

Umsetzung der in den Sozialgesetzbüchern (SGB) II und III vorgesehenen Arbeitsfördermaßnahmen durch staatliche berufsbildende Schulen sowie im Wege der „Selbstvornahme“ durch Jobcenter (Stand: 01.02.15)

„Aus der Doppelrolle des Staates als Marktteilnehmer und Hoheitsträger ergibt sich ein erhöhtes Diskriminierungspotential gegenüber privaten Wettbewerbern.“

- Dr. Peter Klocker, Vizepräsident des Bundeskartellamtes auf der Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht am 02.10.14 in Bonn -

1. Entwicklungen im Bereich des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen durch Arbeitsagenturen und Jobcenter

Aus der Sicht der privaten Arbeitsmarktdienstleister, also von privaten Trägern (z.B. einer Weiterbildungs GmbH), die Maßnahmen der Arbeitsförderung durchführen (s. § 21 SGB III), haben sich die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der verschiedenen in den Sozialgesetzbüchern (SGB) II und III vorgesehenen aktiven Arbeitsmarktinstrumente in den letzten 15 Jahren dramatisch verschlechtert. Deutlich wird dies u.a. an folgenden Entwicklungen:

- Allein die Anzahl der Neueintritte von Arbeitslosen in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) ging bundesweit zwischen den Jahren 2000 und 2005 von 522.939 auf 131.521 zurück (um rund 75 Prozent). Nach einem infolge der Wirtschaftskrise und des daraus folgenden Konjunkturprogramms der Bundesregierung zwischenzeitlichen Aufwuchs der FbW-Neueintritte auf 631.882 im Jahr 2009 erfolgte bis zum Jahr 2013 ein erneuter Einbruch der Neueintrittszahlen auf 326.449 (Rückgang um 50 Prozent innerhalb von 4 Jahren). Von den genannten

VDPVerband Deutscher Privatschulen
Sachsen-Anhalt e.V.Otto-von-Guericke-Str. 86a
39104 Magdeburg

T: 0391 / 731916-0

F: 0391 / 731916-1

VDELSA@t-online.de

www.vdp-sachsen-anhalt.de

Bankverbindung

Deutsche Kreditbank

Konto-Nr.: 107 334 00

BLZ: 120 300 00

Vereinsregister

Amtsgericht Stendal

VR 11611

326.449 Personen, die im Jahr 2013 eine geförderte berufliche Weiterbildung begonnen haben, nahmen gerade einmal 65.849 Personen (also nur jeder Fünfte) eine abschlussorientierte Bildungsmaßnahme, zu denen auch die sog. Umschulungen gehören, auf.¹ Bei den übrigen Weiterbildungsmaßnahmen handelt es sich häufig um kurzläufige Anpassungsmaßnahmen, um die Vermittlung von Computerkenntnissen, um Sprachkurse oder ähnliches. Im Jahr 2013 lag die durchschnittliche Förderdauer pro Maßnahmeteilnehmer/in bei 4 Monaten.²

- Die meisten Personen, die in Deutschland auf unterstützende Leistungen durch den Staat angewiesen sind, beziehen das sog. Arbeitslosengeld II, sie befinden sich somit im Wirkungsbereich des SGB II. Die Zahl der hier registrierten Leistungsempfänger ist zwischen 2010 und 2013 um ca. 10 Prozent gesunken (von 4.894.265 auf 4.423.731).³ Im gleichen Zeitraum wurden jedoch die Ausgaben für die **Eingliederungsmaßnahmen um ca. 50 Prozent zurückgefahren** (von 5,709 Mrd. € auf 2,814 Mrd. €).⁴ Im Jahr 2013 betrug der Anteil der aktiven Arbeitsmarktförderung (also der sog. Eingliederungsleistungen) an den Gesamtausgaben im SGB II nur noch 6,9 Prozent (2010: 12,2 Prozent). Obwohl der Löwenanteil der hier getätigten Ausgaben für das Arbeitslosengeld II/Sozialgeld (2013: 35 Prozent) und für die Kosten der Unterkunft/Heizung (2013: 33,9 Prozent) aufgewendet werden, ist auch festzuhalten, dass der Kostenanteil der Verwaltung (trotz gesunkener Leistungsempfängerzahl) zwischen 2010 und 2013 von 9,0 Prozent auf 10,5 Prozent gestiegen ist und somit im Jahr 2013 insgesamt 1,44 Mrd. € mehr für die Verwaltung als für sämtliche Eingliederungsmaßnahmen im Bereich des SGB II ausgegeben wurden.³
- Mit dem erheblichen Rückgang der Mittel für die Betreuung, Qualifizierung und Vermittlung insbesondere von Langzeitarbeitslosen und der beständig geringer werdenden Anzahl von Neueintritten der Leistungsempfänger in arbeitsmarktpolitische Instrumente (neben den FbW-Maßnahmen gehören hierzu u.a. auch die sog. Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen nach § 45 SGB III oder die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II) ging/geht gleichzeitig eine stetige Verschärfung der Ausschreibungs- bzw. Vergabebedingungen durch den in der Regel zentral über die Bundesagentur für Arbeit (BA) organisierten „Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen“ einher.

Spätestens, nachdem der Gesetzgeber (versehentlich?) in der VOL/A das Verbot gestrichen hatte, dem Auftragnehmer ungewöhnliche Wagnisse für Umstände oder Ereignisse aufzubürden,

¹Neueintrittszahlen stammen aus Bundestags-Drs. 18/3280, S. 14; ² Eingliederungsbericht 2013 der Bundesagentur für Arbeit, Bundestags-Drs. 18/3856, S. 20; ³„Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld II im Jahresdurchschnitt“: entnommen einer Übersicht auf <http://de.statista.com>; ⁴alle genannten Zahlen stammen von der Bundesagentur für Arbeit: „Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II“ Jahre 2011 + 2013

auf die der Auftragnehmer keinen Einfluss hat und deren Auswirkungen auf Preise und Fristen er nicht im Voraus einschätzen kann (z.B. Entwicklung des Mindestlohns für die sog. Weiterbildungsbranche in den nächsten Jahren), werden immer mehr Ausschreibungen von Arbeitsmarktdienstleistungen so gestaltet, dass der Auftraggeber (also eine Arbeitsagentur oder ein Jobcenter) den Auftragnehmern (also den sog. Arbeitsmarktdienstleistern) ganz erhebliche Risiken bei der Vertragsdurchführung aufbürdet.

Um den Kreis ihrer „Vertragspartner“ künftig noch stärker einzugrenzen, denkt die Bundesagentur für Arbeit derzeit - ungeachtet der in der VOL/A noch immer zu findenden Mittelstandsklausel – beispielsweise darüber nach, nur noch sehr wenige, dafür aber außergewöhnlich umfangreiche und langfristige Maßnahmen (z.B. mit einer Laufzeit von 5 Jahren) auszuschreiben. Sollte dieses Vorhaben Realität werden, wird sich die Anzahl der noch in Deutschland vorhandenen Arbeitsmarktdienstleister in einer sehr kurzen Zeit weiter drastisch reduzieren. Die Anzahl der Mitarbeiter/innen in der beruflichen Erwachsenenbildung hat bundesweit ohnehin schon nach Auskunft der Bundesregierung zwischen 2009 und 2013 von 105.742 auf 79.290 Personen (also um etwa 25 Prozent) abgenommen.⁵

- Aufgrund der dargestellten Entwicklungen herrscht bereits seit Jahren ein enormer Preiskampf bei der Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dieser wurde auch durch die Einführung eines Mindestlohns für die Weiterbildungsbranche nicht gestoppt, zumal dieser zahlreiche Ausnahmen von seinem Geltungsbereich vorsieht. Die Bundesregierung musste kürzlich einräumen, dass bei (mindestens) 13 Prozent der Dienstleistungsaufträge, die die BA seit dem Jahr 2013 eingekauft hat, die Vertragspartner nicht den Regelungen des Mindestlohnes für die Weiterbildungsbranche unterlagen.⁶

Betrachtet man diese Gesamtentwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen – einem stetig schrumpfenden Markt – verwundert es umso mehr, dass bundesweit seit 2013 ein verstärkter Einstieg staatlicher berufsbildender Schulen und nunmehr auch von Jobcentern selbst (im Wege der sog. „Selbstvornahme“)⁷ bzw. von deren Tochterunternehmen in den Wettbewerb um die Durchführung von Arbeitsfördermaßnahmen bzw. um die Einlösung von sog. Bildungsgutscheinen (s. § 81 Abs. 4 SGB III) zu beobachten ist.

Fraglich ist jedoch, inwieweit diese wirtschaftlichen Betätigungen staatlicher Institutionen mit den Vorgaben des SGB III (und nachfolgender Rechtsvorschriften), aber auch des Wettbewerbs- und europäischen Beihilferechts kompatibel sind.

⁵Bundestags-Drs. 18/3280, S. 10; ⁶Bundestags-Drs. 18/3280, Antwort auf Frage 8;

⁷s. hierzu auch lesenswertes Interview „Selbstvornahme darf nicht unter der Hand zur Selbstentnahme mutieren“, G.I.B Info 3-14, S. 10 ff.

2. Einstieg staatlicher berufsbildender Schulen in die Arbeitsmarktfördermaßnahmen des SGB III

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen sei vorab auf einige Rechtsgrundlagen der Arbeitsmarktförderung verwiesen (s. hierzu auch die Anlagen 1 bis 3):

Ein Träger, der derartige Maßnahmen umsetzen will, bedarf einer (kostenpflichtigen) Zulassung durch eine sog. Fachkundige Stelle (§ 176 Abs. 1 SGB III). Beabsichtigt der Träger, Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung oder Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen (Gutscheinvariante) umzusetzen, bedürfen auch diese einzelnen Maßnahmen jeweils einer (ebenfalls kostenpflichtigen) Zulassung durch eine fachkundige Stelle (s. § 176 Abs. 2 SGB III).

Um die entsprechenden Zulassungen zu erhalten, muss der jeweilige Träger zahlreiche qualitative Voraussetzungen erfüllen (s. §§ 178 ff. SGB III sowie §§ 2 ff. der AZAV⁸). Die Vorschriften des SGB III und der AZAV werden durch die sog. Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III ergänzt, die von der BA und den fachkundigen Stellen im Rahmen des Träger- und Maßnahmen-Zulassungsverfahrens ebenfalls zu beachten sind (s. § 6 Abs. 2 AZAV).

In den aktuell gültigen Empfehlungen des Beirates befindet sich auch ein Passus zur „Zulassung staatlicher Schulen“, der am 29.11.13 bekannt gemacht wurde.⁹ Hierin heißt es u.a.: „Für berufsbildende Schulen, die den Schulgesetzen des Bundes oder des jeweiligen Bundeslandes unterliegen, kann ein vereinfachtes Verfahren zur Zulassung als Träger durchgeführt werden. Die Zulassung erstreckt sich dabei sowohl auf die vom jeweiligen Bundesland zu benennende Stelle, die die Aufsicht über diese Schulen führen muss, als auch auf die zu dieser aufsichtführenden Stelle gehörenden berufsbildenden Schulen; diese werden vom Zertifikat mit erfasst. Voraussetzung ist, dass **sowohl die aufsichtführende Stelle als auch die angeschlossenen Schulen die Anforderungen nach §§ 176 ff. SGB III i.V.m. AZAV erfüllen**. Unter Aufsicht sind hierbei insbesondere Weisungs- und Kontrollbefugnisse sowie ein **Durchgriffsrecht** der aufsichtführenden Stelle zu verstehen. ... **Bei Trägern kommunaler Schulen sowie privater Ersatzschulen handelt es sich um eigenständige natürliche oder juristische Personen, so dass eine eigene Trägerzulassung erforderlich bleibt**. ... In das Auswahlverfahren dürfen **nur schulische Berufsausbildungen** aufgenommen werden, die der Aufsicht des Landes bzw. der von ihm bestimmten Stelle unterliegen. **Davon nicht erfasste Bildungsangebote bedürfen eines eigenen Zulassungsverfahrens hinsichtlich Träger- und Maßnahmezulassung.**“

Würde also das „vereinfachte Zulassungsverfahren“ zur Anwendung kommen, könnte sich z.B. das Kultusministerium eines Bundeslandes bzw. eine dem Ministerium nachgeordnete Behörde (z.B. das Landeschulamt in Sachsen-Anhalt) als „Träger“ aller staatlichen berufsbil-

⁸AZAV: Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung, s. Anlage 2;

⁹s. Anlage 3, S. 7

denden Schulen im jeweiligen Bundesland zertifizieren lassen und somit die für die Zertifizierung anfallenden Kosten minimieren.

Fraglich ist jedoch, ob diese Empfehlungen des Beirates uneingeschränkt den Vorgaben des SGB III entsprechen und was der Beirat unter dem Begriff „kommunale Schulen“ konkret versteht.

Mit Ausnahme der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin ist in den jeweiligen Landesschulgesetzen geregelt, dass **die Träger der staatlichen berufsbildenden Schulen in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte sind.**¹⁰ Diese Schulen unterliegen also kommunalen Strukturen. Regelmäßig sind die Landkreise und kreisfreien Städte als eigentliche Träger der berufsbildenden Schulen für die Schulentwicklungsplanung (d.h. sie entscheiden auch darüber, ob eine bestehende Schule geschlossen oder erweitert wird), für die Gebäude- und Sachausstattung, für den Schülertransport oder auch für das nichtpädagogische Personal (z.B. Sekretariat) zuständig, während sich die Länder für die Schulaufsicht und das pädagogische Personal an den staatlichen Schulen verantwortlich zeichnen. **Somit existieren an den staatlichen Schulen (mit Ausnahme der Stadtstaaten) in aller Regel unterschiedliche Zuständigkeiten und Kompetenzen hinsichtlich deren Gebäude-, Sach- und Personalausstattung, während alle diese Verantwortlichkeiten bei den privaten (freien) Arbeitsmarktdienstleistern in einer Hand liegen.**

Schon diese Argumentation spricht dafür, dass die Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III zum vereinfachten Zulassungsverfahren für staatliche berufsbildende Schulen nicht auf die Masse dieser Schulen zutreffen können, weil sich diese in den Flächenbundesländern in aller Regel in der Trägerschaft von Landkreisen und Kommunen befinden, für die laut den genannten Empfehlungen des Beirates ein **gesondertes Trägerzulassungsverfahren erforderlich bleibt.** Zwar interpretiert z.B. die sachsen-anhaltische Landesregierung diesen Passus wie folgt: „Nach den Empfehlungen des Beirates ist eine eigene Trägerzulassung für Schulen in kommunaler Trägerschaft nur dann erforderlich, wenn sie nicht der Aufsicht des Maßnahmeträgers unterliegen.“¹¹ Diese Auffassung kann jedoch nicht überzeugen, da nach Kenntnisstand des Bearbeiters schon nach Art. 7 Abs. 1 Grundgesetz das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates (also der jeweiligen Bundesländer) steht und deshalb die Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III zu den „kommunalen Schulen“ – folgte man der Argumentation der Landesregierung – keinerlei Sinn ergeben würden.

Außerdem haben die zuständigen Kultus- bzw. Bildungsministerien in den Flächenbundesländern auch **kein uneingeschränktes „Durchgriffsrecht“** (wie in den Empfehlungen des Beirates gefordert) auf die eigentlichen Träger der staatlichen berufsbildenden Schulen.

¹⁰s. z.B. § 65 Abs. 2 S. 1 SchulG-LSA; ¹¹Antwort Landesregierung, Landtags-Drs. 6/3493, Frage 6;

Beispielhaft seien hier die Schulentwicklungsplanungen erwähnt, für die in aller Regel die Landkreise und kreisfreien Städte (also die Träger der staatlichen berufsbildenden Schulen) die Verantwortung tragen.¹²

Zwar haben die Flächenbundesländer die Rechtsaufsicht über die Schulplanungsträger inne, hierbei ist aber nach einer aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund der **verfassungsrechtlichen Vorgabe von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG** („Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung“) bereits den kreisangehörigen Gemeinden ein wirksames Mitentscheidungsrecht bei der Schulnetzplanung auf Kreisebene einzuräumen.¹³

Da sich Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur auf die Grund- und Förderschulen bezieht (zu denen der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergangen ist), lässt sich diese Entscheidung auch auf die berufsbildenden Schulen übertragen.

Sollte sich also beispielsweise ein Landkreis dazu entscheiden, eine berufsbildende Schule in seinem Wirkungsbereich zu schließen oder zu verlegen, könnte hierauf das jeweilige Bundesland nur sehr eingeschränkt reagieren. Ein Bundesland könnte jedenfalls die Umsetzung des Schließungsbeschlusses des Schulträgers nicht ohne weiteres verhindern, es hätte mithin kein „Durchgriffsrecht“ auf die jeweiligen staatlichen berufsbildenden Schulträger, was nach den Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III aber eine der Grundvoraussetzungen für das „erleichterte“ Zulassungsverfahren wäre.

Gleichwohl wurden staatliche berufsbildende Schulen bereits in mindestens 7 Flächenbundesländern (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sowie im Stadtstaat Hamburg von fachkundigen Stellen im Sinne der §§ 178 ff. SGB III zugelassen, woran die zuständige Akkreditierungsstelle DAkkS (s. § 177 SGB III) ebenso wenig Anstoß zu nehmen scheint, wie die Bundesregierung, die darauf verweist, dass die Empfehlungen des Beirates nach § 182 SGB III nur von diesem selbst ausgelegt werden könnten.¹⁴

Schon nach diesen dargestellten Grundsatzabwägungen hätte eine „erleichterte“ Zulassung der staatlichen berufsbildenden Schulen in den genannten Flächenbundesländern in der Regel nicht erfolgen dürfen, wobei auf die weiterhin spannende Frage, ob die zugelassenen „aufsichtführenden“ Stellen (also z.B. ein Kultusministerium) selbst und die von den Zulassungen erfassten staatlichen berufsbildenden Schulen in den jeweiligen Bundesländern überhaupt sämtliche Qualitätsanforderungen der §§ 178 ff. SGB III i.V.m. §§ 2 ff. AZAV erfüllen (als Stichworte seien der unstrittige erhebliche Unterrichtsausfall an vielen staatlichen berufsbildenden Schulen und der dort besonders häufig erfolgende Unterrichtseinsatz von fachfremden Lehrkräften genannt), hier nicht näher eingegangen wird. Die Antwort der sachsenanhaltischen Landesregierung auf eine Große Anfrage der CDU-

¹²s. z.B. § 22 Abs. 2, 3 SchulG-LSA; ¹³Beschluss BVerfG vom 19.11.14, 2 BvL 2/13;

¹⁴Antwort der Bundesregierung, Bundestags-Drs. 18/3116, Fragen 2 + 3;

Landtagsfraktion lässt jedenfalls den Schluss zu, dass es im Bereich der staatlichen berufsbildenden Schulen (zumindest im Bundesland Sachsen-Anhalt) alles andere als klar ist, dass diese Qualitätsanforderungen tatsächlich von allen (mitzertifizierten) Schulen erfüllt werden.¹⁵

Die über das Landeschulamt Sachsen-Anhalt mit zugelassenen staatlichen berufsbildenden Schulen in Stendal (BbS II), Köthen und Quedlinburg wiesen beispielsweise im Schuljahr 2012/13 nur eine tatsächliche Unterrichtsversorgung zwischen 93,53 und 95,43 Prozent auf¹⁶, d.h. selbst bei einer Anwesenheit und vollen Auslastung aller dort tätigen Lehrkräfte muss es an diesen Schulen im genannten Schuljahr zu einem erheblichen Unterrichtsausfall gekommen sein.

Weitere Problemstellungen ergeben sich, wenn man die unterschiedlichen Umsetzungen der Zulassungen in den verschiedenen Bundesländern betrachtet. Dies soll nun beispielhaft für die Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt erfolgen.

a.) Baden-Württemberg

Am 25.07.13 veröffentlichten dort die Ministerien für Kultus und Soziales sowie die BA-Regionaldirektion Baden-Württemberg eine gemeinsame Pressemitteilung unter der Überschrift „Umschulung zum Erzieher und Altenpfleger erleichtern“. Hierin wurde angekündigt, die Zertifizierung von staatlichen berufsbildenden Schulen über das Regierungspräsidium Stuttgart (als aufsichtführende Stelle) zu erproben. Ziel sei es dabei, möglichst alle 53 staatlichen berufsbildenden Schulen, an denen Umschulungen im Pflege- und Erziehungsbereich theoretisch möglich wären, mit zertifizieren zu lassen. Hierfür stelle die Landesregierung zwischen 2013 und 2015 fast 330.000 € zur Verfügung. Das angestrebte vereinfachte Zulassungsverfahren würde dafür sorgen, dass die AZAV-Zertifizierung mit einem „möglichst geringen Aufwand“ gelingt. So könne der Aufwand für die öffentlichen beruflichen Schulen gering gehalten werden, da diese nur stichprobenartig und in größeren Zeitabständen überprüft werden würden. Ein knappes Jahr später, am 07.07.14, veröffentlichte das baden-württembergische Kultusministerium eine weitere Pressemitteilung unter der Überschrift „Erleichterte Umschulung zum Erzieher und Altenpfleger“. Hierin wurde dargestellt, dass inzwischen bereits 93 staatliche berufsbildende Schulen in Baden-Württemberg eine „erleichterte“ AZAV-Zertifizierung erhalten hätten. Diese Schulen würden ab dem Schuljahr 2014/15 auch über die Erzieher- und Altenpflegeumschulungen hinaus „60 zertifizierte Bildungsgänge mit rund 250 zertifizierten Angeboten“ vorhalten, beispielsweise auch im Baubereich oder in der (dualen) Ausbildung zum Beikoch.

Selbst wenn man alle bisher genannten Gesichtspunkte außer Acht lassen und annehmen würde, dass für die staatlichen berufsbildenden Schulen in Baden-Württemberg tatsächlich das „vereinfachte“ Zulassungsverfahren rechtmäßig sei, wäre es nach den o.g. Empfehlungen

¹⁵s. Landtags-Drs. 6/2891, vor allem hierzu gehörende Anlagen 2 + 3; ¹⁶s. Landtags-Drs. 6/3738, Frage 3 + Drs. 6/2891, Anlage 3, S. 5

des Beirates nur zulässig, dieses Verfahren auf schulische Berufsausbildungen, die der Aufsicht des Landes unterliegen, anzuwenden.

Rechtswidrig wäre es hingegen, das Zulassungsverfahren auch auf duale Berufsausbildungen (die in der Regel mit sog. Kammerabschlüssen enden und auch unter Aufsicht der jeweils zuständigen Kammer stehen) und sonstige Arbeitsmarktdienstleistungen der staatlichen berufsbildenden Schulen auszudehnen, was in Baden-Württemberg aber offenbar unbeanstandet geschehen ist.

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten muss zudem darauf hingewiesen werden, dass das Land Baden-Württemberg die Kosten für das Zertifizierungsverfahren der 92 staatlichen berufsbildenden Schulen übernommen hat, obwohl es nicht deren Träger ist, und natürlich auch das pädagogische Personal (nebst den hiermit zusammenhängenden Verwaltungskosten) an den staatlichen berufsbildenden Schulen vollständig finanziert. Die freien/privaten Schulen müssen hingegen die (wiederkehrenden) Zertifizierungskosten selbst aufbringen, außerdem erhalten sie vom Land nur eine eingeschränkte Finanzhilfe zur Teilfinanzierung ihres Schulbetriebes. Erwachsenenbildungsträger, die nicht Schule im Sinne des baden-württembergischen Schulgesetzes sind, müssen die genannten Kosten sogar vollständig selbst erwirtschaften.

b.) Nordrhein-Westfalen

Dort erfolgte bisher eine „vereinfachte“ Zulassung für die staatlichen Fachschulen für Sozialpädagogik und Heilerziehungspflege.¹⁷ Für die sog. „Erstauditierung“ des Ministeriums für Schul- und Weiterbildung (MSW) als vermeintlicher „Träger“ der staatlichen Berufskollegs sowie der o.g. Fachrichtungen wandte das Land nach eigenen Angaben 16.807,40 € auf. Bei der Kalkulation der Maßnahmekosten (notwendig für die Zulassung der Maßnahme, s. § 179 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 SGB III i.V.m. § 3 Abs. 3 AZAV) scheint das Land zumindest die Kosten für das Lehrpersonal unberücksichtigt gelassen zu haben, wahrscheinlich hat das Land die Maßnahmekosten insgesamt mit 0 Euro „kalkuliert“, da die Landesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Landtagsfraktion angibt, keine Kosten für die Umschulungsmaßnahmen gegenüber der Bundesagentur für Arbeit zu erheben, weil die Landesverfassung die Erhebung von Schulgeld verbieten würde.¹⁸ Selbst wenn diese Auffassung mit Blick auf die Regelung des Art. 9 Abs. 1 der Verfassung NRW zutreffen sollte (obwohl sich diese Regelung m.E. nur auf die schulpflichtigen Schüler/innen, nicht aber auf ältere Leistungsempfänger/innen bezieht, deren Umschulungen von der Bundesagentur für Arbeit oder einem Jobcenter finanziert werden), würde dieses Vorgehen jedoch gegen die Vorgabe des § 179 Abs. 1 Nr. 3 SGB III verstoßen, der eine angemessene Kostenkalkulation zwingend vorgibt. Nach § 3 Abs. 3 AZAV hat die fachkundige Stelle bei ihrer Prüfung insbesondere die Maßnahmekonzeption einschließlich ihrer Kalkulation zu berücksichtigen.¹⁹

¹⁷Landtags-Drs. 16/6424, Frage 5; ¹⁸Landtags-Drs. 16/6425, Frage 4;

¹⁹Mutschler/Schmidt-De Caluwe/Coseriu „Sozialgesetzbuch III“, 5. Auflage, Baden-Baden 2013, § 179, Rn. 13

Zur Orientierung dieser Kalkulationen veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit jährlich sog. Bundesdurchschnittskostensätze (s. §§ 179 Abs. 2, 180 Abs. 3 Nr. 3 SGB III). Die Nichtvornahme einer Kostenkalkulation (so wie offenbar im Land Nordrhein-Westfalen erfolgt) verstößt somit gegen die gesetzliche Vorgabe einer angemessenen Kostenkalkulation. Außerdem erwerben hierdurch die staatlichen berufsbildenden Schulen in Nordrhein-Westfalen einen erheblichen Wettbewerbsvorteil (insbesondere aus der Sicht der Arbeitsverwaltungen) gegenüber den privaten Arbeitsmarktdienstleistern, die die für eine berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen anfallenden Kosten selbstverständlich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten kalkulieren müssen.

Im Mai 2014 waren in NRW bereits ca. 140 Umschüler/innen an neun staatlichen Berufskollegs zu finden. Sehr wahrscheinlich haben einige der dort aufgenommenen Leistungsempfänger/innen ihre Umschulungen bereits vor dem Abschluss der Zertifizierung des MSW begonnen, was nach den gesetzlichen Vorgaben des SGB III grundsätzlich nur in begrenzten Ausnahmefällen zulässig ist (s. § 177 Abs. 5 SGB III). Derzeit soll das Ministerium davon ausgehen, weitere 300 bis 500 Umschüler/innen aufzunehmen, die auf insgesamt 71 staatlichen Berufskollegs verteilt werden könnten.

c.) Sachsen-Anhalt

Hier wurde das Landesschulamt und mit ihm bisher 14 staatliche berufsbildende Schulen durch eine fachkundige Stelle zertifiziert bzw. zugelassen. Auf die Parlamentarische Anfrage, inwieweit das Landesschulamt selbst die in § 178 SGB III benannten Voraussetzungen für die Trägerzulassung erfüllt, antwortete die Landesregierung u.a.: „Das Landesschulamt besitzt die erforderliche Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nach § 178 Nr. 1 SGB III, weil es eine Behörde des Landes Sachsen-Anhalt ist.“²⁰ In der gleichen Antwort teilte das Land einerseits dezidiert mit, welche Kostenpositionen es bei den Maßnahmekalkulationen berücksichtigt habe²¹, andererseits verwies es darauf, dass die Einnahmen aus den durchgeführten Umschulungsmaßnahmen allein bei den jeweiligen staatlichen berufsbildenden Schulen verbleiben sollen.²²

Hierdurch erfolgt aber gleich eine doppelte Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der freien/privaten Träger. Einerseits müssen diese z.B. die Kosten für die AZAV-Zulassung und für das von ihnen eingesetzte Personal vollständig selbst tragen (s. auch Regelung des § 18 Abs. 4 SchulG-LSA), während das Land im Falle der berufsbildenden Schulen, die sich in Trägerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte befinden, zumindest die Kosten für die AZAV-Zulassung und für das in den Maßnahmen eingesetzte pädagogische Personal (nebst Verwaltung) trägt. Mit den hieraus erwachsenden Einnahmenüberschüssen können die staatlichen berufsbildenden Schulen ihre Ausstattung verbessern, zusätzliche Honorardozenten anstellen oder bauliche Er-

²⁰s. Landtags-Drs. 6/3493, Frage 5a.; ²¹s. Antwort auf Frage 3; ²²s. Antwort auf Frage 4;

weiterungen vornehmen – also insgesamt ihre Attraktivität steigern – was für die privaten/freien Schulträger nur in einem sehr begrenzten Ausmaß ebenfalls möglich ist, weil sie ja sämtliche Maßnahmekosten selbst tragen müssen.

3. Selbstvornahme durch Jobcenter

Mindestens genauso problematisch wie der Einstieg der staatlichen berufsbildenden Schulen in die Arbeitsfördermaßnahmen stellt sich die zunehmende Anzahl von sog. „Selbstvornahmen“ (= Umsetzung von Arbeitsfördermaßnahmen mit eigenem Personal) durch Jobcenter oder deren Tochterunternehmen dar. Auch hierzu seien zunächst einige Beispiele genannt:

a.) Jobfabriken in Braunschweig

Das Jobcenter Braunschweig hat mittlerweile drei sog. Jobfabriken in der Stadt Braunschweig eingerichtet. Hierhin werden nunmehr entsprechend ihres Wohnortes alle Neukunden des Jobcenters verwiesen. Hierdurch sollen die Leistungsempfänger/innen außerhalb der Räumlichkeiten des Jobcenters betreut und intensiv bei der Arbeitssuche unterstützt werden (z.B. durch Zurverfügungstellung von modernen Kommunikationsmitteln und Bewerbungsmaterialien, durch Hilfe bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen, durch **Einzelcoaching** und Gruppenpräsentationen)²³, also durch klassische Maßnahmen im Sinne des § 45 SGB III.

b.) Landkreis Göttingen

Im November 2014 billigte der Landkreis Göttingen den Kauf der GAB Gesellschaft für Arbeits- und Berufsförderung Südniedersachsen mit Standorten in Hannoversch-Münden und Duderstadt.²⁴ Aufgaben der GAB sollen auch künftig u.a. die Förderung der Berufsausbildung, des Wohlfahrtswesens und der Unterstützung hilfsbedürftiger Personen sein. **Durch die erfolgte Übernahme sei nun die sog. „In-house-Vergabe“ von Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekten ohne Ausschreibung über die GAB möglich, so der Landkreis.**

c.) Tochterfirma B&A des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld

Das Jobcenter Anhalt-Bitterfeld (ein sog. kommunaler Träger) unterhält als einhundertprozentige Tochterfirma die B&A Strukturförderungsgesellschaft Zerbst mbH. Diese ließ sich als eigenständiger Träger im Sinne der AZAV zertifizieren und bietet seit dieser Zeit u.a. folgende Arbeitsmarktdienstleistungen an:

²³<http://jobcenter.braunschweig.de/neukunden/jobfabriken.html>; ²⁴Göttinger Tageblatt vom 13.11.14

- Einlösung von Bildungs- und Aktivierungsgutscheinen für Übungswerkstätten im Garten- und Landschaftsbau sowie für Metall- und Holzberufe
- Durchführung von Eignungsfeststellungs- und Bewerbungstrainings im Sinne des § 45 SGB III
- Durchführung der Projekte „Bürgerarbeit“ sowie „Aktiv zur Rente“
- Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung im Sinne des § 16d SGB II

Bis kurz vor Ende des Jahres 2014 nahm einer der beiden Geschäftsführer des Jobcenters gleichzeitig auch die Tätigkeit des Geschäftsführers der Firma B&A wahr. Private Arbeitsmarktdienstleister, die im Zuständigkeitsbereich des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld tätig waren/sind, bemängelten im zunehmenden Maße, dass die Firma B&A durch das Jobcenter offensichtlich bevorzugt und sie selbst sukzessive aus dem „Markt“ gedrängt werden würden. Aus diesem Grund wandte sich der VDP Sachsen-Anhalt in seiner Funktion als Berufsverband ab Mitte 2014 an verschiedene Behörden und Institutionen (u.a. Landesministerium für Arbeit und Soziales), um diese Missstände darzustellen und um Abhilfe zu erreichen. Offenbar im Ergebnis dieser Bemühungen kam es zunächst zu einem Rücktritt des Jobcenter-Geschäftsführers von seiner Aufgabe als Geschäftsführer der B&A. Einzig an dieser Doppelfunktion störte sich auch das Landesministerium für Arbeit und Soziales als Aufsichtsbehörde, die generelle Betätigung des Unternehmens B&A im Auftrag des Jobcenters (also des Mutterunternehmens dieser Bildungseinrichtung) stellte das Ministerium jedoch nicht in Frage. So heißt es im Antwortschreiben vom 20.11.14 an den VDP Sachsen-Anhalt u.a., dass das Jobcenter nach § 45 Abs. 3 SGB III unter Anwendung des Vergaberechts Träger mit der Durchführung von Aktivierungs- und Vermittlungsmaßnahmen beauftragen könne, dass es genauso gut diese Maßnahmen aber auch selbst durchführen könnte (Schlussfolgerung aus der „Kann-Vorschrift“ des § 45 Abs. 3). Somit könne das Jobcenter diese Aufgaben auch an seine (hundertprozentige) Tochter oder an andere kommunale Einrichtungen „delegieren“.

Auf die Durchführung weiterer Arbeitsmarktinstrumente durch das Jobcenter (z.B. FbW-Maßnahmen) ging die Antwort des Ministeriums nicht näher ein, ebenso unterließ es offensichtlich eine Untersuchung, in welchem Umfang die B&A tatsächlich mit Maßnahmen durch das Jobcenter beauftragt wurde. Die Aufgabe des Geschäftsführers der Firma B&A nimmt nunmehr eine weitere ehemalige Führungskraft des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld wahr.

Zu Beginn des Jahres 2015 berief der Landrat des Landkreises Anhalt-Bitterfeld außerdem überraschend beide bisherigen Geschäftsführer des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld ab.²⁵ In diesem Zusammenhang wurde auch die Presse auf die Tätigkeit der Firma B&A aufmerksam.²⁶

²⁵Mitteldeutsche Zeitung (MZ) Köthen vom 05.01.15: „Landrat setzt Jobcenter-Chefs vor die Tür“; ²⁶MZ Köthen vom 08.01.15: „Die schwierige Tochter B&A“;

So wird einer der abgesetzten Geschäftsführer des Jobcenters (und zwar derjenige, der lange Zeit auch das Amt des Geschäftsführers der B&A inne hatte) von der „Mitteldeutschen Zeitung“ wie folgt zitiert: **„Aber dass man in die eigene Tochter vermittelt, ist klar, wenn man das Unternehmen nicht an die Wand fahren will.“**²⁷ Inzwischen soll nach Angabe der Zeitung die Staatsanwaltschaft in dieser Angelegenheit ermitteln. So soll der genannte Geschäftsführer nicht nur versucht haben, andere Bildungsträger zu verdrängen, sondern auch Personen aus seinem „weiteren Umfeld“ zu einer Beschäftigung bei der B&A verholfen haben, obwohl diese teilweise gar nicht ausreichend für diese Stellen qualifiziert gewesen seien.²⁸ Besonders interessant ist die Darstellung der „Mitteldeutschen Zeitung“, dass der Anteil der B&A am Gesamtbudget des Jobcenters für die sog. Eingliederungsmaßnahmen zwischen 2012 und 2015 von 20,9 auf 57 Prozent gestiegen sei. Im Jahr 2014 seien 76 Prozent aller „Ein-Euro-Jobber“ (also Teilnehmer/innen an sog. Arbeitsgelegenheiten) aus dem Zuständigkeitsbereich des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld bei der Firma B&A beschäftigt gewesen.²⁹ Sollten diese Vorwürfe zutreffen, hätte sich die Firma B&A, die nach wie vor Maßnahmen im Auftrag ihres Mutterunternehmens umsetzt, binnen eines kurzen Zeitraumes eine marktbeherrschende Stellung verschafft – sehr wahrscheinlich dank ihres Mutterunternehmens, des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld.

Die Bundesregierung scheint zumindest gegen die geschilderte „Selbstvornahme“ der Jobcenter (Angebot einer intensivierten Betreuung und Beratung für Arbeitslose) keine grundlegenden Bedenken zu haben, vielmehr stellte sie in einer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage klar, dass ein Jobcenter für die Selbstdurchführung derartiger Maßnahmen keine Trägerzulassung nach den §§ 176 ff. SGB III benötige.³⁰ Hiergegen bestehen jedoch erhebliche Bedenken:

- Entgegen der Darstellungen des Ministeriums für Arbeit und Soziales im Land Sachsen-Anhalt und der Bundesregierung kann aus der Regelung des § 45 Abs. 3 SGB III nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber vorgesehen habe, dass die Jobcenter derartige Maßnahmen auch mit eigenem Personal erfüllen könnten. Zu beachten ist vielmehr die Regelung des § 45 Abs. 5 SGB III. Diese Regelung ist eine Soll-Vorschrift, die von der Behörde eine gebundene Ermessensentscheidung fordert: Danach muss die Behörde (also z.B. das Jobcenter) entscheiden, ob sie an betroffene Arbeitslose einen sog. Aktivierungs- oder Vermittlungsgutschein ausgibt oder ob sie die Maßnahmen des § 45 SGB III nach vergaberechtlichen Kriterien ausschreibt.³¹

Die „Selbstvornahme“ der Aktivierungsmaßnahmen durch Jobcenter als weitere Alternative des § 45 Abs. 3 SGB III hatte der Gesetzgeber beim Beschluss dieser Norm höchstwahrscheinlich also nicht im Sinn.

²⁷MZ Köthen, 08.01.15: „Mehr Fragen als Antworten“; ²⁸MZ Köthen, 10.01.15: „Posten-Geschacher bei Zerbster Tochter“; ²⁹MZ Köthen, 19.01.15: „Staatsanwaltschaft prüft Vorwürfe“; ³⁰Bundestags-Drs. 18/3116, Antwort auf Frage 4; ³¹Mutschler/Schmidt-De Caluwe/Coseriu „Sozialgesetzbuch III“, § 45, Rn. 105;

- Bei der Auswahl der Arbeitsmarktdienstleistungen und der durchführenden Träger hat eine Arbeitsagentur oder ein Jobcenter stets das **Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten (s. § 7 SGB III). Angesichts des eingangs beschriebenen harten Konkurrenzkampfes der Arbeitsmarktdienstleister um die Durchführung der noch verbliebenen Eingliederungsmaßnahmen und des damit zusammenhängenden Preiswettbewerbes kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Jobcenter mit eigenem (tariflich bezahlten) Personal derartige Maßnahmen kostengünstiger als ein schon bewährter Arbeitsmarktdienstleister durchführen kann, der zudem in der Regel schon über die hierfür erforderlichen Räumlichkeiten und die entsprechend notwendige Ausstattung verfügt. Das Jobcenter Braunschweig beispielsweise musste diese Voraussetzungen für den Betrieb ihrer „Jobfabriken“ erst neu schaffen.

Fraglich ist auch, ob das Personal der Jobcenter über den für die Betreuung und Qualifizierung von Arbeitslosen notwendigen (sozial-)pädagogischen Hintergrund verfügt, zumal der Anteil der lediglich befristet eingestellten Mitarbeiter/innen in den Jobcentern weiterhin nicht unerheblich ist.³² Die privaten Arbeitsmarktdienstleister müssen jedenfalls bereits im Zulassungsverfahren u.a. die entsprechende Geeignetheit ihres Personals nachweisen, was für die Arbeitsagenturen und Jobcenter – folgte man der Auffassung der Bundesregierung – nicht erforderlich wäre, wenn diese die Leistungsempfänger/innen mit eigenem Personal z.B. durch Bewerbungstrainings, Computer- oder Fremdsprachenschulungen unterstützen würden.³³

Hieraus ergeben sich gleich die nächsten Fragen: Inwieweit sind die Arbeitsverwaltungen bei einer „Selbstvornahme“ daran gebunden, für ihre eigenen Qualifizierungs- und Vermittlungsleistungen die von den privaten Arbeitsmarktdienstleistern grundsätzlich zu beachtenden maßnahmebezogenen Bundesdurchschnittskostensätze (s. §§ 179 Abs. 1 Nr. 3 S. 2; 180 Abs. 3 Nr. 3 S. 1 SGB III) gleichfalls zu berücksichtigen? Die privaten Arbeitsmarktdienstleister erhalten ihre Vergütungen für ihre Qualifizierungs- und Vermittlungstätigkeit in aller Regel streng **teilnehmerbezogen**. Gilt dieses Prinzip bei den beschriebenen „Selbstvornahmen“ oder gegebenenfalls sogar bei den „Inhouse-Vergaben“ nicht? Werden die hierfür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel stattdessen „maßnahmebezogen“ aufgewendet? Dies ist zumindest zu vermuten. **Und über allem schwebt die grundsätzliche Frage, ob es den Arbeitsverwaltungen bei den beschriebenen „Selbstvornahmen“ nicht in erster Linie darum geht, das eigene vorhandene Personal angesichts der zurückgehenden Arbeitslosenzahlen anderweitig zu beschäftigen, um es nicht abbauen zu müssen.** Auch so könnte sich die auf S. 2 beschriebenen Entwicklungen (starker Rückgang der Mittel für Eingliederungsleistungen bei gleichzeitigem Anstieg der

³² s. Antwort der Bundesregierung auf Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Befristete Beschäftigung in Jobcentern“, Bundestags-Drs. 18/3093; ³³s. Bundestags-Drs. 18/3116, Frage 4;

Verwaltungskosten der Jobcenter) erklären.

- Fraglich ist außerdem, wie Arbeitsagenturen und Jobcenter bei den beschriebenen Selbstvornahmen und Inhouse-Vergaben die **Vorgaben zur Qualitätsprüfung nach § 183 SGB III** objektiv gewährleisten wollen. Nach dieser Vorschrift wäre z.B. eine Arbeitsagentur nicht nur verpflichtet, gegen festgestellte Qualitätsmängel bei einem Arbeitsmarktdienstleister vorzugehen (z.B. durch Entzug der Maßnahme, s. § 183 Abs. 3 SGB III), sondern sie müsste ihre durch die Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse auch der zuständigen fachkundigen Stelle sowie der DAkkS mitteilen (s. § 183 Abs. 4 SGB III). Selbst wenn eine Arbeitsverwaltung ihrer Kontrollpflicht sogar bei den „Selbstvornahmen“ im Wege der Selbstbefassung nachkommen würde, würde zwangsläufig letztgenannte Konsequenz bei der Feststellung von Qualitätsmängeln unterbleiben, weil ja die Jobcenter für ihre Selbstvornahmen laut Aussage der Bundesregierung gar keine AZAV-Zulassungen benötigen.
- Schließlich darf auch nicht unerwähnt bleiben, dass private Arbeitsmarktdienstleister, die an elektronischen Vergabeverfahren der Arbeitsagenturen und Jobcenter teilnehmen, mit den Vergabeunterlagen auch das ausgefüllte Formblatt D.4 („Erklärung zur Ethikklausel“) einreichen müssen. Hier müssen sie erklären, dass kein Mitarbeiter des sich an der Ausschreibung beteiligenden Dienstleisters in den 18 Monaten vor der Veröffentlichung der Vergabeunterlagen beratend für die Bundesagentur für Arbeit tätig gewesen ist. Anderenfalls befürchtet die Bundesagentur für Arbeit offenbar Insiderkenntnisse bei dem betreffenden Arbeitsmarktdienstleister, mithin einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ausschreibungsteilnehmern.

Dies muss doch dann aber erst recht für Tochterunternehmen der Jobcenter gelten, deren Mitarbeiter/innen zuvor oft bereits auf eine Karriere im Jobcenter oder in der Arbeitsagentur zurückblicken, wie das Beispiel der Firma B&A zeigt. Die Gefahr, dass solche ehemaligen Mitarbeiter/innen der Arbeitsverwaltungen die Preise und Konzepte der sich an den Ausschreibungen beteiligenden übrigen privaten Arbeitsmarktdienstleistern kennen, ist durchaus gegeben.

- **Letztlich drohen durch die beschriebenen Praktiken auf dem „Erwachsenenbildungsmarkt“ ganz erhebliche Wettbewerbsverzerrungen von zum Teil sogar strafrechtlicher Relevanz**, wie am Beispiel des Tochterunternehmens des Jobcenters Anhalt-Bitterfeld dargestellt.
- Dem sollten die Arbeitsverwaltungen vorbeugen, in dem sie mit der Durchführung von Arbeitsmarktdienstleistungen unter strikter Anwendung des Wettbewerbs- und Vergaberechts nur noch ausschließlich nach der AZAV zugelassene externe Träger (die auch nicht Tochterunternehmen der über die Vergabe von Ar-

beitsmarktdienstleistungen entscheidenden Arbeitsverwaltungen sein dürfen) beauftragen.
Nur bei solchen Trägern sollte auch die Einlösung von Bildungs- sowie Aktivierungs- bzw. Vermittlungsgutscheinen durch die Leistungsberechtigten möglich sein.

Verantwortlich für Ausarbeitung:

Jürgen Banse

- Geschäftsführer des VDP Sachsen-Anhalt -

Anlagen

- Auszug aus dem Sozialgesetzbuch (SGB) III
- Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)
- Empfehlungen des Beirats nach § 182 SGB III (Stand: 28.02.14)