

Schüßler, Ingeborg
**Zur Steuerungslogik arbeitsmarktorientierter Erwachsenenbildung.
Auswirkungen auf die Professionalisierung und
Beschäftigungsbedingungen des pädagogischen Personals**

Magazin erwachsenbildung.at (2019) 38, 15 S.



Quellenangabe/ Citation:

Schüßler, Ingeborg: Zur Steuerungslogik arbeitsmarktorientierter Erwachsenenbildung. Auswirkungen auf die Professionalisierung und Beschäftigungsbedingungen des pädagogischen Personals - In: Magazin erwachsenbildung.at (2019) 38, 15 S. - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-181736 - DOI: 10.25656/01:18173

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-181736>

<https://doi.org/10.25656/01:18173>

in Kooperation mit / in cooperation with:

Meb



**Magazin
erwachsenbildung.at**

<http://www.erwachsenbildung.at>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen sowie Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw. Inhaltes anfertigen, solange Sie den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and render this document accessible, make adaptations of this work or its contents accessible to the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Magazin

erwachsenenbildung.at



Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

<https://erwachsenenbildung.at/magazin>

Ausgabe 38, 2019

Arbeitsmarktorientierte Erwachsenenbildung

Im Spannungsfeld von Verwertbarkeit
und Emanzipation



Magazin

erwachsenenbildung.at



Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs

<https://erwachsenenbildung.at/magazin>

Ausgabe 38, 2019

Arbeitsmarktorientierte Erwachsenenbildung

Im Spannungsfeld von Verwertbarkeit
und Emanzipation

HerausgeberInnen der Ausgabe:

Mag.^a Julia Schindler

Mag. Kurt Schmid

MMag. Dr. Stefan Vater

Wien

Online verfügbar unter:

<https://erwachsenenbildung.at/magazin>

Herstellung und Verlag der Druck-Version:

Books on Demand GmbH, Norderstedt

Inhaltsverzeichnis

Aus der Redaktion

- 01** **Editorial**
Julia Schindler, Kurt Schmid und Stefan Vater

Thema

- 02** **Herausforderungen arbeitsmarktbezogener Erwachsenenbildung durch globale Migration**
Arthur Schneeberger

- 03** **Die Wirkmächtigkeit impliziter Menschenbilder in der arbeitsmarktpolitischen Erwachsenenbildung**
Krista Susman

- 04** **Digitale (Grund-)Kompetenzen auch für gering Qualifizierte. Sichtung internationaler Good Practice-Modelle und Handlungsbedarfe in Österreich**
Petra Ziegler, Heidemarie Müller-Riedlhuber und René Sturm

- 05** **Zur Steuerungslogik arbeitsmarktorientierter Erwachsenenbildung. Auswirkungen auf die Professionalisierung und Beschäftigungsbedingungen des pädagogischen Personals**
Ingeborg Schübler

Praxis

- 06** **Erwachsene in der Berufsbildung und berufliche Erwachsenenbildung in Österreich. Von der Öffnung über die Hybridisierung zum System?**
Günter Hefler, Eva Steinheimer und Jörg Markowitsch

- 07** **Arbeitsorientierte Grundbildung: ökonomisches Verwertungsinteresse oder emanzipatorischer Bildungsraum?**
Aus der Praxis der Arbeitsgemeinschaft ARBEIT UND LEBEN
Anke Frey und Björn Schulz

- 08** **Lernen mit Arbeitsplatzbezug direkt im Betrieb. Erfahrungen aus der Schweiz mit dem GO Modell**
Cäcilia Weiermair-Märki

- 09** **Arbeitsmarktorientierte Erwachsenenbildungsangebote für Frauen zwischen Verwertbarkeit und Empowerment.**
Aus der Praxis des Vereins zur Förderung von Arbeit, Bildung und Zukunft von Frauen – ABZ*AUSTRIA
Daniela Schallert, Manuela Vollmann und Lina Zierlinger
- 10** **Prekär Beschäftigte als Arbeits(verhältnis)-ForscherInnen.**
Bildungs- und BerufsberaterInnen zwischen Nicht-Wissen und Halt-Geben
Florian Guschlbauer, Ljiljana Kojić und Antonia Wenzl
- 11** **Universitäre, arbeitsmarktorientierte Weiterbildung für Erwachsene mit Migrationshintergrund.**
Ein Zertifikatsstudiengang am Lehrstuhl für Pädagogik der Universität Augsburg
Stefanie Grüner und Raphaela Streng
- 12** **Berufsausbildung und Berufsvorbereitung für Jugendliche als zunehmend wichtige Aufgabe der Erwachsenenbildung.**
Eine Sondierung aus Perspektive des BFI
Michael Sturm
- 13** **Angewandte Wissenschaften an der Fachhochschule St. Gallen.**
Praxisprojekte als Bindeglied zwischen akademischer, praxisorientierter Ausbildung und wirtschaftlichem Nutzen
Martina Bechter, Claudia Brönimann, Ronald Ivancic und Peter Müller

Rezension

- 14** **Gender – Diversity – Intersectionality. (New) Perspectives in Adult Education.**
Martina Endepohls-Ulpe und Joanna Ostrouch-Kamińska (Hrsg.)
Stefan Vater

Da alle Artikel sowohl einzeln als auch in der Gesamtausgabe erhältlich sind, wurde jeder Beitrag mit laufender Nummer (01, 02 ...) versehen. Die Seitennummerierung beginnt jeweils bei 1.

Englischsprachige bzw. bei englischsprachigen Artikeln deutschsprachige Abstracts finden sich im Anschluss an die Artikel (ausgenommen Rezension).

Zur Steuerungslogik arbeitsmarkt-orientierter Erwachsenenbildung

Auswirkungen auf die Professionalisierung und Beschäftigungsbedingungen des pädagogischen Personals

Ingeborg Schübler

Schübler, Ingeborg (2019): Zur Steuerungslogik arbeitsmarktorientierter Erwachsenenbildung. Auswirkungen auf die Professionalisierung und Beschäftigungsbedingungen des pädagogischen Personals.

In: Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs. Ausgabe 38, 2019. Wien.

Online im Internet: <https://erwachsenenbildung.at/magazin/19-38/meb19-38.pdf>.

Druck-Version: Books on Demand GmbH: Norderstedt.

Erschienen unter der Creative Commons Lizenz CC BY 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Schlagworte: Berufliche Weiterbildung, Arbeitsmarktdienstleistungen, Weiterbildungsträger, Professionalisierung, pädagogisches Personal, Beschäftigungsbedingungen, Steuerungslogik, Planungsunsicherheit, Marktlogik, Ausschreibungsgeschäft



Kurzzusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht die Situation von Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland, die stark vom Geschäft der Arbeitsmarktdienstleistungen abhängig sind. Er beschreibt anhand des „Gutschein- und Ausschreibungsgeschäfts“ die Steuerungslogik arbeitsmarktorientierter Erwachsenenbildung und untersucht, wie Einrichtungen und die pädagogisch Beschäftigten mit diesen Herausforderungen umgehen und welche Innovations- und Professionalisierungsstrategien sie dazu entwickelt haben. Denn bei jeder Ausschreibung gilt es von neuem abzuwägen: Wie weit kann ich als Anbieter mit dem Preis nach unten gehen? Wie kann ich gute MitarbeiterInnen halten? Wie können wir Einrichtung und Personal so weiterentwickeln, um einerseits auf dem Markt zu bestehen und andererseits die pädagogische Arbeit professionell und innovativ zu gestalten? Um ihre Analyse zu illustrieren, gewährt die Autorin einen Einblick in die Sicht betroffener Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung. Ihre Schlussfolgerungen sind ernüchternd: Preisdruck führt zu Innovationsblockade und Planungsunsicherheit, Marktlogik befördert Deprofessionalisierung und Isomorphismus. Den Abschluss bildet ein kritischer Ausblick, wie sich die Rahmenbedingungen wandeln müssten, um die Beschäftigungs- und Professionalisierungsbedingungen der Weiterbildungsträger in diesem Feld zu verbessern. (Red.)

Zur Steuerungslogik arbeitsmarkt-orientierter Erwachsenenbildung

Auswirkungen auf die Professionalisierung und Beschäftigungsbedingungen des pädagogischen Personals

Ingeborg Schübler

„Ich war aber immer in dem Spannungsfeld, ich habe eigentlich gar keine Zeit, die Leute sind vier Wochen da und ich sollte die Leute eigentlich auf Biegen und Brechen irgendwie in Arbeit vermitteln. Und, ja, sich irgendwie großartig pädagogisch um die zu kümmern, das gab das Projekt an sich gar nicht her. Was noch dazu kommt, bei unserer täglichen Arbeit, ich denke, das können alle bestätigen, ist die Dokumentation, die sehr, sehr viel Zeit auffrisst und dann bleibt eben für die pädagogische Arbeit die bei vielen Leuten wirklich dringend erforderlich wäre, die bleibt einfach nicht“.

Auszug aus einer Fallstudie (Fall B-Fokusgruppe)
im Rahmen der KOPROF-Studie

Einleitung

Viele Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland sichern ihre Existenz über Arbeitsmarktdienstleistungen für die Bundesanstalt für Arbeit (BA). Das hohe Engagement der Weiterbildung im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen belegt auch die wbmonitor Umfrage¹ für das Jahr 2015 (siehe BIBB/DIE 2015). Dabei zeigte sich, dass bei drei Viertel (75,4%) der Einrichtungen sich Personen weitergebildet haben, deren Teilnahme öffentlich gefördert wurde (vgl. Ambos/Koscheck/Martin 2015, S. 9).

33,2% der Anbieter haben „Vermittlung in Arbeit“ in ihrem Aufgabenspektrum und von 64,4% der Angestellten in der Weiterbildung werden als Hauptfinanzierungsquelle Arbeitsagenturen/Jobcenter angegeben (vgl. ebd., S. 8). Immer wieder ist in diesem öffentlich geförderten Weiterbildungsbereich von prekären Beschäftigungsbedingungen die Rede.

Der folgende Beitrag möchte darlegen, worin die Schwierigkeiten in diesem Beschäftigungsfeld für Weiterbildungseinrichtungen liegen und welche Auswirkungen dies auf die Beschäftigungssituation

¹ Die wbmonitor Umfrage wird vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen e.V. (DIE) jährlich durchgeführt und ist die größte Umfrage unter Weiterbildungsanbietern in Deutschland. Ihr selbsternanntes Ziel ist es, die Bildungsberichterstattung im Bereich der Weiterbildung um eine trägerübergreifende Perspektive der Einrichtungen zu ergänzen; Anm.d.Red.

wie auch die professionelle Arbeit der pädagogisch Tätigen hat. Dazu sollen als erstes die Rechts- und Organisationsformen beschrieben werden, unter denen die Einrichtungen Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen und im Gegenzug staatliche Finanzmittel erhalten. Hierbei werden vor allem die beiden größten Transformationsmodi, das „Gutscheinsystem“ und das „Ausschreibungsgeschäft“ kurz skizziert. In einem zweiten Schritt wird die Steuerungslogik dieses „Quasi-Arbeitsmarkts“ in der beruflichen Weiterbildung im Bereich der Arbeitsförderung beschrieben und werden die Auswirkungen u.a. an empirischem Material² illustriert. In einem letzten Schritt fragt dieser Beitrag, wie sich die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung, insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen, im Kontext von Ausschreibungen reformieren müsste, um die wirtschaftlichen und strukturellen Bedingungen der Weiterbildungseinrichtungen und damit auch die Beschäftigungs- und Professionalisierungsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern.

Das System der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen

In Deutschland hat sich die öffentlich geförderte berufliche Weiterbildung im Zuge der Hartz-Gesetze (Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) seit 2003 maßgeblich gewandelt. Bis 1998 galt das Arbeitsförderungsgesetz (AFG), das 30 Jahre lang die institutionell-rechtliche Grundlage der Arbeitsmarktpolitik war und schließlich vom Sozialgesetzbuch (SGB III) abgelöst wurde. Grund war die Kritik an den hohen Ausgaben der Weiterbildungsförderung nach der Wende in den 1990er Jahren, als versucht wurde, durch die massive Erhöhung der TeilnehmerInnenzahlen an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen den zusammenbrechenden

Arbeitsmarkt in Ostdeutschland kurzfristig zu entlasten, ohne aber die Maßnahmen selbst auf Effizienz und Qualität zu prüfen (vgl. Dobischat 2004, S. 200). Die im SGB III beschriebenen Leistungen und Maßnahmen zur Arbeitsförderung sollten eine verbesserte Integration der zu fördernden Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt bewirken, was mit einer breiten Qualitätssteigerung bei Weiterbildungsmaßnahmen und deren Rahmenbedingungen erreicht werden sollte. Außerdem sollte die frühere, de facto am Angebot der Bildungsträger ausgerichtete Steuerung der Maßnahmen durch eine am Bedarf des Arbeitsmarktes ausgerichtete Steuerung ersetzt werden.

Folgende Transformationsmodi der öffentlichen Weiterbildungsförderung lassen sich in Deutschland aktuell unterscheiden (vgl. Knuth 2018, S. 349f.):

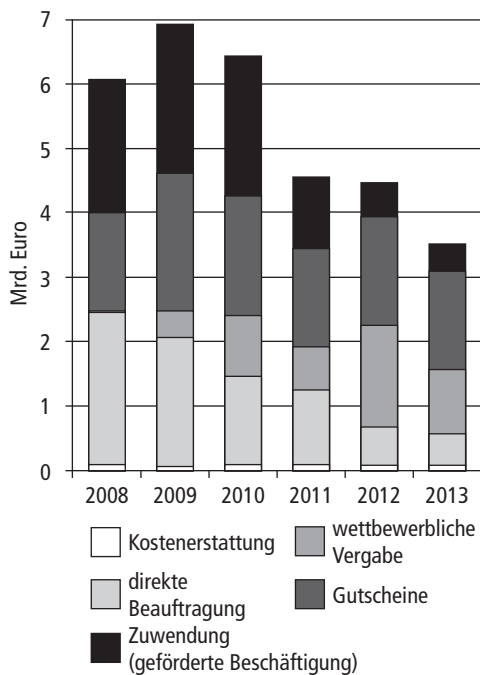
- **Kostenerstattung:** Hierbei übernimmt der Träger die Aufgabe, bestimmte Leistungen für besondere Gruppen, z.B. Jugendliche mit Behinderung in Internatsform, zu erbringen.
- **Zuwendung:** Hierbei erhält ein Weiterbildungsträger auf Antrag einen zweckgebundenen Zuschuss, der bis zu 100% der Kosten erreichen kann. Es geht hier um einen öffentlich-rechtlichen Auftrag, z.B. verschiedene Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung, die nicht erfolgsgebunden sein müssen.
- **Freihändige Vergabe:** Es handelt sich um ein privatrechtliches Auftragsverhältnis mit definierten Leistungen oder Ergebnissen, also eine direkte Beauftragung, die ohne öffentliche Ausschreibung und ein wettbewerbliches Verfahren erfolgt.
- **Wettbewerbliche Vergabe („Ausschreibungsgeschäft“):** Hier wird nach öffentlicher Ausschreibung und wettbewerblicher Auswahl ein Weiterbildungsträger mit einer Maßnahme beauftragt.

2 Das empirische Material entstammt einer BMBF-Studie zu „Konturen der Professionalisierung in der beruflichen Weiterbildung“ (KOPROF). Ziel der Studie (2016-2018) war es, Strukturen, Voraussetzungen und Bedingungen der Professionalisierung und Professionalitätsentwicklung in der beruflichen Weiterbildung anhand von Fallstudien zu analysieren und zu beschreiben sowie Perspektiven für die Professionalisierung der MitarbeiterInnen in der beruflichen Weiterbildung aufzuzeigen. Dazu wurden acht Fallstudien in Organisationen der beruflichen Weiterbildung durchgeführt. Das forschungsmethodische Design setzte sich aus fünf Forschungsinstrumenten zusammen. 1. Auftaktgespräch, 2. Dokumentenanalyse, 3. leitfadengestützte Interviews (insg. 77), 4. Kurzfragebogen zur näheren Beschreibung der Tätigkeiten, 5. Diskussion von Thesen in Fokusgruppen (insb. 11) in den Einrichtungen. Hinzu kamen drei Gruppendiskussionen mit WissenschaftlerInnen und PraktikerInnen sowie abschließend noch eine Onlinebefragung zu den aus dem Interviewmaterial generierten Tätigkeitsfeldern (n=58). Nähere Informationen finden sich auf den Projekthomepages der beiden Forschungseinrichtungen: <http://koprof.ph-ludwigsburg.de> und <https://www.paedagogik.uni-wuerzburg.de/erwachsenenbildung/forschung/koprof/startseite>. Der Beitrag greift auf das Datenmaterial einer Einrichtung zurück, die stark im Feld der AMDL tätig ist.

- Nachfrageorientierte Förderung („Gutschein-system“): individuelle Kostenübernahme oder Zuschuss zu einer Weiterbildungsmaßnahme.

Ab 2002 stieg im Zuge der Neuausrichtung der Arbeitsförderung die Anzahl der „vermarktlichen“ Instrumente (siehe Abb. 1) – das Gutscheinsystem und das Ausschreibungsgeschäft – deutlich an, weshalb diese hier näher vorgestellt werden sollen.

Abb. 1: Struktur der Ausgaben für Arbeitsmarktdienstleistungen nach Transaktionsmodus, 2008-2013



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit zit. n. Knuth 2018, S. 253

Das Gutscheinsystem

Bildungsgutscheine finden sich in vielen europäischen Ländern. Sie werden in der Regel vom Arbeitsamt ausgegeben und ermöglichen dem/der EmpfängerIn, sich eine Weiterbildung innerhalb eines begrenzten Zeitraums bei einem selbst gewählten (und i.d.R. akkreditierten oder qualitätstestierten) Anbieter zu suchen und (teil-)finanzieren zu lassen. Der Bildungsgutschein enthält die maximale Weiterbildungsdauer, Bildungsziel und -schwerpunkte sowie den Förderhöchstbetrag.

In Deutschland zeigt sich beim Gutscheinsystem eine starke Segmentierung der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung, die in unterschiedliche Zuständigkeiten und Regulierungen auf Europa-, Bundes- und Länderebene fällt. Auch die Umsetzungsarten von Gutscheinmodellen variieren. So ist bei manchen Modellen eine Beratung verpflichtend, bei anderen wieder nicht. Wiederum werden die Mittel bei einigen Modellen vor der Weiterbildungsteilnahme zur Verfügung gestellt, bei anderen Modellen erst danach rückerstattet (vgl. Käßlinger 2013, S. 7). Die Festsetzung der Preise erfolgt dabei im Zuge der Maßnahme-Zulassung durch eine „fachkundige Stelle“ und führt häufig zu einer Preisdeckelung, unter der die Einrichtungen agieren müssen.

Problematisch ist, dass die Ausgabe des Bildungsgutscheins an Arbeitsuchende an Voraussetzungen geknüpft ist. Seit 2009 nutzen die Arbeitsagenturen und Jobcenter zur Einschätzung

Das Gutscheinsystem in Deutschland

Neben den Bildungsgutscheinen für Arbeitslose/von Arbeitslosigkeit Bedrohte gibt es noch Bildungsgutscheine für Beschäftigte (WeGebAU) und Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine (AVGS), die staatlich finanziert über die Agentur für Arbeit oder dem Jobcenter ausgegeben werden. Die Förderung erfolgt hier in Form der Erstattung der Weiterbildungskosten oder als Zuschuss zum Arbeitsentgelt für Geringqualifizierte. Zusätzlich gibt es noch die Prämiegutscheine, die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert werden und bei denen die Weiterbildungsteilnahme von Erwerbstätigen mit niedrigem Einkommen unterstützt wird (der Gutschein deckt die Hälfte der Veranstaltungskosten). Auf Länderebene gibt es eine Reihe von weiteren Gutscheinsystemen, mit ganz unterschiedlichen Bezeichnungen, z.B. Bildungs- oder Weiterbildungsschecks (wie in NRW, Brandenburg, Sachsen, Thüringen, Bremen), Qualifizierungs- oder kurz Quali-Schecks (wie in Hessen und Rheinland-Pfalz), Weiterbildungsbonus (Schleswig-Holstein) u.a. Die Finanzierung – die meist zwischen 50-100% der Weiterbildungskosten umfasst oder auch eine bestimmte Förderhöhe vorgibt – erfolgt durch das Land und wird meist kofinanziert mit ESF-Mitteln. Bildungsgutscheine sind ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik und werden staatlich gefördert, während die Weiterbildungsgutscheine insb. auf Länderebene der Erhöhung beruflicher Weiterbildungsbeteiligung dienen.

der Eingliederungswahrscheinlichkeit ein individuelles stärken- und potenzialorientiertes Profiling. Im Kern geht es hierbei um die Einschätzung, ob sich die Förderung im Einzelfall sozial und arbeitsmarktpolitisch „lohnt“, um Arbeitslosigkeit und den dadurch bedingten Entgeltersatzleistungsbezug gegebenenfalls durch berufliche Qualifizierung in absehbarer Zeit zu beenden. Basierend auf dem Profiling werden die arbeitslosen „KundInnen“ in Gruppen klassifiziert, wobei neben drei Gruppen von Arbeitslosen mit integrationsnahen Profillagen (Markt-, Aktivierungs- und Förderprofile) drei Gruppen von Arbeitslosen mit komplexen Profillagen (Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofile) unterschieden werden.

Eine Förderung der beruflichen Weiterbildung ist in erster Linie für die Arbeitslosen mit einem Förderprofil vorgesehen, wohingegen bei den anderen Gruppen keine bzw. vorrangig andere vermittlungsunterstützende Maßnahmen eingesetzt werden sollen, um die vermeintliche „Rentabilität“ der Arbeitsförderung sicherzustellen. Zwar wurden die Wirkungen dieses Sechs-Gruppen-Schemas auf die Teilhabestrukturen in der SGB-III-geförderten beruflichen Weiterbildung noch nicht evaluiert, gleichwohl ist aus vorherigen ähnlichen Klassifikationsansätzen der Bundesanstalt für Arbeit bekannt, dass vor allem geringqualifizierte Personen mit längerer Arbeitslosigkeit deutlich schlechtere Partizipationschancen haben (vgl. Rosendahl 2017, S. 301f.). Eine solche Selektion könnte also auch dazu führen, dass bestimmte Gruppen mit geringen Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeiten von der Teilnahme ausgeschlossen werden, obwohl die Verbesserung der Beschäftigungschancen möglicherweise gerade bei ihnen besonders prägnant ausfallen könnte. Durch diesen „Creaming-Effekt“ kommt es bereits bei einer Ausgabe von Bildungsgutscheinen zu einer Besten-Auswahl (vgl. Kruppe 2008, S. 13). Es zeigt sich aber auch, dass Gutscheine von ihren TrägerInnen nicht eingelöst werden, weil sie die passende Maßnahme für sich nicht finden oder sich auch unzureichend beraten fühlen. Kurzum stellt das Gutscheinsystem für die Einrichtungen eine schwer planbare Größe dar.

Das Ausschreibungsgeschäft

Während das Gutscheinprinzip eine aktive TeilnehmerInnengewinnung erforderlich macht, bedeutet

die Anwendung des Vergaberechts für Arbeitsmarktdienstleistungen einen Wettbewerb um Aufträge. An die Stelle der freihändigen Vergabe von arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen wie ehemals im Arbeitsförderungsgesetz üblich, treten nun standardisierte öffentliche Ausschreibungen als nahezu einzige Vergabeform, da sie Transparenz, Rechts- und Administrationssicherheit versprechen sollen. Die Arbeitsmarktdienstleistungen werden durch Vergabeverfahren der fünf Regionalen Einkaufszentren (REZ) im Auftrag der Agenturen für Arbeit und Jobcenter im jeweiligen Zuständigkeitsbezirk auf Grundlage der Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) sowie des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) realisiert. Der Bedarfsträger (Arbeitsagentur, Jobcenter) gibt die Parameter der Maßnahme-Durchführung vor (Definition der Zielgruppe; voraussichtliche TeilnehmerInnenzahl; Zeitraum). Die Erstellung und Veröffentlichung der Vergabebekanntmachung erfolgt dann durch das REZ ausschließlich elektronisch über eine entsprechende Internet-Plattform („e-Vergabe“). Beteiligen können sich nur Anbieter, die über eine Trägerzulassung nach § 178 SGB III in Verbindung mit der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) verfügen. Anschließend ermittelt das REZ aufgrund einer komplexen Bewertungsmatrix das

Zur aktuellen Vergabepaxis

Bei der Bewertung, welches Angebot den Zuschlag erhält, gibt es eine Reihe von Qualitätskriterien, die bepunktet werden. Daneben gibt es noch Ausschlusskriterien und Wertungsbereiche. Eine Aktualisierung der Wertungsbereiche hat nun zur Bevorzugung neuer Anbieter auf dem Markt geführt, die von Beginn an mit positiven Wertungspunkten bedacht werden, um ihnen so eine Chance auf dem Markt zu bieten. Große Anbieter, die vor allem auch viele Einrichtungen in den neuen Bundesländern haben, deren Eingliederungsquoten weniger gut sind, bekommen dadurch geringere Wertungspunkte. Die Wertungsbereiche und der Versuch ihrer Anpassung zeigen allerdings, dass diese aufgrund der Heterogenität des Marktes niemals gerecht sein können.

Ein Einrichtungsleiter im Rahmen der KOPROF-Studie (2016-2018) formuliert das im Interview entsprechend kritisch:

„Ja, da werden sie zum Beispiel gemessen, wie viel Menschen haben sie denn in Arbeit vermittelt? Und dann vergleichen die Maßnahmen miteinander. Wir

sind ein bundesweites Unternehmen. Also werden alle Maßnahmen bundesweit die ähnlich sind gewertet und in so eine Liste eingetragen, da kriegen sie einen Durchschnittswert errechnet. Sie wissen gar nicht, woher der kommt. Und wenn sie jetzt aber Anfänger sind und so was noch nie gemacht haben, dann kriegen sie einen Wert, der höher ist als der Wert aller Maßnahmen bundesweit, die derzeit durchgeführt worden sind. (...) Das heißt, selbst wenn wir die zwei (höchster Wert – Anm.) erreichen sollten, also wir sind besser wie der Durchschnitt aller Träger, wir sind aber nicht besser, wie ein Anfänger. Und das ist absurd“ (Fall B-I 6).

„wirtschaftlichste Angebot“ unter den eingereichten Konzepten.

Für die Einrichtungen ist die Konzepterstellung extrem aufwändig, so wundert es nicht, dass sich mittlerweile ein Submarkt entwickelt hat, in dem auf das Ausschreibungsgeschäft spezialisierte Unternehmen sogenannte „Masterkonzepte“ anbieten, die allerdings kaum auf die organisationalen und regionalen Besonderheiten abstellen (siehe Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke 2017). Dies zeigt aber auch, in welcher Not sich manche Einrichtungen befinden, wenn sie auf solche Masterkonzepte zurückgreifen bzw. welche ökonomisierten Strukturen sich bereits im Ausschreibungsgeschäft entwickelt haben.

Ohne an dieser Stelle ausführlich die Vergabepraxis beschreiben zu können, zeigt sich, dass diese stark von ökonomischen und bürokratischen Strukturen durchzogen ist und die Auswahl der Bildungsträger für Maßnahmen einem Bewertungsalgorithmus unterliegt, der aufgrund seiner Komplexität kaum mehr nachzuvollziehen ist.

Die Steuerungslogik im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen

Die in Deutschland im Zuge der Hartz-Reformen veränderte Vergabe- und Förderungspraxis der öffentlichen Hand lässt sich auch als ein Beispiel des New Public Managements (NPM) beschreiben, in der sich eine Behörde (die Bundesanstalt für Arbeit) durch die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementmethoden zur modernen Dienstleistungseinrichtung gewandelt hat.

Diese Entwicklungen korrespondieren mit einer EU Politik, die mit der Lissabon-Strategie und dem Nachfolgeprogramm Europa 2020 auch einen Wandel der Weiterbildung hin zu einer „*vocational and work-related adult education in order to improve the supply of labour for the competition state*“ (Rasmussen/Larson/Cort 2019, S. 9) bewirkte. Dieser „vocational turn“ lässt sich auch für Deutschland und viele andere vor allem westeuropäische Länder identifizieren, in denen sich der Staat und seine Leistungen von „welfare“ zu „workfare“ (vgl. ebd.) transformiert haben.

Im Zuge dieser Entwicklungen hat sich im Bereich der Arbeitsförderung in der beruflichen Weiterbildung ein „Quasi-Arbeitsmarkt“ gebildet, der einschneidende Veränderungen für die Einrichtungen und ihre Beschäftigten hatte. Dabei hat die Vermarktlichung die Denkweisen und Beziehungen zwischen allen beteiligten AkteurInnen verändert und unmittelbaren Einfluss auf die Produktionsbedingungen der Arbeitsmarktdienstleistungen. So geht es in dieser Steuerungslogik des Staates mehr um die Beschaffung von Legitimation in einem politisch-ideologischen Umfeld, in dem Märkte mehr Vertrauen genießen als öffentliche Verwaltungen. Gleichsam wird das Risiko von „Staatsversagen“ durch das Risiko von „Marktversagen“ ersetzt, für das kein Entscheidungsträger Verantwortung mehr tragen muss (siehe Knuth 2018). So ist es z.B. beim Gutscheinsystem so, dass die Verantwortung von Verwaltung und Politik auf den „Kunden“/die „Kundin“ übertragen wird, der/die allerdings aufgrund der Intransparenz des Weiterbildungsmarktes und der Natur von Bildung als Vertrauens- und Erfahrungsgut keine wirklich rationale Wahl treffen kann. Und auch das Vergabesystem folgt einer anonymen Scheinobjektivität eines staatlich inszenierten Marktes, in dem Vergabeentscheidungen von Bewertungsalgorithmen abhängen (vgl. Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2018, S. 102f.).

Diese vermarktlichte Logik führt zu einer Reihe von Friktionen für Weiterbildungseinrichtungen und ihre Beschäftigten, wie dies Ian Greer, Karen N. Bredahl, Matthias Knuth und Flemming Larsen (2017) in ihrer internationalen Untersuchung zeigen.

Aus unserer Fallanalyse im Rahmen der BMBF-Studie „Konturen der Professionalisierung in der beruflichen

Weiterbildung“ (KOPROF) ließen sich vor allem folgende Problembereiche identifizieren:

Preisdruck führt zu Innovationsblockade und Planungsunsicherheit

Die neuere Steuerungsphilosophie ist weniger auf eine langfristige Strukturpolitik als vielmehr auf eine kurzfristige Programm- oder Projektförderung ausgerichtet, die zu Diskontinuitäten und Unwägbarkeiten sowohl für die Nutzenden als auch für Bildungsanbieter führt (vgl. Haberzeth/Kulmus 2017, S. 331). Dies blockiert eher Innovationen bei den Weiterbildungsträgern, da diese kaum neue Maßnahmen erproben, denn dies wäre einerseits viel kostenaufwändiger, andererseits auch mit einem höheren Risiko der Nichtzulassung verknüpft. Für die Einrichtungen ist dies mit einer großen Planungsunsicherheit verbunden. So wissen sie bei den Gutscheinen nie, wie viele Berechtigte auf ihre Organisation zukommen. Die Einrichtungen behelfen sich hier mit einer Modularisierung von Maßnahmen und dem Zusammenlegen ähnlicher Module, vor allem aber mit einer flexibleren Personalpolitik. LeidträgerInnen dieser Planungsunsicherheit sind die pädagogisch Tätigen, weil es zu Überlastungen und auch unsicheren Beschäftigungsverhältnissen kommt. Nicht selten ist, dass pädagogische MitarbeiterInnen von einem Träger zum nächsten wandern:

„Das heißt, wir verlieren die Berufsvorbereitung, der Mitbewerber, der andere Träger, gewinnt die Berufsvorbereitung. Wir brauchen bestimmtes Personal nicht mehr, er braucht es, dann nehmen unsere Mitarbeiter die Köfferchen und wandern von links nach rechts. Und das ist die Folge des Ausschreibungsgeschäfts“ (Fall B-Fokusgruppe).

Die Folge davon ist eine mangelnde Kontinuität in der pädagogischen Arbeit, wodurch Teilnehmende es dann häufig mit wechselndem Personal zu tun haben. Für die Einrichtungen stellt es sich als große Herausforderung dar, zwischen ökonomischen Anforderungen, pädagogischer Qualität sowie sozialem Auftrag zu vermitteln:

*„Sie müssen ja auf die Wirtschaftlichkeit gucken, dass der Umsatz stimmt, dass die *[Falleinrichtung B]* am Leben bleibt. Und andererseits [...] hat*

man es ja hier einfach mit Menschen zu tun, mit ihren Anliegen. Wie kriegt man das in Balance?“ (Fall B-I 2)

Dabei wird das Gutscheinsystem weniger ruinös erlebt als das Maßnahmegeschäft, da der Aufwand durch die Konzepterstellung wie auch der Preisdruck größer sind und der Zuschlag häufig an das kostengünstigste Angebot geht. Für die Einrichtungen stellt sich dann die Aufgabe, trotz ungewissem Budget die Beschäftigten zu halten und ggf. für andere Tätigkeiten zu qualifizieren sowie ihnen auch bei Kostendruck noch ein angemessenes Gehalt zu zahlen:

„Der ökonomische Druck ist vor allem durch die öffentlichen Ausschreibungen gegeben. Es ist ja doch sehr, sehr viel, was über öffentliche Ausschreibungen vergeben wird und da hat man als Bildungsträger, der doch auf Qualität achtet, der (...) auch noch vernünftige Gehälter bezahlt, wirklich so ein bisschen das Dilemma, dass einerseits Qualität und gutes Personal kostet und andererseits aber eben andere billiger anbieten. Und da hat man halt in öffentlichen Ausschreibungen durchaus immer das Risiko, dass einer da ist, der auch ein schönes Konzept hat, Papier ist ja geduldig, und das eben billiger anbieten kann. Und dann kann es sein, dass man die Maßnahme nicht bekommt. Das muss man halt immer überlegen. Also das ist so ein wirkliches Abwägen, wie weit kann ich runter, was brauche ich unbedingt, wie ist meine Chance am Markt? Und das ist wirklich bei jeder Ausschreibung unterschiedlich“ (Fall B-I 8).

Die Weiterbildungsverantwortlichen sehen dabei das Ausschreibungsgeschäft sehr kritisch, „weil das ist für mich kein normales Produkt, wie ein Auto. Und Sie sehen ja selbst bei Bauleistung, Sie schreiben aus, geben es dem Billigsten, fährt das Ding an die Wand. Also ich finde das sehr sensibel, ich finde es ist gut, wenn die Leistung geprüft wird und es nicht über die Beziehungsebene geht. (...) Aber die Frage ist, ob man Leistung nicht nur pro forma auf dem Blatt Papier bewertet, sondern wirkliche Leistung bewertet“ (Fall B-I 6).

Die Einrichtungen haben dabei vielfältige Strategien entwickelt, um mit dem Preisdruck umzugehen. So

bemühen sie sich um einen intensiven Austausch mit den Arbeitsagenturen und Jobcentern, um z.B. gemeinsam nach Finanzierungsmöglichkeiten für innovative Projektideen zu suchen oder auch die notwendigen Bedarfe aus den Erfahrungen mit den KundInnen zurück zu spiegeln. Wichtig ist dabei auch ein intensiver Austausch mit anderen regionalen arbeits- und berufsbezogenen Einrichtungen wie Kammern oder Branchenverbänden. Dabei engagieren sich die Beschäftigten sowohl in eher nutzenorientierten Netzwerken (z.B. Bietergemeinschaften bei Ausschreibungen) als auch in inhaltlich pädagogisch begründeten Kooperationen (mit Hilfsorganisationen, Opferverein etc.) oder auch professionsorientierten Interessensgemeinschaften (z.B. dem Bildungsverband BBB).

Marktlogik befördert Deprofessionalisierung und Isomorphismus

Viele Maßnahmen, wie Profiling, Trainings- und Feststellungsmaßnahmen, werden auch dazu funktionalisiert, für die Arbeitsagentur eine Selektion der Leistungsberechtigten vorzunehmen (vgl. Reutter 2008, S. 213), was letztlich das pädagogische Verhältnis zwischen WeiterbildnerIn und Teilnehmenden untergräbt:

„Wenn ich jemanden habe, wo ich genau weiß, den können wir nicht vermitteln. Und dann rufe ich an beim Jobcenter und frage, ‚warum haben Sie mir den eigentlich geschickt?‘ ‚Jaja, wir wissen, dass der nicht vermittelbar ist, aber wir wollten den einfach mal zu Euch schicken, um zu sehen, ob der kommt, damit wir ihn gegebenenfalls sanktionieren können‘. Da sage ich mir ‚super‘“ (Fall B-Fokusgruppe).

Dies führt zu Rollenkonflikten und auch paradoxen Anforderungssituationen für die pädagogisch Tätigen, wenn z.B. ein Weiterbildungsteilnehmender eine längerfristige Unterstützung und Förderung benötigt, dies aber dem Ziel der Kostenersparnis durch schnelle Integration in den Arbeitsmarkt widerspricht. Dabei gilt lediglich die Employability als Ziel der Bedarfsträger, während die Teilnehmenden aufgrund ihrer psychischen Situation oftmals erst eine therapeutische Intervention benötigen, damit eine arbeitsorientierte Maßnahme überhaupt greifen kann:

„Bei uns landet der Rest. Der, der von den Agenturen oder Jobcentern selbst nicht mehr vermittelbar ist, der aber gerade noch so, laut gesetzlicher Definition, als arbeitsfähig gilt. Wir haben oft nicht den Eindruck, dass es so ist. (...) wir haben auch bedenkliches Sozialverhalten, wir haben Krankheitsbilder, Drogen, Alkohol, psychische Störungen, zum Teil durch lange Arbeitslosigkeit, aber auch durch Gewalterfahrungen und ähnliche Dinge, das sind eigentlich Therapiethemen. Wir sind aber keine Therapieeinrichtung. Dennoch gelten diese Menschen als arbeitsfähig, sonst wären sie uns nicht geschickt worden und wir müssen damit umgehen. Und das ist sicherlich das Anstrengende für unsere Mitarbeiter“ (Fall B-Fokusgruppe).

Dies setzt die Einrichtungen und die pädagogischen MitarbeiterInnen zusätzlich unter Druck, da sie auf der einen Seite sich den Teilnehmenden und ihren Bedürfnissen verpflichtet sehen, aber auf der anderen Seite aufgrund des Marktdruckes solche Teilnehmenden, die nicht vermittelbar sind, als ökonomisches Risiko für die Einrichtung betrachten. Denn wenn keine Eingliederung in den Arbeitsmarkt wahrscheinlich ist, verschlechtern sich die Vermittlungsquoten. D.h., jede Nichteingliederung kann sich negativ auf zukünftige Antragsverfahren auswirken, da der Wertungsbereich für die Einrichtung sich verschlechtert und zu einem sinkenden Wertungspunkt führt. Zusätzlich muss noch auf die Einhaltung der Qualitätsvorgaben und Dokumentationspflichten geachtet werden, was wiederum das pädagogische Verhältnis zu den Teilnehmenden stört. Dieses Beispiel verdeutlicht die Rollenkonflikte der pädagogisch Beschäftigten, die zwischen den Ansprüchen als PädagogIn, StaatsdienerIn und DienstleisterIn kontinuierlich vermitteln müssen.

Mit diesen Steuerungsprinzipien einer marktrationalen Orientierung der Weiterbildung sind „Tendenzen der De-Professionalisierung“ (Dewe 2005, S. 9) verknüpft, weil sich pädagogisch Tätige unter die Logiken der Verwaltung, des Markts, des Rechts oder anderer Professionen unterordnen müssen, was ihr professionelles Selbstverständnis in Frage stellt. So wird der professionelle Habitus, der sich durch Fall- und Wissensbezug, Kontingenz, Kommunikation, Verstehen und Empathie auszeichnet, durch regelbasierte, formalisierte Arbeitsroutinen

und Manuale ausgehöhlt. Denn durch starre Vorgaben der Maßnahmendurchführung und Qualitätssicherung werden die Entscheidungs- und Handlungsspielräume von Professionellen eingeengt und auch die Bedeutung dessen, was als „gute Arbeit“ gilt, verschoben. Die MitarbeiterInnen sehen hier auch eine große Spannungslage in ihrem Handeln, da sie einerseits die Teilnehmenden in Arbeit vermitteln müssen, diese aufgrund ihrer psychischen Voraussetzungen aber eine stärker pädagogische Betreuung und Begleitung bräuchten, die in den Maßnahmen gar nicht vorgesehen ist und aufgrund der hohen Dokumentationsarbeit auch nicht leistbar ist:

„Dass man einen ausführlichen Bericht schreibt ist selbstverständlich. Aber diesen ganzen Mist drum herum. Das ganze Thema Statistiken und Abrechnungen und diese unglaubliche Bürokratie, die sich in den letzten Jahren entwickelt hat, die ist wirklich nachteilig meiner Meinung nach. (...) Es ist ein Wahnsinnsaufwand, den wir betreiben müssen. Der uns die Zeit nimmt, mit dem Menschen zu arbeiten.“ (Fall B-I 4).

Problematisch werden die Vorgaben insb. bzgl. der Qualifikationsanforderungen der MitarbeiterInnen eingeschätzt. So wird häufig der Abschluss der Sozialpädagogik gefordert, obwohl die Beschäftigten als DozentInnen eingesetzt werden müssen und dann über keine didaktische Kompetenz und Zielgruppen-erfahrung verfügen. Das stellt die Einrichtungen vor mehrere Schwierigkeiten: Zum einen ist der Markt, wie sie sagen „leergefegt“, sprich man bekommt keine SozialpädagogInnen, die auch Erfahrung mit der Zielgruppe haben und unter den eher schlechten Beschäftigungs- und Gehaltsbedingungen arbeiten wollen. Zum anderen werden andere MitarbeiterInnen freigesetzt, die bisher die pädagogische Arbeit geleistet haben, aber nun aufgrund von Vorgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) nicht mehr zum Einsatz kommen dürfen und dann z.T. aufwändig nachqualifiziert werden müssen, obwohl sie inhaltlich das bereits abdecken können, ihnen aber nur die formale Qualifikation dazu fehlt. Diese starke Regelungsdichte der BA (siehe Dietsche 2018) konterkariert letztlich die bildungspolitische Diskussion um eine Anerkennung informell erworbener Kompetenzen im Weiterbildungsbereich, was scheinbar für die Kompetenzen der WeiterbildnerInnen selbst nicht zu gelten scheint.

Es zeigt sich, dass die pädagogische Autonomie und damit der Kern professionellen Handelns umso stärker eingeschränkt sind, „je stärker durch die Verknappung von Fördermitteln die ökonomische Abhängigkeit der Weiterbildungsanbieter vom Jobcenter wird“ (Hermeling 2017, S. 345). Durch die finanzielle Abhängigkeit entsteht zudem ein höherer Anpassungsdruck an die auf kosteneffizienter Weiterbildungsförderung beruhende Logik des öffentlichen Mittelgebers. Wie wir aus der neoinstitutionalistischen Forschung wissen, führt dies dazu, dass Organisationen, die mit ähnlichen Umweltbedingungen konfrontiert sind, sich angleichen, sprich in ihren organisationalen Strukturen und Entscheidungen homogener werden, dadurch aber auch ihr Innovationspotenzial einbüßen. Dieser Nivellierungsprozess wird als Isomorphismus bezeichnet und führt letztlich dazu, „dass Organisationen ihre Einzigartigkeit verlieren und einander ähnlich werden (können), wenn sie sich den Erwartungen und Vorstellungen der Umwelt entsprechend wandeln, um weiterhin Ressourcen und Legitimität zu erhalten“ (Jörges-Süß/Süß 2004, S. 317).

Wie wir in den Fallanalysen allerdings auch sehen konnten, versuchen die Einrichtungen den Deprofessionalisierungs- und Isomorphismustendenzen durch vielfältige Strategien zu begegnen. So sind sich viele WeiterbildnerInnen ihrer polyprofessionellen Rolle und der darin eingelagerten Widersprüche bewusst und versuchen die ökonomischen, bürokratischen und pädagogischen Aufgaben miteinander auszubalancieren. Unterstützung erhalten sie von Trägern und Vorgesetzten dadurch, dass ihnen möglichst viel Handlungsspielraum innerhalb ihrer Tätigkeiten eingeräumt wird, sie auf die hybriden Anforderungsstrukturen durch ein vielfältiges Weiterbildungsangebot vorbereitet werden und sie eine starke kollegiale Unterstützung in der Einrichtung, der Dachorganisation oder auch in einrichtungsübergreifenden Netzwerken erfahren.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die berufliche Weiterbildung im Feld der Arbeitsmarktdienstleistungen wesentlich der bildungspolitischen und ökonomischen Steuerungslogik unterliegt, die auf Weiterbildungsanbieter einen immensen Druck ausübt (vgl. Rosendahl 2017, S. 318). Es wundert nicht, dass in diesem Feld im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern das Geschäftsklima der Einrichtungen

schlechter ist (vgl. Ambos/Koscheck/Martin 2016, S. 6). Zwar arbeiten diese Anbieter stärker mit angestellten Mitarbeitenden statt mit Honorarkräften als andere Weiterbildungsbereiche, aber diese Mitarbeitenden sind fast zur Hälfte mit befristeten Verträgen angestellt (vgl. Ambos/Koscheck/Martin 2015, S. 8f.). Sowohl das Bildungsgutscheinprinzip aufgrund seiner Nicht-Planbarkeit der Einnahmen wie auch das Ausschreibungsgeschäft führen letztlich zu einer höheren Beschäftigungsunsicherheit des Personals, die einer Organisations- und Professionsentwicklung entgegenstehen.

Es lohnt hier ein Blick in die Vergabepraxis in Österreich. Hier werden die Arbeitsmarktdienstleistungen durch den Arbeitsmarktservice (AMS) koordiniert, der damit die gesamte Arbeitsmarktpolitik koordiniert und diese nicht wie in Deutschland in unterschiedliche Rechtskreise unterteilt. Dies sichert eine gewisse Kontinuität der Unterstützung von Arbeitslosen und ein Ineinandergreifen von Weiterbildungsmaßnahmen. Auch wenn beim AMS ebenso marktliche Vergabestrategien zum Zuge kommen, so zeigt sich hier – zumindest aus einer Außenansicht – eine stärkere Gewichtung auf pädagogische Qualitätskriterien wie Planungs- und Durchführungsqualität und eine breitere Berücksichtigung von Erfolgskriterien, die neben den Arbeitsmarkterfolg auch auf den Maßnahmeerfolg, Zufriedenheits- und Teilnahmeerfolg sowie den Praxiserfolg setzen und damit pädagogisch professionellen Qualitätskriterien eine höhere Bedeutung zukommen lassen als ökonomischen Kriterien wie dem Preis.

Der Sozialwissenschaftler Stefan Sell führt in seinem Exkurs zur „Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen in Österreich als Beispiel für eine stärker Qualitätskriterien berücksichtigende Vorgehensweise“ (2015) aus, dass verglichen mit Deutschland auch die Zuschlagskriterien, wie z.B. die Qualität des eingesetzten Lehr- und Betreuungspersonals, die konzeptbezogene Qualität (Didaktik, Methodik, Organisationsform), Gleichstellungsorientierung (gleichstellungsfördernde Maßnahmen, Ausgewogenheit der Geschlechter bei den TrainerInnen), die Berufserfahrung der Beschäftigten – die höher als

der formale Bildungsabschluss bewertet wird –, die Entlohnung der Beschäftigten nach dem allgemeingültigen Kollektivvertrag für private Bildungseinrichtungen sowie eine vergleichbare Entlohnung der eingesetzten HonorarDozentInnen eine größere Rolle spielen. So werde Sell zufolge bei Niedrigpreisangeboten auch eine Tiefenprüfung durchgeführt. Sollte sich herausstellen, dass Tariflöhne, Honorare und sonstige Kosten daraus nicht finanziert werden können, werden in Österreich die Wettbewerber aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen (vgl. Sell 2015, S. 27f.). Mit dieser Regelung wird auch sichergestellt, so Sell weiter, dass die Rahmenbedingungen überhaupt professionelles Arbeiten möglich machen, dazu kommt auch, dass selbständige TrainerInnen in Österreich nur dann legal sind, wenn sie den Teil des Kurses, den sie unterrichten, auch selber konzipiert haben und die Urheberrechte an dem (Teil-)Konzept halten (vgl. ebd., S. 24).

Ein Vergleich der beiden Länder mit Daten aus einer AMS-Studie aus dem Jahr 2014 zeigt auch, dass in Österreich prozentual mehr längerfristige und damit teurere Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden, während in Deutschland im Zuge der Hartz-Reformen vor allem kurze und günstige Trainings an Bedeutung gewannen (vgl. AMS 2014, S. 74). Gleichwohl scheinen zukünftig auch im AMS Algorithmen in der Vergabepraxis zum Einsatz zu kommen. Mittels künstlicher Intelligenz (KI) würde eine Einstufung von Arbeitslosen vorgenommen werden, die aber auch zu einer Diskriminierung und ungerechtfertigten Benachteiligung bestimmter Gruppen führen könne, so die Kritik (vgl. Czák 2019)

Ohne an dieser Stelle tiefer auf länderspezifische Unterschiede eingehen zu können, zeigt sich, dass es Möglichkeiten gibt, das System der Arbeitsmarktdienstleistungen in Deutschland so zu gestalten, dass es stärker professionellen und somit auch pädagogischen Ansprüchen gerecht würde³, wobei für beide Länder gilt, die Kategorisierung von Arbeitssuchenden nicht in die alleinige Verantwortung von KI-Systemen zu geben, sondern in die Hände von professionell pädagogisch geschultem Weiterbildungspersonal.

³ Eine kritische Sicht auf die Situation in Österreich liefert ein AMS report aus dem Jahr 2001. Nachzulesen unter: <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMSreport24.pdf>; Anm.d.Red.

Wie müsste sich der Arbeitsdienstleistungsmarkt reformieren?

Weiterbildungseinrichtungen, die sich vor allem im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen engagieren, sind in ein Konglomerat aus Bildungs-, Sozial-, Migrations- und Arbeitsmarktpolitik verstrickt. Die Heterogenität der Weiterbildung und des Weiterbildungspersonals ist somit ein Spiegel dieser heterogenen politischen Funktionalisierung und Steuerungsambitionen und ihrer ökonomisch orientierten Strukturen. Diese ließe sich nur dann auflösen, wenn es eine Koordination und Kohärenz bildungspolitischer Maßnahmen gäbe, die auch den Bildungsansprüchen der Weiterbildungsanbieter und ihrer Teilnehmenden Rechnung trüge.

Alternative Vergabepaxen entwickeln

Dabei wäre es für die Weiterbildungseinrichtungen und ihrem Personal wichtig, dass die politische Logik der Verantwortungsabgabe überdacht würde, indem z.B. die Arbeitsmarktdienstleistungen trotz Vermarktlichung in einer für die Organisationen qualitätsfördernden Weise vergeben werden. Das kann z.B. dadurch erfolgen, dass man mehr alternative Vergabepaxen verfolgt, durch z.B. freihändige Vergabe, Teilnahmewettbewerb oder das Verhandlungsverfahren. Dies gilt vor allem bei Maßnahmen, die nicht abschließend beschreibbar sind, weil sie innovative Elemente enthalten. Auch der Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (2018, S. 103) fordert, mehr Vergabeformen des wettbewerblichen Dialogs bzw. der Innovationspartnerschaft zu erproben. Ebenso könnte der Verwaltungsaufwand durch z.B. Präqualifizierungsverfahren vermindert werden. Weiterhin sollten die anbieterbezogenen und pädagogischen Qualitätskriterien noch stärkere Berücksichtigung bei der Auswahl der Maßnahmen erfahren (ähnlich wie beim AMS in Österreich).

Die Bundesanstalt für Arbeit hat nun 2019 begonnen, das neue Vergaberecht und damit die Möglichkeit zur „Beurteilung der Vertragsausführung“ neben den bereits herangezogenen Eingliederungs- und Abbruchquoten in die Vergabe wertungsrelevant mit einzubeziehen (siehe dazu Bundesagentur für

Arbeit 2017). Allerdings gilt dies bisher nur für Maßnahmen zur Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen⁴. Diese Praxis müsste somit auf die Vergabe aller Arbeitsmarktdienstleistungen ausgeweitet werden.

Indikatoren sozialer Teilhabe berücksichtigen

Ein wichtiger Aspekt, der ebenso die Professionalisierung in diesem Feld stärken würde, wäre auch, „Gelingens-Indikatoren“ im Sinne sozialer Teilhabe (vgl. Rosendahl 2018) seitens der pädagogischen Fachkräfte definieren zu lassen, die in individuellen Eingliederungsvereinbarungen, Förderplänen usw. als Zielmaßstab Verwendung finden könnten. Das hieße auch, die bisherigen Indikatoren, wie Verbleibs- und Eingliederungsquote, die eher der Legitimationsbeschaffung staatlicher Förderung dienen, zu überdenken bzw. zu erweitern. Denn die Entwicklung des/der Einzelnen ist multidimensional und u.a. abhängig von individuellen Voraussetzungen und Entwicklungsveränderungen sowie spezifischen Bedingungen seiner/ihrer Entwicklungs-Umwelt. Eine Anpassung der Indikatoren sollte auch deshalb vorgenommen werden, da dies aktuellen Neuerungen im SGB II und III, die auf eine stärkere soziale Teilhabe ausgerichtet sind (§ 81 „Teilhabe-chancengesetz“ im SGB II und § 447 „Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung“ im SGB III), entsprechen würde.

In Österreich zeigt sich, dass das AMS sehr viel mehr Wert darauf legt, die Teilnehmenden auch nachhaltig und integrationsorientiert zu qualifizieren, indem nicht nur der Arbeitsmarkterfolg geprüft wird, sondern ebenso der Maßnahmeerfolg, der Zufriedenheits- und Teilnahmeerfolg sowie der Praxiserfolg maßnahmenbegleitend evaluiert werden (vgl. Sell 2015, S. 21).

Finanzielle Mittel für Organisations- und Personalentwicklung einplanen

Zudem müsste bei der Vergabe auch mitberücksichtigt werden, was die Einrichtung selbst für die Professionalisierung ihrer Beschäftigten wie auch die eigene Organisationsentwicklung leistet, und

⁴ Nachzulesen unter: <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitsmarkt/uebergreifende-informationen>

man müsste hier ebenso innovative Strukturen anerkennen und entsprechend fördern. Dies würde aber auch bedeuten, die Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung nicht mehr nur als „Lieferanten“ zu behandeln, sondern als Koproduzenten sozialer Dienstleistungen und Bildungsprozesse, die rechtlich und finanziell von politischer Seite gefördert würden und denen professionelles Handeln und damit eine gewisse Autonomie in Handlungs- und Entscheidungsprozessen zuerkannt würde.

Branchentarifvertrag einführen

Für die Professionalisierung bedeutsam ist darüber hinaus auch die Gehaltsentwicklung in diesem Feld (siehe Kohsiek 2018). Mit Beginn des Jahres 2018 muss für alle Arbeitsmarktdienstleistungen, die die Bundesanstalt für Arbeit per Ausschreibung vergibt, der Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildungsbranche gezahlt werden. Dennoch sollte sich die Weiterbildung nicht an einem Mindestlohniveau orientieren. Daher braucht es dringend einen Branchentarifvertrag, um die Gehaltsdiskrepanzen zwischen privat und öffentlich finanzierter Weiterbildung zu minimieren, werden doch in beiden Bereichen gut ausgebildetes Personal und Ressourcen zur Professionalisierung gebraucht. Wichtig zu berücksichtigen wären dabei neben dem Einkommen auch die Beschäftigungsstabilität (festangestellt oder befristet bzw. auf Honorarbasis tätig), die Beschäftigungsfähigkeit (gewährleistet durch eigene Weiterbildung) und die soziale Sicherung. Dies gilt vor allem für die Vielzahl an eingesetzten Honorarkräften in der beruflichen Weiterbildung, deren prekäre Beschäftigungslage eine umfangreiche Professionalisierung eher behindert (vgl. Elias 2018, S. 199).

Bürokratie abbauen und pädagogische Professionalität anerkennen sowie legitimieren

Um Qualität und Professionalisierung in den Weiterbildungseinrichtungen zu fördern und zu gewährleisten, müsste das politische Interesse sich weniger auf die Entwicklung weiterer formaler Rechts- und Zertifizierungsbestimmungen richten, was nur zu einer noch größeren Bürokratisierung und Zunahme der Verwaltungstätigkeiten der pädagogischen MitarbeiterInnen führt. Vielmehr müsste die pädagogische Professionalität ebenso anerkannt werden, wie die eines Juristen oder einer Medizinerin und entsprechend mit klarem Mandat und einer abgesicherten Lizenz ausgestattet sein (siehe Nittel 2018). Erst dadurch würde ein autonomes und fallbezogenes Handeln ermöglicht. Die Bemühungen im Bereich der Erwachsenenbildung/Weiterbildung um eine stärkere Professionalisierung durch Anerkennung und Zertifizierung pädagogischer Kompetenzen verknüpft mit einer Weiterbildungspflicht kann hierzu einen Beitrag leisten (siehe das Kompetenzmodell GRETA, Bosche 2018). Wichtig wäre dabei auch, dass sich unter den WeiterbildnerInnen selbst, trotz der Heterogenität ihrer Tätigkeitsfelder, Beschäftigungsstrukturen und Qualifizierungswege, eine stärkere berufskulturelle Solidarität entwickelt (vgl. Gieseke 2018, S. 70). Voraussetzung dafür wäre ein Engagement in Berufsverbänden und trägerübergreifenden Interessensvertretungen, um auch stärker politisch Einfluss nehmen zu können. Es bleibt eine große Herausforderung für die Weiterbildungsbranche und ein Anspruch an die Bildungspolitik, die arbeitsmarktorientierte Erwachsenenbildung trotz zunehmender „Marketization“ pädagogisch sinnvoll und professionell weiterzuentwickeln.

Literatur

Ambos, Ingrid/Koscheck, Stefan/Martin, Andreas (2015): Personalgewinnung von Weiterbildungsanbietern. Ergebnisse der wbmonitor Umfrage 2014. Bonn. Online im Internet: <https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/7599> [Stand: 2019-09-04].

Ambos, Ingrid/Koscheck, Stefan/Martin, Andreas (2016): Öffentliche Weiterbildungsförderung von Teilnehmenden. Ergebnisse der wbmonitor Umfrage 2015. Bonn. Online im Internet: https://wbmonitor.bibb.de/downloads/Ergebnisse_20160405.pdf [Stand: 2019-09-04].

- AMS – Arbeitsmarktservice Österreich (Hrsg.) (2014):** Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland. Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich. Endbericht Wien. Online im Internet: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS_akt_pass_AT_DE_13032014-ENDBERICHT_und_Deckblatt.pdf [Stand: 2019-09-04].
- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.) (2018):** Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik. (= Hans-Böckler-Stiftung. Study 374). Düsseldorf Online im Internet: https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_374.pdf [Stand: 2019-09-04].
- BIBB/DIE – Bundesinstitut für Berufsbildung/Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz Zentrum für Lebenslanges Lernen: (2015):** Hochgerechnete und gewichtete Grundauszählung wbmonitor 2015. Bonn. Online im Internet: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a22_wbmonitor_umfrage_2015_grundauszaehlung_gewichtet.pdf [Stand: 2019-09-04].
- Bosche, Brigitte (2018):** Kompetenzmodell GRETA. BMBF Projektergebnisse zum Anerkennungsverfahren / Statements. In: *Erwachsenenbildung. Vierteljahrszeitschrift für Theorie und Praxis* 64(3), S. 116-118.
- Bundesagentur für Arbeit (2017):** Träger- und Lieferantenmanagement AMDL – Wo stehen wir? Online im Internet: <https://jugendsozialarbeit.news/wp-content/uploads/2018/01/Lieferantenmanagement.pdf> [Stand: 2019-09-04].
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Berufsbildungswerke e. V. (Hrsg.) (2017):** Handreichung zur erfolgreichen Teilnahme von Berufsbildungswerken an Ausschreibungen der Bundesagentur für Arbeit. Berlin. Online im Internet: https://www.f-bb.de/fileadmin/PAUA_Materialien/4_PAUA__Ausschreibungsmanagement-min.pdf [Stand: 2019-09-04].
- Czák, Andreas (2019):** epicenter.works veröffentlicht das genauere AMS Modell zur Arbeitsmarktchancenberechnung von Arbeitslosen (AMS-Algorithmus). Online im Internet: <https://epicenter.works/content/epicenterworks-veroeffentlicht-details-zum-ams-algorithmus> [Stand: 2019-09-27].
- Dewe, Bernd (2005):** Der Professionalitätsanspruch der Weiterbildung im Spannungsfeld zwischen Managerialismus, evidenzbasierter Praxis und Teilnehmerverpflichtung. In: *REPORT. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung* (28) 4/2005, S. 9-18. Online im Internet: <https://www.die-bonn.de/id/3282/about/html> [Stand: 2019-09-04].
- Dietsche, Barbara (2018):** Relationierungen von Verwaltung und Pädagogik in Weiterbildungseinrichtungen: Die Bedeutung der Regelungsdichte im Bereich der Arbeitsförderung. In: Feld, Tim C./Lauber-Pohle, Sabine (Hrsg.): *Organisation und Profession*. Wiesbaden: Springer VS, S. 235-258.
- Dobischat, Rolf (2004):** Förderung der beruflichen Weiterbildung – Konsequenzen aus der „Hartz-Reform“. In: *WSI Mitteilungen* 4/2004, S. 199-205.
- Elias, Arne (2018):** Prekäre Beschäftigung in der Weiterbildung? Objektive und subjektive Bewertung der Beschäftigungsbedingungen von hauptberuflichen Weiterbildnern. In: Dobischat, Rolf/Elias, Arne/Rosendahl, Anna (Hrsg.): *Das Personal in der Weiterbildung: Im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität*. Wiesbaden: Springer VS, S. 185-203.
- Gieseke, Wiltrud (2018):** Professionalisierung der Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Historische Prozesse und strukturelle Herausforderung der Gegenwart. In: Dobischat, Rolf/Elias, Arne/Rosendahl, Anna (Hrsg.): *Das Personal in der Weiterbildung: Im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität*. Wiesbaden: Springer VS, S. 57-77.
- Greer, Ian/Breidahl, Karen N./Knuth, Matthias/Larsen, Flemming (2017):** *The Marketization of Employment Services: The Dilemmas of Europe's Work-first Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Haberzeth, Erik/Kulmus, Claudia (2017):** Königsweg Weiterbildungsgutscheine? Kritische Analyse eines sich verbreitenden Instruments staatlicher Weiterbildungsfinanzierung. In: Bolder, Axel/Bremer, Helmut/Epping, Rudolf (Hrsg.): *Bildung für Arbeit unter neuer Steuerung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 325-340.
- Hermeling, Susanne (2017):** „Dann bist du wieder ein Jahr älter und hast immer noch nichts erreicht.“ – Die Förderung beruflicher Weiterbildung im Hartz-IV-System. In: Bolder, Axel/Bremer, Helmut/Epping, Rudolf (Hrsg.): *Bildung für Arbeit unter neuer Steuerung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 341-363.
- Jörges-Süß, Katharina/Süß, Stefan (2004):** Neo-Institutionalistische Ansätze der Organisationstheorie. In: *Das Wirtschaftsstudium* 33, 3/2004, S. 316-318. Online im Internet: <https://www.uni-due.de/apo/Neo.pdf> [Stand: 2019-09-04].
- Käpplinger, Bernd (2013):** Weiterbildungsgutscheine wirken – jedoch anders als erwartet. In: *DIE Aktuell*. Online im Internet: <https://www.die-bonn.de/id/11100/about/html> [Stand: 2019-09-04].
- Knuth, Matthias (2018):** Vermarktlichung von AMDL als Legitimationsbeschaffung. In: Dobischat, Rolf/Elias, Arne/Rosendahl, Anna (Hrsg.): *Das Personal in der Weiterbildung: Im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität*. Wiesbaden: Springer VS, S. 345-376.
- Kohsiek, Roland (2018):** Die Branche Weiterbildung: Entgeltentwicklung und tarifpolitische Perspektiven. In: Dobischat, Rolf/Elias, Arne/Rosendahl, Anna (Hrsg.): *Das Personal in der Weiterbildung: Im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität*. Wiesbaden: Springer VS, S. 477-495

- Kruppe, Thomas (2008):** Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen. IAB-Discussion Paper 17/2008. Online im Internet: <http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp1708.pdf> [Stand: 2019-09-04].
- Nittel, Dieter (2018):** Professionalisierung der Erwachsenenbildung: Die Grenzen eines ambitionierten Projekts. In: Dobischat, Rolf/ Elias, Arne/Rosendahl, Anna (Hrsg.): Das Personal in der Weiterbildung: Im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität. Wiesbaden: Springer VS, S. 21-55.
- Rasmussen, Palle/Larson, Annie/Cort, Pia (2019):** The vocational turn of adult education in Denmark – an analysis of adult education policy from the late 1990s. In: International Journal of Lifelong Education, Vol. 38 (2019), Issue 3, S. 254-267.
- Reutter, Gerhard (2008):** Vom wohlfahrtsstaatlichen Paradigma zum Marktparadigma – aufgezeigt am Wandel der Steuerungsformen der BA. In: Hartz, Stefanie/Schrader, Josef (Hrsg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 197-216.
- Rosendahl, Anna (2017):** Handeln in Unsicherheit. Auswirkungen der Hartz-Reformen auf die Akteure der SGB-III-geförderten beruflichen Weiterbildung. In: Bolder, Axel/Bremer, Helmut/Epping, Rudolf (Hrsg.): Bildung für Arbeit unter neuer Steuerung. Wiesbaden: Springer VS, S. 301-324.
- Rosendahl, Anna (2018):** Maßnahmensteuerung in der beruflichen Weiterbildung und (De)Professionalisierung (= unveröff. Vortrag bei der GEW Herbstakademie am 05.10.2018 in Gießen im Rahmen des Forums 6).
- Sell, Stefan (2015):** Expertise. In: GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hrsg.): Vorschläge zu Qualitätskriterien als Kernbestandteil der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen. Remagen, S. 7-26. Online im Internet: https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Berufliche_Bildung/Qualitaetskriterien_bei_Vergabe_von_Arbeitsmarktdienstleistungen_Gutachten_2015_web.pdf [Stand: 2019-09-04].

Weiterführende Links

- Bag arbeit – Reforminitiative der bag arbeit zu neuen Vergabeverfahren für Arbeitsmarktdienstleistungen:**
http://www.bagarbeit.de/data/Positionen/310810_Reforminitiative_Vergabeverfahren.pdf
- Bundesministerium für Bildung und Forschung – Was ist die Bildungsprämie:** <https://www.bildungspraemie.info>
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung vom 2. April 2012:** <https://www.gesetze-im-internet.de/azav/BJNR050400012.html>
- Bundeszentrale für politische Bildung – Dossier Arbeitsmarktpolitik – berufliche Bildung:**
<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/164752/berufliche-weiterbildung?p=0>



Foto: Marc Benseler,
PH Ludwigsburg

Prof. in Dr. in Ingeborg Schübler

schuessler@ph-ludwigsburg.de
<http://www.ph-ludwigsburg.de/6643.html>
+49 (0)7141-140304

Ingeborg Schübler ist Professorin für Erwachsenenbildung und Bildungsmanagement an der PH Ludwigsburg. Nach einem Lehramts- und Diplompädagogikstudium an der Goethe-Universität Frankfurt promovierte und habilitierte sie an der TU Kaiserslautern. Es folgte eine Tätigkeit als Senior Researcher am Deutschen Institut für Erwachsenenbildung, die sie auch extern bis 2012 innehatte. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Didaktik und Methodik der Erwachsenenbildung/ Weiterbildung, empirischen Lehr-Lernforschung, Lernkulturentwicklung, Professionsforschung und dem Thema Achtsamkeit in der Pädagogik.

On the Control Logic of Labour Market-oriented Adult Education

Impact on the professionalization of educational staff
and their employment conditions

Abstract

This article investigates the situation of institutions providing professional development in Germany that are heavily dependent on business from labour market services. Using the example of the „voucher and tender business“, it describes the control logic of labour market-oriented adult education and investigates how institutions and those employed in education handle these challenges and what innovation and professionalization strategies they have developed to do so. For each tender, it is necessary to reconsider: How much more can I lower my price as a provider? How can I retain good employees? How can we continue to develop our institution and staff in order to survive on the market as well as to organize educational work professionally and innovatively? To illustrate her analysis, the author provides a glimpse into the perspective of institutions that provide professional development. Her conclusions are sobering: The pressure to lower prices results in blocked innovation and uncertainty in planning; market logic promotes deprofessionalization and isomorphism. The conclusion provides a critical outlook of how the basic conditions must change in order to improve the employment and professionalization conditions of professional development providers in this field. (Ed.)