßnahme“). Diese Anforderungen regeln in beschränktem Umfang die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen, da für die Organisation als öffentlich angekündigter und zugänglicher Lehrgang eine gewisse Grundorganisationsstruktur des Weiterbildungsanbieters vorhanden sein muss.

(4) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Weiterbildungsgesetze der Länder

Auf Länderebene verweisen die Weiterbildungsgesetze zur Regelung der Struktur- und Prozessqualität im Rahmen der Voraussetzungen für eine finanzielle Förderung auf Qualitätssicherungssysteme und Qualitätszertifizierungen Privater (so in § 3 Abs. 3 S. 2 WbFöVO Sachsen, der auf QESplus und LQW verweist). Alternativ wird (so in § 3 Abs. 3 S. 3 WbFöVO Sachsen) auf die Akkreditierung nach dem Verfahren des SGB III verwiesen und so eine Verknüpfung zwischen den verschiedenen Leistungssystemen und Märkten für Weiterbildungsmaßnahmen hergestellt.

Hinzu kommen auf Länderebene die eigenen Zertifizierungen nach den Weiterbildungsgesetzen. Dabei sehen die Gesetze meist eine „staatliche Anerkennung“ der jeweiligen Weiterbildungsanbieter (in Form von Trägern oder in Form von Einrichtungen) vor. Eine solche Form der Anerkennung findet beispielsweise in Schleswig-Holstein gem. §§ 19 ff WBG SH i. V. m. der Trägeranerkenntungsverordnung¹³⁹³ statt. Dabei wird sowohl im Gesetz (§ 19 BFGQ) als auch in der Verordnung (§ 1 TrAVO) der Teilnahmeschutz¹³⁹⁴ als Ziel der Anerkennung genannt. Das Ziel der Qualitätssicherung wird auch explizit in § 1 TrAVO genannt. Teil der Überlegung ist auch, dass mit der staatlichen Zertifizierung eine besondere, auf den öffentlichen Zweck ausgerichtete, Qualität zum Ausdruck kommen soll. Dabei handelt der Staat als Prüfungsinstanz und als Informationsquelle zugleich.

1392 S. o. S. 144 f.

1393 Landesverordnung über die Anerkennung von Trägern und Einrichtungen der Weiterbildung (TrAVO) vom 30.4.2012, GVBl. 2012, 524.

1394 Womit wohl der Teilnehmerschutz gemeint ist.

b) Begleitende Kontrolle der Prozessqualität

aa) Qualitätssicherungsverfahren im System der Arbeitsförderung

(1) Eigene Qualitätssicherung der Leistungserbringer

Eine begleitende Kontrolle der Prozessqualität findet statt, wenn der Leistungserbringer eine eigene Qualitätssicherung durchführt. Nach § 178 Nr. 4 SGB III muss bei Weiterbildungsanbietern, die im System der Arbeitsförderung zugelassen werden wollen, eine eigene Qualitätssicherung, d. h. eine kontinuierliche Qualitätsbeobachtung (Selbstkontrolle) erfolgen.

Der Nachweis für diese Qualitätsbeobachtung wird durch Zertifizierung – laut *Niewald*¹³⁹⁵ am ehesten durch eine Zertifizierung gemäß DIN EN ISO 9001 – geleistet. Die Anforderung einer „Kontinuierlichen Verbesserung“ in § 2 Abs. 4 S. 1 AZAV, dass das Qualitätssicherungsinstrument eine Form des sog. Demingkreises darstellen sollte. Der Demingkreis entspricht den oben dargestellten Phasen des Qualitätsmanagements¹³⁹⁶ und bildete die Grundlage für die Kriterien der AZAV.¹³⁹⁷ Die Begründung zur AZWV, der Vorgängerverordnung der AZAV, verweist auch auf das Modell der European Foundation for Quality Management (EFQM)¹³⁹⁸ und auf das Modell der „Lernorientierten Qualitätssicherung“^{1399, 1400}. Zumindest die Verbindung zu den DIN-Normen ist aber fraglich. Unklar bleibt, warum sich die Maßnahmen nach dem SGB III gerade auf betriebswirtschaftlich ausgerichtete Prozessnormen beziehen sollen. Die Zielsetzung der Zertifizierung zur Qualitätssicherung ist das Erreichen des Ziels der Sozialleistung (eine Vermittlung des Arbeitnehmers, zumindest aber die Steigerung der beruflichen Kompetenz), nicht aber eine betriebswirtschaftliche, und insbesondere nicht ausschließlich und zuvorderst die Gewinnmaximierung.

1395 *Niewald*, in: Gagel, SGB III, § 84 Rn. 22 (Stand: Dezember 2005) –noch zu § 84 SGB III a.F.

1396 S. o. S. 276 ff.

1397 Siehe *Gruber/Sabbagh*, BWP 2013, S. 30, 32.

1398 <http://www.efqm.org/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016), wobei deutscher Partner der EFQM die Deutsche Gesellschaft für Qualität ist, <http://www.dgq.de/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1399 <http://www.artset-lqw.de/cms/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1400 Hinzu kommt oft eine Qualitätsselbstkontrolle bzw. Selbstevaluation der Anbieter ohne jegliche rechtliche Bindung z.B. durch die Einbeziehung von Leitfäden, Kriterienkatalogen, Handbüchern oder Fragebögen (siehe *Balli*, in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 177, 183–184). Diese wird in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der fehlenden rechtlichen Relevanz aber ausgenommen. Hierher gehört auch die Erstellung von Qualitäts- bzw. inhaltlichen Bausteinen in einer Baustein-Datenbank wie z. B. der Quali-Be. durch die Koordinierungsstelle Weiterbildung und Beschäftigung e.V. (siehe <http://www.qualibe.de/index.php> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016)); für die Weiterbildung bestehen aber noch keine Bausteine oder Standards.

Die privaten Zertifizierungen beziehen ihre Verbindlichkeit über eine Selbstverpflichtung, entweder durch einen privaten Vertrag mit dem Unternehmen, das die Zertifizierung anbietet, oder durch eine privat-vertragliche Verpflichtung als Mitglied eines Vereins. Zur staatlichen verbindlichen Kontrolle tragen sie jedenfalls nichts bei.

Die ältere DIN EN ISO 9001 ist aufgrund ihres technischen Ansatzes sehr schwer auf pädagogische Unterrichtsprozesse anwendbar.¹⁴⁰¹ Der Kritik des mangelnden Zuschnitts auf den pädagogischen Lernprozess ist das Norminstitut mit der neuen DIN EN ISO 29990 begegnet, die speziell auf Bildungs- bzw. Lerndienstleistungen zugeschnitten sein soll.¹⁴⁰² Ob diese neue Norm damit tatsächlich auch für die Weiterbildungsleistungen im Rahmen des SGB III geeignet ist, bleibt aber noch unklar¹⁴⁰³, auch wenn sie inhaltlich das Anforderungsprofil der AZAV abdeckt¹⁴⁰⁴.

Ein weiteres Problem liegt darin in der Prozessorientierung der ISO-Normen, aber auch der anderen Qualitätssertifizierungen. Zwar bezieht dieser Prozess auch die Prüfung der Ergebnisqualität mit ein, die Standards im Rahmen der ISO-Zertifizierung werden aber von dem Weiterbildungsanbieter selbst erstellt, so dass sich die ISO-Zertifizierung auch an einem niedrigen Qualitätsmaßstab ausrichten kann.¹⁴⁰⁵ Die Begründung zur AZWV will dieses Problem durch eine Erweiterung des Kundenbegriffs der betriebswirtschaftlichen Qualitätssicherungsinstrumente auf die Unternehmen und den Arbeitsmarkt lösen.¹⁴⁰⁶ Damit spiegelt der Verordnungsgeber eine gleichgerichtete Zielsetzung vor, die so gar nicht existieren kann, da die Krux der Umsetzung durch mehrere Akteure gerade darin liegt, dass keine einheitlichen Interessen verfolgt werden. Etwas anderes kann auch nicht für die Qualitätssicherung gelten. Im Rahmen der Arbeitsförderung sind zuvorderst die Agenturen bzw. die Bundesanstalt für Arbeit die Kunden, nicht die Teilnehmer. Eine Orientierung am Teilnehmer als Kunden würde also gerade auf die Interessen des falschen Akteurs abstellen. Zudem handelt es sich um staatlich finanzierte und organisierte Maßnahmen, die andere Ziele haben als Weiterbildungsmaßnahmen in einem freien Markt.

Problematisch an der Verweisung auf private Qualitätssicherungsinstrumente sind auch deren Kosten, die eventuell nicht für alle Anbieter gleichermaßen bezahlbar sind. Die DIN EN ISO 29990 kostet derzeit zwar nur ca. 75 €, eine externe Durchführung der Zertifizierung sowie der Personalaufwand zu ihrer Durchführung sind darin aber gerade nicht enthalten. Kostenpflichtige Voraussetzungen dürfen auch deswegen verlangt werden, weil Teil der Zertifizierungsvoraussetzungen auch die finanzielle Stabilität ist.¹⁴⁰⁷

1401 Siehe zu den Schwierigkeiten bei Einführung der Norm *Balli/Harke, et al., Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung*, 2000, S. 29.

1402 *Veltjens/Brandt, Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990*, 28.03.2011, S. 4. Aufgrund dieser Weiterentwicklung wird die Norm wahrscheinlich noch größere Anteile als Qualitätssicherungssystem erobern. Im Jahr 2011 waren 36 % der Weiterbildungsanbieter ISO-zertifiziert, siehe *Weiland, DIE* aktuell 12.4.2011, 3.

1403 Über die Probleme einer grundsätzlichen Neufassung hinaus, die sprachliche Holprigkeit, Redundanzen und Uneinheitlichkeiten umfassen, *Veltjens/Brandt, Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990*, 28.03.2011, S. 6.

1404 Noch zur AZWV siehe *Veltjens/Brandt, Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990*, 28.03.2011, S. 6.

1405 Zu diesem Problem siehe *Balli/Harke, et al., Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung*, 2000, S. 29.

1406 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Begründung zur AZWV, S. 12§ 8 zu Absatz 4.

1407 Siehe hierzu § 178 Nr. 1, 184 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 1 AZAV.

Dies gilt zumindest, soweit die Kosten für das Qualitätssicherungsinstrument nicht den Rahmen, der finanzielle Stabilität umfasst weit übersteigen. Eine sehr teure zwingende Zertifizierung wäre aber zumindest dann unzulässig, wenn sie zu einer Diskriminierung kleinerer Anbieter führt.¹⁴⁰⁸ Zwar könnte man argumentieren, dass sich auch die Zertifizierungskosten immer im Rahmen der finanziellen Stabilitätsanforderungen bewegen, da bei Zahlungsproblemen der jeweilige Anbieter dann auch nicht das finanzielle Rückgrat hätte, um am Wettbewerb teilzunehmen. Dabei würde es sich aber gerade nicht um eine Auslese durch Wettbewerb, sondern um eine Auslese durch die Zertifizierungsvoraussetzungen auf der Ebene des Zugangs zum Wettbewerb handeln. Außerdem handelt es sich bei dem Verweis auf die zwingende – für alle gleich teure – Zertifizierung um keine an die Größe des Anbieters angepasste Finanzierungsanforderung, sondern eine undifferenzierte Anforderung. Daher kann eine Ungleichbehandlung im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG dann vorliegen, wenn durch die Qualitätsanforderungen, z. B. durch ein Zertifizierungserfordernis, übermäßige finanzielle Belastungen entstehen¹⁴⁰⁹, die von größeren Leistungsanbietern leichter getragen werden können als von kleineren Anbietern, die insgesamt weniger Geldmittel zur Verfügung haben. Eine grundsätzliche Rechtfertigung, wenn sich die Zertifizierungskosten im Rahmen der Kosten für eine Berufsausübung bewegen und der Gefahrenabwehr dienen¹⁴¹⁰, kann nicht ohne Weiteres auf die Zertifizierung von Bildungsdienstleistern übertragen werden.

Die Kostenpflichtigkeit der Zertifizierung beschränkt auch den Zugang zu den von der Zertifizierung verlangten Voraussetzungen – und damit zu Normen –:¹⁴¹¹ Zwar verlangt § 2 Abs. 4 S. 1 AZAV nur ein „zielgerichtetes und systematisches Verfahren“, sowie § 2 S. 2 Nr. 1-9 AZAV eine entsprechende Dokumentation, jedoch stellt das Merkmal des „systematischen Verfahrens“ bereits klar, dass eine „hausgezimmerte“ Qualitätssicherung wohl nicht ausreicht bzw. kaum selbst zu leisten ist, sondern ein Instrument eingekauft werden muss. Dies stellt zwar keine direkte Verweisung auf bestimmte Qualitätssicherungsnormen dar,¹⁴¹² führt aber zu einem faktischen Zwang, diese einzukaufen. Im Zuge der praktischen Umsetzung könnte zudem eine Monopolstellung von Qualitätssicherungsinstrumenten problematisch werden, da dann ein Kontrahierungszwang für das entsprechende Verfahren entstünde. Noch bedenklicher wird

1408 Das Problem der finanziellen Überforderung kleinerer Weiterbildungsanbieter tauchte auch bereits im Zuge der Umsetzung des Anforderungskatalogs auf, siehe die Darstellungen der Erfahrungen von Anbietern bei *Balli/Harke, et al.*, Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung, 2000, S. 69.

1409 Laut *Krug*, in: *Krug/Nuissl* (Hrsg.), *Praxishandbuch WeiterbildungsRecht*, 2004, S. 1, 6 15 000 bis 25 000 Euro für einen Zeitraum von drei Jahren.

1410 Siehe *Bieback*, *Zertifizierung und Akkreditierung*, 2008, S. 437 zu Zertifizierungen im Umwelt- und Gesundheitsbereich.

1411 Für die Unzulässigkeit einer Verweisung auf kostenpflichtige Regelwerke auch *Reimer*, in: *Mansen/Jachmann, et al.* (Hrsg.), *Nach geltendem Verfassungsrecht*, 2009, S. 608, 622 f.

1412 Die Problematik, welche Verweisungstechniken rechtlich zulässig sind, ist im vorliegenden Fall insofern nicht berührt, als die Verweisung nur über einen unbestimmten Rechtsbegriff und dann über die verwaltungspraktische Umsetzung, nicht aber über eine ausdrückliche Verweisung auf bestimmte Qualitätssicherungsnormen erfolgt.

die Fixierung des deutschen Qualitätssicherungssystems für die Weiterbildungsmaßnahmen auf Zertifizierungen, weil sehr fraglich ist, ob die Qualitätsmanagementsysteme tatsächlich zu einer besseren Qualität der Maßnahmen führen.¹⁴¹³

(2) Begleitende Kontrollen der Agenturen für Arbeit

Gem. § 183 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB III kann zudem die zuständige Agentur für Arbeit selbst eine begleitende Kontrolle durchführen, bei der der „Verlauf der Maßnahme“ begutachtet wird. Ausdrücklich wird den Agenturen ein Informationsrecht gegenüber dem Leistungserbringer zugesprochen. Zudem darf die Agentur die Teilnehmer zum Verlauf der Maßnahme befragen. Die Formulierung „insbesondere“ zeigt aber die Zulässigkeit auch anderer Prüfungsmaßnahmen.

bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

(1) Qualitätssicherung durch Regulierung des Marktes

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung kann auch eine begleitende Qualitätssicherung durch Regulierung des Marktes und daraus folgendem Wettbewerb erfolgen.¹⁴¹⁴ Die Vielzahl der Qualitätssicherungsinstrumente und die Betonung des Themas auf allen Ebenen sind Ausdruck des geringen Vertrauens in die Marktregulierung durch die berühmte „unsichtbare Hand“¹⁴¹⁵ im Bereich der Weiterbildung.¹⁴¹⁶ Dennoch findet aber eine Marktregulierung statt, die zumindest Einfluss auf die Qualität der Maßnahmen haben kann.¹⁴¹⁷

Instrument einer aktiven Marktregulierung ist eine finanzielle Regulierung durch eine mögliche Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohns für die Weiterbildungsbranche gem. § 5 TVG¹⁴¹⁸ oder gem. § 7 AEntG¹⁴¹⁹. Dabei zielen die Allgemeinverbindlicherklärungen auf eine Qualitätssicherung durch einheitliche Löhne der realen Personen, die im Endeffekt die Leistung erbringen, aber auch auf einen „Marktschutz“,

1413 Siehe die Studie der Stiftung Warentest, Qualitätsmanagement in der Weiterbildung: Stehen Siegel für Qualität?, 12.10.2015, <https://www.test.de/Qualitaetsmanagement-in-der-Weiterbildung-Stehen-Siegel-fuer-Qualitaet-4911239-0/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1414 Dies ist jedoch wohl nur möglich, wenn es sich um einen „fachlich regulierten Qualitätswettbewerb“ handelt, siehe die Vorstellung und Kritik bei Böllert, in: Beckmann/Otto, et al. (Hrsg.), Qualität in der Sozialen Arbeit, 2004, S. 121, 126 ff.; zu Zweifeln im Bereich der Weiterbildung siehe beispielsweise auch Balli, in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 41, 46, 52.

1415 Smith, Wealth of nations, 1991, S. 351, am Beispiel der Neigung der Marktteilnehmer zu Investitionen im eigenen Land.

1416 Balli, in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 177, 179.

1417 Die Idee der Marktregulierung steht auch in Zusammenhang mit den Instrumenten des *gesellschaftlichen* Verbraucherschutzes (Stiftung Warentest etc.). Diese Instrumente werden aber durch staatliche Akteure höchstens durch finanzielle Unterstützung bzw. Beauftragung aktualisiert, agieren aber sonst in der Regel unabhängig auf nicht rechtlich geregelter gesellschaftlicher Ebene.

1418 Tarifvertragsgesetz, BGBl. 1969 I, 1323.

1419 Arbeitnehmer-Entsendegesetz, BGBl. 2009 I, 799.

um ein Rennen hin zu möglichst billigen Leistungen (race to the bottom) zu verhindern.¹⁴²⁰ Die beiden Bestimmungen unterscheiden sich darin, dass das TVG auf einen national einheitlichen Markt zielt, während das AEntG aufgrund der Bindung der ausländischen Anbieter wohl einen Schutz des bereits bestehenden nationalen Marktes bezweckt. Zudem wird im Rahmen des AEntG nicht der gesamte Tarifvertrag, sondern nur bestimmte Bedingungen – meist das Mindestgehalt – für allgemeinverbindlich erklärt.

Eine Allgemeinverbindlicherklärung gem. § 5 TVG liegt derzeit nicht vor. Eine Allgemeinverbindlicherklärung nach dem AEntG für Leistungen der Weiterbildung hat dagegen stattgefunden. § 7 AEntG ist gem. § 4 Nr. 8 i. V. m. § 3 AEntG auch auf Aus- und Weiterbildungsleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Sozialgesetzbuch anwendbar. Der Ordnungsgeber prüft nach § 7 Abs. 1 S. 2 AEntG i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 TVG, ob eine Erstreckung im öffentlichen Interesse liegt. Dabei umfasst das öffentliche Interesse auch die Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen, zu denen auch der Qualitätsaspekt gehört.¹⁴²¹ Zudem muss der zu erstreckende Tarifvertrag aber auch eine gewisse Repräsentativität besitzen.¹⁴²² Aufgrund des letztgenannten Merkmals¹⁴²³ sowie aufgrund der Meinung im Tarifausschuss, dass ein öffentliches Interesse nicht bestehe, wurde die Erstreckung des Mindestlohns-Tarifvertrags durch das BMAS im Jahr 2010 noch abgelehnt.¹⁴²⁴ Inzwischen gibt es aber eine Allgemeinverbindlicherklärung gem. § 7 AEntG für alle Beschäftigten, die für die Weiterbildung von Arbeitslosen eingesetzt werden.¹⁴²⁵ Die in Bezug genommenen

1420 Die Tarifverträge enthalten auch Vereinbarungen, die die Inanspruchnahme von Weiterbildung durch den Arbeitnehmer regeln (siehe im Überblick *Busse/Seifert*, Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung, 2009). Auch diese werden natürlich für verbindlich erklärt. Dabei findet aber keine Regulierung oder Qualitätssicherung der Leistungserbringung von staatlichen Leistungen statt, sondern eine Verpflichtung der Arbeitgeber zu einer Förderung. Daher findet eine weitergehende Untersuchung in der vorliegenden Arbeit nicht statt.

1421 So in Bezug auf das AEntG auch ausdrücklich in der Kleinen Anfrage, BT-Drucks. 17/3349, S. 3, Frage Nr. 26; umfassend auch in der Beschlussvorlage BT-Drucks. 17/3733, S. 3; anders aber *Sittard*, Voraussetzungen und Wirkungen der Tarifnormerstreckung nach § 5 TVG und dem AEntG, 2010, S. 129, der (in Bezug auf § 5 TVG) zwar nicht auf den Qualitätsaspekt eingeht, aber bereits in Frage stellt, ob die Allgemeinverbindlicherklärung steuerungspolitisches Instrument sein darf.

1422 Siehe nur exemplarisch BT-Drucks. 17/3515, S. 1 und *Schlachter*, in: *ErfK*, § 7 AEntG Rn. 5 mit Verweis auf das MiArbG, das ebenfalls eine 50 %-Quote vorsieht – dieser Umkehrschluss ist aber aufgrund der unterschiedlichen Zwecksetzung der Gesetze nicht zwingend, zumal die Weiterbildungsbranche gem. SGB II und III bereits in den Katalog des § 4 AEntG aufgenommen wurde.

1423 Die Tarifbindung an den vorgelegten Mindestlohn-Tarifvertrag betrage nur 25 %, siehe BT-Drucks. 17/3515, S. 6. Auf die von der Kleinen Anfrage aufgeworfene Problematik der Tariffucht (BT-Drucks. 17/3349, S. 3 Frage Nr. 23) geht die Regierung nicht ein.

1424 BT-Drucks. 17/3515, S. 4; Antwort auf Kleine Anfrage zur Prüfung von Mindestlohn-Anträgen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BT-Drucks. 17/3349.

1425 Zur politischen Entwicklung siehe <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundesarbeitsministerium-weiterbildungsbranche-erhaelt-mindestlohn/6486654.html> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016); zur ab dem 1. Juli 2013 geltenden Zweiten Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch siehe BAnz AT vom 28.06.2013, VI.

Bestimmungen des Tarifvertrags zur Regelung des Mindestlohns für pädagogisches Personal umfassen dabei das gesamte Bundesgebiet (§ 1 Nr. 1 des Tarifvertrages), Betriebe, die überwiegend Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem SGB II oder SGB III erbringen (§ 1 Nr. 1) und alle Arbeitnehmer/innen, die mit den Teilnehmer/innen inhaltlich arbeiten (§ 1 Nr. 3).¹⁴²⁶ Insbesondere der persönliche Anwendungsbereich, der nicht von der persönlichen Qualifikation, sondern von dem tatsächlichen Aufgabenbereich abhängt, sorgt damit für eine Qualitätssicherung durch Verringerung des Preisdrucks auf die Arbeitnehmer/innen. Es findet also eine hierarchisch zwingend festgelegte Regulierung des Marktes für Weiterbildungsleistungen statt, die von der Arbeitsverwaltung finanziert werden.

(2) Begleitende Kontrolle: Qualitätssicherung durch Transparenz

Eine begleitende Kontrolle vollzieht sich im Rahmen einer Steuerung durch Wettbewerb auch dann, wenn die Nachfrager im Rahmen des Marktangebotes die „besten“ Leistungen auswählen. Hierzu sind Steuerungsinstrumente nötig, die zu einer größeren Transparenz der angebotenen Leistungen und damit des Marktes führen.

Gewollt war dies beispielsweise bei der Schaffung von Richtlinien für den Fernunterricht.¹⁴²⁷ Dabei wurde bei Einführung des Fern-USG eine Angleichung in der Qualität hinsichtlich der Werbung, Information und Vertragsgestaltung beobachtet.¹⁴²⁸ Ob dies auch für die inhaltliche Gestaltung der Weiterbildungsmaßnahmen gilt und das Fern-USG also tatsächlich eine Steigerung der Qualität der Maßnahmen bewirkte, blieb unklar.¹⁴²⁹

Ebenso der Herstellung von Markttransparenz dienen auch private Weiterbildungsberatungsstellen,¹⁴³⁰ die durch öffentliche Gelder gefördert werden können und in diesen Fällen als staatliches Steuerungsinstrument fungieren. Eine Sonderform der Beratung bilden sog. Weiterbildungsdatenbanken,¹⁴³¹ für die das InfoWeb Weiterbildung¹⁴³² eine Metasuche anbietet und ebenfalls Transparenz fördert. Auch das InfoWeb Weiterbildung entstand im Rahmen einer Förderung des BMBF.¹⁴³³

Transparenz entsteht auch durch die Schaffung von europäischen Standards.¹⁴³⁴ Im Bereich dieser europäischen Akteure findet eine Steuerung also durch die Schaffung von Transparenz statt,¹⁴³⁵ da die Standards und die Instrumente für deren Anwendung,

1426 Siehe Anlage zur vorgenannten Verordnung; aus dem persönlichen Anwendungsbereich ausgenommen sind Praktikanten/innen (§ 1 Nr. 3 S. 1).

1427 Siehe zu diesen oben S. 284.

1428 *Ehmann*, Auswirkungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG), 1982, S. 19, 30.

1429 *Ehmann*, Auswirkungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG), 1982, S. 19–25.

1430 Solche werden beispielsweise durch die lokalen IHK-Büros betrieben.

1431 Hierzu und zu deren Nutzung durch die Teilnehmer <http://www.iwwb.de/weiterbildung.html?seite=38> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1432 www.iwwb.de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1433 <http://www.iwwb.de/weiterbildung.html?seite=20> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1434 Siehe zu diesen oben S. 278 f.

1435 Nicht vollständig in diesen Zusammenhang gehört das sog. EUROPASS-Konzept; siehe hierzu: <http://www.europass-info.de/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Das Konzept besteht aus der Bereit-

insgesamt zu größerer Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit der Maßnahmen in den verschiedenen Ländern und mit der stärkeren Standardisierung aber auch innerhalb der einzelnen Länder beitragen.¹⁴³⁶ Erst durch das Gesamtsystem wird ein tatsächlicher Vergleich möglich.¹⁴³⁷ Dabei stellen die europäischen Qualifikationsrahmen als Rahmenstandards die Vergleichbarkeit her, machen aber aufgrund der Rahmenvorgaben auch Vorgaben für die Inhalte der Standards. Die europäischen Standards werden in nationale umgesetzt.¹⁴³⁸ Hiermit handelt es sich nicht mehr nur um die Bereitstellung eines Systematisierungsinstruments, sondern um ein inzwischen tatsächliche Wirkung entfaltendes Instrument, das Transparenz und Vergleichbarkeit herstellt. Wie die europäischen Rahmenstandards selbst, aus denen der nationale Qualifikationsrahmen entwickelt wird, stellt er eine Vergleichbarkeit der tatsächlichen Standards her und macht zugleich Vorgaben für deren Inhalte.

Transparenz könnte auch durch übergreifende staatliche Studien geschaffen werden. Übergreifend haben Bund und Bundesländer gem. Art. 91b Abs. 2 GG die Möglichkeit, eine Vereinbarung zu schließen, um die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens überprüfen zu lassen und aufgrund dieser Prüfungsergebnisse Berichte und Empfehlungen zu erstellen. Die Weiterbildung ist von der Norm ebenfalls umfasst¹⁴³⁹, da der Begriff des Bildungswesens auch diesen Bereich enthält. Überprüft werden kann auf diese Weise aber nur die Regierungsplanung zum Bildungswesen, nicht die Verwaltungs- oder Vollzugsplanung (also auch nicht die Bildungszielplanungen der Arbeitsämter).¹⁴⁴⁰

c) Nachgelagerte Kontrolle der Ergebnisqualität

aa) Im System der Arbeitsförderung

Nachgelagerte Kontrollen prüfen meist die Ergebnisqualität. Im deutschen System der Arbeitsförderung geschieht dies zunächst durch eine wiederholte Akkreditierung und/oder Zertifizierung. Die Wiederholung ist einerseits zeitlich festgelegt gem. § 184 SGB III i. V. m. § 5 Abs. 4 AZAV, weil die Zulassung auf maximal drei Jahre befristet

stellung von europaweit einheitlichen Dokumenten zur Darstellung von Lebenslauf, Sprachkenntnissen, Lern- und Arbeitserfahrungen sowie Abschlusszeugnissen. Damit arbeitet das Konzept auf eine Schaffung von Transparenz hin und trägt damit zu einer besseren Beurteilung der Qualität bei; es erstellt selbst aber keine Standards, sondern geht lediglich vom Status quo aus. Das EUROPASS-Konzept wird, wie auch andere europäische Bildungsprogramme und Initiativen, von der im Auftrag des BMBF beim Bundesinstitut für Berufsbildung eingerichteten Nationalen Agentur Bildung für Europa (www.na-bibb.de (zuletzt abgerufen: 26.03.2015)) umgesetzt.

1436 So auch die Beurteilung von CEDEFOP, Zur Gestaltung des lebenslangen Lernens müssen europäische Instrumente und Grundsätze optimal genutzt werden, 2011, S. 1.

1437 CEDEFOP, Zur Gestaltung des lebenslangen Lernens müssen europäische Instrumente und Grundsätze optimal genutzt werden, 2011, S. 2 sprechen von Synergieeffekten.

1438 S. o. S. 285.

1439 Noch zu der alten Fassung des Art. 91b GG siehe *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 91b GG Rn. 24.

1440 Siehe zu diesen oben S. 234 ff.

ist, kann aber auch aufgrund der Änderung der tatsächlichen Lage erneut erforderlich werden. Keine wiederholte Zertifizierung im engeren Sinn, aber eine Überprüfung der Zulassung (und damit auch der Zertifizierung) sieht beispielsweise § 183 Abs. 1 SGB III vor. Im Rahmen dieser Qualitätsprüfung hat die jeweils zuständige Agentur für Arbeit umfassende Prüfungsbefugnisse.¹⁴⁴¹ Als Sanktion steht ihr die Rücknahme der Förderung gem. § 183 Abs. 3 SGB III durch Ausschluss der Geltung des Bildungsgutscheins für den betreffenden Träger zur Verfügung. Die Ergebnisse der Qualitätsprüfung nach § 183 SGB III können die FKS auch zur Sanktion durch Entziehung der Zulassung gem. § 181 Abs. 7 SGB III verwenden.¹⁴⁴² § 5 Abs. 8 AZAV stellt in diesem Zusammenhang klar, dass die Prüfung der Durchführung von Maßnahmen allein von den Agenturen für Arbeit durchzuführen ist. Die Akkreditierungsstellen werden also nur auf Information von außen – die sie auch im Rahmen der Kooperation gem. § 6 Abs. 1 AZAV erhalten können – hin tätig.

Zudem kann die Bundesagentur für Arbeit gem. § 282 SGB III verschiedene Maßnahmen im Rahmen einer Wirkungsforschung evaluieren,¹⁴⁴³ womit ebenfalls eine Kontrolle und Beurteilung – wenn auch nicht der einzelnen Maßnahme, sondern eines Maßnahmenbündels – stattfindet.

Auch für die Qualitätssicherung gilt, dass Berufsfreiheit und Gleichheitsgebot die möglichen Steuerungsinstrumente begrenzen. Der Schutz durch Art. 12 Abs. 1 GG steht im Bereich der Qualitätssicherung schon deswegen im Vordergrund, weil die meisten Qualitätssicherungsinstrumente die Berufsausübung der Leistungserbringer beschränken.¹⁴⁴⁴ Eine erhebliche Grundrechtsbeeinträchtigung kann insbesondere durch die Kumulation von verschiedenen Belastungen¹⁴⁴⁵ entstehen, wenn die Anforderungen an die Qualitätssicherung steigen¹⁴⁴⁶ und hierzu vielfache verschiedene Instrumente eingesetzt werden. Eine Aufspaltung der einzelnen Maßnahmen und die Beurteilung der je-

1441 Insgesamt wird jedoch auf diesem Weg oder durch Evaluation nur ca. die Hälfte der Bildungsmaßnahmen geprüft, siehe *Doerr/Kruppe*, Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung, 2012. Die Wirkungen sind daher eingeschränkt.

1442 Im Rahmen des deutschen (Sozial-)Verwaltungsrechts findet die Zulassung der Weiterbildungserbringer als Folge der Einstufung der FKS als Beliehene (siehe oben S. 229 f.) durch einen Verwaltungsakt statt. Entsprechend richten sich auch Korrektur und Rücknahme nach den §§ 44 ff. SGB X. Die Einstufung ändert sich auch nicht mit der Änderung des SGB III und der Einführung der AZAV, da ausdrücklich durch die FKS weiterhin eine „Zulassung“ durchgeführt wird (siehe *Wolff-Dellen*, SGB 2012, S. 405, 407).

1443 So wird beispielsweise die Förderung älterer Arbeitnehmer gem. § 82 SGB III ab 2012 evaluiert, BT-Drucks. 17/6277, S. 101.

1444 So auch allgemeiner für die Qualitätssicherung von Dienstleistungen *Reimer*, Qualitätssicherung, 2010, S. 271. Da der Wettbewerb – und damit auch der Qualitätswettbewerb – den grundrechtlichen Gewährleistungen nicht vorgelagert ist (Art. 12 Abs. 1 GG ist kein normgeprägtes Grundrecht), ist auch der Schutzbereich hinsichtlich der Festlegung der Leistungsqualität in Bezug auf den jeweiligen Beruf eröffnet (so auch mit anderer Schwerpunktsetzung *Reimer*, Qualitätssicherung, 2010, S. 272). Zudem handelt es sich um keine geringe Eingriffsintensität.

1445 Zum additiven Grundrechtseingriff – bereits mit dem Verweis auf den Problemkreis der Indienstnahme Privater, jedoch mit nicht sozialrechtlichen Beispielen *Lücke*, DVBl. 2001, S. 1469.

1446 In Bezug auf die Qualitätssicherung *Reimer*, Qualitätssicherung, 2010, S. 274–276.

weiligen Rechtfertigung für die punktuelle Grundrechtsbeeinträchtigung würden zu einer Bagatellisierung der Gesamtbelastung führen.¹⁴⁴⁷

bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

(1) Allgemeiner Rahmen

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung stellen Verbraucherschutzregelungen, aber auch bewertende Regelungen, die Transparenz herstellen, die Instrumente der nachgelagerten Kontrolle dar.

Verbraucherschutzregelungen außerhalb des Sozialrechts existieren beispielsweise im Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Zu erwähnen sind auch das Widerrufsrecht oder das Kündigungsrecht gem. §§ 4, 5 Fern-USG. Zudem kann eine der Leistung nachgelagerte zivilrechtliche Haftung bei mangelhafter Erbringung der Dienstleistung in Frage kommen und eine Sanktionierung von Fehlverhalten durch Ordnungswidrigkeits- oder Strafrecht erfolgen. So sieht im deutschen Recht § 21 Fern-USG Geldbußen bei Verstößen gegen die Akkreditierungs- und Informationsvorschriften des Fern-USG vor.

Auch der rein gesellschaftliche Verbraucherschutz¹⁴⁴⁸, beispielsweise durch die Stiftung Warentest,¹⁴⁴⁹ ist zu nennen. Hierbei würde es sich grundsätzlich um kein staatliches Steuerungsinstrument der Umsetzung von Förderungsleistungen handeln. Der gesellschaftliche Verbraucherschutz wird aber teilweise von staatlichen Stellen gefördert (so die Stiftung Warentest in Bezug auf die Beurteilung von Weiterbildungsmaßnahmen).¹⁴⁵⁰ In diesem Fall ergeben sich die Ziele der Untersuchungen nicht direkt aus der Satzung der Stiftung Warentest, sondern werden durch das fördernde Ministerium vorgegeben¹⁴⁵¹. Durch die finanzielle Förderung fungieren die Tests zumindest teilweise als staatliche Steuerungsinstrumente.

Ein weiterer Weg, die Weiterbildungsanbieter dazu zu bringen, auf eine freiwillige Qualitätssicherung hinzuarbeiten, sind öffentlich finanzierte Qualitätspreise¹⁴⁵², wie zum Beispiel der Weiterbildungspreis des Landes Brandenburg¹⁴⁵³. Dabei steht meist

1447 Warnung auch von *Hufen*, NJW 1994, S. 2913, 2917–2918, in Bezug auf die gesetzliche Krankenversicherung von *Rixen*, Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht, 2005, S. 333.

1448 *Balli*, in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 41, 44.

1449 Siehe www.test.de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1450 Als weiteres Beispiel gehören auch die Seminarkritiken der Süddeutschen Zeitung hierher, die jedoch keinen wissenschaftlichen Anspruch (siehe *Mächtle/Witthaus*, in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 61, 66) erheben und keinerlei Bezug zu staatlichen Akteuren mehr aufweisen.

1451 *Mächtle/Witthaus*, in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 61, 65.

1452 *Balli*, in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 41, 43.

1453 Siehe <http://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/2113.html> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016); ein weiteres Beispiel ist der Landesweiterbildungspreis des Landes Baden-Württemberg mit wechselnden Themenschwerpunkten, siehe <http://www.landesweiterbildungspreis-bw.de/start.php> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Für Individuen existiert weiterhin der Studienpreis des Forums DistanzE-

das große Wort der Innovation im Vordergrund, jedoch führt erfolgreiche Innovation durch die Steigerung der Ergebnisqualität auch zu einer höheren Qualität. Die Weiterbildungspreise besitzen keinerlei Verbindlichkeit und stellen nur einen gesellschaftlichen Anreiz dar.

(2) Qualitätssicherung durch Prüfungsordnungen

In denjenigen Fällen, in denen die Förderungsleistungen Weiterbildungsmaßnahmen fördern, die auf konkrete Prüfungen hinführen (oder hinführen sollen), erfolgt indirekt eine nachgelagerte Kontrolle durch die Prüfungen. Dies ist insbesondere bei der Förderung nach dem AFBG der Fall.¹⁴⁵⁴ Die Qualitätskontrolle richtet sich an Prüfungsstandards in den Prüfungsanforderungen, z.B. in Fortbildungsordnungen¹⁴⁵⁵ nach dem BBiG aus. Die Konzentration auf die jeweiligen „End“-Prüfungen führt zu einer Ergebniskontrolle (Output- oder Outcome-Kontrolle¹⁴⁵⁶), wenn die entsprechende Prüfung als Finanzierungsanforderung aufgenommen wurde oder allein durch die Standardisierung als Transparenzinstrument qualitätssichernd wirkt. Hier gab und gibt es eine Entwicklung hin von den zunächst regionalen Fortbildungs- und Prüfungsordnungen zu den bundesweiten Fortbildungsordnungen.¹⁴⁵⁷ Eine vorgelagerte Kontrolle ist mit den Fortbildungsordnungen gerade nicht verbunden – vielmehr handelt es sich um Regelungen im Rahmen einer Zertifizierungskette für Berufstätige. Auffälligerweise wird aber die Aufgabe der Überwachung, die substantieller Teil der Qualitätssicherung ist, in § 76 Abs. 1 BBiG für die berufliche Fortbildung nicht genannt. Die Regelung nimmt damit einen Teil des in § 1 Abs. 1 BBiG als Berufsbildung definierten Bereichs aus. Sowohl die genaue Aufzählung als auch die Gesetzesmaterialien zeigen, dass die Aussparung vom Gesetzgeber gewollt war. Die Begründung des Entwurfs des Gesetzes gibt als Grund für die Aussparung an, dass sich die Regelungen der §§ 53 ff. BBiG (die sich auf die berufliche Fortbildung beziehen), nur auf die Durchführung von Prüfungen, nicht

Learning, <http://www.forum-distance-learning.de/studienpreis-distance-learning> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1454 S. o. S. 143.

1455 So z.B. in den Fortbildungsordnungen gem. § 53 Abs. 1 BBiG; auf die Rückwirkung des Inhalts der Prüfungsregelungen auf die Anforderungen vorbereitender Maßnahmen und Lehrgänge weist auch *Proyer-Popella*, in: Wohlgemuth, BBiG, § 53 Rn. 3 hin; ebenso im Umkehrschluss *Musielak/Detterbeck*, Das Recht des Handwerks, § 42 Rn. 6, die darauf hinweisen, dass die inhaltliche Regelung von Fortbildungsmaßnahmen nicht das unmittelbare Ziel des Gesetzes ist und damit ein mittelbares Ziel einräumt. Warum die weitere Regelung des Inhalts der Maßnahmen nach *Musielak/Detterbeck*, a. a.O., Rn. 6 letzter Satz bei den Handwerkskammern liegen soll erschließt sich systematisch nicht, da § 41 HwO lediglich die Berufsausbildung (und damit die Erstausbildung) betrifft. Auch *Lakies/Nehls*, Berufsbildungsgesetz, § 53 Rn. 18 kritisieren die inhaltliche Ausfüllung der Prüfungsordnungen, jedoch unter dem Gesichtspunkt, dass die Prüfungen durch diese zusätzliche Funktion zu „kopflastig“ würden; ebenso *Rieble/Hamberger*, in: Hoppe/Schack (Hrsg.), Rohstoff Bildung: lebenslang lernen!, 2008, S. 83, 102.

1456 Siehe *Nickolaus*, in: Münk/Weiß (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, 2009, S. 13, 14.

1457 *Sauter*, in: Weizsäcker (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, 1998, S. 309, 312.

aber auf die Fortbildungsmaßnahmen selbst bezögen.¹⁴⁵⁸ Warum – selbst wenn man annimmt, dass das Gesetz daher die Durchführung nicht umfasst – die Durchführung von Prüfungen keiner Überwachung bedarf, bleibt aber nicht nachvollziehbar. Auch hier zeigt sich: Der deutsche Gesetzgeber hält die Weiterbildung nicht in gleichem Maße für regelungsbedürftig wie die übrigen Teile der Berufsbildung.

(3) Qualitätssicherung bei objektfördernden Leistungen

Einen Sonderfall bildet auch die nachgelagerte Kontrolle von Weiterbildungsmaßnahmen, die über Zuwendungen – ob aus dem Bundes- oder Landeshaushalt – finanziert werden. Hier muss gem. § 44 BHO/LHO ein Verwendungsnachweis geführt werden. Dieser Verwendungsnachweis¹⁴⁵⁹ kann je nach Voraussetzungen für die Vergabe der Zuwendungen auch die strukturelle und inhaltliche Qualität der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen betreffen. Bei mangelhaftem oder nichtgeführtem Verwendungsnachweis – also dann, wenn aus Sicht der zuwendungsgewährenden Stelle eine qualitativ nicht ausreichende Maßnahme oder die Maßnahme gar nicht erbracht wurde – wird der Zuwendungsempfänger durch (teilweise) Rückforderung der Zuwendungen sanktioniert. Dabei stützt sich die Rückforderung entweder auf §§ 49 Abs. 3, 49a VwVfG,¹⁴⁶⁰ der eine Rückforderung von Geldleistungen bei nicht zweckgemäßer Verwendung vorsieht, oder direkt auf eine Rückforderung der Zahlung aufgrund einer Leistungskondition, wenn – wie im Bereich der Subventionsvergabe üblich – die Gewährung der Zuwendung unter der auflösenden Bedingung der zweckgerechten Mittelverwendung (Nebenbestimmung nach § 36 VwVfG) erfolgt war.

III. Qualitätssicherung in Schweden

1. Organisation und Zuständigkeiten

In Schweden wird die Qualitätssicherung grundsätzlich von der in dem jeweiligen Regelungsbereich zuständigen Stelle durchgeführt. So ist das Arbeitsvermittlungsamt für die Qualitätssicherung der von ihm eingekauften und organisierten Maßnahmen verantwortlich. Qualitätssicherung findet auch über die normale Schulaufsicht oder Hochschul- und Berufshochschulaufsicht statt, wenn staatlich finanzierte Maßnahmen der Auftragsausbildung, der Berufshochschule oder der Kunst- und Kulturausbildungen unter die staatliche Aufsicht gestellt werden.¹⁴⁶¹

1458 BT-Drucks. 587/04, S. 134.

1459 Zum Verwendungsnachweis durch Stichproben und den Problemen dieses Vorgehens siehe *Augstein*, NVwZ 2001, S. 655

1460 Findet die Förderung und Rückforderung im landesgesetzlichen Rahmen statt, sind jeweils die Landesverfahrensgesetze einschlägig.

1461 Zu Ausnahmen und Abweichungen siehe sogleich im Einzelnen.

Aufgrund der Weiterentwicklung der Weiterbildung auf allen Gebieten wurde in Schweden von staatlicher Seite überlegt, eine neue zentrale Behörde für die Erwachsenenbildung zu schaffen. Der Autor der entsprechenden Untersuchung¹⁴⁶² plädiert für eine zentrale Behörde, um insbesondere auch die Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen zu sichern und die Maßnahmen der einzelnen beteiligten Behörden (Schulwerk, Kommunen, Arbeitsvermittlungswerk, etc.) zur Qualitätssicherung ihrer Leistungen zu koordinieren. Der Vorschlag wurde aber nicht in dieser Form weiter verfolgt, sondern lediglich eine neue Behörde für berufsbildende Bildung, die sog. Behörde für das Berufshochschulwesen, eingerichtet.

2. Standarderstellung (Stufe 1)

a) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

Auch im Rahmen der schwedischen Qualitätssicherung müssen zunächst die die Qualität bestimmenden Standards als Maßstäbe erstellt werden. Diejenigen Standards, die außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts gelten, stellen dabei – je nach Bezugssystem, zu dem die jeweilige Weiterbildungsmaßnahme gehört – allgemeine Standards da.

aa) Allgemeine Qualitätsstandards für alle Weiterbildungsunternehmen

Zunächst dienen die grundsätzlichen Zulassungsvoraussetzungen des Gewerbe- und Steuerrechts der Sicherung von Qualität. Diese Grundanforderungen legt der *Gesetzgeber* fest. Jedes Unternehmen muss eine Steueranmeldung vornehmen, das Unternehmen registrieren lassen und sich als Arbeitgeber registrieren lassen. Besondere Voraussetzungen für Weiterbildungsunternehmen existieren dabei nicht, lediglich für bestimmte Arten von Ausbildungsunternehmen, beispielsweise für Fahrschulen,¹⁴⁶³ sind eine Genehmigung erforderlich.

Darüber hinaus wird Qualität auch durch die Tarifverträge gesichert, wenn diese in Bezug genommen werden. Sie legen fest, zu welchen Bedingungen und mit welcher Qualifikation¹⁴⁶⁴ bestimmte Stellen besetzt werden müssen. In diesem Fall verhandeln Tarifparteien die Anforderungen im Rahmen des Tarifvertrags.

1462 Vuxnas lärande – En ny myndighet, SOU 2006:38.

1463 Siehe § 2 S. 1 des Gesetzes über Fahrschulen (Lag om trafikskolor, SFS 1998:493).

1464 Teil der tatsächlichen Qualitätssicherung im Bildungswesen ist auch die Ausbildung des Lehrpersonals. Die universitäre Lehrerbildung in Schweden trennt sich in vier Grundstudiengänge, nämlich für Vorschullehrer, Grundschullehrer, Fachlehrer und Berufslehrer. Dies zeigt, dass ein Bewusstsein dafür besteht, dass die berufliche Ausbildung besondere Anforderungen an das Lehrpersonal stellt. Die Erwachsenenbildung hat dagegen keine besondere Ausbildung.

bb) Leistungsbezogene Qualitätsstandards: Kunst- und Kulturausbildungen

Ersteller der Qualitätsstandards außerhalb des Systems der Arbeitsvermittlung ist zudem auch dann der *Gesetzgeber*, wenn er Qualitätsanforderungen an die Leistungserbringer in den Fördervoraussetzungen regelt. Wenn beispielsweise die Leistungserbringer, die eine Bildungsmaßnahme im System der sog. Kunst- und Kulturausbildungen erbringen, Staatsbeiträge, also eine staatliche Objektförderung erhalten wollen, müssen sie diejenigen Standards erfüllen, die in § 1 Abs. 1 Nr. 3, § 3 ff. der Verordnung über staatliche Förderung für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen (2013:871) festgelegt werden. Die Grundvoraussetzungen, also die grundsätzlichen Qualitätsstandards, um am Aufsichtssystem teilnehmen zu können, sind in §§ 3-24 der Verordnung (2013:871) niedergelegt. Die Aufsicht über die Maßnahmen und die Kontrolle der Staatsbeiträge führt die Behörde für die Berufshochschule aus, §§ 25, 38 der Verordnung (2013:871). Hierzu kann die Behörde (auch normativ, siehe § 40 der Verordnung (2013:871)) die Qualitätsanforderungen präzisieren. In diesem Fall würde also auch die *Behörde für die Berufshochschule* als Erstellerin von Qualitätsstandards in Erscheinung treten. Bisher hat die *Behörde für die Berufshochschule* jedoch nur Verfahrensvorschriften,¹⁴⁶⁵ nicht aber inhaltliche Anforderungen erlassen.

cc) Leistungsbezogene Qualitätsstandards: Bildungsmaßnahmen der Berufshochschule

Der *Gesetzgeber* und die *Behörde für die Berufshochschule* entwickeln Standards, die für alle privaten und öffentlichen Leistungserbringer gelten, die am System – und damit auch an der Objektförderung – der Berufshochschule teilnehmen wollen.¹⁴⁶⁶ Die Behörde für die Berufshochschule unterhält ein eigenes Zulassungs- und Aufsichtssystem und erstellt auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben selbst Standards in Bezug auf die einzelnen Berufshochschulausbildungen, aber auch in Bezug auf externe Ausbildungen. Dabei ist sie gem. § 4 der Verordnung mit Anweisungen für die Behörde für die Berufshochschule (2011:1162) auch für die Weiterentwicklung und Beurteilung von Qualitätssicherungsprozessen zuständig.¹⁴⁶⁷

1465 Siehe im „Gesetzesblatt der Behörde für die Berufshochschule“ (Myndighetens för yrkeshögskolans författningssamling), MYHFS 2014:5.

1466 Auch die zusätzliche Standardisierung, die auf EU-Ebene im Rahmen der verschiedenen Harmonisierungsprogramme (siehe oben S. 278 ff.) geleistet wird, wird auf nationaler Ebene durch die Behörde für die Berufshochschule umgesetzt, die damit die Nationale Koordinierungsstelle für das EQF darstellt. Die Erstellung eines schwedischen Referenzrahmens ist abgeschlossen. Derzeit wird über seine Integration in das reguläre Bildungssystem diskutiert, siehe <https://www.seqf.se/sv/Aktuellt/Nyheter/Proposition-om-NQF-ar-overlammnad-till-riksdagen/> (zuletzt abgerufen: 10. 04. 2016).

1467 Siehe zu dieser Zielsetzung auch prop. 2008/09:68, S. 52.

dd) Qualitätsanforderungen an Leistungserbringer im öffentlichen Bildungssystem (Auftragsausbildung)

Soweit die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen als sog. Auftragsausbildungen von bereits öffentlich finanzierten und eingebundenen Bildungsträgern erbracht werden,¹⁴⁶⁸ richten sich die Qualitätsanforderungen nach den Regulierungen für die Bildungsträger. So müssen Hochschulen, die Auftragsausbildung durchführen, die hochschulspezifischen Qualitätsanforderungen einhalten, wenn sie Notenpunkte und Zeugnisse wie nach den Bestimmungen für die Hochschulausbildung vergeben wollen.¹⁴⁶⁹ Hiermit soll ausdrücklich die Qualität gesichert bzw. ein Absinken der Qualität der Maßnahmen verhindert werden.¹⁴⁷⁰ Ersteller der Standards sind in diesem Fall die *Regierung* und der sog. *Universitäts- und Hochschulrat*, der die Anforderungen an die Auftragsausbildung konkretisiert¹⁴⁷¹ und die *Hochschulen* selbst, wenn sie, wie in § 4 S. 2 UHRFS (2013:11) vorgesehen, die Lehrpläne für die Auftragsausbildung festlegen oder die Regelungen des Universitäts- und Hochschulrats durch eigene Richtlinien konkretisieren.¹⁴⁷²

Gleiches gilt für Bildungsanbieter, die zum System der Berufshochschule gehören. In diesem Fall regelt ausdrücklich das Gesetz über das Berufshochschulwesen, dass eine Auftragsausbildung nur nach förmlicher Anmeldung durchgeführt werden darf.¹⁴⁷³ Dies wird von der *Regierung* in der Verordnung über Ausbildung innerhalb der Berufshochschule als Auftragsausbildung (2009:131)¹⁴⁷⁴ präzisiert. Sie legt fest, wann und unter welchen Bedingungen Bildungsträger sog. Auftragsausbildungen durchführen dürfen. Eine Ausnahme bilden die Studienverbände und Volkshochschulen. Die Erbringung von durch Staatsbeiträge geförderten Maßnahmen der Volkshochschulen¹⁴⁷⁵ kontrolliert der Volksbildungsrat, der auch die Staatsbeiträge vergibt, im Rahmen der Vergabe der Beiträge. Zu diesem Zweck konkretisiert der Volksbildungsrat auch die vom Gesetzgeber im Grundsatz vorgegebenen Anforderungen, die auch Qualitätsanforderungen enthalten, in jährlich aktualisierten Anforderungsrichtlinien.¹⁴⁷⁶ Dabei findet

1468 Siehe zur Auftragsausbildung oben S. 247 f.

1469 Siehe § 6 S. 1 der Verordnung über die Auftragsausbildung an Universitäten und Hochschulen (2002:760).

1470 Am Beispiel der sog. qualifizierenden Berufsausbildung siehe Utbildningsutskottets betänkande, UbU 2005/05, S. 5.

1471 Siehe die Vorschriften des Universitäts- und Hochschulrats für die Auftragsausbildung an Universitäten und Hochschulen vom 13.05.2013, UHRFS 2013:11.

1472 Siehe bspw. die lokalen Richtlinien der Universität Stockholm, Lokala riktlinjer om uppdragsutbildning vid Stockholms universitet, 05.02.2010, abrufbar unter <http://www.su.se/regelboken/bok-2/utbildning-p%C3%A5-grundniv%C3%A5-och-avancerad-niv%C3%A5/lokala-riktlinjer-om-uppdragsutbildning-vid-stockholms-universitet-1.26316> (zuletzt abgerufen:17.04.2016).

1473 § 10 des Gesetzes über das Berufshochschulwesen (2009:128).

1474 Förordning om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning, SFS 2009:131. Rechtsgrundlage der Verordnung ist § 11 des Gesetzes (2009:128).

1475 Siehe hierzu oben S. 189 ff.

1476 Siehe beispielsweise im Jahr 2016 die allgemeinen Kriterien und Verteilungsprinzipien in: Folkbildningsrådet, Statsbidrag till folkhögskolor 2016, Kriterier och fördelningsprinciper, december

kein Verweis auf private Qualitätssicherungssysteme statt. Vielmehr wird lediglich eine Berichtspflicht für die „Qualitätsarbeit“ begründet.

b) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts wird im Rahmen der Vergabe – ob nun bei Durchführung eines regulären Vergabeverfahrens oder bei Anwendung des Wahlfreiheitssystems – ein inhaltlicher Standard sowohl in Bezug auf die inhaltlichen Anforderungen an die Maßnahme als auch in Bezug auf die Anforderungen an den Weiterbildungsanbieter erstellt. Das *Arbeitsvermittlungsamt* kann dabei eigene Anforderungen vorgeben, aber auch auf bestimmte Qualitätsanforderungen verweisen. Kauft das Arbeitsvermittlungsamt Maßnahmen von einer bereits in das öffentliche Bildungssystem integrierten Stelle ein, so sehen die Vorschriften für die Auftragsausbildung vor, dass auch hier die entsprechenden Qualitätsanforderungen erfüllt werden müssen, wenn sie dem System entsprechende Noten und Zeugnisse vergeben wollen.¹⁴⁷⁷ Daher kann der letztendlich angewandte Standard sowohl von einer privaten als auch von einer öffentlichen Stelle erstellt worden sein. Dabei wird im Rahmen des Vergabeverfahrens ausdrücklich auf *private Standardersteller* verwiesen.¹⁴⁷⁸

Tatsächlich umgesetzt werden die im Rahmen der Ausschreibung festgelegten Standards, indem in Zusammenarbeit zwischen dem Leistungserbringer und dem Arbeitsvermittlungsamt für den einzelnen Leistungsempfänger ein sog. „Gemeinsamer Ausbildungsplan“ erstellt wird.¹⁴⁷⁹ Diese konkretisierenden Ausbildungspläne bilden in diesem Fall den individualisierten Standard für den einzelnen Leistungsempfänger. Eine rechtliche Grundlage findet sich für dieses Vorgehen aber nicht.

Im Rahmen der Vergabe durch das Arbeitsvermittlungsamt oder andere Leistungsträger wird also, auch wenn die Leistungsbeschreibungen in Teilen wieder verwendet oder nur abgewandelt werden, für jede Ausschreibung ein neuer Standard durch die Vergabestelle herangezogen. Übergreifende Vorgaben für die Leistungserbringer werden von Gesetzgeber oder Verwaltung nicht festgelegt. Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn Maßnahmen im Rahmen des Wahlfreiheitssystems ausgeschrieben werden: In diesem Fall bildet die Ausschreibungsunterlage einen übergreifenden Standard für alle Maßnahmen, die im Rahmen der einzelnen Rahmenausschreibung zugelassen werden.

2015, dnr 235, 2015, 091, einschließlich ausdrücklichen Anforderungen an die Vergabe von Staatsbeiträgen in Beilage 2, Statsbidragsvillkor för folkhögskolor och studieförbund 2016, 04.11.2015, als Gesamtdokument abrufbar unter http://www.folkbildningsradet.se/globalassets/statsbidrag-folkhogskolor/2016/a_statsbidrag-till-folkhogskolor-2016---kriterier-och-fordelningsprinciper.pdf?epiditmode=true (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1477 Siehe auch gerade oben S. 309 f. unten S. 315 ff.

1478 Siehe Kap. 11 § 14 S. 1 LOU.

1479 Zur Erstellung der „Gemeinsamen Ausbildungspläne“ im Rahmen eines webbasierten Kommunikationsportals siehe Arbetsförmedlingen, Webbstöd till leverantörer för Arbetsmarknadsutbildningar, Förberedande utbildningar och Insatser, 22.11.2013.

3. Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2)

Werden die Standards im Rahmen von hierarchischen Normen, also durch Gesetze im materiellen Sinn, für die Weiterbildungsanbieter verpflichtend vorgeschrieben, so erfolgt die Einbeziehung mit Inkrafttreten des Gesetzes. Eine Einbeziehung durch weitere Instrumente ist dann nötig, wenn die Standards keine direkte Geltung beanspruchen, sondern nur durch vertragliche oder zusätzlich angeordnete Einbeziehung verbindliche Geltung erhalten. Dabei ist zwischen einer Einbeziehung bei der Förderung der Leistungserbringer (Objektförderung) und einer Einbeziehung bei der Förderung der Leistungsempfänger (Subjektförderung) zu unterscheiden.

a) Im Rahmen der Objektförderung

aa) Objektförderung im Rahmen eines Systems: System der Berufshochschule und System der Kunst- und Kulturausbildungen

Im Bereich der objektfördernden Leistungen kann eine Einbeziehung dadurch stattfinden, dass der Leistungserbringer bereits vor oder mit Beantragung der Leistungen in ein System der Aufsicht und Qualitätssicherung eingebunden wird. Dies ist in Schweden sowohl in Bezug auf Leistungserbringer im System der Berufshochschule, aber auch bei der Erbringung von Leistungen im Bereich der sog. Kunst- und Kulturausbildungen der Fall.

Leistungserbringer erhalten dann Staatsbeiträge, wenn sie dem System der Berufshochschule angehören. In diesen Fällen beantragt der Erbringer zunächst die Einbeziehung in das System der Berufshochschule und unterwirft sich der internen Qualitätssicherung und den Aufsichtsmaßnahmen des Systems (siehe Kap. 1 § 3 der Verordnung (2009:130) i. V. m. §§ 3, 5, 6 des Gesetzes über das Berufshochschulwesen (2009:128)). Ist er dann aufgrund eines positiven Einbindungsbeschlusses zur Erbringung von Maßnahmen berechtigt, kann er gem. Kap. 5 § 4 der Verordnung (2009:130) auch Staatsbeiträge oder andere Finanzmittel beantragen. Die Einbindung in die Standards der Berufshochschule geht dem Antrag auf Finanzierung also voraus und erfolgt durch „Beschluss“, also durch eine hierarchische Entscheidung der Verwaltung.

Wenn die Leistungserbringer, die eine Bildungsmaßnahme im System der sog. Kunst- und Kulturausbildungen erbringen, Staatsbeiträge, also eine staatliche Objektförderung erhalten wollen, müssen sie diejenigen Standards erfüllen, die in den §§ 1, 3 ff. der Verordnung über staatliche Förderung für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen (2013:871) festgelegt werden. Die Bindung an die Standards entsteht dabei mit der Entscheidung über die Einbindung in das Aufsichtssystem der Behörde für das Berufshochschulwesen, also mit der Entscheidung über staatliche Förderung und staatliche Aufsicht gem. §§ 25 ff. der Verordnung (2013:871).

bb) Direkte Objektförderung ohne Einbeziehung in ein System

Bei objektfördernden Leistungen an die Volkshochschulen werden die Standards faktisch und im Rahmen des Förderungsbescheids einbezogen.¹⁴⁸⁰ Die Leistungsvergabe erfolgt direkt, ohne vorherige Einbeziehung in ein (Bildungs-) System. Hier findet – wie im deutschen Recht – die Einbeziehung durch den Gesetzgeber in den Leistungsvoraussetzungen statt, sowie durch die allgemeine Festlegung, dass die Staatsbeiträge nur im Rahmen der in der Verordnung (2015:218) festgelegten Zwecke verwendet werden dürfen. Die Voraussetzungen und die Zweckbindung werden im Rahmen der Leistungsvergabe durch den Volksbildungsrat als Leistungsträger konkretisiert. Die entsprechenden Befugnisse sind dem Volksbildungsrat als externem Akteur übertragen.

b) Im Rahmen der Subjektförderung

Im Fall subjektfördernder Maßnahmen muss für die Einbeziehung der Standards nach den unterschiedlichen Maßnahmen unterschieden werden.

Die Standards im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Programme und damit innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts bezieht das Gesetz dann verbindlich ein, wenn die Qualitätsanforderungen im Gesetz festgelegt werden. Darüber hinaus bindet das Arbeitsvermittlungsamt den Leistungserbringer nach Beschaffung der jeweiligen Maßnahmen im Vergabeverfahren an die in den Ausschreibungsunterlagen spezifizierten Anforderungen hinsichtlich der einzelnen Bildungsmaßnahme durch Abschluss des Beschaffungsvertrags. Im Fall der Beschaffung im Wahlfreiheitssystem handelt es sich bei dem zu schließenden Vertrag um einen Rahmenvertrag, da die Inanspruchnahme erst nach Wahl durch den Leistungsempfänger stattfindet.

Im Fall der Subjektförderung im Rahmen der Studienförderung werden die Standards dadurch einbezogen, dass eine Studienförderung nur erfolgt, wenn die jeweiligen Bildungsmaßnahmen in Beilage A und B der Studienförderungsverordnung (2000:655) für die Studienförderung zugelassen sind. Die Regierung legt gem. Kap. 1 § 2 der Verordnung (2000:655) im Zuge des Erlasses der Beilagen zur Verordnung, also durch hierarchischen Akt, fest, welche Bildungsmaßnahmen für eine Förderung qualifiziert sind.

4. Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3)

Dritte Umsetzungsstufe zur Herstellung des Qualitätssicherungskreislaufs ist wiederum die Kontrolle und Beurteilung der Weiterbildungsmaßnahmen anhand der geltenden und verbindlich gemachten Standards. Dabei werden auch in Schweden im Rahmen der vorgelagerten Kontrolle vor allem die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen, im Kontext der begleitenden Kontrolle die Prozessqualität und während der nachgelagerten Beurteilung insbesondere die Ergebnisqualität der Maßnahmen geprüft.

1480 Siehe zu den Voraussetzungen für die Förderung durch Staatsbeiträge oben S. 189 ff.

a) Vorgelagerte Kontrolle der Struktur- und Prozessqualität

aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

(1) Im Rahmen der Vergabe

Während der Vergabe im System der Arbeitsvermittlung wird Qualität vorgelagert durch die Angebotsbeschreibungen in den Angeboten, die zur Vergabe ausgeschrieben sind, gesichert.

Daher hängt die Qualität der Maßnahme letztendlich von der Qualität der Ausschreibungsunterlagen und der Auswertung im Vergabeverfahren ab. Die Qualität der Vergabeverfahren und die Möglichkeiten zur Steuerung über Ausschreibungsunterlagen werden in Schweden erkannt und betont. Daher sind Vergaberegeln und Vergabepaxis immer wieder Gegenstand offizieller staatlicher Untersuchungen.¹⁴⁸¹ Dabei werden sowohl die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen als auch die Auswertung der Angebote sowohl unter juristischen als auch unter praktischen Gesichtspunkten überprüft.¹⁴⁸²

Die ausschreibende Stelle muss die allgemeinen Anforderungen an die Leistungserbringer gem. Kap. 10 LOU beachten, die sowohl die finanzielle und berufliche Zuverlässigkeit als auch die finanzielle Leistungsfähigkeit umfassen. Darüber hinaus verlangt Kap. 11 LOU die Beschreibung der Zielsetzung und des genauen Vorgehens zur Durchführung der Maßnahme. Insbesondere fordern die Ausschreibungsunterlagen meist auch die Beschreibung einer ähnlichen, bereits durchgeführten Maßnahme, soweit möglich.¹⁴⁸³ Das Vorgehen zur Durchführung der Maßnahme beinhaltet dabei auch die Lehrmittel, das Lehrpersonal sowie das interne Qualitätsmanagement.¹⁴⁸⁴ In den Ausschreibungsunterlagen sind nur bestimmte Vorgaben und Anforderungen zulässig. Die Vergabestelle darf beispielsweise keine Kostenaufstellung für Lehrpersonal, Räume, usw. verlangen, da diese Angaben den mit der Vergabe angestrebten Wettbewerb beeinträchtigen können.¹⁴⁸⁵

Da das LOU keine weitergehenden Angaben darüber macht, wie die Gewichtung der Ausschreibungskriterien und die Auswertung der Angebote zu erfolgen haben, müssen

1481 Siehe im Rahmen der Staatlichen öffentlichen Kommissionsberichte SOU beispielsweise Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, SOU 2013:12, aber auch En lag om upphandling av koncessioner, SOU 2014:69 zur Anwendung des Vergaberechts im Fall von Konzessionen.

1482 Siehe beispielsweise die übergreifende Abhandlung *Norman*, Europarättslig tidskrift 2008, S. 967.

1483 Siehe als Beispiel nur die Ausschreibungsunterlagen des Arbeitsvermittlungsamts vom 15.04.2010 Dnr Af-2010/102558 Ziff. 3.4, abrufbar unter <http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.15e7b239127ec329580005384/Anbudsinbjudan+schema+bemannning+tidredovisning.pdf> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1484 Hierzu und zu den regelmäßig geforderten Inhalten siehe Regeringen, Från kartläggning av behov till genomförande av arbetsmarknadsutbildningen, 2000, S. 133 f.

1485 Siehe Regeringsrätten, RÅ 1997 ref. 40.

diese Fragen regelmäßig vor den Gerichten unter Rückgriff auf Prinzipien der Vergabe geklärt werden.¹⁴⁸⁶

Bei Anwendung des Wahlfreiheitssystems¹⁴⁸⁷ wird eine Mindestqualität ebenfalls über die Anforderungen in der Ausschreibung geprüft, jedoch findet darüber hinaus auch ein Qualitätswettbewerb unter den Leistungserbringern statt, der besonders stark ausfällt, da die Qualität aufgrund der Preisfixierung und des Verbots von höheren Maßnahmepreisen das einzige wettbewerbsrelevante Entscheidungsmerkmal für den Leistungsberechtigten darstellt.

(2) Indirekte, strukturelle Qualitätssicherung

Wie fast alle freien Verwaltungsagenturen Schwedens ist auch das Arbeitsvermittlungsamt gehalten, in Bezug auf verschiedene Arbeitsabläufe und Arbeitsergebnisse Qualitätsmanagement zu betreiben. Dies ergibt sich aus § 3 Nr. 1 der Verordnung mit den Weisungen für das Arbeitsvermittlungsamt (2007:1030), der fordert, dass die Tätigkeit des Amtes auf einheitliche und effektive Weise betrieben werden soll.

Das Handeln des Arbeitsvermittlungsamtes steuern dabei vorgelagert nicht nur einfachgesetzliche Regelungen, sondern auch sog. Regulierungsbriefe des Arbeitsmarkministeriums. Die Regulierungsbriefe beruhen auf dem jeweiligen Haushaltsbeschluss des Reichstages und auf den politischen Zielentscheidungen der Regierung in Form des entsprechenden Fachministeriums. Dabei enthält jeder Regulierungsbrief einen „Handlungsteil“, der die konkreten Handlungsanweisungen des Ministeriums beinhaltet, und einen „Finanzierungsteil“, der die Verteilung der für die einzelnen Bereiche vorgesehenen Finanzmittel festlegt.¹⁴⁸⁸ Rechtlich könnten die Regulierungsbriefe auch außenwirksame und bindende Normen enthalten, da nicht der formelle Standort, sondern die konkrete Formulierung der Handlungspflicht entscheidend ist.¹⁴⁸⁹ Jedoch weisen Experten und der vom Reichstag eingesetzte Verfassungsausschuss schon seit einiger Zeit darauf hin, dass zur deutlichen Abgrenzung der rechtswirksamen Regelungen diese immer im Rahmen von Verordnungen, aber gerade nicht im Rahmen von Regulierungsbriefen erfolgen sollten.¹⁴⁹⁰ Wird dies eingehalten, stellen die Regulierungsbriefe nur interne Handlungsvorgaben, nicht aber außenwirksame Handlungsvorgaben dar.

1486 Siehe zu beispielhaften Vergabeurteilen, die ausdrücklich Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung betrafen Kammarrätten i Göteborg, Dom mål nr. 4764-2002 oder Svea Hovrätt, Dom, Mål nr. T 647-03.

1487 Siehe zu diesem oben S. 254 ff.

1488 Siehe *Åkerrén*, Verksamhetsstyrning i svenska myndigheters regleringsbrev (Februar 2016), S. 4, unter Verweis auf: <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/styrning/resultatstyrning/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1489 Siehe *Persson*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, S. 635, 656 f.

1490 Siehe *Persson*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, S. 635, 657.

bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamtes

(1) Vorgelagerte Kontrolle bei Einbeziehung in ein Bildungs- bzw. in das Studienförderungssystem

Eine vorgelagerte Kontrolle qualitativer Grundstrukturen erfolgt außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamtes immer dann, wenn im Vorfeld der Einbeziehung des Leistungserbringers in eines der vom schwedischen Staat vorgesehenen Bildungs- bzw. Förderungssysteme die Voraussetzungen für diese Einbeziehung geprüft werden.¹⁴⁹¹

Im System der Berufshochschule verlangt das Gesetz über das Berufshochschulwesen (2009:128), dass inhaltlich bestimmte Mindeststandards, insbesondere die Übereinstimmung mit grundlegenden demokratischen Werten (§ 3 des Gesetzes (2009:128)) und eine praktische, wissenschaftliche und theoretische Fundierung der Lehrinhalte (§ 6 des Gesetzes (2009:128)), eingehalten werden. Außerdem müssen die Maßnahmen von erfahrener oder ausgebildeter Personal durchgeführt werden (§ 12 des Gesetzes (2009:128)). Der Leistungserbringer ist zudem verpflichtet, für die (kontinuierliche) Weiterbildung des Personals zu sorgen (§ 13 des Gesetzes (2009:128)). Damit werden im Zuge dieser Einbindung also vor allem Voraussetzungen geprüft, die die Strukturqualität, nämlich den Lehrplan und das Personal, betreffen. Diese Voraussetzungen werden in Kapitel 2 der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130) insbesondere in Bezug auf die Mindestanforderungen an die Bildungsmaßnahmen im Einzelnen ausgeführt und teilweise – so in Bezug auf die Lehrpläne der Studiengänge – durch die Behörde für die Berufshochschule auch noch weiter konkretisiert.¹⁴⁹²

Darüber hinaus verlangt das Gesetz auch, dass die durchzuführenden Maßnahmen für die Teilnehmer gebührenfrei sind (§ 9 S. 1 des Gesetzes (2009:128)). Dabei handelt es sich aufgrund der obigen Definition¹⁴⁹³, die alle Anforderungen an die Weiterbildungsmaßnahme umfasst, ebenfalls um ein strukturelles Qualitätsmerkmal der Maßnahme, das im Vorfeld geprüft wird.

Keine Einbeziehung dieser Art vollzieht das Hochschulgesetz (1992:1434), da die im Rahmen des Gesetzes geregelten Hochschulen vom Staat benannt werden (Kap. 2 § 1 des Hochschulgesetzes (1992:1434)). Eine „offene“ Zulassung von Leistungserbringern, die eine Förderung als Hochschule beantragen könnten, existiert nicht.

(2) Vorgelagerte Kontrolle von Leistungserbringern im öffentlichen Bildungssystem

(a) Im Hochschulsystem

Treten Hochschulen als Leistungserbringer auch, sind sie einer spezifischen vorgelagerten Kontrolle unterworfen. Die schwedische Regierung regelt durch zusätzliche Verordnungen, ob und wie Hochschulen sogenannte Maßnahmen der Auftragsausbildung

1491 Siehe bereits oben S. 249.

1492 Siehe die Vorschriften der Behörde für Lehrpläne der Berufshochschule, MYHFS 2009:1.

1493 S. o. S. 274.

durchführen dürfen. Das „Ob“ der Regulierung wurde als Einbindungsinstrument bereits im Rahmen der Einbindung in die Leistungserbringung beschrieben.¹⁴⁹⁴

Grundsätzlich darf eine Hochschule nur in dem Fachbereich Auftragsausbildungsmaßnahmen anbieten, in dem sie selbst auch auf Grundniveau und Fortgeschrittenenniveau Ausbildung mit Prüfungsrechten durchführt (§ 3 der Verordnung über die Auftragsausbildung an Universitäten und Hochschulen (2002:760)). Die Qualitätsanforderungen an die Maßnahmen sollen ausdrücklich nicht über eine Selektion der Teilnehmer, sondern über eine Qualitätssicherung der Inhalte der Maßnahmen erreicht werden.¹⁴⁹⁵ Das bedeutet, dass sie grundsätzlich die Kompetenz besitzen muss, Ausbildungen auf dem Gebiet der Auftragsausbildung durchzuführen. Dennoch darf die Hochschule aber ein gewisses Maß an Kompetenz durch Personal auch einkaufen.¹⁴⁹⁶ Zudem gelten laut den Vorschriften des Hochschulwerks (UHRFS 2013:11)¹⁴⁹⁷ bei der Durchführung von Auftragsmaßnahmen besondere Anforderungen:

- Die jeweilige Hochschule muss einen Vertrag mit dem Auftraggeber abschließen (§ 1 S. 2 UHRFS 2013:11).
- Die Hochschule muss das Hochschulwerk über die einzelne Maßnahme unterrichten, wenn die Maßnahme mehr als 60 Hochschulpunkte umfasst (§ 4 Abs. 2 der Verordnung (2002:760) i. V. m. § 3 UHRFS 2013:11).
- Die Hochschule muss für die Auftragsmaßnahme das dem regulären Studiengang entsprechende Qualitätsniveau sicherstellen, wenn sie die zugehörigen Examina verleihen will (§ 6 S. 1 der Verordnung (2002:760)). Die Qualität wird angenommen, wenn die Hochschule Lehrpläne vorhält, die den Lehrplänen der regulären Hochschulbildung entsprechen (§ 4 S. 2 UHRFS 2013:11).

Darüber hinaus muss jede Hochschule für die Erbringung von Auftragsausbildungsmaßnahmen interne Richtlinien erstellen (§ 1 S. 1 UHRFS 2013:11). In diesen Richtlinien werden einerseits die für die Auftragsausbildung geltenden Regeln nochmals erläutert, andererseits aber auch für die einzelne Hochschule konkretisiert.¹⁴⁹⁸ Dieses Vorgehen dient der Vereinheitlichung und der Transparenz gegenüber Auftraggebern.

Besondere Regeln gelten zusätzlich nach der Verordnung über Auftragsausbildung für die Fortbildung von Lehrern, Vorschullehrern und bestimmtem anderen Personal (2007:223)¹⁴⁹⁹ für Auftragsmaßnahmen, die die Fortbildung von Lehrern betreffen. In

1494 S. o. S. 247 f.

1495 Siehe prop. 2001/02:15, S. 83.

1496 Högskoleverket, Uppdragsutbildning - en vägledning, Tillsynsrapport, November 2003, S. 15.

1497 Universitets- och högskolerådets föreskrifter om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, UHRFS 2003:3; Übersetzung durch die Verfasserin.

1498 Siehe beispielsweise Högskolan Dalarna, Riktlinjer för uppdragsutbildning vid Högskolan Dalarna, 02.02.2010, abrufbar unter: <http://www.du.se/Global/dokument/Styrdokument-ny/Samverkan%20och%20uppdragsverksamhet/Regel/Riktlinjer%20f%C3%B6r%20uppdragsutbildning%20%282010%29.pdf> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1499 Förordning om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare, förskollärare och viss annan personal, SFS 2007:223.

diesem Fall werden nur staatliche Universitäten und Hochschulen für die Auftragsausbildung zugelassen (§ 1 S. 1 der Verordnung (2007:223)) und damit eine weitere Qualitätsschranke „eingebaut“. Hierfür gibt es mehrere mögliche Erklärungen: Entweder werden die staatlichen Hochschulen tatsächlich für qualitativ hochwertiger gehalten oder der schwedische Staat will die Lehrerausbildung für den wichtigen Schulbereich nicht aus der Hand geben will. In jedem Fall gelten für die Maßnahmen der Auftragsausbildung ausdrücklich die gleichen Qualitätsanforderungen wie für die reguläre Hochschulausbildung (§ 4 S. 1 der Verordnung (2007:223)).

(b) Im Berufshochschulsystem

Auch für Leistungserbringer im Berufshochschulsystem wird durch Verordnungen und weitere Normen der Behörde für die Berufshochschule geregelt, unter welchen Bedingungen die Leistungserbringer Maßnahmen der sog. Auftragsausbildung neben ihrem Regelbetrieb im Berufshochschulsystem erbringen dürfen. Die Qualität der als Auftragsausbildung durchgeführten Maßnahmen erfolgt durch verschiedene Kopplungsinstrumente an das System der Berufshochschule. Dabei wird festgelegt, dass es sich immer um eine Bildungsmaßnahme aus dem Katalog des Berufshochschulwesens handeln muss (§ 7 der Verordnung über Ausbildung innerhalb der Berufshochschule als Auftragsausbildung (2009:131)). Die Durchführung der Maßnahme wird der Behörde für die Berufshochschule verpflichtend gemeldet (§ 2 der Verordnung (2009:131)) und durch Anwendungsbefehl des § 5 der Verordnung (2009:131) werden große Teile der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130) und damit auch die systemimmanente Qualitätssicherung für anwendbar erklärt. Zudem erfolgt in regelmäßigen Abständen eine erneute vorgelagerte Akkreditierung des Leistungserbringers, da gem. Kap. 1 § 4 S. 2 der Verordnung (2009:130) die Akkreditierung nur befristet erteilt wird.

Auch für Leistungserbringer im Schulsystem wird durch Verordnung und weitere Normsetzungen des Schulwerks geregelt, unter welchen Bedingungen diese Maßnahmen der sog. Auftragsausbildung neben ihrem Regelbetrieb im Schulsystem erbringen dürfen (Verordnung über Auftragsausbildung im Schulwesen (1992:395)¹⁵⁰⁰). Da aufgrund der grundsätzlichen Ausrichtung des Schulsystems auf die Primär- und Sekundärausbildung jedoch nur selten Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des Schulsystems erbracht werden dürften, wird diese Möglichkeit der direkten Steuerung im Schulsystem nicht mehr gesondert dargestellt, zumal sie den oben dargestellten Steuerungssystemen weitgehend entspricht.

(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Staatsbeiträge

Bei der Objektförderung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Staatsbeiträge wird mit der Prüfung bestimmter Förderungsvoraussetzungen eine vorgelagerte Qualitätssicherung durchgeführt. Dies gilt für alle Programme der Objektförderung.¹⁵⁰¹

1500 Förordning om uppdragsutbildning inom skolväsendet, SFS 1992:395.

1501 Siehe zu den einzelnen Möglichkeiten der Förderung oben S. 186 ff.

Vor der Förderung prüft die Behörde für die Berufshochschule beispielsweise im Rahmen der Förderung von Kunst-, Kultur- und bestimmten anderen Ausbildungen nach der Verordnung (2013:871) die Maßnahmen vor ihrer Entscheidung über die Förderung durch Aufsicht, Berechtigung zur Studienförderung oder Staatsbeiträge. § 6 der Verordnung (2013:871) verpflichtet die Leistungserbringer auf grundlegende demokratische Werte und Prinzipien, insbesondere Prinzipien der gegenseitigen Achtung und Nicht-Diskriminierung. Außerdem muss die Maßnahme eine theoretische Grundlage im künstlerischen oder kulturellen Bereich haben und eine wissenschaftliche oder künstlerische oder erfahrungsbasierte Grundlage aufweisen (§ 5 S. 1 Nr. 2 und 3 der Verordnung (2013:871)). Die Ausbildung hat ein Recht auf staatliche Förderung (ob durch Aufsicht, Berechtigung zur Studienförderung oder Staatsbeiträge), wenn ein Verantwortlicher für die Durchführung der Maßnahme benannt ist (§ 11 der Verordnung (2013:871)), ein Ausbildungs- und Kursplan mit Inhalten und Methoden der Ausbildung erstellt wurde (§ 13, 14 Verordnung (2013:871)), ein Zertifikat oder Abschlusszeugnis vergeben wird (§§ 15-17 Verordnung (2013:871)), sowie mindestens 30 Wochen im Vollzeitstudium umfasst werden (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 Verordnung (2013:871)). Zudem muss der Träger einen Aufsichtsrat und eine Geschäftsführung haben, die Ausbildung mit kompetenten Lehrkräften durchführen, sowie einen festen Plan für die Kompetenzentwicklung der Lehrkräfte und die Weiterverfolgung und Evaluation der Tätigkeit haben (§§ 18 ff. Verordnung (2013:871)). Außerdem soll den „Studierenden“, also den Teilnehmern Gelegenheit gegeben werden, Einblick in die Durchführung der Maßnahme zu erhalten und die Durchführung beeinflussen zu können (§ 23 Verordnung (2013:871)). Die ausdrückliche Qualitätssicherung, die vom Träger verlangt wird, besteht dabei aus bereits zu prüfenden Grundvoraussetzungen, die die Strukturqualität beeinflussen. Diese umfassen insbesondere die Inhalte der Maßnahmen und das Personal, einen ausdrücklichen Plan für die Qualitätsentwicklung und -sicherung der Lehrkräfte im Rahmen einer Sicherung der Strukturqualität und zudem die Darlegung eines Planes für das eigene Qualitätsmanagement, das aber darüber hinaus in der Verordnung nicht weiter bestimmt wird. Die Einsichtsmöglichkeit der Teilnehmer stellt dabei einen zwingenden Teil des Qualitätsmanagements des Trägers dar.

Im System der Volksbildung sieht § 7 Abs. 1 der Verordnung (2015:218) über Staatsbeiträge zur Volksbildung vor, dass nur solche Angebote gefördert werden können, die den Zielen der Staatsbeiträge für die Volksbildung entsprechen. Nach § 1 Abs. 2 der Verordnung (2015:218) sollen die Staatsbeiträge dazu dienen, Angebote zu fördern, die dazu beitragen, die Demokratie zu stärken und weiterzuentwickeln (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung (2015:218)), dazu beitragen, es für eine größere Vielfalt von Menschen möglich zu machen, ihre Lebenssituation zu beeinflussen und gesellschaftliches Engagement hervorbringen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2), dazu beitragen, Ausbildungsunterschiede auszugleichen und das Bildungs- und Ausbildungsniveau in der Gesellschaft zu erhöhen (§ 1 Abs. 2 Nr. 3) sowie dazu beitragen, das Interesse an Kultur auszuweiten und die Teilnahme am kulturellen Leben zu erhöhen (§ 1 Abs. 2 Nr. 4). Darüber hinaus darf der Geschäftsbetrieb keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen (§ 7 Abs. 2 der Verordnung (2015:218)). In Bezug auf die personelle bzw. auch die organisatorische Strukturqualität

wird vorgegeben, dass für die Volkshochschulen ein Leitungsrat vorhanden sein muss (§ 9 Abs. 1 der Verordnung (2015:218)). Darüber hinaus müssen mindestens 15 % der angebotenen Kurse allgemeinbildende Kurse auf Schulniveau ausmachen (§ 9 Abs. 2). Die Kurse dürfen jedoch (mit Ausnahme von Vorbereitungsprogrammen zur weiterführenden Schule) nur für Teilnehmer über 18 Jahren angeboten werden (§ 7 Abs. 3 der Verordnung (2015:218)).¹⁵⁰² Diese Anforderungen werden in den Richtlinien des Volksbildungsrats¹⁵⁰³ konkretisiert. Insbesondere verlangen die sog. Grundvoraussetzungen (Richtlinien, S. 2) die Durchführung von sog. Qualitätsarbeit, also einem Qualitätsmanagement und eine demokratische Organisation der Trägerorganisation. Bei einem erstmaligen Antrag auf Staatsbeiträge müssen die Bildungsangebote bereits seit mindestens zwei Jahren bestehen und mindestens 500 Teilnehmerwochen in Zusammenarbeit mit einer bereits bestehenden Volkshochschule umfasst haben.

Indirekt vorgelagert wird Strukturqualität auch dann gesteuert, wenn der schwedische Staat mit Zuwendungen Anreize dafür setzen würde, das Bildungspersonal der Weiterbildungsanbieter weiterzubilden. Solche Zuwendungstatbestände finden sich in der Verordnung über Staatsbeiträge für die Weiterbildung von Lehrern, einschließlich Freizeitpädagogen sowie entsprechend tätigen Pädagogen (2007:222).¹⁵⁰⁴ Dabei beschränkt sich die Förderung aber auf Schulen innerhalb des Schulwesens (§ 2 der Verordnung (2007:222)). Daher bezieht sich diese Art der Qualitätsförderung lediglich auf Primär- und Sekundärbildungsmaßnahmen, nicht aber auf Weiterbildungsmaßnahmen.

b) Begleitende Kontrolle der Prozessqualität

aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts: Vergabe

Darüber hinaus umfasst die Zwecksicherung der Leistungen meist eine die konkrete Leistungserbringung begleitende Qualitätskontrolle. Diese überprüft in aller Regel die Prozessqualität.

Findet, wie im System des Arbeitsvermittlungsamts, eine Vergabe statt, so zeigt sich die begleitende Kontrolle als Instrument, wenn innerhalb der Vergabeanforderungen ein Qualitätssicherungssystem bzw. der Nachweis von Qualitätsmanagementprozessen zur Voraussetzung für die Vergabe gemacht wird. Diese Möglichkeit ist im LOU auch ausdrücklich vorgesehen (Kap. 11 § 14 LOU). Dabei soll die beschaffende Stelle auf Qualitätssicherungssysteme hinweisen, die auf entsprechende europäische Standards aufbau-

¹⁵⁰² Im Gegensatz dazu müssen die Studiengruppen nur einen einzelnen, von der lokalen Studienverbandsabteilung zugelassenen Leiter vorweisen, sowie „gemeinsame und planmäßig betriebene Studien“ (§ 12 Abs. 2 und 3 der Verordnung (2015:218)).

¹⁵⁰³ Zuletzt beschlossen durch den Volksbildungsrat am 14.12.2011, abrufbar auf der Seite des Volksbildungsrats unter <http://www.folkbildningsradet.se/globalassets/statsbidrag-folkhogskolor/riktlinjer-utredning-granskning-aterkrav-avveckling-statsbidrag-141022.pdf?epieditmode=true> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

¹⁵⁰⁴ Förordning om statsbidrag för utbildning för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande, SFS 2007:222.

en und auf Organe, die eine entsprechende Zertifizierung durchführen (Kap. 11 § 14 S. 1 LOU). Darüber hinaus soll die Behörde aber gleichwertige Qualitätssicherungssysteme und deren Zertifizierungsnachweise anerkennen (Kap. 11 § 14 S. 2 und S. 3 LOU). Auf diese Weise werden die Verfahren für Nachweise durch unabhängige Dritte ausdrücklich gesteuert.

Aber auch eine begleitende Kontrolle durch das Arbeitsvermittlungsamt selbst ist möglich. Gem. § 6 des Gesetzes über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:625) müssen alle, die eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme durchführen, entweder dem Arbeitsvermittlungsamt selbst oder der Behörde, die das Arbeitsvermittlungsamt benennt, Gelegenheit geben, diese Tätigkeit zu kontrollieren. Dies beinhaltet auch, dass alle Angaben gemacht werden müssen, die für eine Prüfung notwendig sind, § 6 2. Hs. Gesetz (2000:625). Damit wurde ausdrücklich die Tatsache, dass die zuständige Arbeitsvermittlungsbehörde eine Qualitätssicherung durchführen darf, auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.¹⁵⁰⁵ In vielen Fällen wird diese Prüfung aber auch nach der Erbringung der Leistung stattfinden.

Während der Leistungserbringung können durch das Arbeitsvermittlungsamt auch – wie bereits im Rahmen der Einbindung auf der Qualifikationsebene dargestellt,¹⁵⁰⁶ immer die steuerbezogenen Daten beim Steueramt abgefragt werden. Der Prozess der begleitenden Kontrolle wird darüber hinaus aber nicht formell geregelt.

bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

(1) Allgemeine Qualitätssicherung

Auch die Maßnahmen außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts werden begleitend kontrolliert. Dabei wirken einige der Regulierungsinstrumente auch für die Maßnahmen im System des Arbeitsvermittlungsamts. Daher ist auch in Schweden zwischen allgemein gültigen Regelungen zur Qualitätssicherung und besonderen, leistungsbezogenen Qualitätssicherungsmaßnahmen zu unterscheiden.

Zu den allgemeinen Qualitätssicherungsmaßnahmen gehört insbesondere die Regulierung des Arbeitsmarkts für Weiterbildungspersonal. Alle Qualitätsanforderungen, die sich auf das Personal und deren Arbeitsbedingungen beziehen, finden sich (zusätzlich oder ausschließlich) in den Tarifverträgen, die die jeweiligen Auftraggeber mit den Gewerkschaften des Lehrpersonals schließen. Eine begleitende Kontrolle stellen daher außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts bzw. übergreifend für alle Anbieter von Bildungsmaßnahmen die umfassend gültigen Tarifverträge für Lehrpersonal dar. Da die Qualitätsanforderungen sich auf das Personal und deren Arbeitsplätze beziehen, so z. B. auf deren Bezahlung und Absicherung, handelt es sich um Strukturqualitätsanforderungen.

Im Bereich der Weiterbildung gelten verschiedene Tarifverträge, da diese mit den verschiedenen Arbeitgebern oder den Arbeitgebern in verschiedenen Sektoren geschlos-

1505 Siehe bei Einführung der Vorschrift, prop. 1999/2000:98, S. 77.

1506 S. o. S. 250.

sen werden. Auf Seiten des Lehrpersonals steht als Gewerkschaft der Reichsverbund der Lehrer (*Lärarnas Riksförbund*). Die Tarifverträge werden nach Sektoren unterschieden, nämlich in den öffentlichen Sektor, den kommunalen Sektor und den privaten Sektor.¹⁵⁰⁷ Dabei existiert im kommunalen und im staatlichen Sektor jeweils ein Vertrag, während im privaten Sektor mehrere Verträge abgeschlossen wurden.¹⁵⁰⁸ Im privaten Sektor gibt es auch Verträge mit einzelnen Arbeitgebern, wie beispielsweise der staats-eigenen Lernia AB. In diesem Bereich steuert das Recht nur insofern, als es eine Regu-lierung des Zustandekommens sowie der Rahmenbedingungen für die Tarifverträge vornimmt. Bei den Tarifverträgen handelt es sich um zivilrechtliche Verträge. Eine ge-setzliche Grundlage für die Verbindlichkeit der tarifrechtlichen Bestimmungen über die Tarifparteien hinaus existiert im Gegensatz zu Deutschland oder anderen europäischen Ländern nicht, auch wenn aufgrund der Tradition der Gewerkschaften in Schweden eine weitreichende gesellschaftliche Verpflichtung besteht, sich an die Tarifverträge zu hal-ten. Daher handelt es sich nicht um ein Steuerungsinstrument des Staates. Lediglich die „Verteidigung“ der weitreichenden schwedischen Tarifautonomie durch Regierung und Rechtsprechung¹⁵⁰⁹ – auch gegenüber europarechtlichen Anforderungen – könnte als aktive Steuerung des Staates bezeichnet werden, da er mit diesem Vorgehen das beste-hende System schützt und auf diese Weise Freiräume für die gesellschaftlichen Akteure, nämlich in diesem Fall Leistungserbringer und sein Personal, schafft. Eine solche „Frei-raum“-Regulierung ist vor allem dann sinnvoll und möglich, wenn aus historischen Gründen die gesellschaftlichen Akteure und der Wille zu einer Eigenregulierung durch diese gesellschaftlichen Akteure vorhanden sind.

Zudem erfolgt in Schweden auch immer dann eine Qualitätssicherung der Bildungs-maßnahmen durch Transparenz, wenn die regelmäßig im Auftrag der Regierung erstell-ten Gutachten veröffentlicht werden. Aber auch für die Prüfungsergebnisse der regulä-ren Aufsicht besteht eine Verpflichtung zur Veröffentlichung (§ 5 S. 1 der Verordnung (2011:1162). Dieser Mechanismus wird verstärkt, wenn mit Wirkung vom 15.04.2016 gemäß § 5 S. 1 der Verordnung (2011:1162) n. F. auch die Einzelergebnisse der Quali-tätskontrollen veröffentlicht werden müssen.

Hinzu kommt, dass alle Handlungen der Verwaltung, die das staatliche Handeln be-treffen, dem auch verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Öffentlichkeit aller Staatsdokumente unterliegen.¹⁵¹⁰ Eine gesonderte Regelung der Offenlegung bestimm-

1507 Besondere Regelungen gelten dabei für Tarifverträge, die im öffentlichen Sektor geschlossen wer-den, siehe die Verordnung (1976:1021) über staatliche Tarifverträge, u.a. (Förordning om statliga kollektivavtal, m.m., SFS 1976:1021).

1508 Für einen Überblick über die geltenden Tarifverträge mit der Lehrgewerkschaft „Reichsverband der Lehrer“, die 1884 gegründet wurde und einen starken Einfluss hat, siehe <http://www.lr.se/lonerlagaravtal/avtal/oversiktavtalochloptider.4.2016f72912cf22d5e9080008793.ht ml> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016); zum Zustandekommen siehe *Adlercreutz/Mulder*, Svensk ar-betsrätt, 2007, S. 81 ff.

1509 Siehe beispielsweise – wenn auch nicht erfolgreich – in der Rechtssache Laval vor dem EuGH vom 18. Dezember 2007, Rs. C-341/05 (*Laval*), Slg 2007, I-11767.

1510 Siehe zum Öffentlichkeitsprinzip oben S. 172.

ter Informationen ist in Schweden nur selten notwendig, da das Öffentlichkeitsprinzip nahezu das gesamte Verwaltungshandeln erfasst.¹⁵¹¹

(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Staatsbeiträge

Eine begleitende Kontrolle von Weiterbildungsmaßnahmen, die durch Staatsbeiträge finanziert werden, wird gesondert für diese in der Verordnung mit Anweisungen für die Behörde für die Berufshochschule (2011:1162) der Behörde für die Berufshochschule auferlegt. § 4 der Verordnung (2011:1162) überträgt die Aufsicht über die Bildungsmaßnahmen des Berufshochschulsystems, die Auftragsmaßnahmen innerhalb dieses Systems, die Ausbildungen für Gebärden- und Blindendolmetscher und die Kunst-, Kultur- und gewisse anderen Ausbildungen der Behörde für die Berufshochschule. Dabei geht die Verordnung ausdrücklich davon aus, dass eine fortlaufende inhaltliche Aufsicht über die Bildungsmaßnahmen stattfindet. Ausgangspunkt der fortlaufenden Aufsicht sowie der Qualitätskontrollen muss eine Bedarfsanalyse sein (§ 4 S. 2 der Verordnung (2011:1162)). Zudem sieht § 4 der Verordnung (2011:1162) in der neuen Fassung vor, dass die Qualitätskontrolle sich auf einzelne Maßnahmen beziehen müsse (S. 2 2. Hs.) und auch das Qualitätsmanagement des Leistungserbringers umfassen müsse (S. 3).¹⁵¹² Die Behörde für die Berufshochschule führt bei kürzeren Maßnahmen diese Überprüfung einmalig, bei längeren Maßnahmen zweimalig durch.¹⁵¹³

Im System der Hochschulen existiert eine leistungsbezogene Qualitätssicherung und Kontrolle dagegen nicht, da für die Hochschulen kein externes Finanzierungssystem über Staatsbeiträge existiert.¹⁵¹⁴ Im Bereich der Volkshochschulen legen die Richtlinien des Volksbildungsrats fest, dass eine kontinuierliche Qualitätssicherung bzw. ein Qualitätsmanagement durch den Leistungserbringer selbst stattfinden soll.¹⁵¹⁵ Diese wird aber nicht weiter kontrolliert.

Eine begleitende Kontrolle der Strukturqualität liegt auch in Normen, die bestimmte Berichtspflichten etablieren. Dies gilt beispielsweise für § 39 der Verordnung (2013:871) über Staatbeiträge für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen, der eine allgemeine Berichtspflicht vorsieht, die alle Anfragen umfasst, mit denen die Behörde für die Berufshochschule ihre Evaluationsverantwortung wahrnimmt.

1511 Siehe zu möglichen Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip Kap. 2 § 2 Abs. 1 Druckfreiheitsverordnung (Tryckfrihetsförordning, SFS 1949:105).

1512 Mit Wirkung vom 15.04.2016.

1513 Siehe beispielsweise die Erläuterungen in <http://www.mynewsdesk.com/se/myndigheten-foer-yrkeshogskolan/pressreleases/myndigheten-foer-yrkeshogskolan-kraever-tillbaka-statsbidrag-852373> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1514 Die von der Regierung zugelassenen Hochschulen und Universitäten werden im Rahmen des Haushaltsgesetzes mit eigenen Haushaltstiteln bzw. eigenen Haushaltsmitteln finanziert, siehe beispielsweise prop. 2014/15:99, Vårändringsbudget för 2015, im Titel 16 Ausbildung und universitäre Forschung (es handelt sich um den Gesetzesvorschlag für das Haushaltsgesetz).

1515 Siehe Folkbildningsrådet, Statsbidragsvillkor för folkhögskolor och studieförbund 2016, 04.11.2015, „Kontinuerlig uppföljning av verksamheten“, s. o. Fn. 1476.

c) Nachgelagerte Kontrolle der Ergebnisqualität

aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

Im Rahmen einer nachgelagerten Kontrolle wird meist die Ergebnisqualität geprüft. Im System des Arbeitsvermittlungsamts kontrolliert dieses in vielen Fällen nachgelagert die Qualität der beschafften Maßnahmen. Wie bereits oben dargestellt¹⁵¹⁶, müssen gem. § 6 des Gesetzes über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:625) alle, die eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme durchführen, entweder dem Arbeitsvermittlungsamt selbst oder der Behörde, die das Arbeitsvermittlungsamt benennt, Gelegenheit geben, diese Tätigkeit zu kontrollieren. Dies beinhaltet auch, dass alle Angaben gemacht werden müssen, die für eine Prüfung notwendig sind, § 6 2. Hs. Gesetz (2000:625).

Eine nachgelagerte Kontrolle der Ergebnisqualität erfolgt zudem immer dann, wenn übergreifend die Effektivität von Maßnahmen untersucht wird. Im System der Arbeitsförderung wurde in Schweden bereits früh überlegt, mit welchem Ziel und welchen Mitteln Maßnahmen der Arbeitsförderung bewertet werden sollten.¹⁵¹⁷ Außerdem wurde erst vor einigen Jahren die Effektivität und Effizienz der sog. Arbeitsmarktausbildung als arbeitsmarktpolitischer Maßnahme durch das Arbeitsmarkministerium untersucht.¹⁵¹⁸ Das Arbeitsvermittlungsamt hat auch ausdrücklich den Auftrag, die vergebenen Leistungen zu beaufsichtigen und zu evaluieren.¹⁵¹⁹ In den Regulierungsbriefen¹⁵²⁰ werden konkrete Berichts- und Rechnungslegungspflichten für das Arbeitsvermittlungsamt festgelegt. So wird beispielsweise im Regulierungsbrief für das Haushaltsjahr 2013 für das Arbeitsvermittlungsamt festgelegt, dass das Arbeitsvermittlungsamt insbesondere (auch) diejenigen Maßnahmen evaluieren soll, die im Rahmen einer gesamtscandinavischen Bildungstiftung erbracht werden.¹⁵²¹

1516 S. o. S. 320.

1517 Siehe umfassend *Niklasson*, in: Arbetsmarknadsdepartementet (Hrsg.), Perspektiv på arbetsförmedlingen, SOU 1990:31, S. 285.

1518 Arbetsmarknadsdepartementet, En effektivare arbetsmarknadsutbildning, Mai 2000.

1519 In Form eines allgemeinen Auftrags (für das Jahr 2014) an das Arbeitsvermittlungsamt: Siehe Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, 19.12.2013. Ziff. 2. Die Hauptlast der Evaluation von Vergabeverfahren fällt aber dem sog. Konkurrenzwerk zu, siehe Regeringen/Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Konkurrenswerket inom utgiftsområde 24 Näringsliv, Regeringsbeslut, 12.12.2013, S. 2 ff. und Regeringen/Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Konkurrenswerket inom utgiftsområde 24 Näringsliv, Regeringsbeslut, 19.12.2014, S. 1 ff.

1520 Siehe zu ihren Inhalten und Rechtsqualität oben S. 314.

1521 Siehe Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 20.12.2012, S. 19.

bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

(1) Allgemeine Qualitätssicherung: Nachgelagerte Kontrolle im Rahmen der allgemeinen Evaluation öffentlichen Handelns

Schweden evaluiert in allen Politikbereichen eine umfassend das öffentliche Handeln.¹⁵²² Über die einem bestimmten Bereich zugeordneten Verwaltungsagenturen, die oft spezifische Kontroll- und Evaluationskompetenzen wahrnehmen, und im Einzelnen für bestimmte Evaluationsaufgaben errichtete Behörden hinaus, gibt es auch allgemeine Kontrolleinheiten. Zu diesen gehören als ständige Kontrollbehörden das sog. „Staatskontor“, das Prüfaufträge der Regierung ausführt und die sog. „Reichsrevision“, die Aufträge des Reichstages als Parlament ausführt. Darüber hinaus können im Rahmen des typisch schwedischen Komiteewesens auch durch die Ministerien und den Reichstag selbst einzelne Prüfkomitees je nach Bedarf eingesetzt werden.

Zudem unterliegen alle Behörden in Schweden nach der Verordnung über die Jahresrechnungslegung und über Haushaltsunterlagen (2000:605)¹⁵²³ einer allgemeinen Berichts- und Kontrollpflicht. In diesem Jahresbericht muss die Behörde auch zu den (Jahres-)Anweisungen der Weisungsverordnungen und der Regulierungsbriele Stellung nehmen.

Eine spezifische Evaluation bestimmter mit öffentlichen Mitteln finanzierter Leistungen kann aufgrund von einzelnen politischen Entscheidungen erfolgen.

(2) Allgemeine Qualitätssicherung: Verbraucherschutz

Eine nachgelagerte Sanktionierung der Inhalte der Weiterbildungsmaßnahmen ist darüber hinaus auch in Schweden durch die möglichen Zwangsmaßnahmen des Verbraucherschutzes möglich.

Es existieren keine speziellen Regelungen für den Verbraucherschutz bei Weiterbildungsmaßnahmen.¹⁵²⁴ Das allgemeine Verbraucherdienstleistungsgesetz¹⁵²⁵ oder das allgemeine Verbraucherkaufgesetz¹⁵²⁶ können aber auf Verträge über Weiterbildungsmaßnahmen angewendet werden. Exemplarisch wurde dies vom Obersten Gerichtshof¹⁵²⁷ in Bezug auf einen Weiterbildungskurs, der zu einem Diplom in der Gesundheitspflegeberatung führte, bejaht.¹⁵²⁸ Problematisch war im referierten Fall, dass das Verbraucherdienstleistungsgesetz und das Verbraucherkaufgesetz nicht direkt anwendbar waren.¹⁵²⁹ Dies erklärte sich aus den Anknüpfungspunkten der Gesetze: § 1 KTjL, der lediglich Dienste an Sachen vorsieht und § 1 i. V. m. § 1a KTjL, der bestimmt,

1522 Siehe Überblick der Möglichkeiten in Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72, S. 56 f.

1523 Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, SFS 2000:605.

1524 So auch *Leible/Schlachter*, Verbraucherschutz in der Aus- und Weiterbildung, 2007, S. 63.

1525 Konsumenttjänstlag, SFS 1985:716, abgekürzt KTjL.

1526 Konsumentköplag, SFS 1990:932, abgekürzt KKöpl.

1527 Högste Domstolen (HD).

1528 HD, NJA 2002, 644; § 42 Verbraucherdienstleistungsgesetz, der das Kündigungsrecht des Verbrauchers regelt, wird vom Obersten Gerichtshof für analog anwendbar gehalten.

1529 Zur Frage der Schadensersatzberechnung in diesem Fall siehe *Olsen*, JT 2003/04, S. 119, 121 f.

wann ein Vertrag zwischen Verbraucher und Gewerbetreibendem vorliegt, sowie § 1 KKöpl, nach dem sich das KKöpl nur auf lose Sachen bezieht, sowie ebenfalls den Verbraucherbegriff definiert wird. Durch den HD wurde der Verbraucher als natürliche Person, die hauptsächlich für Zwecke handelt, die nicht gewerblich sind, definiert. Nach Meinung des HD war der Beklagte zumindest zu Beginn der Weiterbildung zum Gesundheitsberater Verbraucher. Das Ziel des Kurses, nämlich das Betreiben eines Gewerbes, war für diese Einordnung irrelevant.¹⁵³⁰ Die nicht genannte Begründung für diese Aussage könnte darin liegen, dass der Kurs selbst eben gerade noch nicht Teil der (eventuellen, späteren) gewerblichen Tätigkeit des Beklagten war. Hinsichtlich des ersten Problems der allgemeinen Anwendbarkeit der Gesetze stellt der HD fest, dass diese für Weiterbildungsverträge nicht direkt anwendbar seien, aber analog angewendet werden sollen.¹⁵³¹ Die Nichtanwendbarkeit ergibt sich dabei bereits aus dem Wortlaut, da es sich weder um den Kauf einer losen Sache gem. § 1 KKöpl noch um den Dienst an einer beweglichen Sache, an einer festen (unbeweglichen) Sache oder um die Verwahrung einer losen Sache handelt, sondern um einen sog. Unternehmensauftrag. Da es kein Verbraucherdienstleistungsgesetz in Bezug auf personenbezogene Dienstleistungen, bzw. in Bezug auf sog. Unternehmensdienste¹⁵³² gibt, die Schutzbedürftigkeit des Beklagten jedoch vergleichbar ist, da bei Unternehmensdiensten der Dienstleister meist der stärkere Part ist, ist das KTjL analog anwendbar.¹⁵³³ Zudem baut das KTjL zu großen Teilen auf dem allgemein gültigen ungeschriebenen Recht innerhalb des Dienstleistungsbereichs auf.¹⁵³⁴

Die verbraucherbezogenen Regelungen gelten zudem – wenn sie denn gelten – für alle, auch lediglich zweiseitig erbrachte Weiterbildungsmaßnahmen im Verhältnis zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger. Besondere Regelungen für vom Staat finanzierte, bestellte oder geförderte Maßnahmen ergeben sich nicht.

(3) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Kontrolle im Rahmen einer Kooperation mit den Kommunen

Vielfache Methoden der begleitenden und nachgelagerten Kontrolle können eingesetzt werden, wenn eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsvermittlungsamt und Kommune gem. Kap. 6 § 2 des Gesetzes über gewisse kommunale Zuständigkeiten (2009:47) stattfindet. Die Art und Weise der Kontrolle wird dabei im jeweiligen Übereinkommen zwischen dem Arbeitsvermittlungsamt und der Kommune festgelegt und damit zwischen den Parteien verbindlich gemacht.¹⁵³⁵

1530 HD, NJA 2002, 644.

1531 A. a. O.

1532 Schwedischer Begriff: Företagsuppdrag.

1533 Dies galt im referierten Fall auch für den Beklagten, siehe HD, NJA 2002, 644.

1534 HD, NJA 2002, 644.

1535 Dies lässt sich aus § 4 Nr. 3 der aufgehobenen Verordnung (2007:1364) ableiten, der selbstverständlich davon ausging, dass die Vereinbarungen auch Regelungen zu Evaluation und Kontrolle enthalten.

(4) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: End-Qualitätskontrolle von Staatsbeiträgen

Im Hinblick auf ihr Ergebnis kontrolliert werden auch die Leistungen, die durch Staatsbeiträge im Rahmen der Objektförderung und die Einbeziehung in das System der Studienmittelförderung gefördert werden.

(a) Staatsbeiträge im System der Berufshochschule

Mit der Zuweisung der Aufsicht und Überprüfungscompetenz gem. §§ 2, 4 der Verordnung mit Anweisungen für die Behörde für die Berufshochschule (2011:1162) wird der Behörde für die Berufshochschule die Aufgabe zugewiesen, die durch Staatsbeiträge geförderten Berufs- und Weiterbildungslehrgänge nachzuverfolgen und zu evaluieren. Dabei soll im Rahmen der Aufsicht ausdrücklich eine Qualitätskontrolle stattfinden (§ 4 S. 1 Nr. 2 der Verordnung (2011:1162)). Die Qualitätssicherung der Aufsicht umfasst dabei die Qualität der einzelnen Bildungsmaßnahmen, die Geeignetheit des Leistungserbringers sowie die Qualität des Gesamtbildungsangebots und die Qualität der eigenen Arbeit der Behörde.¹⁵³⁶ Fällt die Evaluation des einzelnen Leistungserbringers negativ aus, wenn beispielsweise die Voraussetzungen für die Einbeziehung in das Berufshochschulsystem nicht gegeben waren oder die Teilnehmer der geförderten Lehrgangsplätze die Bildungsmaßnahme abgebrochen haben, kann die Behörde zunächst gem. Kap. 1 § 7 Abs. 1 der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130) die Akkreditierung zum Berufshochschulsystem zurücknehmen und daraufhin gemäß Kap. 5 § 10 der Verordnung (2009:130) die Staatsbeiträge zurückfordern.¹⁵³⁷

Auch die Staatsbeiträge für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen nach der Verordnung (2013:871) werden gem. §§ 9, 38 der Verordnung (2013:871), § 4 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über die Anweisungen für die Behörde für die Berufshochschule (2011:1162) der Aufsicht der Behörde für die Berufshochschule unterstellt.

§ 39 der Verordnung (2013:871) enthält die Pflicht des Leistungserbringers, alle Informationen bereit zu stellen, damit eine Prüfung und Evaluation der jeweiligen Maßnahmen erfolgen kann. Darüber hinaus wird in § 40 Nr. 3 der Verordnung (2013:871) die Behörde für die Berufshochschule ermächtigt, weitere Vorschriften zur Durchführung der Verordnung zu erlassen. Von dieser Ermächtigung wurde (bisher) nicht Gebrauch gemacht. Zudem enthält § 34 der Verordnung (2013:871) eine Kündigungs- bzw. Rücknahmemöglichkeit unter dem Vorbehalt einer Nachbesserung, falls den Anforderungen bzw. der entsprechenden Norm nicht nachgekommen wird. Damit wird ebenfalls eine Qualitätssicherung durch die Möglichkeit einer Sanktion vorgenommen.

1536 Siehe zu Inhalten und konkreten Durchführungsmaßnahmen, die bspw. Inspektionsbesuche umfassen, Yrkeshögskolan – för yrkeskunnande i förändring, SOU 2008:29, S. 142 ff.

1537 Für ein Beispiel von Rückforderungen aus dem Jahr 2013 siehe <http://www.mynewsdesk.com/se/myndigheten-foer-yrkeshoegskolan/pressreleases/myndigheten-foer-yrkeshoegskolan-kraever-tillbaka-statsbidrag-852373> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

(b) Staatsbeiträge für die Volksbildung

Ein in gleicher Weise strukturiertes System wird auch bei der Vergabe von anderen Staatsbeiträgen, beispielsweise des Staatsbeitrags für die Volksbildung¹⁵³⁸ nach der Verordnung (2015:218) verwendet: Zunächst hat der Volksbildungsrat den Auftrag, die Maßnahmen nachzuverfolgen und in Bezug auf die in der Verordnung genannten Ziele und die Voraussetzungen für eine Förderung zu überprüfen, § 15 der Verordnung (2015:218). Eine Überprüfung der Förderberechtigung der Volkshochschulen findet nach den Richtlinien für die Untersuchung und Evaluation, sowie der Rückforderung und Rückabwicklung von Staatsbeiträgen¹⁵³⁹ jedoch nur bei Unregelmäßigkeiten statt. Eine allgemeine nachgelagerte Kontrolle der Staatsbeiträge für die Volksbildung ist damit zwar vorgesehen, dem Volksbildungsrat ist es aber freigestellt, ob er eine gesonderte Überprüfung der Verwendung der Gelder im Einzelfall vornimmt.¹⁵⁴⁰

In den durch den Volksbildungsrat erlassenen Regelungen zur Vergabe der Staatsbeiträge¹⁵⁴¹ wird auch die Überprüfung durch den Volksbildungsrat näher geregelt. Die Volkshochschulen trifft eine Berichtspflicht des Hauptverantwortlichen und eine Pflicht, die notwendigen Unterlagen für eine Prüfung beizubringen.¹⁵⁴² Die Verordnung sieht zur Vervollständigung der Verantwortungskette eine Rechenschaftspflicht des Volksbildungsrates vor (§ 15 Abs. 2 der Verordnung (2015:218)). Zudem wird subsidiär der Regierung das Recht eingeräumt, die Tätigkeit des Zentralverbunds, der die Staatsbeiträge vergibt, umfassend haushaltsrechtlich zu prüfen (§ 17 der Verordnung (2015:218)). Gesondert politisch angeordnete Überprüfungen des Systems der Mittelvergabe im Bereich der Volksbildung durch Staatsuntersuchungen fanden zuletzt in den Jahren 1996 und 2004 statt.¹⁵⁴³

1538 S. o. S. 189 ff.

1539 Riktlinjer för utredning och granskning samt återkrav och avveckling av statsbidrag, fastställt av Folkbildningsrådets styrelse, vom 20.02.2014, abrufbar unter: <http://www.folkbildningsradet.se/globalassets/statsbidrag-folkhogskolor/riktlinjer-utredning-granskning-aterkrav-avveckling-statsbidrag-141022.pdf?epieditmode=true> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Die Rückforderung und Rückabwicklung von Staatsbeiträgen hat dabei auch eine gesetzliche Grundlage, siehe § 16 der Verordnung (2015:218).

1540 Siehe Riktlinjer för utredning och granskning samt återkrav och avveckling av statsbidrag, fastställt av Folkbildningsrådets styrelse, vom 20.02.2014, S. 1 f., „Utredning“.

1541 Siehe zu diesen bereits oben S. 189 ff. und S. 261 f.

1542 Siehe Folkbildningsrådet, Statsbidrag till folkhögskolor 2013, Kriterier och fördelningsprinciper, 12.12.2012., Abschnitt „Årsredovisning“.

1543 Siehe Folkbildning – en utvärdering, SOU 1996:159 und Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72.

IV. Vergleich der Qualitätssicherung bei der Erbringung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte

1. Umsetzung der Stufen der Qualitätssicherung

Gemeinsam haben die Strategien der Vergleichsländer zur Qualitätssicherung der Förderungsleistungen zunächst, dass sie – zumindest in Teilen – der Umsetzung des oben dargestellten Qualitätssicherungskreislaufs dienen.

Die rechtliche Umsetzung kann sowohl bereits (oder sogar nur) in den Voraussetzungen der Förderungsleistung als auch in den Normen, die die Umsetzung der Förderungsleistung regeln, erfolgen. Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen Leistungen der Subjektförderung und Leistungen der Objektförderung, die über die grundsätzliche Struktur der Förderungsleistung hinausgehen.

a) Standarderstellung

Vergleicht man die Akteure und Verfahren der Standarderstellung im Überblick, so fällt zunächst auf, dass in Deutschland rein zahlenmäßig mehr Akteure bei der Erstellung entweder vorgelagert beteiligt sind oder die dann angewendeten Standards selbst erstellen als in Schweden. Dies erklärt sich daraus, dass nicht nur bei der Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen, sondern auch bei der Qualitätssicherung von Weiterbildung in größerem Umfang private, wirtschaftlich handelnde Akteure außerhalb des Bildungssystems funktionalisiert werden. In Schweden werden dagegen fast alle bei der Qualitätssicherung von Maßnahmen angewendeten Standards entweder vom Gesetzgeber selbst oder von der jeweils zuständigen unabhängigen Verwaltungsagentur (Behörde für die Berufshochschule, Hochschulwerk, Arbeitsvermittlungsamt) erstellt. Private Standardersteller im Rahmen von extern angebotenen Qualitätsmanagementsystemen existieren zwar, werden jedoch vom rechtlichen Rahmen weder ausdrücklich noch implizit eingefordert.

Innerhalb des Systems der Arbeitsförderung liegt der Unterschied darin, dass in Deutschland im System der Arbeitsförderung mit der Zertifizierung ein eigener Standard für die Qualitätssicherung besteht, während in Schweden aufgrund der ausschließlichen Beschaffung der Maßnahmen im Wege der Vergabe kein eigener übergreifender Standard existiert. Die Ausschreibungsunterlagen verweisen vielmehr auf die im Markt bestehenden öffentlich-rechtlichen und privaten Qualitätssicherungssysteme und -standards. Wird auf Qualitätssicherungssysteme verwiesen, so erfolgt die Erstellung der Standards im Rahmen dieses (internen oder externen) Qualitätsmanagements. Solche Verweise auf private Qualitätsstandards gibt es in Deutschland ebenfalls, jedoch nicht alternativ, sondern zusätzlich und innerhalb der eigenen Standards des Arbeitsförderungssystems, wenn SGB III und AZAV auf private Qualitätssicherungssysteme verweisen.

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung richten sich in Deutschland die Standards für die Weiterbildungsmaßnahmen größtenteils nach den Leistungsanforderungen der Förderungsleistungen, werden diesen also gleichsam zugeordnet.¹⁵⁴⁴ In Schweden gilt dies zwar auch, jedoch existieren weniger Förderungsleistungen, die eigene Standards formulieren. Vielmehr verweisen die Förderungsleistungen auf die Anforderungen für die Einbeziehung in öffentlich-rechtliche Bildungssysteme. Dies ist sowohl für die Regelung der Leistungserbringung durch Leistungserbringer im öffentlich-rechtlichen Bildungssystem (sog. Auftragsausbildung), aber auch für die auf die einzelnen Fördersysteme bezogenen objektfördernden Staatsbeiträge zu beobachten. Ein Querverweis auf das System der Berufshochschule findet insbesondere für die Anforderungen an sog. Kunst- und Kulturausbildungen statt.¹⁵⁴⁵ In Deutschland existiert ein solcher Verweis auf andere öffentlich-rechtliche Systeme lediglich im Fall der Subjektförderung nach dem AFBG, deren Anforderungen einen Verweis auf die AZAV enthalten.¹⁵⁴⁶

b) Einbeziehung der Standards

Ein Vergleich ist auch in Bezug auf die Art und die Instrumente der Einbeziehung der erstellten Standards möglich. Zwar wäre es naheliegend zu vermuten, dass die Erbringung als subjektfördernde oder objektfördernde Leistung auch die Struktur der Einbeziehung beeinflusst. Tatsächlich wird die Verbindlichkeit der Standards aber in den Vergleichsländern sowohl im Rahmen der Subjektförderung als auch im Rahmen der Objektförderung vorgelagert durch eine Zertifizierung oder die Einbeziehung in ein bestimmtes System hergestellt.

aa) Allgemeines

Die rechtstechnische Einbeziehung der praktisch anwendbaren Standards, die zu einer Geltung der Standards für die Leistungserbringer führt, ähnelt sich auf den ersten Blick: Die Einbeziehung erfolgt in beiden Ländern über (unbestimmte) Rechtsbegriffe. In Deutschland werden dabei die Begriffe „Qualitätsmanagementsystem“, „Qualitätssicherungssystem“ oder auch lediglich „Eignung“ verwendet, während in Schweden ebenfalls auf die „Eignung“ des Leistungserbringers oder im Rahmen der Ausschreibungsunterlagen auf einen Qualitätssicherungsstandard verwiesen wird.

bb) Qualitätsvorgaben für Lehrkräfte

Starke Unterschiede bestehen hinsichtlich der faktischen Standardisierung für den Einsatz der Lehrkräfte im Rahmen der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Die Standardisierung des Personals spielt für Weiterbildungsanbieter eine große Rolle, da sie

1544 S. o. S. 286 f. und S. 294 ff.

1545 S. o. S. 308 f.

1546 S. o. S. 294.

situationsbedingt hohe Personalausgaben haben. Daher ist auch der Anreiz, hier Kosten zu sparen, für die Leistungserbringer hoch. In Deutschland werden von den Weiterbildungsanbietern zumeist freiberufliche Honorarkräfte beschäftigt¹⁵⁴⁷, da diese relativ preisgünstig verwendet werden können und die Regelungen zur Eignung des Personals kaum einschränkende Vorgaben machen.¹⁵⁴⁸ In Schweden sind die Weiterbildungsanbieter dagegen meist in die Bildungssysteme einbezogen, um als Leistungserbringer in Frage zu kommen und zusätzlich öffentliche Gelder zu erhalten. In Kombination mit der flächendeckenden Anwendung von Tarifverträgen¹⁵⁴⁹ ist daher der Markt für Lehrkräfte stärker als in Deutschland reguliert. Einzig für die Leistungen der Bundesagentur besteht in Deutschland ein für allgemein verbindlich erklärter Tarifvertrag.¹⁵⁵⁰

c) Kontrolle und Beurteilung

aa) Vorgelagerte Kontrolle

(1) Im jeweiligen System der Arbeitsförderung

Beide Länder haben im jeweiligen System der Arbeitsförderung eine vorgelagerte Kontrolle der Strukturqualität der Weiterbildungsmaßnahmen vorgesehen. Dabei wird in Deutschland, wenn eine Erbringung der Leistung im Gutscheinsystem erfolgt, eine Qualitätskontrolle im Rahmen der vorgelagerten Akkreditierung nach der AZAV vorgenommen. Findet eine Beschaffung dagegen auf dem Vergabeweg statt, kann die Beschaffungsstelle sowohl die AZAV als auch weitere Qualitätssicherungsstandards in Bezug nehmen.

Dies wiederum entspricht dem Vorgehen in Schweden: Die Weiterbildungsmaßnahmen im System der Arbeitsförderung werden sämtlich im Wege der Vergabe beschafft. Im Rahmen der Vergabe wiederum können alle privaten Qualitätssicherungssysteme in Bezug genommen werden. Die Qualitätssicherungsstandards der Systeme des öffentlichen Bildungssystems finden dagegen (nur) in denjenigen Fällen Anwendungen, in denen der Leistungserbringer bereits in das System eingebunden ist, ohne dass gesondert auf diese Systeme verwiesen wird.

Damit unterscheidet sich die vorgelagerte Qualitätssicherung entlang derjenigen Linien, die die unterschiedliche Einbindung der Leistungserbringer in den Systemen der Arbeitsförderung vorgibt: In Deutschland gilt für das Akkreditierungssystem eine gesonderte, festgelegte, Art der vorgelagerten Kontrolle und – bei anderen Maßnahmen – eine vorgelagerte Kontrolle im Rahmen des Vergabeverfahrens, während in Schweden nur die Kontrolle im Rahmen der Vergabe zum Einsatz kommt.

1547 Siehe Statistisches Bundesamt, Erhebung zu Weiterbildungseinrichtungen in Deutschland, 2010, S. 26.

1548 Siehe oben die Vorgaben zur personellen Strukturqualität im SGB III, S. 291 f. und zur Eignung im Rahmen der Objektförderung, S. 295.

1549 Siehe bereits oben S. 320 f.

1550 S. o. S. 299 f.

(2) Außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung

In beiden Ländern werden auch die Inhalte und Rahmenbedingungen der Förderungsleistungen außerhalb der Systeme der Arbeitsförderung vorgelagerte kontrolliert. Theoretisch wäre eine Vergabe von Leistungen auch ohne vorgelagerte Überprüfung möglich. Die Staaten haben aber eine Grundverantwortung für die Mittelverwendung und eine Nachkontrolle ist schwieriger umzusetzen. Interessant ist dabei, auf welche anderen Systeme im Rahmen der Anforderungen an die Struktur- und Prozessqualität der Weiterbildungsmaßnahmen verwiesen wird. In Deutschland werden als Referenzsysteme vor allem die Akkreditierung nach der AZAV, also die Qualitätskontrolle des Arbeitsförderungssystems, die Prüfungsordnungen des Berufsbildungssystems und private Qualitätssicherungssysteme verwendet. In Schweden werden dagegen fast in allen Fällen die Qualitätssicherungssysteme und -instrumente der öffentlichen Bildungssysteme in Bezug genommen. Dies gilt im Besonderen für das System der Hochschulen und der Berufshochschule.

(3) Inbezugnahme privater Qualitätsstandards

Darüber hinaus – und im Zusammenhang mit der deutschen strukturellen Zweigleisigkeit im System der Arbeitsförderung – unterscheiden sich die Systeme auch darin, wie sie private Qualitätssicherungsstandards und -systeme in Bezug nehmen. In Deutschland beziehen sich die Standards des Systems der Arbeitsförderung mit der AZAV implizit auf die privat erstellten ISO-Normen bzw. sind zumindest auf diese ausgerichtet.¹⁵⁵¹ Bei der Umsetzung von Standards für die Erbringung von Weiterbildungsdienstleistungen könnte problematisch sein, dass sich die Anforderungen im Rahmen einer ISO-Norm auf Prozesse in Dienstleistungsunternehmen beziehen. Die ISO-Normen haben einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund, während im vorliegenden Fall staatlich finanzierte oder angeordnete Leistungen in ihrer Qualität gesichert werden sollen.¹⁵⁵² Dies muss jedoch nicht zu einem anderen Ansatz, bzw. zu anderen Normen, die den Maßstab bilden, führen.¹⁵⁵³ Aufgrund der Kundenorientierung des betriebswirtschaftlichen Ansatzes¹⁵⁵⁴ kann die Norm angepasst werden, indem nicht nur die Teilnehmer, sondern auch die finanzierenden und kontrollierenden staatlichen Stellen als Kunden eingestuft werden.¹⁵⁵⁵ Damit stellt sich aber das Problem, dass die widerstrei-

1551 S. o. S. 296 f.

1552 Diese betriebswirtschaftliche Sicht dominiert z. B. auch im Weiterbildungsbereich, *Klieme/Tippelt*, ZfPäd / Beiheft 2008, S. 7 – als außerschulischer Bildungsbereich. Kritisiert wird die Qualitätssicherung über diese betriebswirtschaftlich geprägten Prozesse insbesondere von Anbietern im Bereich der sozialen Arbeit, siehe zusammenfassend *Oechler*, Dienstleistungsqualität in der Sozialen Arbeit, 2009, S. 105.

1553 So die Anregung von Stephan Rixen in einem Workshop am 13.12.2009.

1554 Der Aspekt der Kundenzufriedenheit steht bei Dienstleistungen im Vordergrund, wenn die Qualität im Rahmen von Marketingüberlegungen diskutiert wird, bei Produkten ist dagegen eine objektivere Beurteilung möglich.

1555 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Begründung zur AZWV, S. 12.

tenden Interessen der verschiedenen Akteure in den Qualitätssicherungsprozess hinein- getragen werden und bestimmt werden muss, wessen Qualitätssicht Vorrang hat.¹⁵⁵⁶

Hinzu kommt, dass die DIN EN ISO 9000ff. Normen ihre Herkunft aus dem produ- zierenden Bereich nicht verleugnen können und sowohl die sprachliche als auch die praktische Anwendung auf nicht produzierende Vorgänge daher immer noch schwierig ist¹⁵⁵⁷. Insbesondere die Einbeziehung pädagogischer Zielsetzungen kann schwierig sein.¹⁵⁵⁸ Der Kritik des mangelnden Zuschnitts auf den pädagogischen Lernprozess ist das Norminstitut mit der neuen DIN EN ISO 29990 begegnet, die speziell auf Bil- dungs- bzw. Lerndienstleistungen zugeschnitten sein soll.¹⁵⁵⁹ Aufgrund dieser Weiter- entwicklung wird die Norm wahrscheinlich noch größere Anteile als Qualitätssiche- rungssystem für Weiterbildungsanbieter erobern.¹⁵⁶⁰

Auch in Schweden rezipieren sowohl Hochschulen als auch Schulen Verfahren des Total Quality Management.¹⁵⁶¹ Zudem diskutiert auch in Schweden die Fachöffent- lichkeit über den Einfluss von Qualitätsmanagementverfahren auf Bildungsprozes- se.¹⁵⁶² Im Kontext des Qualitätsmanagements staatlich finanzierter Leistungserbringer geregelt wird die Ausfüllung der genannten (unbestimmten) Rechtsbegriffe nicht über die kommerziell angebotenen Qualitätsmanagementinstrumente, sondern über eine Überprüfung der Qualitätssicherungsinstrumente im Einzelfall geleistet. Zwar sieht auch das schwedische Vergaberecht vor, dass im Vergabeverfahren ein Verweis auf Qualitätssicherungssysteme und entsprechende Zertifizierungen externer Anbieter er- folgen muss,¹⁵⁶³ es weist aber darauf hin, dass die Anbieter die entsprechenden Anfor- derungen auch anderweitig erfüllen können.

(4) Freiräume für Weiterbildungsanbieter

Eine vollkommen andere Möglichkeit der strukturellen Qualitätssicherung ist die Schaf- fung von Freiräumen für Weiterbildungsanbieter, um Raum für selbstverantwortete Bil- dungsmaßnahmen und -prozesse zu schaffen. Deutschland setzt diesen Weg aufgrund der Rezeption eines starken Bildungsideals teilweise um, indem es den Weiterbil- dungserbringern eine Art von Lehrfreiheit einräumt. So ist in den meisten landesrechtli-

1556 Die Erzeugung von Qualitätsstandards ist zwar auch durch Kompromiss bzw. Kooperation möglich (so für die Qualitätssicherung von Pflegeleistungen *Urban*, Die Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege in Deutschland und Österreich, 2016, S. 86), hierfür steht jedoch kein Verfahren bereit.

1557 *Escher*, in: Maelicke (Hrsg.), Qualität und Kosten sozialer Dienstleistungen, 1997, S. 47, 47, der im Gesundheitswesen, das sogar noch einen stärker produzierenden Anteil besitzt als die Weiterbil- dungsmaßnahmen, auf dieses Problem eingeht.

1558 *Krug*, in: Krug/Nuissl (Hrsg.), Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, 2004, S. 1, 4.

1559 *Veltjens/Brandt*, Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990, 28.03.2011, S. 4

1560 In Deutschland waren bereits im Jahr 2011 36 % der Weiterbildungsanbieter ISO-zertifiziert, *Wei- land*, DIE aktuell 12.4.2011, 3.

1561 Siehe für eine Beurteilung der Anwendung *Andrée*, Kvalitetsarbete i skolan (1999).

1562 Siehe *Bergh*, Vägval i skolans historia. Tidskrift från Föreningen för svensk undervisningshistoria 2012, S. 3, 5 f.; ausführlicher *Bergh*, Vad gör kvalitet med utbildning?, 2010, S. 283 ff.

1563 S. o. S. 313.

chen Weiterbildungsgesetzen verankert, dass die Weiterbildungsanbieter Lehrpersonal selbst auswählen und den Lehrplan selbst erstellen dürfen.¹⁵⁶⁴

In Schweden liegt der Freiraum der Bildungsanbieter dagegen in der insgesamt großen Unabhängigkeit der Bildungsanbieter im schwedischen öffentlichen Bildungssystem. Insbesondere genießen bereits im regulären Schulsystem die einzelnen Schulen, Schulleiter und das Lehrpersonal weitreichende Autonomie.¹⁵⁶⁵ Diese Autonomie wurde auch auf die Leistungserbringer im System der Berufshochschule übertragen, während das System der Volksbildung aufgrund seiner historischen Wurzeln ohnehin eigenständige Erbringer verbindet.

bb) Begleitende Kontrolle

Instrumente einer begleitenden Kontrolle der Weiterbildungsmaßnahmen sind in den Vergleichsländern Regelungen, die den Markt der Weiterbildungsmaßnahmen regulieren und jegliche Instrumente die Transparenz herstellen sollen.

Deutschland reguliert den Markt für Weiterbildungsmaßnahmen durch eine Allgemeinverbindlicherklärung gem. § 7 AEntG¹⁵⁶⁶, jedoch nur für diejenigen Weiterbildungsmaßnahmen, die im System der Arbeitsförderung finanziert werden. Die Umsetzung anderweitig geförderter Weiterbildungsmaßnahmen wird hiervon nur berührt, wenn der jeweilige Leistungserbringer überwiegend Maßnahmen der Arbeitsförderung umsetzt und aufgrund dessen an den Tarifvertrag gebunden ist. Grundsätzlich wäre die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags für das Lehrpersonal für Weiterbildungsmaßnahmen darüber hinaus auch in anderen Bereichen möglich. In Schweden existieren zwar Tarifverträge für Lehrpersonal, die einen Großteil der Leistungserbringer von Weiterbildungsmaßnahmen erfassen, anders als in Deutschland gibt es jedoch keine Möglichkeit, die Tarifverträge für Nichtmitglieder an den beteiligten Arbeitgeberorganisationen für verbindlich erklären zu lassen.¹⁵⁶⁷ Es kann nur vermutet werden, dass diese Unterschiede auf die unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten – insbesondere den Deckungsgrad der bestehenden Tarifverträge und die historische Entwicklung der Tarifsysteme – zurückzuführen sind.

1564 Siehe § 4 Abs. 1 WeitBiFöG BW, Art. 4 Abs. 3 ErwBildFördG BY, § 1 Abs. 2 BBgWBG, § 2 Abs. 3 HWBG, § 4 Abs. 5 WBG-MV, § 2 Abs. 3 NEBG, § 4 Abs. 2 WbG NRW, § 3 Abs. 3 WBG RP, § 4 SWFG, § 7 WBG Sachsen, § 2 Abs. 2 ErwBildFöG ST, § 1 Abs. 3 BFQG, § 4 Abs. 2 ThürEBG. Keine derartige Regelung existiert in den Bundesländern Berlin, Bremen und Hamburg.

1565 Siehe für das Schulsystem ausdrücklich *Nusche*, in: Nusche/Halász, et al. (Hrsg.), Sweden 2011, 2011, S. 21.

1566 S. o. S. 299 f.

1567 S. o. S. 321.

cc) Nachgelagerte Kontrolle

(1) Im jeweiligen System der Arbeitsförderung

Deutschland fährt im System der Arbeitsförderung nur eine sehr eingeschränkte nachgelagerte Kontrolle der subjektgeförderten Weiterbildungsmaßnahmen durch. Neben einer lediglich punktuellen Kontrolle durch den Prüfungsdienst der Agenturen¹⁵⁶⁸ existiert keine nachgelagerte Kontrolle der Maßnahmen. Im Rahmen der Akkreditierung der Leistungserbringer führt die Befristung der Zertifizierung und Zulassung jedoch zu einer erneuten Überprüfung der Voraussetzungen, sowie der bereits erbrachten Maßnahmen des Leistungserbringers. Eine nachgelagerte Kontrolle der spezifischen Maßnahme findet aber in vielen Fällen nicht statt.

In Schweden wird dem Arbeitsvermittlungsamt dagegen eine umfassende Prüfungszuständigkeit zugeschrieben und mit den Berichtspflichten, die allen Leistungserbringern obliegen, auch tatsächlich ermöglicht.

(2) Außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung

(a) Allgemeine, übergreifende Qualitätssicherung

Diejenige übergreifende Kontrolle, die sowohl das Arbeitsförderungssystem als auch alle anderen Weiterbildungsmaßnahmen erfasst, erfolgt umfassend außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung.

(α) Externe Evaluation

Beide Vergleichsländer sehen innerhalb ihrer Verwaltungssysteme Möglichkeiten der Evaluation öffentlichen Handelns und insbesondere auch der Verwendung öffentlicher Finanzmittel vor. Dabei wird in Deutschland insbesondere durch den Bundesrechnungshof geprüft und durch die Ministerien evaluiert. In Schweden gibt es dagegen deutlich mehr rechtlich prozedural vorgesehene Möglichkeiten, sowohl das Handeln der Behörden als auch die Finanzierung und Umsetzung öffentlicher Leistungen zu evaluieren.¹⁵⁶⁹ Ein entscheidender Unterschied besteht auch darin, dass der Bundesrechnungshof gem. Art. 114 Abs. 2 GG nur die „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit“ der Haushalts- und Wirtschaftsführung prüft.¹⁵⁷⁰ Im Hinblick auf andere – nicht finanzielle – Ziele und Aspekte des öffentlichen Handelns prüft er nicht. Die in Schweden für alle geltende Verordnung über die Jahresrechnungslegung und über Haushaltsunterlagen (2000:605) stellt dagegen auch auf nicht-finanzielle Ziele ab.¹⁵⁷¹ Die „Standardprüfung“ ist also in Deutschland stärker auf die finanzielle Umsetzung ausgerichtet, während sich für die gezielt eingesetzten Prüfungseinheiten und -aufträge dieser Unterschied nicht erkennen lässt.

1568 S. o. S. 303.

1569 S. o. S. 324.

1570 Siehe insbesondere auch § 90 BHO, der die Prüfinhalte spezifiziert.

1571 S. o. S. 324 f.

(β) Verbraucherschutz

Hinzu kommen – ebenfalls als Teil der „allgemeinen Qualitätssicherung“ in beiden Ländern Verbraucherschutzregelungen. Diese sollen zwar grundsätzlich die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers schützen, weisen aber eine große Schnittmenge mit der Qualitätssicherung auf. Es liegt nahe, das Verbraucherschutzrecht als Reaktion auf gefährliche Situationen bei Abschluss eines Vertrages oder als Reaktion auf gefährliche Vertragsinhalte zu beschreiben.¹⁵⁷² Nicht alle individuellen Informations- und Schutzpflichten sind sogleich auch Verbraucherschutzrecht, vielmehr verfolgen Verbraucherschutz und Beteiligungs- und Informationsvorschriften – beispielsweise im Verwaltungsverfahren – sehr unterschiedliche Ziele. Aufgrund der definitionsgemäßen Ausrichtung des Verbraucherschutzes auf die Vertragssituation sowie auf die ebenfalls im Begriff des Verbrauchers enthaltene machtungleiche Situation zwischen Verbraucher und Unternehmer bzw. Gewerbetreibendem können Verbraucherschutzvorschriften im Leistungserbringungsverhältnis hauptsächlich zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger regulieren. Das Machtungleichgewicht bei Handeln einer staatlichen Stelle wird eben gerade durch andere Schutzmechanismen geregelt. Diese Definition erfasst auch den Verbraucherschutz, der durch Institutionen der Interessenvertretung, wie beispielsweise von Verbraucherschutzvereinen oder Marktforschungsinstituten, ausgeübt wird,¹⁵⁷³ da damit zumindest auch das Machtungleichgewicht der Vertragsparteien ausgeglichen wird. Hinzu kommen sowohl in Deutschland als auch in Schweden die üblichen Vorkehrungen im zivilrechtlichen Verbraucherschutzrecht wie vorvertragliche Informationspflichten, Inhaltskontrolle und zwingende Regelungen über Mängelrechte.¹⁵⁷⁴ Entscheidend ist aber, dass der Gesetzgeber mit Verbraucherschutzregelungen nicht ausdrücklich die von ihm finanzierten Förderungsleistungen, sondern alle Verbraucher oder Teilnehmer, die den entsprechenden Vertrag schließen, schützen will. Es handelt sich also nicht um eine spezifisch auf den Förderzweck ausgerichtete Qualitätssicherung.

Dies ändert aber nichts daran, dass die Sicherung der Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen sich in Richtung des Verbraucherschutzrechts verschieben kann, wenn die Maßnahmen stärker innerhalb eines Marktes erbracht und stärker durch wettbewerbliche Instrumente gesteuert werden. Je stärker hier Informationspflichten und eine Nachfragesteuerung durch den Leistungsempfänger als Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, desto mehr gleichen sich „klassisches“ Verbraucherschutzrecht und hierarchisch kontrollierte Qualitätssicherung an.

(b) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Subjektförderung

Im Bereich der Subjektförderung erfolgt außerhalb des Systems der Arbeitsförderung in Schweden ebenfalls eine Qualitätssicherung durch Einbeziehung in übergreifende Bildungssysteme – sei es das System der Hochschule, der Berufshochschule oder der

1572 Hänlein, referiert in: *Palsherm/Röns*, NZS 2011, S. 330, 333.

1573 bejahend auch Hänlein, a.a.O.

1574 für Deutschland siehe Hänlein, a.a.O.

Volksbildung. In Deutschland werden die jeweiligen Maßnahmen dagegen im Zuge der Leistungsprüfung einzeln geprüft. Soweit sich die jeweiligen Prüfungen auf zuvor durchgeführte Zertifizierungen oder Akkreditierungen stützen, ist dennoch immer noch die Prüfung des jeweiligen Nachweises erforderlich. Eine Ausnahme zu diesem Unterschied stellt lediglich die steuerrechtliche Subjektförderung dar. Aufgrund der Struktur des Steuerrechts, das eine Geltendmachung von Befreiungen und Ausgaben durch den Einzelnen vorsieht, werden in beiden Ländern wahrgenommene Steuerbefreiungen im Zuge der steuerlichen Veranlagung nochmals gesondert geprüft. Einen Zusammenhang mit der Typisierung der Leistungen in Bezug auf die Deckung bestimmter individualisierter Bedarfe lässt sich im Zuge der Qualitätssicherung der Leistungen in Form der Subjektförderung gerade nicht erkennen.

(c) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Objektförderung

Im Bereich der Objektförderung wird in Deutschland nachgelagert nur in geringem Umfang kontrolliert. Die Objektförderung außerhalb des Systems der Arbeitsförderung findet zum großen Teil im Rahmen einer Einzel-Subventionsvergabe statt. Eine Nachkontrolle vollzieht sich also nur im Rahmen einer Kontrolle der – meist durch den Leistungserbringer selbst erstellten – Nachweise. Diese Nachweise werden wiederum lediglich durch den Rechnungshof nochmals überprüft. Eine regelmäßige Kontrolle der Qualität der Leistungen gibt es gerade nicht. Dieses Kontrolldefizit bei der Nachkontrolle wird jedoch meist dadurch ausgeglichen, dass die Objektförderung selbst nur befristet gewährt wird. Die dann erneut nötig werdende vorgelagerte Kontrolle ersetzt in gewissem Umfang die Nachkontrolle der Leistungen.

In Schweden existiert dagegen in fast allen Fällen eine auch institutionalisierte Kontrolle der Umsetzung der objektfördernden Leistungen.¹⁵⁷⁵ Insbesondere haben staatliche Verwaltungsagenturen wie der Hochschulrat und die Behörde für die Berufshochschule umfassende Kontrollzuständigkeiten, da die Einbeziehung in das umfassend kontrollierte staatliche Bildungssystem zur Voraussetzung für die Objektförderung gemacht wird.

2. Fazit Qualitätssicherung

Die Verbindung der Qualitätssicherung zur Einbindungsebene liegt darin, dass die Qualitätsanforderungen oft Teil der Zugangsbedingungen sind, während die Verbindung zur Finanzierung in der Gegenüberstellung der Kosten für die Qualitätssicherung liegt: Ein weiterer Zusammenhang besteht mit der Professionalisierung des Weiterbildungssystems, aber auch des Gesamtbildungssystems,¹⁵⁷⁶ da Berufsausbildungsordnungen und -regulierungen immer auch eine Qualitätskomponente haben und zur Strukturqualität zu rechnen sind. Unterschiede der Vergleichsländer liegen darin, dass in Schweden auch

¹⁵⁷⁵ Etwas anderes gilt nur für das System der Volksbildung, siehe hierzu oben S. 327.

¹⁵⁷⁶ Meisel, in: Heinold-Krug/Meisel (Hrsg.), Qualität entwickeln – Weiterbildung gestalten, 2002, S. 9.

von wissenschaftlicher Seite eine Kritik an den meist rein ergebnisorientierten Qualitätssicherungssystemen stattfindet und dass die Lösung von Problemen bei der Qualitätssicherung nicht in einer stärkeren Regulierung, sondern in einer verstärkten Zusammenarbeit und einer regelmäßigen Überprüfung der Standards gesehen wird.¹⁵⁷⁷

Schwierig zu beantworten bleibt, welche Kontrollvorschriften und -instrumente besonders oder weniger effektiv sind. Da in der vorliegenden Untersuchung nur die rechtliche Struktur der Umsetzung der Förderungsleistungen dargestellt wird, können auch lediglich allgemeine Aussagen getroffen werden. Vorgelagerte Kontrollen, die nicht mit anderen Kontrollinstrumenten kombiniert werden, so z.B. bei einer Finanzierung über reine Zuwendungen, und damit einer Qualitätssicherung nur über die Anforderungen oder bei einer später nicht mehr überprüften Akkreditierung oder Zertifizierung, bilden zumindest keinen Qualitätskreislauf und führen daher zu keiner prozessgestützten Entwicklung der Qualitätsanforderungen. Um solchen Kreisläufen Raum zu geben, findet eine Ergebniskontrolle, oft nur als „Back-Up“-Kontrolle zur Ergänzung eines Qualitätsmanagements, statt.

In Deutschland unterscheiden sich die Anforderungen an die Qualitätssicherung je nach Rechts- bzw. Politikgebiet, in dem die Qualitätssicherung geregelt wird (Sozialrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht, Bildungsförderung). Eine Grundannahme war, dass bereits mit den unterschiedlichen Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen verschiedene Leistungszwecke verfolgt werden. In Schweden lassen sich diese Unterschiede jedoch nicht in gleichem Maße beobachten. Aufgrund der Einbindung der Weiterbildungsmaßnahmen in das System der Arbeitsförderung und in das allgemeine, öffentlich finanzierte, Bildungssystem werden auch die gleichen rechtlichen Instrumente zur Qualitätssicherung verwendet. Das Ergebnis der Untersuchung spricht daher gegen die Annahme eines Zusammenhangs mit dem Leistungszweck, da in Schweden auch hinsichtlich derjenigen Förderungsleistungen, mit denen entsprechende Leistungszwecke verfolgt werden, strukturell gleiche oder sogar systematisch gleiche Qualitätsanforderungen gestellt werden.

¹⁵⁷⁷ Siehe zur schwedischen Konsensualkultur *Bode*, Das Gesetzgebungsverfahren in Schweden und Deutschland, 2007, S. 11 f.; im Rahmen der Verwaltung auch *Wollmann*, in: König/Kropp, et al. (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur, 2014, S. 537, 555.