

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ingo Richter

Die Qualität beruflicher Weiterbildung

24. Jg./1991

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heißbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Die Qualität beruflicher Weiterbildung

Rechtliche Steuerungsmöglichkeiten nach dem Arbeitsförderungsgesetz

Ingo Richter, Hamburg*

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um die Qualität von Bildungsprozessen zu gewährleisten, z. B. durch die staatliche Leitung, wie im deutschen Schulwesen, oder durch den Markt, wie im Pressewesen, – wenn man die Presse einmal als Bildungsträger versteht. Aber es gibt auch Zwischenmodelle, z. B. die Qualitätssicherung durch Professionalisierung, wie in der deutschen Universität oder in der Handwerksausbildung, oder durch Selbstverwaltung, wie in der akademischen oder der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Doch alle Modelle der Qualitätssicherung haben spezifische Probleme und Schwächen.

Für die Qualitätssicherung durch die Bundesanstalt für Arbeit in der beruflichen Weiterbildung nach dem AFG gelten die folgenden Grundsätze:

1. „Die Bundesanstalt für Arbeit kann gebundene Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 AFG vorsehen, wenn dies aus Qualitätsgründen der Weiterbildung sinnvoll erscheint; sie muß solche Maßnahmen vorsehen, wenn dies aus Qualitätsgründen erforderlich ist.“
2. „Bei freien Maßnahmen ist die Qualitätssicherung nur mittelbar über die Versagung der Förderung durch die Bundesanstalt oder über vertragliche Ansprüche der Teilnehmer möglich.“
3. „Bei Auftragsmaßnahmen kann die Bundesanstalt für Arbeit die Qualität der Weiterbildung sichern, indem sie durch Ausschreibung, Auswahl und Aufsicht ihre Anforderungen durchsetzt; sie muß dabei nur den Sachzusammenhang und das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten.“
4. „Eine Qualitätssicherung der beruflichen Fortbildung und Umschulung nach dem AFG wird durch eine Maßnahmeevaluation zur Verifikation der Eignungsprognose nach § 34 Abs. 1 Nr. 1 ermöglicht; sie ist jedoch nur bei Auftragsmaßnahmen nach § 4 a Abs. 3 A FuU möglich, nicht aber bei freien Maßnahmen, bei denen zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Trägern keinerlei Rechtsverhältnis besteht.“

Es liegt nahe, über die Verbesserung der rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten in der beruflichen Weiterbildung nach dem AFG nachzudenken und Vorschläge hierzu zu entwickeln.

Gliederung

- 1 Leitung oder Markt
- 2 Zwischen Leitung und Markt
 - 2.1 Subventionierung
 - 2.2 Professionalisierung
 - 2.3 Selbstverwaltung
 - 2.4 Vertrag
- 3 Qualitätssicherung der beruflichen Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz
 - 3.1 Freie Maßnahmen
 - 3.2 Auftragsmaßnahmen
 - 3.3 Qualitätssicherungsmaßstäbe
- 4 Zur Verbesserung der rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten

Geschäftswissenschaft ein Weiterbildungsangebot: Der Lehrplan ist literarisch-künstlerisch orientiert, es geht um Kolonialwaren, um Kaffee und Kakao; ein Sprachlabor ist nicht vorhanden; das Lehr- oder Übungsbuch wird nicht

benutzt; der Dozent hat eine schlechte Aussprache; Übungsarbeiten läßt er nicht schreiben – Es gibt zweifellos zahlreiche vorzügliche Weiterbildungsangebote, es gibt möglicherweise auch ganz schlechte Weiterbildungsangebote, und es gibt ganz sicher Weiterbildungsangebote mit diesen oder jenen Mängeln, seien es nun *Funktionsmängel*, *Sachmängel* oder *Personalmängel* wie es die obigen Beispiele nahelegen.

Nun könnte man sagen, wer solche Kurse besucht, hat selber schuld – schließlich gibt es keine Weiterbildungspflicht, wie es eine Schulpflicht gibt, und gibt es kein staatlich garantiertes Berechtigungswesen wie im Hochschulbereich. Und dennoch kann es uns, kann es der Öffentlichkeit, kann es dem Staat nicht gleichgültig sein, was in der beruflichen Weiterbildung geschieht:

1. Der Staat übernimmt in den westlichen Industrieländern eine *Qualifikationsvorsorge*, d. h. er gewährleistet, daß in der Gesellschaft diejenigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Einstellungen vorhanden sind, die politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich erforderlich oder jedenfalls erwünscht sind¹. Wenn die Qualifikationsvorsorge aber eine staatliche Aufgabe ist, dann trägt der Staat auch eine Verantwortung für die Qualität der Qualifikation, z. B. in der beruflichen Weiterbildung.

2. Der Staat *organisiert und/oder finanziert* den Qualifikationserwerb auch jenseits der Allgemeinbildung und der beruflichen Erstausbildung, sei es durch die öffentlichen Einrichtungen wie die Volkshochschulen, sei es durch die Subventionierung der freien Träger wie z. B. der Kirchen oder der Gewerkschaften oder sei es durch die Steuer wie

* Prof. Dr. Ingo Richter ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg (Fachbereich Rechtswissenschaft II). Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ Politisch ist dies unumstritten, wenn auch das Ausmaß dieser staatlichen Qualifikationsvorsorge im einzelnen umstritten sein mag; juristisch wird diese Aufgabe durch die sog. Sozialstaatsklausel der Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG gerechtfertigt, z. B. BVerfGE 75, 40 – Privatschulsubventionierung.

im Fall der betrieblichen Weiterbildung; die staatliche Organisation und Finanzierung steht aber unter dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit².

3. Der Staat ist aber nicht nur für die Qualifikationsvorsorge in der Gesellschaft verantwortlich und er muß nicht nur auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Haushaltswirtschaft achten, sondern der Staat übernimmt auch Aufgaben des *Verbraucherschutzes*, d. h. er gewährleistet, daß – soweit er die Bildungsangebote nicht selber organisiert oder finanziert – eine marktwirtschaftliche Organisationsform sich nicht zu Lasten der Abnehmer der Bildungsangebote auswirkt³.

1 Leitung oder Markt

Die Qualität der Bildung kann durch zwei ganz unterschiedliche Organisationsformen gewährleistet werden, nämlich

1. durch die *staatliche Leitung* oder
2. durch den *autonomen Markt*.

Im ersten Fall sichert der Staat die öffentlichen Qualifikationsinteressen selber; im zweiten Fall vertraut er auf die qualifikationssichernden Kräfte der Selbststeuerung.

Das Schulwesen wird nach dem Modell staatlicher Leitung organisiert⁴. Das Gesetz bestimmt Ziele und Inhalte, die durch Regierung und Schulverwaltung in „Lehrplänen“ konkretisiert werden: die Schulverwaltung wählt die Schulbücher und sonstigen Materialien aus; die Lehrer sind Beamte, die in einer hierarchischen Organisation weisungsgebunden arbeiten, – so jedenfalls das Modell, mag auch

die Wirklichkeit anders aussehen⁵. Die Funktionalität der Qualifizierung wird in diesem Modell durch die Lehrpläne gesichert; die Eignung der Medien und Materialien wird durch die Schulverwaltung und Schulleitung gewährleistet; der Qualitätssicherung des Personals dienen die Zugangsvoraussetzungen für den Lehrerberuf, die Fortbildung sowie Schulaufsicht und Disziplinarverfahren. Doch dem Leitungsmodell werden systematische Defizite nachgesagt. Eignet es sich wirklich zur Gewährleistung der Qualität von Bildungsprozessen? Es ist zweifelhaft, ob „Lehrpläne“ die Funktionalität der Ausbildung sichern können, und es ist zweifelhaft, ob die „Lehrpläne“ die Schule, d. h. den Unterricht in der Klasse überhaupt erreichen⁶. Die Schulaufsicht ist – allen Klagen der Lehrer zum Trotz – weit davon entfernt, die Lehrer wirklich kontrollieren zu können⁷. Das Leitungsmodell mag in der Theorie dazu geeignet sein, die Qualität der Bildungsprozesse zu gewährleisten, in der Praxis spricht viel dafür, daß die Qualität der Ausbildung eher auf der Professionalität der Lehrer als auf der Leitung durch die Schulverwaltung beruht. Bürokratische Organisationsmodelle eignen sich wenig zur Gewährleistung der Qualität von Bildungsprozessen.

Dem Marktmodell folgt z. B. das Pressewesen, um ein Beispiel zu wählen, das zwar dem organisierten Bildungswesen fern steht, das jedoch für die Vermittlung von Kenntnissen und die Bildung von Einstellungen eine Bedeutung besitzt, die der des organisierten Bildungswesens nicht nachsteht. Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 5 Abs. 1 die Pressefreiheit, und das heißt u. a. die Gründungs- und Unternehmensfreiheit, die Informations- und Gestaltungsfreiheit, die Vertriebs- und Preisgestaltungsfreiheit. Die Pressefreiheit ist heute nicht nur die Freiheit der Berichterstattung, sondern insbesondere die Gewährleistung einer marktwirtschaftlichen Organisation des Pressewesens⁸. Eine staatliche Gewährleistung der Qualität der Presse ist nicht nur nicht vorgesehen, sondern sie wäre verfassungswidrig. Art. 5 Abs. 1 GG untersagt ausdrücklich die (Vor)Zensur. Ebenso scheidet eine Privilegierung qualitativ wertvoller Presseorgane aus, z. B. durch Subventionierung; an den Beruf des Journalisten dürfen keine Eignungsanforderungen gestellt werden; eine (nachträgliche) Sanktionierung findet nur im Falle strafrechtlicher Verstöße statt, aus Gründen mangelhafter Berichterstattung ist sie jedenfalls ausgeschlossen. Der Staat ist – wie in der Marktwirtschaft im allgemeinen – auf den Einsatz marktconformer Mittel beschränkt; er gewährleistet die Funktionsbedingungen des Marktes, z. B. durch die Fusionskontrolle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Ein Auftreten des Staates am Markt als Anbieter, z. B. durch die Herausgabe qualitativ hochwertiger Zeitungen, wäre im außenpluralistischen Modell der Bundesrepublik systemwidrig und deshalb unter den Bedingungen eines funktionierenden Marktes auch verfassungswidrig⁹. Die Qualität der Presse folgt der Qualität der Nachfrage: eine staatliche Qualitätsvorsorge ist ausgeschlossen. Der Staat vertraut vielmehr darauf, daß der Markt selber für Qualität sorgt. Eine Analyse der Presse zeigt, daß der Markt in Wirklichkeit alles bietet, neben hochwertigen teuren Produkten für die führenden Schichten inhaltsarme billige Blätter für den Massenkonsum. Die Entsprechung von Angebot und Nachfrage ist nun durchaus marktsystemkonform, gäbe es nicht auch hier systematische Defizite, die die Kritiker immer wieder beschäftigt haben, so die Gefahr der Monopolbildung, die Begrenzung des Angebotes außerhalb der Metropolen, die Abhängigkeit von den Werbeeinnahmen, die Informationsdefizite

² Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gilt nach § 7 Bundeshaushaltsordnung für die Ausgaben des Bundes wie in gleicher Weise auch für die Ausgaben anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften; nach § 65 BHO soll sich der Bund – und ebenso jede andere öffentlich-rechtliche Körperschaft – an privaten Unternehmen nicht beteiligen und d. h. nicht selber wirtschaftlich tätig werden, wenn „sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt“, und d. h. durch eine politische Steuerung der Privatwirtschaft. „Wirtschaftlichkeit“ bedeutet aber im öffentlichen Haushaltsrecht die Optimierung der Kosten-Nutzen-Relation (Stern, Staatsrecht, Bd. II 1980, S. 1251 f.); sie gestattet die Organisation und Finanzierung einer mangelhaften beruflichen Weiterbildung durch den Staat nicht.

³ Im Schulwesen z. B. haben diese Gesichtspunkte bei der Festlegung der Genehmigungsvoraussetzungen von Privatschulen stets eine Rolle gespielt, denn die Privatschulen dürfen nach Art. 7 Abs. 4 GG – soweit sie Ersatzschulen sind – in ihren Lernzielen und Einrichtungen sowie in der Qualifikation der Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen, und nur wenn diese Voraussetzungen dauerhaft gewährleistet sind, können solche Schulen dieselben Berechtigungen vergeben wie die öffentlichen Schulen, s. grundlegend BVerfGE 27, 195 – Privatschulenerkennung. Dieser Grundgedanke läßt sich mühelos auf das Bildungswesen im allgemeinen übertragen, ohne daß er dieselben rechtlichen organisatorischen Ausprägungen erfahren muß wie im Privatschulwesen.

⁴ Nach Art. 7 Abs. 1 GG ist die Schulaufsicht des Staates die „Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“ (BVerfGE 6, 101, 104).

⁵ Zum Überblick über die empirische Schulverwaltungsforschung s. den Reader von Nevermann und Richter, *Verfassung und Verwaltung der Schule*, 1979.

⁶ Zum Überblick über die Curriculumforschung s. etwa Otto/Schulz, *Der Beitrag der Curriculumforschung*, in Lenzen (Hrsg.), *Enzyklopädie Erziehungswissenschaft*, Bd. 3, 1986, S. 49 ff.

⁷ Dazu die empirischen Untersuchungen von Hopf/Nevermann/Richter, *Schulaufsicht und Schule*, 1981.

⁸ Hoffmann-Riem, *Medienfreiheit*, in Benda u. a. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1983, S. 389 ff., 414 f.

⁹ Zur grundsätzlich anderen Ausgangslage im Rundfunk- und Fernsehbereich die ständige Rechtsprechung des BVerfG, beginnend mit E 12, 205 – Erstes Fernsehurteil von 1961 bis zum vierten Fernsehurteil von 1986, E 73, 118.

der Verbraucher u. a. m.¹⁰. Das marktwirtschaftliche Modell eignet sich wenig für die Gewährleistung einer breiten Qualität von Information und Bildung durch die Presse; der Markt läßt jedoch auch eine Presse von hoher Qualität zu – wenn sie ihre Käufer findet.

2 Zwischen Leitung und Markt

Wenn also das Leitungsmodell wegen der Bürokratisierungstendenzen und wenn also das Marktmodell wegen der Konsumorientierung nicht geeignet erscheinen, die Qualität von Bildung und Ausbildung zu gewährleisten, so empfiehlt es sich, nach Zwischenlösungen zu suchen, nach Modellen, die die Vorteile beider Modelle vereinen und die Nachteile beider Modelle vermeiden. Leitung, nicht durch Befehl und Gehorsam in einer hierarchischen Organisation, sondern durch *Geld* oder durch *Wissen*; Markt, nicht durch das freie Spiel der Kräfte von Angebot und Nachfrage, sondern durch *Selbstverwaltung* oder durch *Vertrag*. Auch die Zwischenlösungen sollen schematisiert werden.

2.1 Subventionierung

Man denke an die öffentliche Finanzierung der Privatschulen, an die Förderung der vorschulischen Erziehung oder der Erwachsenenbildung, an die steuerliche Berücksichtigung von Ausbildungsaufwendungen der Betriebe. Es sind private Träger, die die Bildungsmaßnahmen durchführen, und ihre „Kunden“ sind Bürger, die mit ihnen Verträge abschließen, so daß man an das Marktmodell denken würde; doch der Staat beeinflusst das „Marktgeschehen“ durch finanzielle Zuwendungen. Hierfür haben sich im Subventionsrecht *typische Regelungstechniken* herausgebildet: Die Bewilligung der Zuwendung – an den Träger oder an den Teilnehmer – wird an bestimmte Voraussetzungen gebunden (Bewilligungsbedingungen), z. B. an bestimmte subjektive oder objektive Kriterien wie Eignung oder Ausstattung. Dem Träger oder Teilnehmer werden *Auflagen* gemacht, z. B. die Anwendung staatlicher Lehrpläne oder die Unterwerfung unter das staatliche Prüfungssystem. Die Gewährung der Subvention kann mit einem *Widerrufsvorbehalt* versehen werden, d. h. der Subventionsbescheid kann aufgehoben und das gewährte Geld zurückgefordert werden, wenn der Träger oder der Teilnehmer die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen, wenn sie die Auflagen nicht beachten oder wenn der Zweck der Subventionierung nicht erreicht wird. Das Verwaltungsrecht begrenzt allerdings die Zulässigkeit solcher „Nebenbestimmungen“ durch den Zweck der Subventionsgewährung (§ 36 Abs. 2 und 3 VwVfG), und der Widerruf der Finanzierung ist auch nicht

frei, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (§ 49 VwVfG); dennoch bleibt der Verwaltung ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum zur Steuerung der Qualität durch Subventionierung.

Die Subventionierung zum Zwecke der Qualitätssicherung scheint deshalb ein sehr geeignetes Instrument der staatlichen Steuerung marktmäßig organisierter Bildungsprozesse zu sein, denn sie scheint die Freiheit des Marktes mit der Bindung an politische Ziele zu verbinden und eine flexible Durchsetzung dieser Ziele zu gestatten. Doch der Eindruck täuscht. Die Zweckbindung von Subventionen läßt sich kaum gewährleisten¹¹. Will man wirklich die Durchsetzung öffentlicher Zwecke sicherstellen, gerät man in die Gefahr einer bürokratischen Kontrolle, die noch stärker werden kann als im Leitungsmodell; verzichtet man aber auf die Kontrolle, so verfestigt man bestehende Marktstrukturen und öffnet dem Mißbrauch Tür und Tor. Dies gilt insbesondere, wenn es sich um öffentliche Zwecksetzungen handelt, die nicht oder nur schwer quantifizierbar sind, – wie im Falle der Qualifizierung.

2.2 Professionalisierung

Zu denken wäre an die Traditionen der akademischen Selbstverwaltung oder an die Meisterausbildung im Handwerk. Es kommt nicht darauf an, ob es sich um öffentliche oder private Träger handelt, um staatliche Universitäten oder um private Handwerksbetriebe: es kommt vielmehr darauf an, daß das lehrende Personal, der Professor oder der Meister, Eigenschaften aufweist, die die Qualität der von ihnen betriebenen Ausbildung gewährleisten. Solche Eigenschaften werden häufig mit dem Begriff „*Professionalität*“ bezeichnet¹². Wichtig für eine professionelle Berufsausübung ist vor allem, daß die *Normen der Berufsausübung* durch die Berufsangehörigen und ihre Organisationen selber festgelegt werden; durch diese Normen soll eine hohe Qualität der Berufsausübung gewährleistet werden. Die „Regeln der ärztlichen Kunst“ oder die „meisterliche Ausführung“ sind Beispiele für solche Normen, die nirgends aufgeschrieben und dennoch äußerst wirksam sind. Solche Normen sagen etwas aus über das Wissen und die Fähigkeiten, die für die Berufsausübung erforderlich sind, aber sie werden auch mit bestimmten Einstellungen, mit einem „*Berufsethos*“ verbunden, für das der hypokratische Eid als Beispiel dienen mag. Für die professionelle Organisation der beruflichen Arbeit ist es nun charakteristisch, daß auch der *Zugang zum Beruf durch* die Berufsangehörigen und ihre Organisationen geregelt wird; sie setzen die Zugangsvoraussetzungen selber fest, insbesondere die Ausbildung und die Prüfungen, z. B. Promotion und Habilitation an der Hochschule oder Lehre und Gesellen- oder Meisterprüfung im Handwerk, und es sind auch die Berufsangehörigen, die die Ausbildung selber durchführen und die Prüfungen abnehmen. Auf diese Art und Weise wird einerseits die Qualität der Ausbildung gewährleistet, aber andererseits auch der Zugang zum Beruf gesteuert¹³.

Die Qualitätssicherung durch Professionalisierung zeichnet sich durch einen *beharrenden* Grundzug aus, denn es sind die Berufsangehörigen und ihre Organisationen, die über die Normen und die Ausbildung bestimmen; und diese Berufsangehörigen haben ihr Wissen, ihre Fähigkeiten und Einstellungen wiederum von ihren Vorgängern erworben, und es ist nur zu verständlich, wenn sie auf ihrem Wissen, ihren Fähigkeiten und Einstellungen beharren. Hinzu kommt ein gewisses „*hierarchisches*“ Element, denn es sind eher die Älteren und Oberen, die auf der Grundlage ihrer

¹⁰ Im Rundfunk- und Fernsehbereich hat das BVerfG seit der Zulassung des sog. dualen Systems von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Rundfunk dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die sog. Grundversorgung aufgegeben und deren Finanzierung mit Gebühren zugelassen, s. zuletzt E 73, 118, während eine entsprechende „Grundversorgung“ im Pressewesen aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Qualitätsvorsorge für abwegig gehalten werden würde.

¹¹ So z. B. für den Bereich der Arbeitsförderung Zuleeg, Subventionsrecht zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, in Kittner (Hrsg.), Arbeitsmarkt-ökonomische, soziale und rechtliche Grundlegung, 1982, S. 155 ff.

¹² Für den Lehrerberuf. Müller/Tenorth, Professionalisierung der Lehrertätigkeit, in Lenzen (Hrsg.), Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Bd. 5, 1984, S. 153 ff. mit umfangreichen Nachweisen.

¹³ Die verfassungsrechtliche Beurteilung dieser beruflichen Selbstverwaltung ist vom Bundesverfassungsgericht in einer ganzen Reihe von Entscheidungen geprüft und gebilligt worden, grundlegend sind BVerfGE 13, 97 – Handwerksurteil; 35, 79 – Niedersächsisches Hochschulrecht.

Erfahrungen über die Normen bestimmen. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß professionelle Organisationen zum *dosed shop* neigen, d. h. daß die Berufsangehörigen die normative Organisation eigennützig zum Konkurrenzschutz nutzen können. So stellt sich grundsätzlich die Frage, auf welche Art und Weise professionelle Organisationen veranlaßt werden können, sich gegenüber neuen Ideen und Alternativen zu öffnen. Die hohe Qualität der professionalisierten Berufsausübung darf nicht mit dem Verzicht auf Kreativität erkauft werden.

2.3 Selbstverwaltung

Geht man nicht von der Revision des Leitungsmodells, sondern von einer Revision des Marktmodells aus, so bietet sich der Rückgriff auf die Traditionen der Qualitätssicherung durch Selbstverwaltung an, und zwar sowohl im Bereich der akademischen Selbstverwaltung wie im Bereich der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Die Qualität der beruflichen Ausbildung in den Hochschulen und im Betrieb wird nicht nur durch die Professionalität der Professoren und Meister bzw. Ausbilder gesteuert, sondern auch durch die *Selbstverwaltung der Institution* gewährleistet. Nach Art. 5 Abs. 3 GG iVm § 3 Abs. 3 HRG ist die Lehre frei; doch nach § 12 HRG muß die Hochschule sicherstellen, daß das erforderliche Lehrangebot bereitgestellt wird, und nach § 64 HRG ist der Fachbereichsrat dafür verantwortlich, daß die Hochschule in dem jeweiligen Fach ihre Aufgaben in der Lehre erfüllt. Dazu gehört auch die Gewährleistung der Ausbildungsqualität. Im Fachbereichsrat wirken Professoren, Mitarbeiter und Studenten zusammen; die Qualitätssicherung ist also eine Angelegenheit der akademischen Selbstverwaltung. Der Staat ist in Angelegenheiten der akademischen Selbstverwaltung auf eine Staatsaufsicht beschränkt, die nach § 59 Abs. 1 HRG Rechtsaufsicht ist und die Instrumente zur Qualitätssicherung nicht bereitstellt. Obwohl also das HRG dem Fachbereich die Verantwortung für die Qualitätssicherung gibt, kennt das deutsche Hochschulrecht keine Instrumente, mit denen der Fachbereichsrat oder der Fachbereichssprecher die Qualität der Ausbildung wirkungsvoll gewährleisten könnte. Der Fachbereichsrat verabschiedet den Lehrplan und der Fachbereichssprecher sorgt für seine Einhaltung; eine inhaltliche Aufsicht über die Lehrveranstaltungen würde gegen die Lehrfreiheit von Professoren verstoßen¹⁴. Die akademische Selbstverwaltung vermag also eine wirkungsvolle Qualität nicht zu gewährleisten.

Die Berufsausbildung im Betrieb ist nach Art. 12 GG als Teil der *Berufsausübungsfreiheit* des Betriebsinhabers verfassungsrechtlich geschützt. Die Ausbildung richtet sich nach dem BBiG und den Ausbildungsordnungen des Bundeswirtschaftsministers gem. § 25 BBiG (§ 25 HWO), die insoweit die Ausbildungsfreiheit des Betriebsinhabers einschränken. Das BBiG verpflichtet den Auszubildenden zu

einer planmäßigen Ausbildung, die den Auszubildenden dazu befähigt, in der vorgesehenen Ausbildungszeit das Ausbildungsziel zu erreichen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 BBiG). Die Eignung des Auszubildenden und die Eignung der Ausbildungsstätte richtet sich nach §§ 20 ff. BBiG (§§ 21 ff. HWO); die Ausbildungsberechtigung kann bei Eignungsmängeln untersagt werden, wenn ein Mängelrügeverfahren der Kammer erfolglos bleibt. Es findet also keine positive Auswahl der Ausbildungsbetriebe, sondern eine negative Auswahl bei groben Verstößen gegen die Ausbildungsverpflichtungen statt. Die Qualitätssicherung der Ausbildung liegt im übrigen nach § 45 BBiG (§ 41 a HWO) in den Händen von *Ausbildungsberatern*, die von den Kammern bestellt werden. Die Kammern haben also durchaus ein rechtliches Instrumentarium zur Gewährleistung der Ausbildungsqualität; die Berufsausübungsfreiheit der Unternehmer ist insoweit eingeschränkt. Es fragt sich allerdings, ob die Kammern hiervon in ausreichendem Maße Gebrauch machen¹⁵. Sie ihrerseits unterliegen nur einer Staatsaufsicht, die Qualitätsmaßstäbe nicht durchsetzen kann. Die rechtlichen Voraussetzungen der Qualitätssicherung sind also im Falle der wirtschaftlichen Selbstverwaltung durchaus günstiger als im Falle der akademischen Selbstverwaltung, was nicht heißen muß, daß die Qualitätssicherung durch Selbstverwaltung in diesem Falle auch faktisch wirkungsvoller ist.

2.4 Vertrag

Ausbildungsverträge sind *Dienstverträge*, sei es nun, daß sie dem Berufsbildungsrecht, dem Weiterbildungsrecht oder dem allgemeinen bürgerlichen Recht unterliegen. Aufgrund des Vertrages ist der Auszubildende zu einer vertragsgemäßen Ausbildung verpflichtet; doch das Vertragsrecht stellt nur unzureichende Sanktionsmöglichkeiten für den Fall zur Verfügung, daß der Auszubildende seine Ausbildungsverpflichtungen verletzt, die Kündigungsmöglichkeit und die Schadensersatzverpflichtung bei mangelhafter Vertragserfüllung¹⁶. Es stellt sich deshalb die Frage, ob das kollektive Vertragsrecht weitergehende Möglichkeiten zur Qualitätssicherung bietet. *Tarifverträge* können nach § 1 TVG den Inhalt von Arbeitsverhältnissen, und damit auch den Inhalt von Ausbildungsverhältnissen regeln, denn Ausbildungsverhältnisse sind im Sinne des Tarifvertragsrechts Arbeitsverhältnisse¹⁷. Die Berufsausbildung im Betrieb kann auch nach §§ 77, 96 ff. Betriebsverfassungsgesetz durch *Betriebsvereinbarungen* geregelt werden, die Arbeitgeber und Betriebsrat abschließen¹⁸. Bisher ist jedoch von diesen Möglichkeiten der kollektivvertraglichen Regelung der Berufsausbildung -jedenfalls in bezug auf die Inhalte - wenig Gebrauch gemacht worden, und es stellt sich die Frage, ob inhaltliche Regelungen der Berufsausbildung, die der Qualitätssicherung dienen, wirklich Gegenstand von kollektivrechtlichen Regelungen sein können. Nach § 3 Abs. 2 BBiG findet das Arbeitsrecht auf Ausbildungsverträge Anwendung, soweit sich aus „Wesen und Zweck“ des Berufsausbildungsvertrages nichts anderes ergibt. Die Arbeitgeber haben bisher die Ausbildungsinhalte als eine Frage des Berufsordnungsrechts und nicht als eine Frage des Arbeitsrechts angesehen, und die Gewerkschaften haben bisher ernstliche Versuche zur Revision dieser Grundeinstellung auch nicht unternommen. Mag auch die Grenzziehung der kollektivrechtlichen Regelung im Bereich der Berufsausbildung schwierig und offen sein, ein wirkungsvolles Instrumentarium zur Qualitätssicherung stellt das kollektive Arbeitsrecht bisher jedenfalls nicht dar.

¹⁴ Zu den Kompetenzen der Hochschulorgane in Lehrangelegenheiten s. Lütjhe, in Denninger (Hrsg.), Hochschulrahmengesetz, 1984, § 3 Rdnr. 39 ff.

¹⁵ Kritisch zuletzt Grünewald, Qualitätskontrolle der Berufsausbildung im Rahmen des BBiG, RdJB 1990, S. 361 ff.

¹⁶ Zur Rechtsprechung s. Hurlbaums, 20 Jahre Rechtsprechung zum BBiG, RdJB 1990, S. 375, insbes. S. 381 f.

¹⁷ § 3 Abs. 2 BBiG, Natzel, Berufsbildungsrecht, 1982, S. 104.

¹⁸ Grundsätzlich zu den Möglichkeiten einer Regelung der Berufsausbildung im Rahmen der Betriebsverfassung, Hammer, Berufsbildung und Betriebsverfassung, 1990.

3 Qualitätssicherung der beruflichen Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz

Die Bundesanstalt für Arbeit fördert die berufliche Bildung nach §§33 ff. und zwar insbesondere die berufliche Fortbildung und Umschulung nach §§41 ff. AFG. Die Bundesanstalt für Arbeit führt die Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung nicht selber durch, sondern beschränkt sich auf eine finanzielle Förderung, obwohl sie nach § 33 Abs. 2 AFG eigene Maßnahmen nicht nur durchführen kann, sondern gegebenenfalls auch durchführen muß (s. unten). Das Leitungsmodell der Qualitätssicherung paßt deshalb auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit nicht; sie leitet die Weiterbildung nicht – wie z. B. im Falle des Schulwesens – durch eigenes Personal und durch die Bestimmung über Ziele und Inhalte der Ausbildung. Das Marktmodell paßt aber ebensowenig auf die Förderungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit, weil sie nicht selber Marktteilnehmer ist, denn sie bietet selber Ausbildung nicht an; wohl aber wirkt sie durch ihre Förderung auf den Weiterbildungsmarkt der Träger und Teilnehmer durch Weiterbildungsmaßnahmen ein. Die Förderung der Weiterbildung durch die Berufsausbildung gehört vielmehr in den Zwischenbereich zwischen Leitungs- und Marktmodell. Eine genauere Einordnung verlangt eine Analyse der Förderungsinstrumente der §§ 33 ff. AFG¹⁹.

§ 33 AFG unterscheidet vier Organisationsformen der Förderung:

1. Freie Maßnahmen nach § 33 Abs. 1 AFG

Die Träger bieten ihre Leistungen auf dem Weiterbildungsmarkt an. Die Teilnehmer schließen mit den Trägern privatrechtliche Verträge ab. Die Bundesanstalt für Arbeit beschränkt sich auf die sozialrechtliche Förderung der Teilnehmer nach Maßgabe der §§ 33 ff. AFG.

2. Auftragsmaßnahmen nach § 33 Abs. 2 Alt. 1 AFG

Die Träger schließen mit der Bundesanstalt für Arbeit nach § 4 a Abs. 3 Anordnung Fortbildung und Umschulung (A FuU) einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Durchführung der Maßnahmen ab. Die Teilnehmer schließen mit den Trägern privatrechtliche Verträge. Die Bundesanstalt für Arbeit fördert die Teilnehmer aufgrund des sozialrechtlichen Förderungsanspruchs, wobei es eine Frage der technischen Abwicklung ist, ob sie die finanziellen Leistungen an die Teilnehmer oder direkt an die Träger erbringt.

3. Gemeinsame Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 Alt. 2 AFG

Die Bundesanstalt für Arbeit führt die Maßnahmen gemeinsam mit anderen Trägern durch, ist also selber (Teil)Träger der Maßnahmen. Die Teilnehmer schließen in diesem Fall mit der Bundesanstalt für Arbeit keine privatrechtlichen Verträge ab; das Rechtsverhältnis beschränkt sich vielmehr auf die sozialrechtliche Förderung. Zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den privaten und öffentlichen (Mit)Trägern besteht ein Verwaltungsrechtsverhältnis aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

4. Eigene Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 Alt. 3 AFG

Die Bundesanstalt für Arbeit führt die Weiterbildung als eigene Maßnahmen durch, ist also selber Träger. Das

Rechtsverhältnis zwischen ihr und den Teilnehmern beschränkt sich auf das sozialrechtliche Förderungsverhältnis.

Das AFG hat das Verhältnis zwischen diesen vier Organisationsformen der Weiterbildung folgendermaßen rechtlich geregelt:

1. Die *freien Maßnahmen* sind nach der Systematik des Gesetzes der *Regelfall*.
2. Die Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 AFG (Auftragsmaßnahmen, gemeinsame oder eigene Maßnahmen) stehen im *Ermessen* der Bundesanstalt für Arbeit.
3. Grundsätzlich kann die Bundesanstalt für Arbeit also Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 AFG auch dann anbieten, wenn geeignete freie Maßnahmen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen (*keine Subsidiarität* der gebundenen Maßnahmen gegenüber den freien Maßnahmen); die in § 33 Abs. 1 AFG wie im Haushaltsrecht verankerten Grundsätze der *Wirtschaftlichkeit* und *Sparsamkeit* hindern die Bundesanstalt für Arbeit jedoch daran, gemeinsame oder eigene Maßnahmen anzubieten, wenn der Weiterbildungsbedarf durch freie Maßnahmen oder Auftragsmaßnahmen befriedigt werden kann.
4. Das Ermessen ist jedoch eingeschränkt, wenn die freien Maßnahmen den quantitativen und qualitativen Anforderungen nicht entsprechen; d. h. in diesem Fall muß die Bundesanstalt für Arbeit Maßnahmen nach Abs. 2 vorsehen (*umgekehrtes Subsidiaritätsprinzip*).
5. Welche der in Abs. 2 vorgesehenen Maßnahmen von der Bundesanstalt für Arbeit gewählt werden, steht wiederum im *Ermessen* der Bundesanstalt für Arbeit; sie ist keinesfalls gezwungen, von eigenen oder gemeinsamen Maßnahmen zugunsten von Auftragsmaßnahmen abzusehen, es sei denn, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dies wiederum gebieten.

Diese rechtliche Systematik ist nun unter Gesichtspunkten der Qualitätssicherung von hohem Interesse, denn der in § 33 Abs. 2 Halbsatz 2 verwandte Begriff der Eignung gestattet eine Steuerung der Maßnahmen unter qualitativen Gesichtspunkten. Es läßt sich ein *erster Grundsatz der Qualitätssicherung* durch die Bundesanstalt für Arbeit formulieren:

„Die Bundesanstalt für Arbeit kann gebundene Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 AFG vorsehen, wenn dies aus Qualitätsgründen der Weiterbildung sinnvoll erscheint; sie muß solche Maßnahmen vorsehen, wenn dies aus Qualitätsgründen erforderlich ist.“

Die Qualitätssicherung richtet sich dabei nach § 34 AFG (s. unten).

Diese rechtliche Systematik steht nun in einem bemerkenswerten Gegensatz zur Wirklichkeit der Förderung der Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit. Die Bundesanstalt für Arbeit sieht nämlich keine gemeinsamen oder eigenen Maßnahmen i. S. v. § 33 Abs. 2 Alt. 2 und 3 AFG vor, sondern beschränkt sich auf die Förderung freier Maßnahmen nach § 33 Abs. 1 AFG und auf die Durchführung von Auftragsmaßnahmen nach § 33 Abs. 2 Alt. 1 AFG, wobei in der Zeit der großen Arbeitslosigkeit die Auftragsmaßnahmen zugunsten von Arbeitslosen die freien Maßnahmen in den Hintergrund gedrängt haben²⁰.

¹⁹ S. ausführlich Richter in Gagel (Hrsg.), Arbeitsförderungsgesetz § 33 Rdnr. 21 ff.

²⁰ Sauter, Steuerung und Regelung der beruflichen Weiterbildung, 1986, S. 95 f.

3.1 Freie Maßnahmen

Bei freien Maßnahmen bestimmt der Träger der Maßnahme über die Qualität. Da zwischen den Teilnehmern und dem Träger dienstvertragliche Beziehungen bestehen, können die Teilnehmer nur über ihre *Kündigungsrechte* und über eventuelle *Schadensersatzansprüche* die Qualität der Maßnahmen beeinflussen, und diese Form der Qualitätssicherung ist schwach (s. o.). Die Teilnehmer haben gegen die Bundesanstalt für Arbeit einen *Rechtsanspruch* auf die Förderung, wenn sie die persönlichen Förderungsvoraussetzungen nach §§ 36 Nr. 1 und 3, 42 und 46 AFG erfüllen, und die Bundesanstalt für Arbeit kann die Förderung nach § 34 AFG ablehnen, wenn die Maßnahmen den Qualitätsanforderungen nicht entsprechen. Doch die Bundesanstalt für Arbeit kann dem Träger der Maßnahme gegenüber keinerlei Qualitätsanforderungen geltend machen, denn bei freien Maßnahmen besteht zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und dem Träger *kein Rechtsverhältnis*²¹. So besteht eine „verquere“ Rechtslage. Die Bundesanstalt für Arbeit kann dem Teilnehmer die Förderung verweigern, wenn die Maßnahme, an der er teilnehmen will, den Qualitätsansprüchen nicht genügt, obwohl der Teilnehmer auf die Qualität der Maßnahme gar keinen Einfluß hat; denn er kann zwar vom Träger die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen verlangen, doch wirksame Sanktionen zur Durchsetzung dieses Verlangens stehen ihm nicht zur Seite. Entsprechen die Maßnahmen den Qualitätsanforderungen nicht, so geht dies also *zu Lasten der Teilnehmer*, es sei denn, daß die Bundesanstalt für Arbeit in diesem Fall Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 AFG vorsieht (s. o.).

Es läßt sich ein *zweiter Grundsatz der Qualitätssicherung* durch die Bundesanstalt für Arbeit formulieren:

„Bei freien Maßnahmen ist die Qualitätssicherung nur mittelbar über die Versagung der Förderung durch die Bundesanstalt oder über vertragliche Ansprüche der Teilnehmer möglich.“

Es handelt sich um einen Fall der Qualitätssicherung durch Subventionierung einerseits (s. o.) und durch Vertrag andererseits (s. o.), der der Bundesanstalt für Arbeit entweder geringe oder kontraproduktive Steuerungsmöglichkeiten einräumt.

3.2 Auftragsmaßnahmen

Bei Auftragsmaßnahmen nach § 33 Abs. 2 Alt. 1 AFG kann die Qualitätssicherung direkt im Rechtsverhältnis zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und dem Träger erfolgen; der Umweg über den sozialrechtlichen Förderungsanspruch oder den privatrechtlichen Vertragsanspruch des Teilnehmers ist überflüssig. Die Vergabe der Auftragsmaßnahmen erfolgt aufgrund einer *Ausschreibung* zu Festpreisen (§ 4 a Abs. 2 A FuU, s. DB1, RdErl. der Bundesanstalt für Arbeit 66/87 vom 8. 7. 1987); die Bundesanstalt für Arbeit definiert in der Ausschreibung ihre Qualitätsanforderung. Die Beauftragung erfolgt durch den Abschluß eines *öffentlich-rechtlichen Vertrages*, der die Durchführung der Maßnahmen regelt (§ 4 a Abs. 3 A FuU). Die Bundesanstalt für Arbeit hat gegenüber dem Träger ein *Auskunftsrecht*, und sie kann *Erhebungen* über den Erfolg der Maßnahme durchführen (§ 4 a Abs. 3

A FuU, s. auch § 89 SGB X). Die Bundesanstalt für Arbeit kann nach § 55 Abs. 1 SGB X dem Träger *Auflagen* machen, insbesondere bestimmte Qualitätsanforderungen stellen. Sie muß dabei aber den Sachzusammenhang wahren und das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten, d. h. die Auflagen müssen sich auf die Qualität der Weiterbildung beziehen, und es darf sich nicht um überzogene Anforderungen handeln.

So läßt sich ein *dritter Grundsatz* der Qualitätssicherung durch die Bundesanstalt für Arbeit formulieren:

„Bei Auftragsmaßnahmen kann die Bundesanstalt für Arbeit die Qualität der Weiterbildung sichern, indem sie durch Ausschreibung, Auswahl und Aufsicht ihre Anforderungen durchsetzt; sie muß dabei nur den Sachzusammenhang und das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten.“

Man könnte nun meinen, daß dies ein Anwendungsfall des Leitungsmodells ist; doch die rechtliche Konstruktion, die der Bundesanstalt für Arbeit weitgehende Informations-, Aufsichts- und Weisungsrechte einräumt, täuscht über die faktischen Steuerungsmöglichkeiten. Eine Qualitätssicherung durch die Bundesanstalt für Arbeit setzt nämlich voraus, daß die Bundesanstalt für Arbeit über Instrumente zur Qualitätssicherung verfügt, d. h. über pädagogische Instrumente. Die rechtliche Möglichkeit der pädagogischen Steuerung ist gegeben; die pädagogische Steuerung bedarf offensichtlich aber noch der Erarbeitung²². Es ist deshalb realistisch, davon auszugehen, daß es sich eher um eine Form der Qualitätssicherung durch Subventionierung (s. o.) und doch nicht um eine Spielart des Leitungsmodells handelt.

3.3 Qualitätssicherungsmaßstäbe

Die Bundesanstalt für Arbeit legt nach § 33 AFG „Art, Umfang, Beginn und Durchführung der Maßnahme nach pflichtgemäßem Ermessen fest, wobei insbesondere . . . Inhalt und Ausgestaltung der Berufsbildungsmaßnahme . . . zu berücksichtigen sind“. Dieser erst durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz von 1981 in das Gesetz aufgenommene Satz läßt vermuten, daß die Bundesanstalt für Arbeit ganz allgemein über die Maßnahmequalität bestimmen kann, unabhängig von der Art der Förderung. Das ist nun jedoch nicht der Fall, denn die Festlegung von Art und Ausgestaltung der Maßnahme kann nicht allgemein, sondern nur im Rahmen der durch das AFG oder durch Vertrag begründeten *Rechtsverhältnisse* erfolgen. Im Fall der freien Maßnahmen kann die Bundesanstalt für Arbeit nach § 34 AFG die Förderung des Teilnehmers verweigern, wenn Art und Ausgestaltung der Maßnahme ihren Qualitätsanforderungen nicht entsprechen (s. o.); im Fall von Auftragsmaßnahmen kann sie darüber hinaus im Vertrag mit dem Auftragnehmer Qualitätsmaßstäbe festschreiben (s. o.). Darüber hinausgehende Qualitätssicherungsmaßstäbe kann die Bundesanstalt für Arbeit auf der Grundlage des § 33 Abs. 1 AFG nicht festlegen.

Nach § 34 Abs. 1 Nr. 1 AFG besteht der Förderungsanspruch nur, wenn die Maßnahme „nach Dauer, Gestaltung des Lehrplans, Unterrichtsmethode, Ausbildung und Berufserfahrung des Leiters und der Lehrkräfte eine erfolgreiche berufliche Bildung erwarten läßt.“

Es stellt sich die Frage, ob diese Anspruchsvoraussetzungen eine Qualitätssicherung durch die Bundesanstalt erlauben. Die *Dauer* der Kurse sagt über die Qualität nichts aus. Ein *Lehrplan*, der Ziele und Inhalte des Unterrichts

²¹ BSGE 43, 134, 137 – Steuerberaterkurse.

²² Sauter/Harke, Qualität und Wirtschaftlichkeit beruflicher Weiterbildung, 1988.

benennt, vielleicht auch noch Stoffe und Medien, gestattet zwar die erforderliche Prognose einer „erfolgreichen beruflichen Bildung“, – wenn die Ziele denn erreicht werden – vermag aber die Prognose selber nicht zu begründen. Die Prognose selber beruht auf der Eingangsqualifikation der Teilnehmer (s. § 36 Nr. 2 AFG), auf den Unterrichtsmethoden und -medien sowie auf der Lehrerqualifikation. Die Eignung der *Unterrichtsmethoden* gehört nun ebenfalls zu den Anspruchsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 Nr. 1 AFG, es fragt sich jedoch, ob das Arbeitsamt in der Lage ist, den Lernerfolg der Teilnehmer aufgrund der Bezeichnung der Unterrichtsmethoden im Förderungsantrag zu beurteilen. Auch für die Beurteilung der Qualifikation der Lehrkräfte wird das Arbeitsamt eher äußerliche Kriterien anlegen müssen und sich im wesentlichen auf die Art des Abschlusses (Berufsausbildung, pädagogische Ausbildung) und die Art und die Dauer der Berufs- und Lehrerfahrung beschränken müssen.

Bei alledem handelt es sich nun um eine *Prognose*, d.h. daß die Bundesanstalt für Arbeit mit hinlänglicher Sicherheit erwarten kann, daß die Ziele des Unterrichts durch die Teilnehmer an der Maßnahme erreicht werden. Instrumente einer darüber hinausgehenden Qualitätssicherung kennt das Gesetz nicht. Die A FuU wiederholt die Prognosekriterien und ergänzt sie durch das Merkmal „erwachsenengerechtere“ (§ 4 Abs. 1), ohne damit das eigentliche Dilemma der mangelnden Prognosesicherheit zu beseitigen. Einen Ansatz hierzu stellt die A FuU jedoch für die Auftragsmaßnahmen in § 4 a Abs. 3 Satz 2 bereit, die vertragliche Verpflichtung der Teilnehmer, Auskünfte über den *Maßnahmeerfolg* zu geben und entsprechende Feststellungen zu unterstützen, d. h. eine *Evaluation* der Maßnahme durch die Bundesanstalt für Arbeit zu gestatten. Durch die Maßnahmeevaluation wird die Bundesanstalt für Arbeit in die Lage versetzt, ihre Prognose zu verifizieren, d. h. die Prognose nach Maßgabe der Evaluation zu korrigieren²³. Bei freien Maßnahmen bleibt ihr nur die Feststellung von Prüfungserfolg und beruflicher Wiedereingliederung²⁴; – doch diese hängt von zahlreichen anderen Voraussetzungen ab, so daß jedenfalls ein negatives Ergebnis nicht unbedingt etwas über die Richtigkeit der Prognose in bezug auf den Lernerfolg aussagt.

Es läßt sich ein *vierter Grundsatz* der Qualitätssicherung durch die Bundesanstalt für Arbeit formulieren:

„Eine Qualitätssicherung der beruflichen Fortbildung und Umschulung nach dem AFG wird durch eine Maßnahmeevaluation zur Verifikation der Eignungsprognose nach § 34 Abs. 1 Nr. 1 ermöglicht; sie ist jedoch nur bei Auftragsmaßnahmen nach § 4 a Abs. 3 A FuU möglich, nicht aber bei freien Maßnahmen, bei denen zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Trägern keinerlei Rechtsverhältnis besteht.“

Die Untersuchung der Qualitätskriterien zeigt die Einordnung der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die

Bundesanstalt für Arbeit in den Bereich zwischen Leitung und Markt deutlich. Die Bundesanstalt für Arbeit verläßt sich grundsätzlich auf den Markt und macht von den Möglichkeiten des § 33 Abs. 2 Alt. 2 u. 3 AFG nicht Gebrauch. Sie kann deshalb die Qualität der Weiterbildung nicht durch Instrumente der Leitung sichern, sondern das Gesetz gibt ihr als Lenkungsinstrument nur die Subventionierung an die Hand und überläßt die vertragliche Sicherung den Teilnehmern, die dafür weder Marktmacht noch Tarifmacht besitzen. Eine Qualitätssicherung durch Selbstverwaltung und Professionalisierung ist – jedenfalls in bezug auf die berufliche Fortbildung und Umschulung – nicht erkennbar. So bleibt die Erfolgskontrolle der Subventionsvergabe das einzige wirkungsvolle rechtliche Instrument zur Qualitätssicherung.

4 Zur Verbesserung der rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten

1. Zur *Professionalisierung* der Lehrkräfte

Es sollte erwogen werden, ob die Anforderungen des § 34 Abs. 1 Nr. 1 AFG im Sinne einer stärkeren Professionalität der Lehrkräfte verändert werden können.

2. Zur *Evaluation* des Unterrichts

Es sollte erwogen werden, ob die Anforderungen des § 4 a Abs. 3 Satz 2 A FuU zu Anspruchsvoraussetzungen nach § 34 Abs. 1 Nr. 1 AFG gemacht werden sollten.

3. Zur *Effektivität* der Maßnahmen

Es sollte erwogen werden, ob Wirtschaftlichkeit i. S. v. § 34 Abs. 1 Nr. 3 AFG vom Kriterium der bloßen Sparsamkeit weggerückt und stärker – der eigentlichen Bedeutung entsprechend – als Aufwands-Ertrags-Kriterium operationalisiert werden sollte.

4. Zu den *Teilnahmebedingungen*

Es sollte erwogen werden, ob die vertraglichen Rechte der Teilnehmer im Hinblick auf eine Qualitätssicherung verstärkt werden können und ob die Bundesanstalt für Arbeit über § 34 Abs. 1 Nr. 2 auf die Teilnahmebedingungen soweit Einfluß nehmen könnte.

5. Zur *Vertragsbindung* bei freien Maßnahmen

Es sollte erwogen werden, ob die Bundesanstalt für Arbeit auch bei freien Maßnahmen mit den Trägern öffentlich-rechtliche Verträge zum Zweck der Qualitätssicherung abschließt.

6. Zur Stärkung der *Selbstverwaltung* in der Weiterbildung

Die Selbstverwaltungselemente sind in der beruflichen Weiterbildung disparat, weil die Bundesanstalt für Arbeit das Recht der Selbstverwaltung hat, weil die wirtschaftliche Selbstverwaltung die berufliche Fortbildung und Umschulung über das Prüfungswesen beeinflussen kann, weil die Gewährung von Bildungsurlaub der begrenzten Mitbestimmung unterliegt und weil die Träger der Bildungsmaßnahmen zum Teil vom Betriebsverfassungsrecht oder vom Personalvertretungsrecht erfaßt sein werden. Es sollte erwogen werden, ob und wie die berufliche Weiterbildung durch Elemente der Selbstverwaltung ergänzt und integriert werden könnte.

²³ Harke, Qualitätssicherung im Verlauf von Bildungsmaßnahmen der Arbeitsämter, BWP 1987, S. 139; Sauter, Anforderung an die Qualität beruflicher Weiterbildung, BWP 1987, S. 106.

²⁴ Zur Wiedereingliederung die regelmäßigen Ergebnisuntersuchungen, insbes. Hofbauer, Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung, MittAB 1/1979, S. 42; Hofbauer, Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, MittAB 3/1981, S. 246; Hofbauer/Dadzio, Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose, MittAB 2/1984, S. 183.