

Freie wissenschaftliche Arbeit  
zur Erlangung  
des Grades eines Masters in Sozialmanagement  
an der Alice Salomon Hochschule Berlin  
(Masterarbeit)

## Arbeitsmarktpolitik und ihre Finanzierung

—

Herausforderungen und Chancen am Beispiel eines Bildungsträgers  
im Ruhrgebiet

eingereicht bei  
Erstprüfer: Hans-Jürgen Wanke  
Zweitprüfer: Prof. Dr. Stephan Wagner

von  
Florian Leimann  
XIV. FS Sozialmanagement, Gruppe 2  
Matr.-Nr.: 08132107

Berlin, den 15.01.2016

## Inhaltsverzeichnis:

<b>1. Einleitung</b>	<b>4</b>
1.1. Anlass und Problemstellung	4
1.2. Fragestellung	4
1.3. Aufbau der Arbeit	5
<b>2. Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>7</b>
2.1. Definition	7
2.2. Politische Entwicklungen und Gesetze	8
2.2.1. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Arbeitsförderungsreformgesetz	8
2.2.2. Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - Die Hartz-Reformen	9
2.2.3. Rechtliche Situation des Vergabeverfahrens in Deutschland	11
2.2.4. Einführung der Regionalen Einkaufszentren	12
2.3. Auswirkungen des Ausschreibungsverfahrens	14
2.3.1. Position der Leistungserbringer	14
2.3.2. Position des Kostenträgers	17
2.3.3. Reformvorschläge der Leistungserbringer	18
2.4. Einführung des branchenweiten Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung	19
<b>3. Finanzierung</b>	<b>21</b>
3.1. Definition	21
3.1.1. Größe und Finanzierungsquellen der Arbeitsmarktpolitik	22
3.2. Ansätze des Vergabeverfahrens von Arbeitsmarktdienstleistungen	23
3.2.1. Aktuell durchgeführte Vergabeverfahren	24
3.2.2. Berufseinstiegsbegleitung	24
3.2.3. Potenzialanalyse der achten Klassen in NRW	29
3.2.4. Zusammenfassende Betrachtung der Kernelemente der beispielhaften Vergabeverfahren	33
3.3. Finanzierung von Arbeitsmarktdienstleistungen am Beispiel einer behindertenspezifischen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme	34
3.3.1. Darstellung der Beispielmaßnahme	34
3.3.2. Preisentwicklung der Maßnahme	37
3.3.3. Entwicklung der Gehälter im TVÖD	39
3.3.4. Beispielberechnungen der Finanzierung der Beispielmaßnahme	41

3.4.	Zusammenfassende Betrachtung der aus den Beispielmaßnahmen ableitbaren Herausforderungen	49
<b>4.</b>	<b>Auswirkungen auf die Träger</b>	<b>51</b>
4.1.	Der Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung – Fluch oder Segen?	51
4.2.	Das Subsidiaritätsprinzip in der Aus- und Weiterbildung – Qualitätssicherung oder Kostenbremse?	53
4.3.	Das Qualifizierungsdilemma – Integration bei schlechter Selbsterfahrung	55
4.4.	Die Notwendigkeit von Sozialmanagement in den Einrichtungen der beruflichen Bildung	57
4.5.	Notwendigkeit von Kooperationen im Konkurrenzkampf des Vergabeverfahrens	59
<b>5.</b>	<b>Beispiel einer möglichen Kooperationsverhandlung für die Durchführung einer neu ausgeschrieben Maßnahme der beruflichen Bildung im Ruhrgebiet</b>	<b>61</b>
5.1.	Ausgangssituation	61
5.2.	Interessensbekundung der Träger untereinander	63
5.3.	Zweifel an der Bewältigung der Losgröße und Eintritt eines dritten Trägers	64
5.4.	Konkrete Kooperationsverhandlungen	65
5.5.	Betrachtung der aktuellen Marktverhältnisse	65
5.6.	Abschließende Zusammenfassung des hypothetischen Fallbeispiels	67
<b>6.</b>	<b>Herausforderungen und Chancen in Bezug auf die relevanten Akteure der Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>68</b>
6.1.	Herausforderungen	68
6.1.1.	Träger von Arbeitsmarktdienstleistungen	68
6.1.2.	Kostenträger	69
6.1.3.	Personal in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik	71
6.2.	Chancen	72
6.2.1.	Professionalisierung der Träger	72
6.2.2.	Reduzierung der Trägerlandschaft und Angebotsnegation	73
<b>7.</b>	<b>Zusammenfassung und Fazit</b>	<b>76</b>
<b>8.</b>	<b>Erklärung</b>	<b>79</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis:</b>	<b>80</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>81</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Anlass und Problemstellung

Die vorliegende Masterthesis beschäftigt sich mit der aktuellen Situation der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung in Deutschland sowie den daraus resultierenden Herausforderungen und Chancen für die in diesem Handlungsfeld agierenden Institutionen. Anlass für die Wahl dieses Themas bieten dessen Aktualität und die gegenwärtig geführte politische Diskussion um die Ausgestaltung des aktuell praktizierten Vergabeverfahrens von Arbeitsmarktdienstleistungen. Der hohe wirtschaftliche Stellenwert von Arbeitsmarktdienstleistungen als Teilbereich der Sozialwirtschaft, die Höhe der volkswirtschaftlichen Kosten von Arbeitslosigkeit und die gesellschaftliche Bedrohlichkeit von Jugendarbeitslosigkeit sowie die persönliche Betroffenheit des Autors als Beschäftigtem in diesem Arbeitsfeld bestärkten die Themenwahl zudem.

Ausgehend vom medial allgegenwärtig diskutierten Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland ist anzunehmen, dass eine Integration der Nicht-Erwerbstätigen in den Arbeitsmarkt erforderlich wird oder dies bereits ist. Auch die Qualifizierung langzeitarbeitsloser Kräfte und die Versorgung der Schüler mit adäquaten Ausbildungsangeboten sind notwendige gesellschaftliche Aufträge, um dem Fachkräftemangel in der Bundesrepublik entgegen zu treten. Für diese Aufgaben ist es unabdingbar, dass der Handlungsbereich der Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) funktional und effektiv aufgestellt ist.

### 1.2. Fragestellung

Genau diese effiziente Aufstellung des Handlungsfeldes der Arbeitsmarktdienstleistungen ist gegenwärtig in Frage zu stellen. Mit der Einführung der öffentlichen und überregionalen Ausschreibung als Vergabeverfahren im Handlungsfeld der Arbeitsmarktpolitik als einem kontinuieritätsbedürftigen Teilbereich der Sozialwirtschaft zog die fragwürdige bloße Übertragung von Arbeitsweisen und Instrumenten aus der Realwirtschaft in den sozialen Sektor ein. Es ist davon auszugehen, dass durch die geringe Passgenauigkeit des Instrumentes des Ausschreibungsverfahrens die Leistungsempfänger in Form von Teilnehmenden an Maßnahmen zur beruflichen Integration oder zur beruflichen Bildung, welche in der Regel einer hohen Betreuungskontinuität bedürfen, durch die meist abgeschlossenen Projektlaufzeiten, die kontinuierlichen Neuausschreibungen und damit Neuvergaben an andere Träger sowie die damit einhergehenden Personalwechsel, nicht in

einem ausreichenden Maße durch die Angebote gefördert oder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Zu erwartende Reibungsverluste der Arbeitsqualität durch Mitarbeiterwechsel, Trägerwechsel sowie Projektbeendigungen können eine systemimmanente Diskontinuität darstellen, welche im diametralen Gegensatz zu den notwendigen Rahmenbedingungen für eine kontinuierliche und qualitativ hochwertige Sozialarbeit zu Gunsten der Leistungsempfänger in diesem Bereich steht. Zudem ist anzunehmen, dass die kalkulatorischen Spielräume für das Sozialmanagement in den betroffenen Bereichen durch den harten Wettbewerb im Rahmen der Ausschreibungsverfahren zunehmend geringer werden und so das unternehmerische Risiko auf die Arbeitnehmer in diesem Bereich der Sozialwirtschaft mehr und mehr abgewälzt wird.

Die vorliegende Arbeit geht daher der Frage nach, ob die angeführten Punkte belegbar sind, ob sie in der öffentlichen Diskussion berücksichtigt wurden, wie auf diese Vorwürfe bereits seitens des Gesetzgebers oder der entsprechenden Behörden reagiert wurde und inwiefern diese Verbesserungen und Korrekturen wirklich zur Verbesserung der Arbeitsqualität und der Situation der Akteure in diesem Handlungsfeld beigetragen haben. Ferner setzt die Arbeit sich damit auseinander, welche Anforderungen sich an die Betriebswirtschaft und das Sozialmanagement der am Markt agierenden Träger ableiten lassen.

### 1.3. Aufbau der Arbeit

Um sich dieser Fragestellung anhand wissenschaftlich belegbarer Fakten zu nähern, widmet sich die Arbeit dazu im ersten Schritt dem Themenbereich der Arbeitsmarktpolitik in ihrer jetzigen Form und definiert diese. Dazu wird ein Überblick über die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland gegeben, wobei sowohl auf die Entstehung des Arbeitsförderung- und des Arbeitsförderungsreformgesetz als auch in besonderer Weise auf die aktuellen rechtlichen Entwicklungen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie die Einführung des Mindestlohns in der Aus- und Weiterbildung eingegangen wird.

Nach der erfolgten Betrachtung der allgemeinen gesetzlichen Grundlagen fokussiert die Arbeit die aktuell praktizierte Form des Vergabeverfahrens von Arbeitsmarktdienstleistungen in Deutschland und setzt sich mit den Positionen der Akteure in diesem Handlungsfeld auseinander. Bedingt durch die hohe Aktualität und Praxisnähe dieses Themenfeldes wird sich die Arbeit an dieser Stelle mehrheitlich Quellen aus der Praxis und der politischen Diskussion bedienen, da die wissenschaftliche Behandlung des Themas

zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit noch nicht sehr ausgeprägt ist. Wissenschaftliche Quellen lagen daher nicht in dem passgenauen und aktuellen Maße vor, wie die verwendeten treffenden und inhaltlich relevanten Publikationen aus der Praxis, aus der politischen Interessensvertretung und der politischen Diskussion. Um die Neutralität der wissenschaftlichen Diskussion des Themas zu wahren, wurden Positionen der Leistungserbringer und des Kostenträgers gleichermaßen berücksichtigt.

Im weiteren Verlauf betrachtet die Arbeit zwei aktuell durchgeführte Vergaben von unterschiedlichen Arbeitsmarktdienstleistungen und stellt diese im Detail kritisch dar. Hierbei wird besonders auf die hohen Erwartungen der ausschreibenden Stellen und deren Bedeutungen für die Spielräume bei der Angebotsabgabe potenziell durchführender Träger eingegangen.

Im Folgenden werden die aus den Vergabeverfahren resultierenden Auswirkungen auf die Träger anhand einer Beobachtung der Preisentwicklung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren betrachtet. Hierzu bedient sich die Arbeit einer Beispielmaßnahme, welche in den letzten Jahren kontinuierlich durchgeführt wurde, und deren erzielten Vergabepreisen. Im weiteren Verlauf wird eine Beispielberechnung der Personalkosten unter verschiedenen realistischen Beschäftigungsbedingungen durchgeführt. Ferner wird ein hypothetisches Fallbeispiel für die Zusammenarbeit der unterschiedlich orientierten Träger in diesem Handlungsfeld gegeben, um die Auswirkungen des Vergabeverfahrens auf die Träger zu veranschaulichen.

Den Schluss der Arbeit bilden die Darstellung der Herausforderungen und der Chancen, die dem Handlungsfeld innewohnen, sowie ein zusammenfassendes Fazit und die notwendigen Handlungsempfehlungen für die betroffenen Akteure der Sozialwirtschaft.

## 2. Arbeitsmarktpolitik

Die Auseinandersetzung mit dem Themenfeld der Arbeitsmarktpolitik macht zunächst eine grundlegende Definition notwendig, um den Begriff zu klären. Daraufhin wird ein geschichtlicher Verlauf der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik gegeben und auf die Besonderheiten des Vergabeverfahrens im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik eingegangen. Hierzu werden auch die Standpunkte der unterschiedlichen Akteure dargelegt. Abschließend erfolgt der Blick auf die Einführung des Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung, der als direkte Auswirkung des Vergabeverfahrens zu betrachten ist.

### 2.1. Definition

Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wird gegenwärtig definiert als die „Summe aller Maßnahmen zur Beeinflussung des Geschehens auf Arbeits- und Ausbildungsmärkten.“ (Gabler Wirtschaftslexikon 2015). Unter diese Definition fallen demzufolge sämtliche Bemühungen der (Re-)Integration arbeitsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt, welche den Grundzügen der Beschäftigungspolitik (SGB III) zuzuordnen sind, sowie ebenfalls die Maßnahmen zur Grundsicherung der beschäftigungs- und erwerbslosen Personen, welche der Sozialpolitik und damit eher dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuches zuzuordnen sind (ebd.). Während diese Grundsicherungsaufgaben in Form von Grundsicherung, Kosten der Unterbringung oder Arbeitslosengeld (sowohl ALG-I als auch ALG-II) als reine Transferleistungen in Form von Versicherungsbeiträgen betrachtet werden müssen, richtet sich die aktuell praktizierte Form der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auf die Vermittlung in Arbeit und die Befähigung der Hilfebedürftigen zur Integration in den Arbeitsmarkt durch Bildungs-, Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen aus. Diese unterschiedlichen Maßnahmen finden ihre gesetzliche Grundlage und Definition vor allem in den §§ 45-59 des dritten Buches Sozialgesetzbuch (Sozialgesetzbuch 2015: 133–140).

Der Bereich der Integration in den Arbeitsmarkt wird durch die Bundesagentur für Arbeit organisiert, welche im Jahr 2015 von ihren Gesamteinnahmen in Höhe von 35,02 Mrd. € für die Integration in die Erwerbstätigkeit einen Aufwand von 22,76 Mrd. € veranschlagt hat (Bundesagentur für Arbeit 2015b). Die Grundsicherung Arbeitssuchender ist kommunal in Form der örtlichen Jobcenter (gemeinsame Einrichtung von Kommune und Bundesagentur für Arbeit, bundesweit 303) oder der sogenannten Optionskommunen (Trägerschaft ganz in kommunaler Hand, „zugelassener kommunaler Träger“, bundesweit 105), also in der Selbstverwaltung der Kommune, organisiert. Der Leistungsanspruch sämtlicher

Bedarfsgemeinschaften in der Bundesrepublik belief sich im Jahr 2014 auf 34,3 Mrd. € (Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe 2015).

## 2.2. Politische Entwicklungen und Gesetze

Um die aktuelle Situation in der Arbeitsmarktpolitik und vor allem die aktuell praktizierte Form des Vergabeverfahrens von Arbeitsmarktdienstleistungen (AMDL) darzulegen, ist ein Blick auf die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Die Arbeit befasst sich im Folgenden daher zunächst mit den arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen der Zeit bis zur rot-grünen Bundesregierung 1998 und geht danach auf die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die sogenannten Hartz-Gesetze, ein.

Einen weiteren bedeutenden Punkt hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Arbeitsmarktpolitik stellt die Einführung des Ausschreibungsverfahrens für Arbeitsmarktdienstleistungen dar, auf welches im Folgenden eingegangen wird. Hieraus resultierte die Einführung des Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung, den das Ende des Kapitels thematisieren wird.

### 2.2.1. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Arbeitsförderungsreformgesetz

Die Sozialversicherungsleistungen im Sinne der Versorgung von Bedürftigen und dem Erwerb von Versicherungsanswartschaften durch Beitragsleistungen gehen in Deutschland bis in die Zeit der Sozialgesetzgebung unter Bismarck zurück. Betrachtet man die heutige Arbeitsmarktpolitik und versteht diese unter dem oben dargelegten Grundsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik, so nimmt diese erst mit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes durch die große Koalition im Jahre 1969 ihren Anfang.

Mit dieser Gesetzeseinführung wurde erstmals in Deutschland eine aktive Arbeitsmarktpolitik etabliert, welche sich in Ergänzung zu dem vorherrschenden, eher nachsorgend orientierten Versicherungsgedanken als vorbeugender Schutz vor Arbeitslosigkeit und Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt verstand (Bothfeld u. a. 2012: 14). Die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Grundsätze in der Bundesrepublik Deutschland stützten sich auf die Grundpfeiler der Arbeitsvermittlung, welche arbeitssuchende Menschen mit den Stellenangeboten des Arbeitsmarktes zusammenbrachte, und der Arbeitslosenversicherung, aus welcher arbeits- und damit einkommenslose Personen Versicherungsleistungen zur Gestaltung des Lebensunterhaltes erhielten. Mit dem



Arbeitsförderungsgesetz wurden diese beiden Grundsätze nun um eine dritte Säule ergänzt, die aktiv in den Arbeitsmarkt intervenierte und durch prognosebasierte Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung sowie durch Umschulung versuchte, Arbeitslosigkeit zu verhindern und zu vermindern (Altmann 2005: 38).

Bedingt durch die Einführung des Arbeitsförderungsgesetz wurde die damalige Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg nun zusätzlich zur Arbeitsvermittlung mit der Qualifizierung potenziell geeigneter Arbeitskräfte beauftragt, damit diese den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprechend zur Verfügung gestellt werden konnten (Butterwegge 2015: 39).

Diese Ausweitung des Leistungsangebotes im Bereich der präventiven Leistungen sorgte für einen kontinuierlichen Fortbestand des Arbeitsförderungsgesetzes unter weiteren Veränderungen über die nächsten Jahrzehnte. Erst nach der Übernahme der Regierungsverantwortung der christlich-liberalen Koalition unter Helmut Kohl wurde mit dem Rückschnitt der Sozialleistungen vor allem im Bereich der Arbeitsmarktpolitik begonnen. Dies führte in der Folge zu vermehrten Veränderungen von Leistungshöhe und Anspruchsdauer für den Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezug und mündete in der Folge erst im Jahr 1997 in der Ersetzung des bis dahin gültigen Arbeitsförderungsgesetzes durch das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG), welches zum 1. Januar 1998 in das Sozialgesetzbuch als drittes Buch aufging (Huster u. a. 2004: 209 ff.). Bereits zwei Jahre später wurden mit dem zweiten SGB-Änderungsgesetz weitere Veränderungen vorgenommen, welche mit Leistungsverbesserungen für die Arbeitssuchenden wie der erleichterten Förderung älterer Arbeitnehmer oder erweiterter Förderungsmöglichkeiten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) aber auch mit Einschnitten wie dem Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe mit Wirkung zum 1. April 2000 einhergingen (ebd.).

#### 2.2.2. Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - Die Hartz-Reformen

Die 1998 mit der Regierungsverantwortung beauftragte rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder erklärte bereits in der ersten Regierungserklärung am 10. November 1998, dass die Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland das „drängendste und auch schmerzhafteste Problem“ sei, da sie zu psychischen Zerstörungen und zum Zusammenbruch funktionierender Sozialstrukturen führe (Schröder 1998: 9). Zudem wurde seitens der Regierung erklärt, man wolle sich „jederzeit – nicht erst in vier Jahren – daran messen lassen, in welchem Maße wir (die rot-grüne Bundesregierung, Anm. d. Verf.) zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen“

(Butterwegge 2015: 51). Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Vermeidung ihrer Neuentstehung können also als Kernthemen der neu gewählten Bundesregierung im Jahr 1998 angesehen werden. Es dauerte jedoch bis ins Jahr 2002, ehe die Regierung Schröder eine Expertenkommission unter dem Vorsitz des damaligen Personalvorstandes der Volkswagen AG Peter Hartz einberief, welche zum Ziel hatte, die Angebote der Arbeitsmarktpolitik besser miteinander zu verzahnen und die finanziellen Leistungen der Arbeitslosenverwaltung und der Sozialhilfe neu zu ordnen (Huster u. a. 2004: 210). Die Hartz-Kommission veröffentlichte ihre Ergebnisse am 16. August 2002 und stellte verschiedene Ansätze zur Verbesserung der Situation in der Arbeitsmarktpolitik vor. Die Kommission verstand ihre Arbeit als „Herausforderung, das seit vielen Jahren wuchernde gesellschaftliche Übel der Arbeitslosigkeit jenseits der festgefahrenen Diskussionsfronten mit innovativen und konsensfähigen Vorschlägen wirksam und nachhaltig anzugehen.“ (BMAS 2002: 5)

Wesentliche Reformvorschläge der Kommission unter Peter Hartz, welche im Nachhinein die Gesetzgebung in der Bundesrepublik maßgeblich beeinflussten, waren die Neuausrichtung der Arbeit der Bundesagentur für Arbeit, der Wegfall der Arbeitslosenhilfe und die Einführung des Arbeitslosengeldes II, sowie die Einrichtung der JobCenter als Vermittlungs- und Beratungsinstitution von Langzeitarbeitslosen (ALG-II-Empfängern).

Die Neuausrichtung der Arbeit der Bundesagentur zielte klar auf einen vermehrt aktivierenden Charakter der Leistungen und der angebotenen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab. So wurde im Zuge der Reformen nach dem Bericht der Hartz-Kommission der Kundenbegriff der Bundesagentur für Arbeit neu definiert, indem der Kreis der Arbeitgeber ebenfalls als Kunde betrachtet wird, der durch die passgenaue Versorgung mit Arbeitskräften bedient wurde. Ferner wurde die Zumutbarkeit von angebotenen Stellen (zu Lasten der Arbeitsuchenden) neu definiert und der Stellenwert der Mitwirkungspflicht der Ratsuchenden deutlich erhöht (BMAS 2002: 22–25).

Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II, welches im Volksmund bald schlicht „Hartz-IV“ nach dem 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt genannt wurde, reduzierte die Kommission den Empfängerkreis der bisherigen Sozialhilfeleistung auf die nicht erwerbsfähigen und nicht rentenberechtigten Personen. Alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, welche keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld-I vorweisen konnten, gehören seitdem zum Empfängerkreis des neuen Arbeitslosengeldes-II und werden damit einhergehend auch durch die JobCenter hinsichtlich ihrer (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt betreut und aktiviert (BMAS 2002: 27). Die JobCenter wurden als eine Unterbehörde der örtlichen Agentur für Arbeit in den Kommunen gebildet. Zudem bestand auch die Möglichkeit, die Arbeit der JobCenter durch die Kommune selbst zu bewältigen, wozu sich insgesamt 105 zugelassene kommunale Träger des SGB-II in der

Bundesrepublik auch entschieden (Optionskommunen). Im Rahmen dieser Neuorientierung wurden so die bisher durch die Sozialämter lediglich verwalteten Leistungsempfänger der Sozialhilfe einer neuen Form der Behörde zugeführt, welche neben der Bearbeitung und Gewährung der Leistungsansprüche vorrangig mit der Aktivierung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt beauftragt war. Dieser Schritt kann als Kernelement der neuen aktivierenden Arbeitsmarktpolitik angesehen werden. Im Zuge der Neuorientierung der Arbeitsagentur und die Neustrukturierung der örtlichen Agenturen für Arbeit sowie der kommunalen Träger der Grundsicherung Erwerbssuchender in Form der JobCenter oder der Optionskommunen griff bei der Vergabe der Arbeitsmarktdienstleistungen ab diesem Zeitpunkt mehr und mehr das europäische und damit subsidiär auch das nationale Vergaberecht, dessen rechtliche Grundlagen und Ausgestaltungen in den folgenden Unterkapiteln dargestellt werden. Wurde bereits im Vorfeld vom Selbstkostendeckungsprinzip aus wirtschaftlichen Gründen zu Gunsten einer Ausschreibung abgerückt (Vgl. Holdenrieder 2013: 39-41), so hielt die Vergabe nun in die gesetzlich verpflichtende Arbeitsweise der Kostenträger von Arbeitsmarktdienstleistungen Einzug.

### 2.2.3. Rechtliche Situation des Vergabeverfahrens in Deutschland

Die neuen aktivierenden Maßnahmen, welche nach der Reform der Arbeitsmarktpolitik durch die Hartz-Gesetze in die Arbeit der Bundesagentur für Arbeit Einzug hielten, wurden durch ein Vergabeverfahren vergeben, dessen rechtliche Grundlage auf Gesetzesebene die §§97ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB 1999)<sup>1</sup> bilden. Dort heißt es:

#### **§ 97 Allgemeine Grundsätze**

*(1) Öffentliche Auftraggeber beschaffen Waren, Bau- und Dienstleistungen nach Maßgabe der folgenden Vorschriften im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren.*

*(2) Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln, es sei denn, eine Benachteiligung ist auf Grund dieses Gesetzes ausdrücklich geboten oder gestattet.*

*(...)*

*(4a) Auftraggeber können Präqualifikationssysteme einrichten oder zulassen, mit denen die Eignung von Unternehmen nachgewiesen werden kann.*

*(5) Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt.*

---

<sup>1</sup> Die letzte Neufassung des GWB erfolgte im Jahr 1998 durch die 6. Novelle dieses Gesetzes. Hier wurde eine Harmonisierung mit dem europäischen Wettbewerbsrecht erreicht (BGBl I S.2521, 2546)

*(6) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nähere Bestimmungen über das bei der Vergabe einzuhaltende Verfahren zu treffen, insbesondere über die Bekanntmachung, den Ablauf und die Arten der Vergabe, über die Auswahl und Prüfung der Unternehmen und Angebote, über den Abschluss des Vertrages und sonstige Fragen des Vergabeverfahrens.*

*(7) Die Unternehmen haben Anspruch darauf, dass der Auftraggeber die Bestimmungen über das Vergabeverfahren einhält.*

Es ist also bereits im Gesetz festgelegt, dass der Zuschlag einer Ausschreibung eines öffentlichen Auftraggebers auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt wird (Vgl. §97 GWB Abs. 5) und dass die Bundesregierung durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen über das bei der Vergabe einzuhaltende Verfahren treffen kann (Vgl. §97 GWB Abs. 6).

Diese nachrangige Regelung durch Rechtsverordnung wird auf der Ebene einer Verwaltungsverordnung durch die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung (VgV) in der aktuellen Version vom 1.9.2001, in Kraft getreten am 1.2.2001) erfüllt (BGBl I Nr. 30, S.724 vom 10. Juni 2010).

Die im Gesetz aufgeführte mögliche Rechtsverordnung, welche im sechsten Absatz des Gesetzestextes beschrieben ist, stellt in Deutschland die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) dar. Sie ist aufgeteilt in den Bereich „Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen“ (VOL/A) und den Bereich „Allgemeine Vertragsbestimmungen über die Ausführung von Leistungen“ (VOL/B) und trat in der aktuell gültigen Version<sup>2</sup> am 11.6.2010 in der Ausfertigung vom 20.11.2009 in Kraft (Bundesanzeiger Nr. 196a vom 29. Dezember 2009) und beinhaltet die bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen abhängig vom Auftragsvolumen einzuhaltenden Grundsätze und Regularien. Die VOL wird seitens der Bundesagentur für Arbeit als bindend für die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen anerkannt und auf ihr baut die Argumentation für die Bündelung des Einkaufs von AMDL durch die neu zu gründenden Regionalen Einkaufszentren auf.

#### 2.2.4. Einführung der Regionalen Einkaufszentren

Einhergehend mit der Reform der Finanzierung sozialer Leistungen in der Mitte der 1990er Jahre und der Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip wurden die Dienstleistungen am Arbeitsmarkt seither durch die neu geschaffenen gesetzlichen Strukturen des Vergaberechtes und des Wettbewerbsrechtes durch die neu eingeführten Regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit in einem öffentlichen

---

<sup>2</sup> Die VOL unterlag seit ihrer Einführung zahlreichen detaillierten Änderungen, welche darzustellen aufgrund ihrer inhaltlichen Tiefe an dieser Stelle den Rahmen der Arbeit deutlich übertreffen würde, daher wurde lediglich die aktuelle Version erwähnt.

Ausschreibungsverfahren vergeben (Holdenrieder 2013: 39–41). In der vorher angewandten Praxis bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen erfolgte diese in der Regel seitens der örtlichen Agentur für Arbeit. Diese bediente sich hierzu zumeist der freihändigen Vergabe aufgrund von örtlichen Gegebenheiten und den Erfahrungen bezüglich der Trägereignung durch Erfahrungen aus Vorgängermaßnahmen. Zudem spielten die gemeinsamen Entscheidungen mit Zusammenschlüssen örtlicher Träger, welche durch Spezialisierungsabsprachen die Fachbereiche untereinander aufteilten und so passgenau auf die Anforderungen des örtlichen Arbeitsmarktes reagieren konnten, eine gewichtige Rolle bei der Vergabe. Die Preisfestsetzung erfolgte in lokalen Verhandlungen, die sich an Richtpreisen orientierten, welche sich wiederum aus Durchschnittswerten ergaben (Deutscher Gewerkschaftsbund 2006: 2). Bereits im Jahre 2005 wurde dieser Reformprozess seitens der Bundesagentur für Arbeit als grundlegend für den Aufbau von Einkaufszentren beschrieben (Bundesagentur für Arbeit NRW 2005: 5–13). Die Anforderungen an die Arbeit der Regionalen Einkaufszentren (REZ) waren bei deren Einführung, die Einkäufe von Maßnahmen zu bündeln, einheitliche Vergabeunterlagen zu entwickeln, überregionale Ausschreibungen und Vergabeverfahren durchzuführen und damit die lokalen Arbeitsagenturen und Jobcenter zu entlasten und ihnen die aufwendigen und komplizierten Vergabeverfahren abzunehmen (ebd.). Die Regionalen Einkaufszentren wurden an den Standorten Hannover, Düsseldorf, Frankfurt, Stuttgart, Berlin, Halle und Nürnberg eingerichtet, waren wie vorgesehen überregional tätig und verloren so den direkten Kontakt zu den durchführenden Trägern und den Maßnahmeteilnehmern, so dass bereits im April 2007 der hauptamtliche Prüfdienst für Arbeitsmarktdienstleistungen an den Standorten Berlin, Düsseldorf und Nürnberg installiert wurde, welcher fachlich direkt der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit zugeordnet war und schwerpunktmäßig die Überprüfung der Durchführungs- und Umsetzungsqualität der Maßnahmen am Arbeitsmarkt zur Aufgabe hatte (Bundesagentur für Arbeit 2007: 5–10). Es wurde folglich eine hauptamtliche Kontrollinstanz eingerichtet, welche die vergebenen Aufträge auf ihre ordnungsgemäße und qualitative Durchführung zu überprüfen hatte, um die Funktionalität des Systems der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Demzufolge klafft in der Beziehung zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer durch die Einführung der REZ und der dort verankerten Verantwortung über den Einkauf auf der einen sowie der Einführung des Allgemeinen Prüfdienstes AMDL und der dortigen Verantwortung für die Einhaltung der Maßnahme- und Durchführungsqualität sowie deren Kontrolle auf der anderen Seite eine Lücke kommunikativer und struktureller Art. Lag die Vergabe und die Kontrolle der Maßnahmen vorher gemeinsam in der Verantwortung der örtlichen Agentur für Arbeit und konnte diese im lokalen und regionalen Austausch mit den Trägern flexibel auf die Anforderungen der individuellen Arbeitsmarktsituation vor Ort reagieren, entstanden

hier nun Akteure, welche in der Regel weder mit der örtlichen Agentur noch mit den Trägern vor Ort in Kommunikation treten und durch ihre übergeordnete Rolle nicht speziell im örtlichen Einzelfall agieren können (Würfel 2012: 4). Seitdem ist im Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen vermehrt festzustellen, dass die Ausschreibungen der Maßnahmen für die Region oder die Kommune, die nun nicht mehr durch die örtliche Arbeitsagentur sondern zentral von der zuständigen Regionaldirektion in Person des REZ erfolgen, vermehrt am tatsächlichen Bedarf vor Ort vorbeizielten. Hierzu kommt verschärfend, dass das immer noch bestehende Instrument der freihändigen Vergabe in gewissen Fällen in der Summe nicht genutzt wird, da die Verantwortung für die Vergabe einer Maßnahme bei der örtlichen Arbeitsagentur nicht mehr wahrgenommen wird (Würfel 2012: 6-9). Die örtlichen Agenturen trauen sich schlichtweg nicht, ihr eigens dafür vorgesehenes Budget für die Einrichtung kommunal präzise agierender und auf den tatsächlich vorhandenen Bedarf reagierender Maßnahmen zu verwenden, da ihnen die Verantwortung für die Maßnahmenvergabe durch die Neustrukturierung der Regionaldirektionen und der REZ großflächig abgesprochen worden ist.

### 2.3. Auswirkungen des Ausschreibungsverfahrens

Die Freien Träger und die Wohlfahrtsverbände, welche die Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erbringen und diese durch das System von Ausschreibung und Vergabe immer wieder neu gewinnen müssen, um diese kontinuierlich durchzuführen, kritisieren dieses Verfahren stark und bringen seit der Einführung des Verfahrens kontinuierlich zahlreiche Verbesserungsvorschläge zum Verfahren für die Vergabe der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in die politische Diskussion ein. Auch der Leistungsträger vertritt seine Position zum praktizierten Vergabeverfahren. Die beiden Positionen dieser Diskussion werden im Folgenden dargestellt.

#### 2.3.1. Position der Leistungserbringer

Einer der Hauptkritikpunkte am aktuell praktizierten Verfahren ist aus Sicht der Leistungserbringer, dass durch die Vergabe per Ausschreibung eine Wettbewerbssituation innerhalb dieses Marktes hergestellt wird, die einhergehend mit dem kolportierten Sparzwang der öffentlichen Hand eine Abwärtsspirale bei der Vergütung von Leistungen und somit auch bei Löhnen und Gehältern der Beschäftigten in Bewegung setzt (Dahme

und Wohlfahrt 2013: 189–193). Die Abkehr von der Bindung der Gehälter an den Bundesangestelltentarif oder den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst trägt hier zu einer Verschärfung der Situation bei und sorgt gemeinsam mit der Befristung der ausgeschriebenen Projekte für eine Schaffung einer Vielzahl von prekären Arbeitssituationen in Form von Tarifuntreue, Befristung und Fragmentierung (ebd.). Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit<sup>3</sup> beschreibt die Senkung der Löhne und Gehälter der Fachkräfte in den Maßnahmen als einzig mögliche Reaktion der Träger auf den durch die Regionalen Einkaufszentren vorgegebenen Kostendruck, da die Gehälter in der Kalkulation von Maßnahmenkosten einen Anteil von 65-85% ausmachen (Würfel 2012: 6). Diese Kritik wird untermauert dadurch, dass die Anforderungen an die Sachausstattung und Räume für die Durchführung der Maßnahmen in der Regel sehr genau vorgegeben sind und demnach keinen Raum zur Kostenminimierung bilden. Die Gehälter für das in Maßnahmen der Arbeitsmarktdienstleistungen tätige Fachpersonal (Sozialpädagogen/-innen, Handwerks- und Industriemeister/-innen und Lehrkräfte) sind zwischen 2004 und 2012 in Deutschland um 20 bis 50% gesunken (ebd.). Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit geht ferner davon aus, dass die REZ bei diesen Preisen nicht nur die Bindung an Tarifverträge sondern sogar schon die Bindung an den gesetzlichen Mindestlohn in der Weiterbildung verlassen haben (ebd.). Diese drastische Darstellung und Sichtweise der aktuellen Situation macht klar, wie stark die Preisspirale sich im Bereich der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nach unten dreht und in welchem hohem Ausmaß die gegenwärtige Vergabep Praxis zur Entstehung prekärer Beschäftigungsverhältnisse von gut ausgebildetem und qualifiziertem Personal im sozialen Dienstleistungssektor beiträgt. Neben dem sinkenden Gehaltsniveau für das Fachpersonal trägt die zeitliche Begrenztheit von Projekten und Maßnahmen und die darauf folgende Neuausschreibung derselben zur Entstehung von befristeten Arbeitsverträgen bei, deren Befristungsgrund in der Befristung der Projektbewilligung liegt. Die Verlängerung eines entsprechend befristeten Vertrages hängt somit unmittelbar mit dem Gewinn der Neuausschreibung eines bereits durchgeführten Projektes zusammen (ebd.). Die Forderung nach tariflicher Entlohnung oder der Einhaltung eines Mindestlohnes kann demnach grundsätzlich als vergabefremder Aspekt bezeichnet werden, der im Spannungsverhältnis zur Wirtschaftlichkeit eines Angebotes und damit zu seinen Aussichten auf einen Zuschlag steht (Diemon-Wies 2014: 3).

---

<sup>3</sup> Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit ist ein bundesweiter Zusammenschluss von Dachverbänden der Träger der Jugendsozialarbeit. Mitglieder sind: Arbeiterwohlfahrt, Deutsches Rotes Kreuz, Evangelische Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft örtlich-regionaler Träger der Jugendsozialarbeit, Der Paritätische Gesamtverband, Internationaler Bund und Katholische Jugendsozialarbeit

Des Weiteren wird kritisiert, dass sich seit der Einführung des Vergabeverfahrens in seiner jetzigen Form die Regionalen Einkaufszentren zu einer „Art Hyperbehörde entwickelt haben und die wesentlichen Regeln und Maßstäbe für Einkauf und Durchführung von Maßnahmen setzen“ (bag arbeit 2010<sup>4</sup>). Die Vergabepaxis könne den aktuellen Ansprüchen von SGB II und SGB III nicht mehr gerecht werden, da diese einen zu hohen Verwaltungsaufwand erzeuge und die Maßnahmenqualität hierdurch ins mangelhafte absinke (ebd.). Die „bag arbeit“ geht in diesem Gedanken noch einen Schritt weiter und stellt die erhöhte Anzahl an Maßnahmenprüfungen bei den Trägern durch die REZ oder den Prüfdienst AMDL in Zusammenhang mit der Erkenntnis der Bundesagentur für Arbeit, dass die Maßnahmenqualität durch die Vergabe erheblich beeinträchtigt werde. Die durchgeführten Kontrollen könnten daher den Kern des Qualitätsproblems gar nicht erfassen, sondern tragen durch ihre Überprüfung von formalen Standards zu einer weiteren Steigerung der ohnehin schon verwaltungsmäßigen Überfrachtung der Maßnahmen am Arbeitsmarkt bei. (ebd.).

Ein weiterer großer Kritikpunkt der Verbände der Leistungserbringer am Vergabeverfahren ist die Trennung von Bedarf und Vergabe. Durch die Einführung und die starke Position der Regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit und ihre Dominanz im Verfahren der AMDL-Vergabe entsteht ein bundesweiter und zentraler Steuerungsprozess, welcher die tatsächlichen Bedarfsträger bei der Entscheidung über die Vergabe und bei den Konditionsentscheidungen faktisch ausschließt. Die Größe dieses bundesweiten und starren Verfahrens trägt zudem zu einer Trägheit bei, die dazu führt, dass seitens des Kostenträgers nicht zeitnah genug auf aktuelle und regionale Förderbedarf reagiert werden kann (bag arbeit 2010: 2–4). Hier birgt das Verfahren die Gefahr einer Standardisierung der vorhandenen Angebote, welche sowohl die Gestaltungsfreiheit der Vermittler und Fallmanager sowie das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfänger durch das Fehlen von individuellen und passgenauen Angeboten einschränkt. Ferner führe das langwierige Vergabeverfahren immer wieder zu zeitlichen Verzögerungen welche zu einem Angebotsvakuum führen, dass dazu beiträgt, dass Hilfen zu spät beim Leistungsempfänger ankommen und eine erfolgreiche berufliche Integration durch diese Versorgungslücke zusätzlich erschwert wird (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2011: 7–8). Ferner werden das starre Vergabeverfahren und die strikten Anforderungen an die Maßnahmen der beruflichen Integration für die Einführung innovativer Maßnahmen und den Markteintritt neuer Träger als hinderlich dargestellt (ebd.).

---

<sup>4</sup> Die „bag arbeit“ ist der „Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.“ mit Sitz in Berlin. Er ist ein bundesweiter Spitzenverband und Zusammenschluss von Trägern von Arbeitsmarktdienstleistungen.



Die deutliche Verantwortung der Bundesagentur für das Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen wird durch die Veranschaulichung des Preisgestaltungsmonopols der Bundesagentur in diesem Bereich deutlich. Sie ist der einzige Auftraggeber und sieht sich einer Vielzahl von unterschiedlichen Trägern der beruflichen Bildung, der Jugendberufshilfe sowie der Aus- und Weiterbildung gegenüber. Durch das Vergabeverfahren kann sie durch einen sogenannten Preiskorridor die Ober- und Untergrenzen des Angebotspreises für die Zulassung zu einem Vergabeverfahren auf eine Arbeitsmarktdienstleistung festlegen, zwischen welchen die Angebote der sich auf die Durchführung einer ausgeschriebenen Maßnahme bewerbenden Träger sich befinden müssen. Hier ist in den letzten Jahren durch Einsparungen und Mittelknappheit seitens des Bundes ein Preisverfall zu beobachten, der das Preisgestaltungsmonopol deutlich untermauert und der Träger, welche sich an einen Tarifvertrag gebunden haben, in der Konkurrenz mit freien Trägern ohne tarifliche Bindung deutlich bei den Bewerbungen auf die Durchführung von AMDL benachteiligt (Würfel 2012, S. 2-3).

### 2.3.2. Position des Kostenträgers

Entgegen dem oben dargestellten Standpunkt der Leistungserbringer verfügt der Kostenträger von Arbeitsmarktdienstleistungen, die Bundesagentur für Arbeit, ebenfalls über einen differenzierten Standpunkt zum Vergabeverfahren. Dieser stellt das Vergabeverfahren grundsätzlich als positiv für alle Beteiligten dar und hebt die rechtliche Absicherung und die Überprüfbarkeit sowie die Korruptionsprävention in den Vordergrund (Ingrid Kortmeyer-Pohl 2011: 7–9).

Dennoch hat im Laufe der politischen Diskussion auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) Stellung zum Vergabeverfahren bezogen und einige Punkte kritisch hinterfragt sowie Verbesserungswünsche an die Bundesregierung geäußert. Die Stärkung der freihändigen Vergabe, um flexibler auf örtliche Arbeitsmarktbedarfe reagieren zu können, nimmt bei den Wünschen der BA eine große Rolle ein. Zudem hat die BA in Zusammenarbeit mit den Trägern einen Kriterienkatalog zur Verbesserung der Vergabepaxis von AMDL entworfen, in welchem dem Leiter der örtlichen Agentur für Arbeit ein Recht zum letzten Wort in der Vergabe eingefordert wird. Dies wird vor allem mit dem Missstand begründet, dass der Leiter der örtlichen Agentur die Verantwortung über den Erfolg der durchgeführten und beauftragten Maßnahmen trägt, jedoch nicht in die Wahl der eingesetzten Instrumente einbezogen wird (Deutscher Gewerkschaftsbund 2006: 3–6). Ebenfalls ist gefordert worden, Anbieter, welche ihre Dienstleistungen in einem Vergabeverfahren zu Dumpingpreisen anbieten, die zu erwartenden Kosten zur Durchführung also zwecks

Gewinn eines Erstzuschlags deutlich unterbieten, von zukünftigen Vergabeverfahren auszuschließen. Der Umkehrschluss dieser Forderung, nämlich die Einführung einer Tariftreueklausel in den Zulassungskatalog eines Angebotes innerhalb des Verfahrens ist hingegen nicht seitens der Bundesagentur für Arbeit unterstützt worden (ebd.).

### 2.3.3. Reformvorschläge der Leistungserbringer

Die Spitzenverbände und Kooperationsverbände der Leistungserbringer brachten in ihrer Rolle als Interessensvertretung der Träger von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und damit einhergehend als konstruktive Kritiker am Vergabeverfahren in seiner aktuell praktizierten Form in der jüngeren Vergangenheit immer wieder Vorschläge zur Verbesserung der Verfahrensweise ein. Diese sehen die gesetzlichen Vorschriften von GWB, VgV und VOL/A als gegeben an und bringen durch neue Ideen und teils kreative Auslegung des vorhandenen Rechtsrahmens neue Verfahrenswege in die Diskussion ein, die beabsichtigen, das Vergabeverfahren produktiver und die Maßnahmendurchführung qualitativer werden zu lassen. Diese produktive Arbeitsweise und Form der konstruktiven Kritik resultiert aus der Erkenntnis, dass das Vergabeverfahren zahlreiche Möglichkeiten bietet, die jedoch in der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen in Deutschland bis dato ungenutzt bleiben. Hierzu zählt vor allem die Nutzung der Möglichkeit der freihändigen Vergabe von Dienstleistungen nach der VOL/A sowie die ebenfalls in dieser enthaltene Möglichkeit von beschränkten Maßnahmen Ausschreibungen oder Verhandlungsverfahren (Eich 2010: 12)). Ferner ist nach Auffassung der Leistungserbringer dem örtlichen Leistungsträger die Entscheidung über die Vergabe von AMDL zurück zu übertragen, damit dieser auf die örtlichen Anforderungen des Arbeitsmarktes besser eingehen kann (Eich 2010 S.11-15). Ein weiterer Ansatzpunkt bei den Verbesserungsvorschlägen der Leistungserbringer ist das hohe öffentliche Interesse an der Durchführung von AMDL, welches das Zurückgreifen auf das Zuwendungsrecht begründen könnte und so ein Vergabeverfahren in der aktuell praktizierten Form obsolet machen könnte (Eich 2010, S. 15).

Auf diese Verbesserungsvorschläge ging die Bundesregierung teilweise mit dem 2011 verabschiedeten Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt ein. Ein weiterer bemerkenswerter Punkt in der gesetzlichen Entwicklung rund um das Themenfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen war zudem die Einführung des branchenweiten Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung, auf welche im Folgenden eingegangen wird.

## 2.4. Einführung des branchenweiten Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung

Die Einführung eines Mindestlohnes, welcher innerhalb einer gesamten Branche als gesetzlich verpflichtend erklärt wird, kann wohl als deutlichstes Signal für das Vorherrschen prekärer Arbeitsbedingungen sowie unterdurchschnittlicher Vergütungsstrukturen innerhalb der betroffenen Branche gewertet werden. Dieser deutliche Abwärtstrend kann in direktem Zusammenhang mit der Reform der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Hartz-Gesetze gesehen werden. So postuliert die maßgeblich an der Einführung des branchenweiten Mindestlohnes beteiligte Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (GEW) bereits im August 2012:

*„Als Folge der sogenannten Hartz-Reformen kam es in den vergangenen Jahren zu massiven Kürzungen in der nach Sozialgesetzbuch II und III geförderten Aus- und Weiterbildung. Zahlreiche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze wurden vernichtet und die Gehälter derer, die ihren Job behalten konnten, drastisch abgesenkt. Nicht wenige Weiterbildungsunternehmen mussten ganz aufgeben. Um diesem ruinösen Unterbietungswettbewerb ein Ende zu setzen, hatten ver.di und GEW mit der Zweckgemeinschaft von Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes der Träger beruflicher Bildung (BBB) bereits vor fünf Jahren einen ersten Mindestlohtarifvertrag ausgehandelt und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) beantragt.“*  
(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft - Hauptvorstand 2012: 5).

Die Intention der Einführung des Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung kann also – stark gewerkschaftlich polemisiert – damit beschrieben werden, dem *ruinösen Unterbietungswettbewerb*, welcher durch die Einführung des Ausschreibungsverfahrens nach den Reformen der Hartz-Gesetze in der Weiterbildungsbranche Einzug hielt, entgegenzuwirken.

Dieses Entgegenwirken des Unterbietungswettbewerbes bedeutet seitdem einen Mindestlohn pro gearbeiteter Stunde für die in Maßnahmen der beruflichen Bildung nach dem zweiten oder dritten Buch des Sozialgesetzbuches beschäftigten Personen. Die Höhe des Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung veranschaulicht die folgende Tabelle.

	<i>Tarifgebiet West</i>	<i>Tarifgebiet Ost</i>
<i>Ab 1.08.2012</i>	12,60€	11,25€
<i>Ab 1.01.2014</i>	13,00€	11,65€
<i>Ab 1.01.2015</i>	13,35€	12,50€
<i>Ab 1.01.2016</i>	14,00€	13,50€
<i>Ab 1.01.2017</i>	14,60€	14,60€

(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 2014, Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) 2015)

Diese Stundensätze bedeuten den Mindestbruttoverdienst der eingesetzten Personen in der Aus- und Weiterbildung in den entsprechenden Jahren. Betrachtet man diese, so wird deutlich, dass mit den Jahren ebenfalls die unbegründete Lücke zwischen den Verdiensten der Mitarbeitenden in den „alten“ und „neuen“ Bundesländern geschlossen wird. Dieser Prozess wird ganze 27 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung mit dem 1. Januar 2017 abgeschlossen werden, zumindest bei Mindestlohnbeschäftigten in Maßnahmen, welche primär für die Bundesagentur für Arbeit durchgeführt werden.

Rechnet man die Mindeststundensätze beispielhaft für das Jahr 2015 auf den Monatsverdienst hoch, so ergibt sich bei einer 39-Stunden-Woche und einer durchschnittlichen Monatsdauer von 4,3 Wochen (21,5 Arbeitstage) ein Monatsbruttoverdienst von 2.238,80€ in Westdeutschland und von 2.096,25€ in Ostdeutschland. Aufgrund des Fehlens von sämtlichen Sonderzahlungen oder Zusatzvergütungen bedeutet dies einen Jahresbruttoverdienst von 26.865,60€ (West) bzw. 25.155,00€ (Ost). Wohlgermerkt vergütet diese Summe die Jahresarbeitsleistung von qualifiziertem und erfahrenem Personal mit (Fach-) Hochschulabschluss, welches subsidiär in einer Anstellung bei einem Träger der Aus- und Weiterbildung die Integration von Nichterwerbstätigen in den Arbeitsmarkt im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit durchführen soll. Dies wirft die dringende Frage auf, wie derart gering bezahltes Personal den Erwerbslosen die Integration in den Arbeitsmarkt durch Ausbildung oder Qualifizierung ernsthaft positiv und attraktiv nahebringen soll, wenn dies der Verdienst ist, welcher nach dem Erlangen der Hochschulreife, einem mehrjährigen Studium und einer mehrjährigen Berufsausbildung erzielt wird.

Nichtsdestoweniger wirft die Einführung des Mindestlohns und die allgemein im Vorgegangenen bereits mehrfach kritisierte Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse in diesem Marktbereich die Notwendigkeit auf, sich näher mit der Finanzierung von Arbeitsmarktdienstleistungen, im speziellen mit dem Vergabeverfahren und den nach dem Ausschreibungsverfahren vergebenen Maßnahmen, auseinanderzusetzen. Dies wird im folgenden Kapitel anhand zweier Beispiele aus der aktuellen Vergabep Praxis und einer beispielhaften Berechnung einer real durchgeführten Maßnahme unter realen Bedingungen geschehen.

### 3. Finanzierung

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland muss zum einen in ihrer Gänze und zum anderen im Einzelfall betrachtet werden. Die Arbeit beschäftigt sich in diesem Kapitel daher zu Beginn mit der allgemeinen Einordnung der Arbeitsmarktpolitik in den Kontext des staatlichen Haushaltes und zeigt deren Finanzierungsquellen auf. Im weiteren Verlauf des Kapitels wird sodann auf die konkrete Finanzierung von Arbeitsmarktdienstleistungen am Beispiel zweier aktuell durchgeführter Vergabeverfahren eingegangen, um die Charakteristika dieser Vergabepaxis zu veranschaulichen.

#### 3.1. Definition

Wie bereits in den vorangegangenen Beschreibungen der gesetzlichen Grundlagen dargelegt, wird die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in ihrer praktischen Ausgestaltung vor allem in den beiden Rechtsbereichen des zweiten Buches „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (SGB-II) und des dritten Buches „Arbeitsförderung“ (SGB-III) des Sozialgesetzbuches organisiert (Sozialgesetzbuch 2015). Für den Rechtskreis des SGB-III ist die Bundesagentur für Arbeit von der Bundeszentrale in Nürnberg über die Regionaldirektionen in den einzelnen Regionen bis hin zu den ortsansässigen Agenturen in den Kommunen und Agenturbezirken zuständig. Dies geschieht im Sinne der hierarchischen Organisation der Bundesagentur für Arbeit trivialerweise in abnehmender Größe des Zuständigkeitsbereiches mit wachsender Konkretheit. Während in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg bundesweite Programme politischer Natur behandelt werden, welche naturgemäß nur wenig Anwendungsmöglichkeiten auf die Gegebenheiten vor Ort innehaben, setzen sich die Regionaldirektionen mit deren Umsetzung in Form gesetzeskonformer konkreter Maßnahmen und deren Ausschreibung und Vergabe im Zuständigkeitsbereich auseinander. In den örtlichen Agenturbezirken findet schlussendlich die Auseinandersetzung mit den Maßnahmen auf personaler Ebene statt. Hier werden die Arbeitssuchenden individuell den jeweiligen angebotenen Maßnahmen zur Teilnahme zugewiesen und es erfolgt der inhaltliche Austausch über individuelle Karrieren und Fördermöglichkeiten mit den ratsuchenden Personen und den anbietenden Trägern. Ebenfalls ist der ärztliche und der berufspsychologische Dienst der Bundesagentur im Rahmen der individuellen Arbeit für den Kunden bei der örtlichen Agentur für Arbeit verortet (Bundesagentur für Arbeit 2015a: 22).

### 3.1.1. Größe und Finanzierungsquellen der Arbeitsmarktpolitik

Die Größe des Handlungsfeldes der Arbeitsmarktpolitik unterstreicht deren gesellschaftlichen und sozialpolitischen Stellenwert. So wurde für das Jahr 2014 im Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit eine durchschnittliche Erwerbslosenquote von 6,7% aller zivilen Erwerbspersonen bekannt gegeben (Bundesagentur für Arbeit 2015a: 11). Diese Erwerbslosenquote erscheint nach den Meldungen der vorangegangenen Jahre sehr gut und stellt auch einen Rückgang im Vergleich zum Jahr 2013 um 0,2% dar. In absoluten Zahlen betrachtet wird jedoch deutlich, in welchem Umfang die Gesellschaft der Bundesrepublik von Arbeitslosigkeit betroffen ist. So waren im Jahr 2014 insgesamt 2,9 Millionen Menschen arbeitslos, von denen 933.000 Personen als Arbeitslose in der Arbeitslosenversicherung (ALG-I) und 1,97 Mio. Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG-II) geführt worden sind. Im Arbeitslosengeldbezug befanden sich aufgrund von Sperrfristen und ähnlichen Hinderungsgründen 889.000 Menschen, also etwa 44.000 Menschen weniger als real gemeldet, während im Personenkreis der Leistungsempfänger der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch die Bildung von Bedarfsgemeinschaften 4,39 Mio. Menschen hilfebedürftig waren. Besonders kritisch erfolgt die Betrachtung nach dem Alter der arbeitslosen Personen. Insgesamt waren im Jahr 2014 258.000 Menschen unter 25 Jahren arbeitslos. Der Personenkreis der unter-25-jährigen stellt damit fast 9 % aller Arbeitslosen. Auch Personen am Ende des Erwerbslebens sind von Arbeitslosigkeit betroffen, so sind 958.000 Menschen im Alter von über 50 Jahren als erwerbslos geführt, was einem Gesamtanteil von 33 % an allen arbeitslosen Menschen im Erwerbsleben entspricht (Bundesagentur für Arbeit 2015a: 11). Diese Verteilung über die unterschiedlichen Altersspannen ist rein statistisch zwar normal verteilt, fällt jedoch stark ins Gewicht, wenn man diese inhaltlich bewertet. So muss davon ausgegangen werden, dass die Gruppe der Unter-25-jährigen nur schwerlich in Arbeit zu vermitteln sein wird, wenn sie in diesem jungen Alter bereits von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Dieser Gruppe muss daher besonderes Augenmerk geschenkt werden, um lebenslange Leistungsbezüge zu verhindern und diese Menschen schnellstmöglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Auch bei den Ü-50-jährigen Leistungsbeziehern ist die große Anzahl zudem noch mit den geringen Vermittlungschancen gemeinsam zu betrachten. Durch die arbeitgeberseitige Angst vor altersbedingten Arbeitsausfällen aufgrund höherer Krankheitsanfälligkeit oder durch die dem Lebensalter zugeschriebene geringere Leistungsfähigkeit der Menschen in diesem Personenkreis fällt es schwer, diese in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen zu vermitteln und die Erwerbsbiographie so weiterzuführen.

### 3.2. Ansätze des Vergabeverfahrens von Arbeitsmarktdienstleistungen

Betrachtet man die aktuell in Deutschland durchgeführten Arbeitsmarktdienstleistungen so wird deutlich, dass diese allesamt durch ein Ausschreibungsverfahren vergeben werden, in welchem sich die durchführenden Träger durch das Einreichen von Angeboten um die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen bewerben und miteinander in den Wettbewerb treten. Die Finanzierung der Arbeitsmarktdienstleistungen muss daher im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren gesehen werden, dessen Grundzüge und Geschichte in diesem Kapitel erläutert werden.

Unter dem Begriff der Arbeitsmarktdienstleistungen (gleichbedeutend auch „arbeitsmarktliche Dienstleistungen“) fasst man in Deutschland sämtliche am Arbeitsmarkt erbrachten Leistungen, welche von der Bundesagentur für Arbeit oder den örtlichen JobCentern zur Durchführung an Träger der beruflichen Bildung, der beruflichen Integration und der beruflichen Qualifizierung vergeben werden, zusammen. Hierzu zählen sämtliche Kategorien von Maßnahmen wie zum Beispiel berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE), Berufseinstiegsbegleitung (BerEb), ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) oder Arbeitsgelegenheiten (AGH).

Die Rolle der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt spiegelt sich in der Größe dieses Teilbereiches der Sozialwirtschaft wieder. Im Jahre 2010 nahmen in Deutschland insgesamt 1,5 Millionen Menschen an Maßnahmen nach dem zweiten oder dritten Sozialgesetzbuch teil. Das Auftragsvolumen für zu vergebene Arbeitsmarktdienstleistungen nach den SGBs II und III<sup>5</sup> betrug in 2010 insgesamt 1,7 Milliarden Euro, das Finanzvolumen für Eingliederungsleistungen nach SGB II (ALG-II) betrug 5 Mrd. €, das Finanzvolumen für Eingliederungsleistungen nach SGB III (ALG-I) betrug 4 Mrd. €. Die Mehrfachförderung sowie die geringe Kontinuität der Verweildauer von Teilnehmern in den Maßnahmen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter wird dadurch deutlich, dass bei 770.000 Teilnehmern 2,9 Mio. Maßnahmeneintritte (SGB III) bzw. bei 780.000 Teilnehmern 3,8 Mio. Eintritte (SGB II) zu verzeichnen waren (Ingrid Kortmeyer-Pohl 2011, S. 3). Es wird also klar, dass die personengebundenen zugewiesenen Teilnehmerplätze in den Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik nicht kontinuierlich in ihren entsprechend vorgesehenen Zeiträumen durch die ursprünglich vorgesehenen Personen genutzt werden. Vielmehr verdeutlichen die Zahlen eine Mehrfachbelegung der Teilnehmerplätze innerhalb eines Durchführungszeitraumes und belegen somit, dass

---

<sup>5</sup> SGB II: Zweites Buch Sozialgesetzbuch: Grundsicherung für Arbeitssuchende, SGB III: Drittes Buch Sozialgesetzbuch: Arbeitsförderung

vorzeitige Maßnahmenabbrüche und Neubesetzungen durch neue Teilnehmende der Regelfall sind. Im Folgenden wird nun auf konkrete aktuelle Vergabeverfahren aus Nordrhein-Westfalen eingegangen.

### 3.2.1. Aktuell durchgeführte Vergabeverfahren

Um die Auswirkungen des Vergabeverfahrens auf das Führungshandeln in einem Teilbereich der Sozialwirtschaft darstellen zu können, werden im Folgenden zwei aktuell in Nordrhein-Westfalen durchgeführte Vergabeverfahren und ihre Ansprüche und Besonderheiten exemplarisch vorgestellt. Der Fokus liegt hierbei vor allem auf der Methodik der Bewertung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit abgegebener Angebote.

### 3.2.2. Berufseinstiegsbegleitung

Die Berufseinstiegsbegleitung richtet sich an Schülerinnen und Schüler, welche aufgrund ihrer familiären oder sozialen Situation nicht die notwendige Unterstützung beim Übergang von der Schule in den Beruf erhalten. Diesen Schülerinnen und Schülern wird indes durch die Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit und durch die Studien- und Berufswahlkoordination sowie dem Lehrerkollegium der Schule zugetraut, eine Ausbildung im dualen Ausbildungssystem bei erfolgter Unterstützung durch die Berufseinstiegsbegleitung erfolgreich absolvieren zu können. Die mögliche Ausbildungsreife ist Aufnahmevoraussetzung für die Berufseinstiegsbegleitung (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014b: 8 Abschnitt B). Der Personalschlüssel dieser Maßnahme wurde seit der ersten Durchführung kontinuierlich auf 20 Schülerinnen und Schüler pro Vollzeitstelle festgelegt (ebd. S. 10). Die Betreuung erfolgt ab dem Beginn der neunten Klasse und endet idealerweise mit dem ersten Ausbildungsjahr, spätestens jedoch 24 Monate nach dem Verlassen der allgemeinbildenden Schule (ebd. S.9).

Die öffentliche Ausschreibung der Berufseinstiegsbegleitung in Nordrhein-Westfalen erfolgte durch das Regionale Einkaufszentrum Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit (REZ NRW) mit Stand vom 13. November 2014 über die elektronische Ausschreibungsplattform des REZ NRW unter der Vergabenummer 301-14-BerEb-40235. Die Angebotsfrist für die Maßnahme wurde auf den 10.12.2014 um 10:00 Uhr festgelegt (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014b).



Zu Beginn der Maßnahme werden an ausgewählten Schulen bereits im März 2015 die ersten Schüler aufgenommen. Aufnahmen von Kohorten zu Beginn der Schuljahre 2015/16, 2016/17 werden innerhalb der gesicherten Vertragslaufzeit folgen. Die Ausschreibung enthält Optionen für weitere Aufnahmen in den Schuljahren 2017/18 und 2018/19, die dazu führen, dass das Vertragsende sich bei Ziehung der beiden jährlichen Optionen vom 31.07.2020 bis zum 31.07.2022 verschieben kann (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014b Abschnitt E1: Los- und Preisblatt).

Durch die flächendeckende Einführung in NRW und die maximale Projektdauer von mehr als sieben Jahren stellt die Berufseinstiegsbegleitung das langfristige und umfangreichste Projekt der beruflichen Orientierung und der gesamten Arbeitsmarktdienstleistungen in NRW dar.

Die Ausschreibung der Berufseinstiegsbegleitung gliedert sich in Lose. Diese Lose stellen sich nach den Zuständigkeitsbezirken der Bundesagentur für Arbeit zusammen und Bieter können sich auf ein oder mehrere Lose bewerben (ebd.). Diese Form der Losaufteilung bedeutet, dass neben den Bezirken in den Ballungsregionen Nordrhein-Westfalens wie dem Ruhrgebiet oder der Metropolregion Köln, zahlreiche Kreisregionen in Flächengebieten zusammengeschlossen wurden. Enthält ein Los im Ruhrgebiet die vorgesehenen Schulen in den Nachbarstädten Herne und Bochum (ebd., S. 38), so kommen in den ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens Agenturbezirke wie Olpe und Siegen-Wittgenstein zu einem Los zusammen, welches sich über mehr als 70km Länge und Breite ausdehnt und die Gemeinden Attendorn, Kreuztal, Olpe, Burbach, Netphen, Siegen und Wilnsdorf umfasst (ebd. S. 29). Die Größe der Lose variiert demzufolge stark. Insgesamt ist die Berufseinstiegsbegleitung eine langfristige Maßnahme, die eine hohe Personalbindung über einen langen Zeitraum notwendig macht. So werden im Agenturbezirk Köln insgesamt 610 Schülerinnen und Schüler betreut, was für die individuelle dreijährige Betreuungszeit einem Personalbedarf von 30,5 Vollzeitstellen entspricht (ebd., Abschnitt E.1, Los 35), im Agenturbezirk Bochum sind 266 Teilnehmende und demnach 13,3 Vollzeitstellen vorgesehen (ebd. Los 38).

Es wird also deutlich, dass der Gewinn eines Loses der Berufseinstiegsbegleitung einen hohen Stellenwert für die teilnehmenden Träger innehat, da verhältnismäßig viel Personal über einen langen Zeitraum hinweg beschäftigt werden kann. Die Größe der vergebenen Lose stellt für kleine und mittlere Träger eine große Herausforderung dar. Auch die flächenmäßige Verbreitung der zu betreuenden Schulen stellt große Anforderungen an die Mobilität des eingesetzten Personals und damit an die Ausstattung des Personals durch den Träger. Hier etablierte sich aufgrund dessen in den letzten Jahren die Praxis von regionalen Trägerzusammenschlüssen, welche sich in Form einer Bietergemeinschaft auf

die Durchführung der Berufseinstiegsbegleitung bewarben, um das gemeinsam gewonnene Los dann in der praktischen Arbeit nach den regionalen Verortungen unter sich aufzuteilen. Die Bewertung der abgegebenen Angebote für die Durchführung der Berufseinstiegsbegleitung und damit die letztendliche Vergabe an das wirtschaftlichste Angebot erfolgte unter der Berücksichtigung von Qualität und Angebotspreis. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen.

### *Qualitative Bewertung des Angebotes*

Die Bewertung der Qualität der abgegebenen Angebote orientiert sich anhand einer innerhalb der Ausschreibung veröffentlichten Bewertungsmatrix (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014b Abschnitt A, Kapitel 2 und 3). Diese ordnet den Punkten der ebenfalls mit der Ausschreibung veröffentlichten Leistungsbeschreibung (ebd. Abschnitt B) verschiedene Gewichtungspunkte zu. Die Bieter sind dazu aufgefordert, ihr Konzept zur Durchführung der Berufseinstiegsbegleitung entsprechend der Gliederung der Leistungsbeschreibung aufzubauen, um die Bewertung seitens des Auftraggebers effizienter und objektiver durchführen zu können.

Die Leistungsbeschreibung gibt in den meisten Kapiteln die Kriterien vor. Sie beginnt mit den „Allgemeinen Rahmenbedingungen“ (Personal, Erreichbarkeit, Allgemeine sächliche, technische und räumliche Ausstattung, Durchführungsort der Maßnahme, Allgemeine organisatorische Regelungen, Diversity Management, Nachhaltige Entwicklung und Verbesserung der Barrierefreiheit, Teilnahmebescheinigung, Elektronische Maßnahmenabwicklung „eM@W“ sowie den zu beachtenden Regelungen des Europäischen Sozialfonds) (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014b Abschnitt B, S.1-6) und behandelt weiter die „Produktbezogenen Rahmenbedingungen“ (Potenzialanalyse, teilnehmende Schulen, zeitlicher Umfang, eingesetztes Personal, Maßnahmen-durchführung etc.) (ebd. S. 7- 13). Der dritte Teil der Leistungsbeschreibung behandelt die „Beschreibung der Leistung und deren Qualitätsstandards“ (Förderplanung, sozialpädagogische Begleitung, Förderung von IT- und Medienkompetenz, Elternarbeit, Kooperationen mit Netzwerkpartnern, Zielgruppenspezifische Ausrichtung, Ziele und Inhalte in den einzelnen Aufgabenfeldern, Unterstützung bei Berufsorientierung und Berufswahl, Begleitung in Übergangszeiten zwischen Schule und Ausbildung, Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses, Qualitätssicherung und Prozessoptimierung) (ebd. S. 14-19).

Die Bewertung der eingereichten Angebote erfolgt durch die Mitarbeiter des REZ NRW anhand einer Bewertungsmatrix, welche gemeinsam mit der Ausschreibung veröffentlicht wurde. Dieser Bewertungsmatrix ist die Gewichtung der einzelnen Abschnitte und deren

Unterpunkten zu entnehmen (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014b Abschnitt A, Kapitel 3). Die Bewertung der einzelnen Anforderungskriterien der Leistungsbeschreibung erfolgt lediglich in einer Punkteskala zwischen 0 und 3. Die Bewertungsstufen lauten dabei wie folgt:

- 0 Punkte: Das Leistungsangebot des Bieters entspricht nicht den Anforderungen*  
*1 Punkt: Das Leistungsangebot des Bieters entspricht mit Einschränkungen den Anforderungen*  
*2 Punkte: Das Leistungsangebot des Bieters entspricht den Anforderungen*  
*3 Punkte: Das Angebot des Bieters ist der Zielerreichung in besonderer Weise dienlich*  
(Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014b Abschnitt A, Kapitel 2)

Es wird an dieser Stelle deutlich, dass die maximal zu vergebene Punktzahl bei der qualitativen Bewertung der eingereichten Angebote durch einen Bieter nur dann erreicht werden kann, wenn er ein Angebot abgibt, welches in seiner Qualität über den eigentlich geforderten Umfang hinausgeht. Bei der Skalierung von 0-3 bedeutet demnach eine volle Entsprechung der Anforderungen des Auftraggebers ohne eine „besondere Dienlichkeit der Zielerreichung“ lediglich eine Bewertung von zwei Dritteln der möglichen Punkte.

Angebote, welche in der Summe der erreichten Punkte weniger erreicht haben, als wären alle Kriterien den Anforderungen entsprechend erfüllt worden, werden im Folgenden von der Wertung ausgeschlossen (ebd. Abschnitt A, Kapitel 2). Demnach sind Angebote, die in einem Punkt nur eingeschränkt entsprechen, in allen anderen Punkten den Anforderungen jedoch nicht in besonderer Weise entsprechen, von diesem Punkt der Wertung an bereits von der Vergabe ausgeschlossen und ziehen nicht in die Wirtschaftlichkeitsberechnung ein. Ein qualitativ knapp kalkuliertes Konzept hätte also bereits zu diesem Zeitpunkt – unabhängig von seinem womöglich günstigen Preis – keine Aussicht auf Gewinn des Vergabeverfahrens.

#### *Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Angebotes*

Die Ausschreibung der Berufseinstiegsbegleitung berücksichtigt neben der dargelegten qualitativen Bewertung der Angebote eine sogenannte Wirtschaftlichkeitsberechnung, die die Leistungsbewertung des eingereichten Konzeptes in ein Verhältnis zum veranschlagten Preis des Angebotes setzt. Diese Berechnung erfolgt im ersten Schritt durch folgende Formel:

$$\text{Kennzahl für das Preis – Leistungs – Verhältnis} = \frac{\text{Summe der Leistungspunkte}}{\text{Wertungspreis}} \times 100$$

(Bundesagentur für Arbeit 2014, Abschnitt A, Kapitel 2, S. 1)

Der Faktor „Summe der Leistungspunkte“ errechnet sich durch die erreichten Wertungspunkte in der qualitativen Bewertung. Diese werden durch die Mitarbeiter des Regionalen Einkaufszentrums vergeben und durch die Gewichtung der einzelnen Unterpunkte anhand der zu berücksichtigenden Wertungsmatrix berechnet (Bundesagentur für Arbeit 2014, Kapitel A, Abschnitt 3, S. 1-5). Der Faktor „Wertungspreis“ im Nenner des Bruches beschreibt den vom Bieter für die Durchführung der Maßnahme veranschlagten Preis pro Teilnehmer pro Monat (ebd. Abschnitt A, Kapitel 2).

Im zweiten Schritt der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der eingegangenen Angebote wird nun ein sogenannter Korridor aus der Kennzahl des führenden Angebotes und einer weiteren fiktiven Kennzahl i.H.v. 90% der Kennzahl des führenden Angebotes gebildet (ebd.).

Im dritten Schritt der Wirtschaftlichkeitsberechnung werden nun alle Angebote als gleichwertig betrachtet, welche eine Bewertung für das Preis-Leistungs-Verhältnis erhielten, die innerhalb des o.g. Korridors liegt. Als ausschlaggebendes Kriterium der Vergabe wird für die so verbliebenen Angebote nun – unabhängig von ihrem wirklichen Preis – lediglich das Unterkapitel „Organisation und Durchführungsqualität“ der Bewertungsmatrix (Bundesagentur für Arbeit 2014, Abschnitt A, Kapitel 3), welches aus einem exemplarischen tabellarischen Förderverlauf eines fiktiven Teilnehmers und des Maßnahmenkataloges zur Sicherstellung der Angebote der Maßnahme durch den Teilnehmenden besteht (ebd. S. 2). Am Ende des Vergabeverfahrens entscheiden demnach lediglich zwei untergeordnete Teilbereiche über den Zuschlag einer Maßnahme in der bereits dargelegten Größenordnung. Es wird bei der Betrachtung der Formel ferner deutlich, dass die Kennzahl für das Preis-Leistungs-Verhältnis anhand zweier Faktoren berechnet wird, auf die der Bieter seinerseits nach eigenem Ermessen Einfluss bei der Erstellung des Angebotes nehmen kann. So kann er zum einen durch die Orientierung an der Leistungsbeschreibung sein Konzept qualitativ so aufstellen, dass er eine höchstmögliche Anzahl an Leistungspunkten erhält, indem er in den meisten oder in allen Anforderungsteilen die Anforderungen übertrifft, und somit den Zähler des Bruches in obiger Formel maximieren. Zum anderen kann er durch enge Kalkulation sein Angebot zu einem sehr günstigen Preis abgeben und somit den Nenner im Bruch minimieren. Dass die Kennzahl bei sinkendem Nenner und / oder wachsendem Zähler größer wird ist mathematisch einleuchtend. Mit steigender Kennzahl steigt ebenfalls die Chance, dass das Angebot im zweiten Schritt der Wirtschaftlichkeitsanalyse innerhalb des Korridors liegt und somit bei der letzten Bewertung überhaupt Berücksichtigung findet. Schlussendlich gewinnt

das Los des Bieters (oder der Bietergemeinschaft), welches zum günstigsten Preis die beste Qualität anbietet. Dies geschieht jedoch in Abhängigkeit zu den anderen Angeboten für die Maßnahme.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Arbeitsleistung, welche beispielsweise für die Erarbeitung eines vollständigen Konzepts in der Größenordnung der Berufseinstiegsbegleitung erbracht wurde, immer das Risiko des Trägers darstellt. Diese Arbeitsleistung erbringt der Träger ohne jegliche finanzielle Sicherheit einzig und alleine auf die Chance hin, die Vergabe der angestrebten Arbeitsmarktdienstleistung zu gewinnen. Gewinnt der Träger die Vergabe nicht und ein konkurrierender Träger führt die Maßnahme im Vergabezeitraum durch, so haben sämtliche anderen an der Vergabe teilnehmenden Träger die Erstellung des Konzeptes, welches bei derart großen Maßnahmen und den hohen Anforderungen der ausschreibenden Stellen (Fallbeispiele, Methodenübersichten, Darstellung des Trägers, Referenzen, Netzwerkpartner, technische und räumliche Ausstattung darstellen etc.) schnell ein Volumen von mehr als 100 Din-A4-Seiten umfasst, völlig ohne mögliche Gegenfinanzierungsquellen geleistet. In einem großen Agenturbezirk mit einer Vielzahl an ausgeschriebenen Maßnahmen wird dies zu einem realen Kostenfaktor für die Träger.

### 3.2.3. Potenzialanalyse der achten Klassen in NRW

In Nordrhein-Westfalen strebt die Landesregierung eine Neustrukturierung des Übergangssystems zwischen Schule und Beruf an. Diese Neustrukturierung wird in der Praxis seit dem Jahr 2011<sup>6</sup> vorangetrieben. Einige Elemente wurden bereits verankert, einige stehen kurz vor ihrer Einführung. Das Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss“, spiegelt die Kernabsicht wider, am Ende der allgemeinbildenden Schule keinen Abschluss zu vergeben, an den sich nicht eine passgenaue Anschlussbeschäftigung (im Idealfall duale Ausbildung) anschließt. Unter dem Mantel dieses Systems nahmen als Kernelement in jeder Kommune und in jedem Landkreis sogenannte „Kommunale Koordinierungsstellen“ (KoKo) die Arbeit auf, welche dafür verantwortlich sind, die Ein- und Durchführung des Landesvorhabens und seiner Elemente in ihrem jeweiligen

---

<sup>6</sup> Im November 2011 beschloss der Ausbildungskonsens NRW die Einführung des neuen Übergangssystems. Kernelemente des Programms waren die Neugestaltung des Übergangssystems Schule-Beruf in NRW, eine Neuorganisation der Studien- und Berufsorientierung, die Verantwortung durch die Kommunale Koordinierung sowie die Steigerung der Attraktivität des dualen Ausbildungssystems. (MAIS 2013, S. 6-9)

Wirkungsbereich zu forcieren und zu kontrollieren (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) 2013: 22).

Zentrales Element des Landesvorhabens und Eintrittsmaßnahme in die Studien- und Berufsorientierung ist die Potenzialanalyse der achten Klassen der allgemeinbildenden Schulen in Nordrhein-Westfalen. Von Seiten des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW (MAIS) stellt die Potenzialanalyse die „Kick-Off-Veranstaltung des Übergangssystems für jede einzelne Schülerin und jeden einzelnen Schüler“ dar (MAIS 2013, S. 29).

Die Potenzialanalyse der Schülerinnen und Schüler nimmt einen Tag in Anspruch. An diesem wird in der Regel eine Klasse getestet. Hinzu kommen die Auswertung der erzielten Ergebnisse, diverse Absprachen mit der Schule, Vorbereitungstreffen mit den Lehrern, Informationsveranstaltungen für die Eltern sowie Auswertungsgespräche mit den Schülerinnen und Schülern, den Eltern, den Lehrern, den Vertretern der Kommunalen Koordinierungsstelle und den Berufsberatern der Arbeitsagentur vor Ort (Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks e.V. (LGH) 2015: 7–10). Die Durchführung der Potenzialanalyse muss im Zeitraum zwischen dem 24.08. und dem 19.12.2015 stattfinden. Am 19.12.2015 müssen alle mit der Potenzialanalyse zusammenhängenden Tätigkeiten abgeschlossen sein (ebd. S.7). Es wird also deutlich, dass die Potenzialanalyse im Vergleich zur dreijährigen Berufseinstiegsbegleitung eine sehr kurze Zeit in Anspruch nimmt und eher eine einmalige und temporär stark begrenzte Aktion für den Träger darstellt.

Bei der Durchführung der Analyse der Potenziale der Schülerinnen und Schüler ist ein Betreuungsschlüssel von 1:4 nicht zu unterschreiten. Bei einer Klassengröße von durchschnittlich 25-28 Schülern sind demnach am Testtag mindestens sieben Mitarbeiter damit beschäftigt, die Schüler zu beobachten, die Aufgaben anzuleiten und die Analyse zu moderieren. Der durchführende Träger ist zudem für eine Reihe weiterer Elemente wie den Transport der Schülerinnen und Schüler zum Durchführungsort oder den Erwerb eines Portfolioinstrumentes der Berufsorientierung<sup>7</sup> zuständig (ebd. S. 7-10).

Bei der aktuellen Ausschreibung (1. Halbjahr des Schuljahres 2015/2016) der Potenzialanalyse an den Schulen in Nordrhein-Westfalen ist der Angebotspreis

---

<sup>7</sup> Unter einem „Portfolioinstrument der Berufsorientierung“ versteht der Gesetzgeber eine Sammlung von thematisch passgenauen Arbeitshilfen, Selbstbefragungen und Analyseergebnissen, welche den SuS meist in einem Aktenordner zu Beginn des schulisch begleiteten Berufsorientierungsprozesses ausgehändigt werden und mit welchen im Rahmen der schulischen Berufsorientierung und anderer Maßnahmen die Erkenntnisse und die Profilbildung der SuS bis hin zum Wunschberuf und zur Ausbildungssuche gesammelt und strukturiert werden. In NRW herrscht der „Berufswahlpass“ vor. Detaillierte Informationen hierzu gibt [www.bwp-nrw.de](http://www.bwp-nrw.de).

entsprechend der ESF-Förderrichtlinie des MAIS NRW auf 100,- € pro teilnehmendes Kind gedeckelt, Angebote mit einem Preis von mehr als 100,- € finden demnach keine Berücksichtigung bei der Vergabe (ebd., S. 8).

Die Wertung der eingegangenen Angebote erfolgt wie bereits bei der Berufseinstiegsbegleitung getrennt nach Qualität und Wirtschaftlichkeit. Auf diese Bewertung wird im Folgenden eingegangen.

### *Qualitätsbewertung der Angebote*

Das Ergebnis der Bewertung der Qualität des jeweiligen Angebotes geht im Falle der Potenzialanalyse mit einer Gewichtung von 70 erreichbaren Punkten in die Gesamtbewertung ein (LGH 2015, Abschnitt K). Wie bereits bei der Vergabe der Berufseinstiegsbegleitung beobachtet, wird der Bieter auch hier dazu aufgefordert, sein Konzept „*anhand der Gliederung der Wertungsbereiche und -kriterien der Wertungsmatrix darzustellen*“, um die Bewertung durch die Mitarbeiter der ausschreibenden Institution effektiver durchführen zu können (LGH 2015, Abschnitt A, S. 4).

Die Wertungsbereiche orientieren sich also an den Punkten der Leistungsbeschreibung, welche die Struktur der Potenzialanalyse eng vorgibt. Die Wahl des Testverfahrens bzw. der durchgeführten Aufgaben ist dem Bieter überlassen, durch die klaren Anforderungen an die ableitbaren Erkenntnisse an vorgegebene Kompetenzen ist dem Bieter an dieser Stelle wenig Handlungsspielraum zugestanden (LGH 2015, S. 5-14). Auf die inhaltlichen Details der Potenzialanalyse wird an dieser Stelle nicht eingegangen, da diese für den Gegenstand der vorliegenden Arbeit nicht relevant sind.

Die Bewertungsmatrix sieht für die inhaltlichen Aspekte folgende Punkteskala vor:

- 1 Punkt: Das Leistungsangebot des Bieters entspricht im Grundsatz den Anforderungen*
- 2 Punkte: Das Leistungsangebot des Bieters entspricht in besonderem Maße den Anforderungen*
- 3 Punkte: Das Leistungsangebot der Bieters geht weit über die Anforderungen hinaus*  
*(LGH 2015, Abschnitt K)*

Für die räumliche und sächliche Ausstattung wird folgende Punkteskala verwendet:

- 1 Punkt: Die Räumlichkeiten sind grundsätzlich geeignet*
- 2 Punkte: Die Räumlichkeiten sind in besonderem Maße geeignet*  
*(ebd.)*

Wie bereits bei der Darstellung der Bewertung der qualitativen Aspekte der Berufseinstiegsbegleitung festgestellt, kann auch hier beobachtet werden, dass das Erreichen der vollen Punktzahl nur erfolgen kann, wenn das Konzept des Bieters deutlich über die Anforderungen des Auftraggebers hinausgeht. Hinsichtlich der inhaltlichen Aspekte wird deutlich, dass das Entsprechen der Anforderungen des Auftraggebers lediglich einem Drittel der maximal erreichbaren Punkte entspricht. Die Skalierung stellt nicht fest, ob ein Konzept den Anforderungen entspricht, sie skaliert stattdessen mit der Vergabe von zwei oder drei Punkten in welchem Maße es über die Anforderungen hinausgeht.

### *Bewertung des Angebotspreises*

Durch die Bewertung des Preises der abgegebenen Angebote, können im Falle der Vergabe der Potenzialanalyse maximal 30 Punkte erreicht werden. Die Berechnung der Wirtschaftlichkeit setzt anhand folgender Formel die Angebote miteinander ins Verhältnis:

$$\text{Wertung in Prozent} = \frac{\text{Preis des günstigsten abgegebenen Angebotes}}{\text{Preis des vorliegenden Angebotes}} \times 30$$

*(LGH 2015, Abschnitt K, Teil II)*

Es wird deutlich, dass lediglich das günstigste Angebot in diesem Bereich die vollen 30 Punkte erreicht, da nur in diesem Fall Zähler und Nenner des Bruches gleich sind und die 30 demnach mit 1 multipliziert wird.

Alle anderen Angebote werden in diesem Bereich der Bewertung durch die angewandte Formel in ihrer Wertung reduziert. Dies geschieht mit Hilfe eines Vergleiches, den die Träger nicht beeinflussen oder berücksichtigen können, da die Referenzgröße nicht der Maximalpreis der Vergabe von 100,- € sondern das günstigste abgegebene Angebot ist. Der Preis dieses günstigsten Angebotes ist durch die Verschwiegenheit der Angebotsabgabe naturgemäß im Vorfeld unbekannt. Somit bleibt nur die knappste Kalkulation als Weg, um in diesem Wertungsbereich die volle Punktzahl zu erreichen. Die Bieter sind also im Sinne einer Chancenerhöhung hinsichtlich der Angebotserteilung dazu gezwungen, den ohnehin schon gedeckelten Preis größtmöglich zu unterbieten, sofern sie in der Wertung der Wirtschaftlichkeit eine hohe Punktzahl erreichen wollen.



### *Gesamtbewertung*

Bei der Gesamtbewertung der Angebote wird die Summe der beiden vorangegangenen Berechnungen gebildet. Diese berechnet sich also:

$$\text{Gesamtbewertung}_{(\text{max. } 100)} = \text{Punkte Leistung}_{(\text{max. } 70)} + \text{Punkte Preis}_{(\text{max. } 30)}$$

*(LGH 2015, Abschnitt K, Teil III)*

In jedem Los gewinnt das Angebot, welches nach obiger Formel die höchste Gesamtbewertung erreicht hat, den Zuschlag. Die Erfolgsaussichten eines Angebotes hängen also zum einen davon ab, in welchem Maße das Angebot die Anforderungen des Auftraggebers überschreitet(!) und zum anderen in welchem Maße der angebotene Preis niedriger ist als die Angebotspreise der konkurrierenden Bieter.

#### 3.2.4. Zusammenfassende Betrachtung der Kernelemente der beispielhaften Vergabeverfahren

Betrachtet man die beiden soeben dargestellten Vergabeverfahren der Berufseinstiegsbegleitung und der Potenzialanalyse in Nordrhein-Westfalen nun zusammenfassend, so werden einige grundlegende Charakteristika deutlich, anhand derer sich die Arbeit den nächsten Punkten des Themenfeldes der Finanzierung von Arbeitsmarktdienstleistungen nähern wird.

So ist bei beiden Vergabeverfahren klargeworden, dass der kalkulatorische Spielraum für die Anbieter der Maßnahmen, also der am Vergabeverfahren teilnehmenden Träger, hinsichtlich des zu erzielenden Preises recht gering ist. Während bei der Berufseinstiegsbegleitung der angebotene Durchführungspreis ins Verhältnis mit den Mitbietenden gesetzt wird (und davon auszugehen ist, dass in der Praxis mindestens ein Träger mitbietet, welcher sein Angebot mit dem branchenweiten Mindestlohn kalkuliert hat), ist der Preis für die Durchführung der Potenzialanalyse von Anfang an seitens des Kostenträgers auf einen absoluten Maximalwert von 100,- € gedeckelt und darf nicht übertroffen werden. Setzt man nun voraus, dass alle am Vergabeverfahren teilnehmenden Träger auch an der Durchführung der Maßnahme interessiert sind, müssen diese wirtschaftlich dazu in der Lage sein, die Maßnahme über den Durchführungszeitraum unter den erzielten Bedingungen durchführen zu können. Demnach müssen sie mit dem erzielten - und vermutlich verhältnismäßig geringem - Preis sämtliche mit der Maßnahme verbundenen Kosten abdecken können, um die Maßnahme wirtschaftlich solide durchführen zu können. Um genau diese Betrachtung durchführen zu können, empfiehlt

sich im Folgenden der Blick auf eine weitere Maßnahme aus dem Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen für welche die entsprechenden Vergabepreise der letzten Jahre und die Richtlinien und Anforderungen der Bundesagentur für Arbeit an den durchführenden Träger vorliegen.

### 3.3. Finanzierung von Arbeitsmarktdienstleistungen am Beispiel einer behindertenspezifischen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme

Die oben dargestellte Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen hat zur Folge, dass die Angebote qualitativ so umfassend und dennoch so günstig wie möglich abgegeben werden. Dies wirft die Frage auf, inwiefern sich die in den Ausschreibungen erzielten Durchführungspreise entwickeln, welche über die Dauer einer Maßnahme festgesetzt werden. Hierfür bedient sich die vorliegende Arbeit der real erzielten Vergabepreise einer „Behindertenspezifischen Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme (BvB-Reha)“ und deren realer Vergabepreise der letzten Jahre sowie der aktuellen Anforderungen an die durchführenden Träger aus dem Agenturbezirk Bochum.

#### 3.3.1. Darstellung der Beispielmaßnahme

Im Agenturbezirk Bochum und Herne wird die Behindertenspezifische Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme (BvB-Reha) für den Durchführungsort Bochum kontinuierlich aber dennoch periodisch vergeben. Demzufolge ist der Bedarf an der Durchführung der Maßnahme bedingt durch die kontinuierliche Präsenz und den stetigen Nachwuchs der Zielgruppe theoretisch konstant vorhanden, die Maßnahme wird jedoch immer nur für die Laufzeit von einem Durchführungsjahr ausgeschrieben. Diese Praxis änderte sich erstmalig zur aktuellen Durchführungsphase, in welcher die Maßnahmenjahre 2014/2015 und 2015/2016 in einem Vergabeverfahren gemeinsam vergeben wurden. Hiermit wurde den durchführenden Trägern eine höhere Planungssicherheit hinsichtlich des eingesetzten Personals und der benötigten Räumlichkeiten und Arbeitsmaterialien zugestanden. Die Maßnahme verfolgt die Intention, dass behinderten Menschen gemäß §4 Abs. 1 des SGB IX, *„unabhängig von der Ursache der Behinderung die Teilhabe am Arbeitsleben entsprechend der Neigungen und Fähigkeiten dauerhaft gesichert, die persönliche Entwicklung ganzheitlich gefördert und damit die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglicht werden“* soll (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014a: 7). Als vorrangiges Ziel werden die Vorbereitung und die Eingliederung der

Teilnehmenden in Ausbildung angestrebt. Von diesem Ziel kann jedoch bei Vorliegen von in der Person des Teilnehmenden liegenden Gründen, welche eine Ausbildungsaufnahme verhindern, abgesehen werden und die Vorbereitung einer Beschäftigungsaufnahme in einem ungelernten Beruf kann sodann Alternativziel der Maßnahme werden (ebd.).

Als Zielgruppe der Maßnahme werden junge behinderte Menschen ohne Erstausbildung definiert, welche zwar die Vollzeitschulpflicht (in Nordrhein-Westfalen sind dies 10 Schuljahre in einer allgemeinbildenden Schule) erfüllt haben, jedoch noch unter 25 Jahren alt sind. Diese sollen noch nicht über die notwendige Ausbildungsreife verfügen, da sie ja sonst in eine Berufsausbildung einmünden könnten und keiner Unterstützung durch Maßnahmen der beruflichen Integration bedürften. Ferner sollen die potenziellen Teilnehmenden der Maßnahme in ihrem Grad der Behinderung nicht so stark beeinträchtigt sein, dass sie nicht der Unterstützung durch behindertenspezifische Einrichtungen im Sinne des §35 SGB IX, also Berufsbildungswerke, Berufsförderungswerke und ähnliche Einrichtungen, bedürfen (ebd.). Die individuelle Förderdauer der Teilnehmenden in der Maßnahme liegt je nach definiertem Individualziel zwischen 9 und 18 Monaten, wobei der Großteil der definierbaren Maßnahmenziele eine Förderdauer von 11-12 Monaten nach sich zieht. Die individuelle Förderdauer ist in diesem Sinne deckungsgleich mit der Finanzierungsdauer des einzelnen Teilnahmeplatzes der Maßnahme durch den Kostenträger, die Regionaldirektion des Bundesagentur für Arbeit in Düsseldorf.

Die Anzahl dieser Teilnehmerplätze wurde in der Ausschreibung für den Durchführungszeitraum vom 8.09.2014 bis zum 7.09.2016 mit insgesamt 72 beziffert. Der vorgegebene Personalschlüssel beträgt 9 Vollzeitstellenäquivalente innerhalb eines Schulungsteams, welches aus sozialpädagogischen Fachkräften, Lehrkräften für den Stützunterricht in den allgemeinbildenden Unterrichtsfächern sowie fachspezifischen Anleiterinnen und Anleitern zusammengesetzt ist. Zudem wird der Einsatz sogenannter Bildungsbegleiter mit einem Schlüssel von einer vollen Stelle auf 24 Teilnehmende vorausgesetzt, was bei 72 Teilnehmenden drei Vollzeitstellen bedeutet. Ferner wird eine psychologische Betreuung der Teilnehmenden in Höhe von 20 Stunden pro Woche von den durchführenden Trägern verlangt. Insgesamt müssen für die Maßnahme also 12,5 Vollzeitstellen dauerhaft vorgehalten werden, von denen der Kostenträger verlangt, dass diese in Form von sozialversicherungspflichtigen und auf die Dauer der Maßnahme durchgehenden Beschäftigungsverhältnissen geschlossen werden. Diese Vorschrift schließt Honorartätigkeiten und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowie Befristungen während des Maßnahmenzeitraums weitestgehend aus (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014a: 8).

Zudem beinhalten die Anforderungen des Kostenträgers klare Kriterien bezüglich der vorzuhaltenden Räume, in welchen die Maßnahme durchgeführt wird. Dies sind

Praxisflächen, die den üblichen fachlichen Standards der jeweiligen Berufsfelder entsprechen, genauso wie Bildschirmarbeitsplätze für EDV-gestützten Unterricht und Bewerbungsaktivitäten oder Klassenräume für den gemeinsamen Stützunterricht. Das Volumen der vorzuhaltenden Räumlichkeiten hinsichtlich der Praxisflächen, in welchen ein Großteil der Maßnahme absolviert wird, wird vor allem dadurch deutlich, dass alleine in Bochum die ausgeschriebene Maßnahme sieben von der Agentur für Arbeit ausdefinierte Berufsfelder umfasst. Diese fragmentieren die Maßnahme, indem sie die 72 Teilnehmenden auf die einzelnen Berufsfelder aufteilen. Die vorgesehenen sieben Berufsfelder für die Durchführung der Maßnahme in Bochum sind „Berufe im Büro und Sekretariat sowie Recht und Verwaltung“, „Berufe im Handel und rund um Lager, Transport und Logistik“, „Berufe mit Pflanzen“, „Berufe im Hotel- und Gaststättengewerbe“, „Metall und Maschinenbau“, „Berufe mit Farben und Lacken“ sowie „Berufe mit Holz“ (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014a: Anlage E1). Es wird also deutlich, dass für die Durchführung der Maßnahme eine Verwaltung oder ein Lehrbüro, ein Lagerbetrieb, eine Gärtnerei, eine Kantine oder ein Lehrbetrieb in Form eines Hotels, eine Metallwerkstatt, eine Malerei oder Lackiererei sowie eine Schreinerei gleichermaßen betrieben werden müssen. Zuzüglich zu diesen Räumlichkeiten bedarf es noch eines PC-Raumes, mehrerer Klassenräume sowie den vorgeschriebenen Sozialräumen. Zudem benötigt die Maßnahme zur ordnungsgemäßen Durchführung noch einer Leitung und Verwaltung sowie der technischen und strukturellen Ausstattung der Mitarbeitenden in der Maßnahme mit Telefon, Bildschirmarbeitsplatz und Büromaterialien. Die geforderten Leistungen des Auftragnehmers sind also klar definiert. Einsparpotenziale bieten sich bei der Durchführung dieser Maßnahme weder bei der Durchführungsqualität noch bei der Quantität der Mitarbeitenden, da diese in den Vergabeunterlagen festgeschrieben sind. Ebenso deutlich wie die Anforderungen an die Quantität der Mitarbeitenden in der Maßnahme und deren Aufteilung auf die unterschiedlichen Professionen und Aufgaben definiert die Bundesagentur für Arbeit die berufliche Qualifikation des eingesetzten Personals. So schreibt er in den Vergabeunterlagen für die sozialpädagogischen Fachkräfte ein abgeschlossenes Studium der Sozialen Arbeit oder der Sozialarbeit/Sozialpädagogik vor, bei welchem der Abschluss völlig irrelevant ist. Explizit werden Bachelor, Diplom und Master auf einer Stufe betrachtet und als hinlängliche Qualifikation erachtet (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014a: 11). Für die eingesetzten Lehrkräfte wird ein abgeschlossenes (Fach-)Hochschulstudium vorausgesetzt, welches im Sinne der Maßnahme äquivalent auch durch eine Meisterausbildung oder eine Ausbildereignungsprüfung ersetzt werden kann (ebd.). Während im Weiteren für die Funktion des Bildungsbegleiters „nur“ ein Studien- oder Berufsabschluss vorausgesetzt wird, erwartet der Auftraggeber beim eingesetzten

psychologischen Personal einen Studienabschluss nicht unter Diplom oder Master sowie die staatliche Anerkennung zur Ausübung des Berufes des Psychologen (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014a: 12). Allen Professionen ist hinsichtlich der notwendigen Vorleistungen, um in der Maßnahme eingesetzt zu werden, eine berufliche Erfahrung mit der Zielgruppe in Höhe von mindestens einem Jahr (Sozialpädagoge und Bildungsbegleiter) bis hin zu drei Jahren (Psychologe). Es wird deutlich, dass die Maßnahme an dieser Stelle nicht mehr mit Berufsanfängern durchführbar ist, die frisch von der Hochschule kommend beim durchführenden Träger unter Vertrag genommen werden und erste berufliche Erfahrungen sammeln. Vielmehr ist derjenige Träger, welcher sich auf die Durchführung dieser Maßnahme bewirbt, darauf angewiesen, bereits vor dem Beginn des Durchführungszeitraums der Maßnahme relativ klare Zusagen von qualifiziertem und erfahrenem Fachpersonal für dessen Einsatz in der Maßnahme zu erhalten oder das Personal bereits zum Zeitpunkt der Bewerbung unter Vertrag zu haben, zum Beispiel in Form der Beschäftigung in einem anderen Themenfeld mit dem gleichen Personenkreis. Infolgedessen kann der Neueintritt von Trägern in die Durchführung dieser behindertenspezifischen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen als äußerst schwierig angesehen werden. Diejenigen Träger, welche die Vormaßnahmen durchführten, besitzen durch das Vorhandensein der entsprechend eingerichteten Räumlichkeiten und durch die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse mit dem notwendigen und seitens des Auftraggebers zugelassenen Personals einen immensen Wettbewerbsvorteil. Um diese periodische Vergabe und ihre Auswirkungen auf den Durchführungspreis der Maßnahme näher zu betrachten, bietet sich ein Blick auf die Vergabepreise der Beispielmaßnahme der letzten Jahre und deren Einordnung in andere Preisentwicklungen im Beobachtungszeitraum an.

### 3.3.2. Preisentwicklung der Maßnahme

Die Höhe der Preise für einen Teilnehmerplatz in der behindertenspezifischen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme im Agenturbezirk Bochum und Herne in den letzten Jahren zeigt die folgende Tabelle auf:

2011	2012	2013	2014	2015
731,59 €	748,41 €	765,54 €	799,56 €	799,56 € <sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Alle Zahlen wurden von der Wattenscheider-Bildungszentrum-gGmbH zur Verfügung gestellt und entstammen den Vertragsunterlagen über die Durchführung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in Bochum und Herne der entsprechenden Jahrgänge.

Die Entwicklung des Preises für einen Teilnehmerplatz in der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme steigt also progressiv mit den Jahren an. Eine Besonderheit weisen die Jahrgänge 2014 und 2015 auf, welche erstmalig durch die örtliche Agentur für Arbeit über einen Zeitrahmen von zwei Jahren in Folge ausgeschrieben wurden. Dies bedeutet für die durchführenden Träger eine planerische Sicherheit und einen größeren kalkulatorischen Spielraum, da Neuanschaffungen nicht nur für einen einjährigen Durchführungszeitraum getätigt werden müssen. Im Umkehrschluss ist jedoch der Preis für die Durchführung zweier aufeinanderfolgender Jahrgänge festgeschrieben und eine Kostensteigerung der Faktoren Personal, Material, Räumlichkeiten usw. kann im Folgejahr nicht in die Kalkulation eingebracht werden, da der Preis über den gesamten Maßnahmenzeitraum festgeschrieben ist.

Um die Progression des Preises für die Durchführung der Maßnahme in Relation zur allgemeinen Entwicklung des Geldwertes und dessen Wertverlustes zu setzen, empfiehlt sich ein Vergleich mit den entsprechenden Werten der Verbraucherpreisindizes (Inflationsrate) der Bundesrepublik Deutschland im gleichen Zeitraum. Dieser gestaltet sich wie folgt:

<i>Jahr</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>Preissteigerung BvB</i>	---	2,3 %	2,29 %	4,4 %	0 %
<i>Verbraucherpreisindex BRD</i>	2,1 %	2,0 %	1,5 %	0,9 %	0,5 %*

Quelle der Daten für den Verbraucherpreisindex: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2015, für das Jahr 2015 die Prognose der Bundesregierung / der Bundesbank, Dezember 2015 (Bund der Arbeitgeber ,2015)

Es wird an dieser Stelle also deutlich, dass der Preisanstieg bei der Durchführung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme sich mit Ausnahme des Jahres 2014, in welchem die Preissteigerung für zwei Jahre festgeschrieben wurde, und des Jahres 2013, in welchem die Preisentwicklung höher als die Inflationsrate war, fast durchgehend auf dem gleichen Entwicklungsniveau befand, in welchem sich auch die allgemeine Kostensteigerung aller anderen Güter in Deutschland entwickelte. Demnach ist die Maßnahme also nicht real teurer geworden, vielmehr wurde durch ihre Preisentwicklung der Wertverfall des Geldes, beziehungsweise der Kaufkraftverlust der gleichen Summe, ausgeglichen. Es kann an dieser Stelle aufgrund der geringen Differenz zwischen dem Verbraucherpreisindex und der Teuerungsrate der Beispielmaßnahme davon ausgegangen werden, dass die Gewinnspanne der Maßnahme nicht relevant gewachsen ist. Es ist ferner zu beachten, dass die soeben durchgeführte Betrachtung der Preisentwicklung gänzlich auf die Betrachtung der Entwicklung der Gehälter des

eingesetzten Personals verzichtet, welche zum Beispiel durch Erfahrungszuwachs oder längere Dauern der Betriebszugehörigkeit begründet werden könnten. Diesem Punkt muss zwangsläufig ebenfalls Beachtung geschenkt werden, um die Entwicklung des Preises der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme realistisch einschätzen und bewerten zu können.

### 3.3.3. Entwicklung der Gehälter im TVÖD

Um die als Beispiel dienende Maßnahme der BvB-Reha in Bochum nun hinsichtlich möglicher Personalentwicklung oder der Vergütungsentwicklung von Fachpersonal bewerten zu können, bietet sich ein Blick auf die Entwicklung der Gehälter der entsprechenden Eingruppierungen im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVÖD) an. Als Vergleichsgröße empfiehlt sich die Entgeltgruppe 9, welche bei Stellenbesetzungen tariflich orientierter Träger in der Region als Vergütungsgrundlage dient. Diese entwickelte sich im Beobachtungszeitraum von 2011 bis 2015 in der ersten Erfahrungsstufe wie folgt:

<i>Jahr</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>TVÖD EG 9</i>	2277,82 €	2289,21 €	2436,14 €	2526,14 €	2586,77 €
<i>Entwicklung</i>	---	+0,5 %	+6,42 %	+3,69 %	+2,4 %

Quelle TVÖD-Entgeltwerte: dbb beamtenbund und tarifunion, 2014

Es zeichnet sich also ab, dass sich die Gehaltsstruktur in dieser ersten Erfahrungsstufe des Tarifvertrages deutlich stärker erhöht hat, als die allgemeine Inflation oder die Preisentwicklung der Beispielmaßnahme. Um hierüber Klarheit zu erhalten, erfolgt nun die Berechnung der kumulativen Entwicklung, also der Summe an Progression vom aufgeführten Jahr zum Beginn des Beobachtungszeitraums im Jahr 2011.

<i>Jahr</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>Preis BvB</i>	+2,3%	+4,6%	+9,3%	+9,3%
<i>Inflationsrate</i>	+2,0%	+3,53%	+4,5%	+5,0%
<i>TVÖD EG 9</i>	+0,5 %	+6,95%	+10,9%	+13,56%

Tabelle: Eigene Berechnung anhand der beschriebenen Einzelwerte der Jahre 2011-2015, gerundet

Es zeigt sich deutlich, dass die Preisentwicklung der Maßnahme über die Jahre gesehen zwar mit der allgemeinen Inflationsrate also mit der Steigerung der Verbraucherpreise mithalten kann und gegenüber dieser sogar schneller anwächst. Es ist jedoch genauso

deutlich zu beobachten, dass die Entwicklung des Angebotspreises der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme einen Einsatz tariflicher Beschäftigungsformen aufgrund ihrer Preisentwicklung unmöglich macht, da die am Markt erzielten Preise nicht in dem Maße wachsen, wie es für die tarifliche Beschäftigung von Fachpersonal auf dem Erfahrungsstand eines Berufsanfängers notwendig wäre. Allein die Einstiegserfahrungsstufe der neunten Entgeltstufe des TVÖD ist zwischen den Jahren 2011 und 2015 um 13,5% angestiegen, während der erzielte Angebotspreis für die Referenzmaßnahme lediglich um 9,3 % stieg. Diese Tatsache wird in ihrem Ausmaß drastischer, wenn man nun annimmt, dass das in der Maßnahme eingesetzte Personal innerhalb der Tarifstruktur des TVÖD seit dem Jahr 2011 in der Maßnahme eingesetzt wäre. Dann würde sich mit wachsendem Dienstalalter auch die Erfahrungsstufe erhöhen. Dies geschieht im TVÖD nach folgendem Muster:

Stufe 1	Zu Beschäftigungsbeginn
Stufe 2	Nach einem Jahr in Stufe 1
Stufe 3	Nach zwei Jahren in Stufe 2
Stufe 4	Nach drei Jahren in Stufe 3
Stufe 5	Nach vier Jahren in Stufe 4
Stufe 6	Nach fünf Jahren in Stufe 5

Nach §16 Abs. 3, TVÖD (Bundesministerium des Inneren 2014)

Folgt man nun dieser Logik, so ist für den Beobachtungszeitraum festzustellen, dass Personal, welches zum 1.08.2011 eingestellt worden ist, am 1.08.2012 in die zweite Erfahrungsstufe wechselt. Der Wechsel in Erfahrungsstufe 3 erfolgt dann zum 1.08.2014. Zum Ende des Beobachtungszeitraums befindet sich das eingesetzte Personal demnach in der dritten Erfahrungsstufe der Entgeltgruppe 9, welche im Jahr 2015 mit 2999,18€ brutto monatlich zuzüglich Jahressonderzahlung vergütet wird. Allein diese Summe entspräche im Verhältnis zu unseren 2277,82€ Einstiegsgehalt im Jahr 2011 einer Gehaltssteigerung von 31,66%. Es wird also deutlich, dass unter den gegebenen Bedingungen, welche anhand der Referenzmaßnahme veranschaulicht werden konnten, keine tarifliche Beschäftigung durchgeführt werden kann. Dies gilt für feste Personalbindung und dessen Gehaltsentwicklung ohnehin, wie die Zahlen veranschaulichen, trifft aber auch für das rein hypothetische Beispiel zu, immer vor dem Erreichen einer neuen Erfahrungsstufe das Personal gegen Berufsanfänger zu tauschen und diese mühevoll einzuarbeiten. Die scheinbar bevorzugte Möglichkeit, die geringe Progression der erzielten Maßnahmenpreise zu kompensieren, scheint daher die Anpassung der Beschäftigungsbedingungen zu sein.



Die Auswirkungen dieser Tendenz machte in der jüngeren Vergangenheit sogar die Einführung eines branchenweiten Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung notwendig. Hier empfiehlt sich im Folgenden ein Blick auf den gesetzlichen Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildungsbranche und einige Beispielrechnungen anhand der in den vorangegangenen Punkten dargestellten Anforderungen an das in der Maßnahme eingesetzte Fachpersonal.

#### 3.3.4. Beispielberechnungen der Finanzierung der Beispielmaßnahme

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln der Arbeit beschrieben, wurde durch die Politik der genannten Anpassungen der Beschäftigungsverhältnisse in der Aus- und Weiterbildung eine Abwärtsspirale bei den gezahlten Gehältern in Gang gesetzt. Diese wurde verursacht durch die engen kalkulatorischen Spielräume auf Seiten der durchführenden Träger hinsichtlich der Einsparpotenziale zugunsten eines geringen Angebotspreises der Maßnahmen im Vergabeverfahren. Diese Entwicklung machte die Einführung eines branchenweiten und allgemeinverbindlichen Mindestlohnes notwendig, welcher Schutz vor flächendeckenden prekären Arbeitsverhältnissen bieten sollte. Der von den Tarifparteien ausgehandelte Mindestlohn für die Branche wurde am 1. August 2012 als allgemein verbindlich erklärt (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 2014). Der Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung wuchs seit seiner Einführung sukzessive an. In den letzten Jahren erhöhte er sich im Tarifgebiet West von 12,60€ brutto pro Stunde (ab dem 1.07.2013) zunächst auf 13,00€ (ab 1.01.2014) um aktuell 13,35€ zu betragen (seit 1.01.2015), wobei diese Zahlen lediglich für das Tarifgebiet West gelten. Die Mitarbeiter in den ostdeutschen Bundesländern erhielten in den gleichen Zeiträumen 11,25€, dann 11,65€ und verdienen aktuell 12,50€ Mindestlohn pro gearbeiteter Stunde (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 2014: 6).

Legt man diese Stundensätze nun der Arbeit in der beispielhaft betrachteten Maßnahme zu Grunde, so kann eine rudimentäre beispielhafte Berechnung der durchgeführten Maßnahme erfolgen. Die bekannten Voraussetzungen, welche bereits erarbeitet wurden, sind die Kosten pro Teilnehmenden sowie der geforderte Personaleinsatz und die Verteilung auf die unterschiedlichen Professionen. Im Sinne einer anschaulichen und vereinfachten Berechnung wird im Folgenden daher von einer Vollbesetzung der Maßnahme ausgegangen.

Eine Vollbesetzung ist demnach erreicht, wenn alle 72 Teilnehmerplätze besetzt sind. Dies bedeutet im Umkehrschluss den Erhalt der Höchstsumme an Teilnehmerpauschalen, den der durchführende Träger erwirtschaften kann, nämlich

$$72 \text{ belegte Plätze} \times 799,56\text{€} = 57.568,32\text{€}.$$

Diese 57.568,32€ sind demnach die höchste Summe, welche in den Durchführungsjahren 2014/2015 und 2015/2016 mit der behindertenspezifischen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme in Bochum pro Monat zu erwirtschaften ist (Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014a: E1). Für die Einordnung des Personalkostenanteils betrachten wir die bereits dargestellten Kostenniveaus in aufsteigender Reihenfolge ihrer absoluten Höhe für das Jahr 2015. Der Beobachtung liegt hierbei eine 39-Stunden-Woche und eine Monatsgröße von 4,348 Wochen zu Grunde (Vgl. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 2014: 6, Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014a).

a. Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung

Der Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung beträgt im Jahr 2015 in Westdeutschland wie bereits dargelegt 13,35€ brutto pro gearbeiteter Stunde. Werden alle in der Maßnahme beschäftigten Arbeitnehmer hiernach vergütet, so ergeben sich für die Beispielmaßnahme Personalkosten pro eingesetzter Vollzeitstelle in Höhe von:

$$13,35\text{€ Mindestlohn} \times 39 \frac{h}{\text{woche}} \times 4,348 \frac{\text{Wochen}}{\text{Monat}} = 2.263,79 \text{ €}$$

Auf diesen Bruttoverdienst des einzelnen Arbeitnehmers müssen nun die Arbeitgeberanteile der Sozialversicherungen hinzugerechnet werden, um die realen Bruttokosten pro eingesetzter Vollzeitstelle zu erhalten. Diese werden nun zu Gunsten einer vereinfachten Rechnung mit 21% angesetzt:

$$2.263,79\text{€} \times 121\% = 2.739,18\text{€}$$

Die realen Kosten, welche für die Beschäftigung einer Vollzeitstelle nach dem Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung entstehen, betragen demnach 2.739,18€. In der Maßnahme müssen wie bereits beschrieben 12,5 Vollzeitstellen vorgehalten werden. Demnach entstehen bei durchgängiger Zahlung des Mindestlohnes ohne Berücksichtigung der Professionen und der Erfahrung der einzelnen Mitarbeiter Personalkosten in Summe von

$$12,5 \text{ Vollzeitstellen} \times 2.739,18\text{€ Kosten pro Stelle} = \mathbf{34.239,75 \text{ €}}.$$

Setzen wir also voraus, der durchführende Träger wäre dazu in der Lage, das vorgeschriebene qualifizierte und erfahrene Personal, welches durchgehend über Hochschulabschlüsse, Meistertitel oder Ausbildereignungsprüfungen zu verfügen hat, unter den Bedingungen des Mindestlohns in der Aus- und Weiterbildung beschäftigen zu können. Dann blieben ihm nach Abzug der Personalkosten von 34.239€ noch rund 23.330€ von den maximal erzielbaren Einnahmen, mit welchen er Räumlichkeiten, technische Ausstattung, Verwaltung, Materialien usw. unterhalten könnte. Dies entspräche einer Personalkostenquote von

$$\frac{34.239\text{€ Personalkosten}}{57.568\text{€ Maximalerwerb}} = \mathbf{59,47\%}.$$

Es wird an dieser Stelle also deutlich, dass selbst der unwahrscheinliche Fall, dass in der Maßnahme alle eingesetzten Personen ausschließlich den Mindestlohn verdienen und dies ungeachtet ihrer beruflichen (notwendigen weil vorgeschriebenen) Vorkenntnisse auch über den Maßnahmenzeitraum tun, einen Personalkostenanteil von fast 60% bedeutet. Dieser dürfte sich mit Blick auf die weiteren möglichen Beschäftigungsbedingungen drastisch erhöhen.

b. Tarifliche Vergütung, progressionslos und ohne Professionsberücksichtigung

Unter den gleichen gegebenen Voraussetzungen wird nun angenommen, dass der – zugegebenermaßen sehr hypothetische – Fall eintritt, dass alle in der Maßnahme eingesetzten Personen nach der ersten Entgeltstufe der neunten Entgeltgruppe des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes entlohnt würden. Die neunte Entgeltgruppe wird in diesem Fall gewählt, da diese die geringste Einstiegsgruppe für im Sinne der Anforderungen des Auftraggebers qualifiziertes Personal darstellt. In diesem Falle erhöhen sich die Personalkosten nicht nur in der Differenz ihrer absoluten Höhe, es muss vielmehr auch die Jahressonderzahlung i. H. v. 80 Prozent eines Monatsgehaltes zu den zwölf Gehältern hinzugerechnet werden (Bundesministerium des Inneren 2014: TVÖD § 20). Demnach empfiehlt sich an dieser Stelle die Berechnung auf ein Durchführungsjahr, um die Transparenz der Berechnung zu wahren. Demzufolge wird bei durchgehender Vollbesetzung der Maßnahme ein Gesamtvolumen von

$$12 \text{ Monate} \times 57.568,32\text{€ Monatsmaximum} = \mathbf{690.819,84\text{€}} \text{ erwirtschaftet.}$$

Demgegenüber stünden in diesem theoretischen Beispiel Personalkosten i. H. v.

$12,5 \text{ Mitarbeitende} \times 2.586,77\text{€ TVÖD EG9S1} \times 12,8 \text{ Gehälter pro Jahr} = 413.883,20 \text{ €}.$

Da es sich hierbei lediglich um den Bruttoverdienst handelt, müssen die Lohnnebenkosten auf diesen Betrag in gerundeter Höhe von 21% aufgeschlagen werden. Diese Rechnung ergibt also

$413.883,20\text{€ Jahrespersonalkosten} \times 1,21 \text{ Lohnnebenkostenfaktor} = 500.798,63\text{€}.$

Der Personalkostenanteil an unserem Gesamtbudget bei theoretisch durchgängiger Maximalauslastung beträgt somit pro Jahr

$$\frac{500.798,63 \text{ € Personalkosten}}{690.819,84 \text{ € Jahresmaximalerlös}} = 72,49 \% \text{ Personalkostenanteil.}$$

Die Differenz des Personalkostenanteils erhöht sich also signifikant von ca. 59,5% bei der Bezahlung nach Mindestlohn zu ca. 72,5 % bei der Bezahlung nach lediglich der Eingangsstufe der realistisch gesehen geringsten Eingruppierung nach dem aktuellen TVÖD. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Einführung des Mindestlohns und die Abkehr von tariflicher Bezahlung schon in diesem sehr einfach dargestellten Rechenbeispiel bei ausschließlicher Beschäftigung von Berufsanfängern 13% des Umsatzes freisetzen können. Diese Quote wird zunehmen, wenn sich die Vergütungsstruktur abhängig von der Erfahrung des eingesetzten Personals progressiv erhöht.

#### c. Tarifliche Vergütung progressiv und ohne Professionsberücksichtigung

Setzt man diese Erfahrung des eingesetzten Personals voraus, was im Sinne der Anforderungen des Auftraggebers realistisch ist, so ergeben sich für die Beispielberechnung neue Grundlagen. Durch die bereits dargestellte Gehaltsprogression im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst ist an dieser Stelle davon auszugehen, dass das Personal, welches aktuell in der Maßnahme eingesetzt wird, mindestens auf der Entgeltstufe 3 angelangt ist. Dies wird zum einen durch die vorausgesetzte Berufserfahrung an das eingesetzte Personal seitens des Auftraggebers und zum anderen durch die periodische Vergabe der Maßnahme an die gleichen Träger in den letzten Jahren realistisch. Berechnet man die oben bereits erfolgte Berechnung der Tarifgehälter nun statt der Eingangsstufe mit der dritten Entgeltstufe so ändert sich das Monatsbruttogehalt der eingesetzten Personen auf 2.999,18€ monatlich. Auch hierzu kommt eine

Jahressonderzahlung i. H. v. 80% eines Monatsgehaltes und auch hier müssen erneut die Arbeitgeberkosten aufgerechnet werden. Die Personalkosten berechnen sich somit wie folgt:

$$2.999,18\text{€} \times 12,8 \text{ Gehälter} \times 1,21 \text{ Lohnnebenkostenquote} \times 12,5 \text{ Pers.} = \mathbf{580.641,25\text{€}}.$$

Die Personalkostenquote erhöht sich somit auf

$$\frac{580.641,25 \text{ € Personalkosten}}{690.819,84 \text{ € Jahresmaximalerlös}} = \mathbf{84,05 \%}.$$

Es wird an dieser Stelle bereits deutlich, dass die Personalkostenquote sukzessive in dem Maße ansteigt, in welchem sich die finanziellen Beschäftigungsbedingungen verbessern, was eine triviale Feststellung sein sollte. Dies ist sie jedoch nicht, da auch die aktuelle Berechnung lediglich Einstiegsgruppen und Gehaltsentwicklungen ungeachtet der eingesetzten Professionen behandelt. Der Differenzierung der einzelnen Professionen widmet sich der folgende Unterpunkt.

#### d. Tarifliche progressive Vergütung mit Berücksichtigung der Professionen

Um die Personalkostenquote der Beispielmaßnahme hinsichtlich des eingesetzten Personals noch trennschärfer berechnen zu können, ist ein erneuter Blick in die Anforderungen an das einzusetzende Personal notwendig. In der Leistungsbeschreibung des Kostenträgers heißt es an den entsprechenden Stellen hierzu

#### **B.2.4 Personal**

*Voraussetzung für den Erfolg von BvB-Reha ist fachlich qualifiziertes und in der beruflichen Bildung von behinderten Menschen erfahrenes Personal. In der Maßnahme werden neben **Lehrkräften, Sozialpädagogen und Ausbildern (=Schulungsteam) auch Bildungsbegleiter** eingesetzt. Ggf. kommen **Psychologen** und **Erzieher** zum Einsatz.*

*Der Personalschlüssel beträgt*

- für das Schulungsteam grundsätzlich 1 : 8
- für den Bildungsbegleiter 1 : 24 Das geforderte Personal muss ab Vertragsbeginn bezogen auf die Anzahl der Teilnehmerplätze des 1. Eintrittstermins eingesetzt werden. Zum 2. Eintrittstermin ist das Personal entsprechend der Gesamtteilnehmerplatzzahl anzupassen und in diesem Umfang bis zum Vertragsende einzusetzen. Dem Leistungsverzeichnis/Losblatt ist je lfd. Nummer ein Mindestpersonaleinsatz für das Schulungsteam zu entnehmen. Dieser kann ggf. über dem Personaleinsatz liegen, der sich nach dem Personalschlüssel ergeben würde und darf während der gesamten Vertragslaufzeit nicht unterschritten werden. Das Verhältnis der einzelnen Professionen innerhalb des Schulungsteams wird nur insoweit vorgegeben, dass mindestens 33 % auf die Ausbilder, mindestens 33 % auf die Sozialpädagogen und mindestens 17 % auf die Lehrkräfte entfallen

müssen. Die Aufteilung der verbleibenden 17 % liegt in der Entscheidungsfreiheit des Auftragnehmers.

(...)

Bei der **Lehrkraft** wird ein abgeschlossenes Fachhoch-/Hochschulstudium erwartet.

(...)

Beim **Sozialpädagogen** wird ein abgeschlossenes Studium der Sozialpädagogik/-arbeit bzw. Soziale Arbeit (Diplom, Bachelor oder Master) erwartet. Pädagogen (Diplom, Bachelor, Master oder Magister Artium) mit den Ergänzungsfächern bzw. Studienschwerpunkten Sozialpädagogik, Sonderpädagogik oder Jugendhilfe werden ebenfalls zugelassen. Sowohl Sozialpädagogen als auch Pädagogen müssen neben der geforderten Qualifikation innerhalb der letzten fünf Jahre mindestens eine einjährige Berufserfahrung mit der Zielgruppe nachweisen. Ein abgeschlossenes Studium schließt auch den Erwerb der Berufsbefähigung (z.B. staatliche Anerkennung) mit ein.

(...)

Beim **Ausbilder** wird ein anerkannter Berufs- oder Studienabschluss erwartet. Dieser muss über eine mindestens dreijährige Erfahrung in der Anleitung bzw. Einarbeitung von Auszubildenden in dem Berufsfeld, in dem er ausbilden soll, verfügen. Die geforderte Erfahrung reduziert sich bei Vorliegen eines Abschlusses als Meister oder Techniker mit Ausbildereignungsprüfung oder Fachwirt mit Ausbildereignungsprüfung auf ein Jahr.

(...)

Beim **Bildungsbegleiter** wird ein Berufs- oder Studienabschluss erwartet. Die Bildungsbegleiter müssen über eine mindestens dreijährige Berufserfahrung verfügen, davon mindestens eine zweijährige Erfahrung in der beruflichen sowie sozialen Eingliederung der Zielgruppe und eine einjährige betriebliche Erfahrung. Kenntnisse der Bildungslandschaft sowie der Anforderungen in den Berufen und am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sind unabdingbar. Außerdem erfordern die Aufgaben des Bildungsbegleiters Kommunikationsfähigkeit, Sozialkompetenz, Organisationskompetenz sowie ein stark kundenorientiertes Verhalten.

(...)

Beim **Psychologen** wird ein Hochschulabschluss als Psychologe (Diplom oder Master) vorausgesetzt. Eine Zusatzqualifikation als Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut ist möglich aber nicht Bedingung. Darüber hinaus muss eine mindestens dreijährige Erfahrung in der Betreuung des relevanten Personenkreises vorliegen. Ein abgeschlossenes Studium schließt auch den Erwerb der Berufsbefähigung (z.B. staatliche Anerkennung) mit ein.

(Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW 2014a: 11–12).

Die hohen Anforderungen des Kostenträgers an das eingesetzte Personal, dessen Qualifikationen und Erfahrungen werden an dieser Stelle deutlich. Selbst der einzusetzende Psychologe mit dem akademischen Grad eines Masters oder Diploms muss mindestens über eine dreijährige Erfahrung mit der Zielgruppe verfügen, genauso der Bildungsbegleiter und der Ausbilder. Der Sozialpädagoge bedarf nur einer Berufserfahrung von einem Jahr, dieses aber zwingend mit der Zielgruppe der Maßnahme, darf indes durch Personen mit einem Diplom oder Magister in Pädagogik ersetzt werden.

Für die Berechnung des Personalkostenanteils in der Beispielmaßnahme der behindertenspezifischen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme in Bochum im Jahr

2015 unter Berücksichtigung der Gehaltsprogression im TVÖD und der jeweiligen Progressionen nehmen wir nun Folgendes an:

1. Der Psychologe wird wie vorgeschrieben mit einer halben Stelle beim durchführenden Träger fest beschäftigt. Durch seinen akademischen Abschluss als Diplom-Psychologe und seine vorgeschriebene Mindestberufserfahrung von drei Jahren ist er einzuordnen in TVÖD 13 Stufe 3.
2. Das neunköpfige „Schulungsteam“ setzt sich wie vorgeschrieben zusammen aus 4 Ausbildern, 4 Sozialpädagogen und einer Lehrkraft. Aufgrund der auch hier anzunehmenden dreijährigen Berufserfahrung rechnen wir die Eingruppierung in die Tarifstufen bei
  - a. Ausbildern: TVÖD S4 Stufe 3
  - b. Sozialpädagogen: TVÖD S12 Stufe 3
  - c. Lehrkraft: TVÖD 13 Stufe 3
3. Die drei Bildungsbegleiter können realistisch betrachtet aufgrund der vorgeschriebenen Anforderungen an ihre Erfahrungen im sozialen Bereich ebenfalls nur Sozialpädagogen mit entsprechender vorheriger Berufsausbildung sein. Diese sind demnach ebenfalls nach der Anlage „Sozial- und Erziehungsdienst“ zum TVÖD in die Entgeltgruppe S12 und der Stufe 3 aufgrund ihrer Erfahrungen einzugruppieren.

Nun beinhaltet die Beispielberechnungen mehrere Faktoren, welche einzeln berechnet werden, um hinterher zu den Gesamtpersonalkosten addiert zu werden. Insgesamt entfallen auf die Gruppe S12 des TVÖD in der dritten Stufe nun 4 Sozialpädagogen und 3 Bildungsbegleiter. Diese erhalten ein Gehalt von monatlich 3367,29€ und erwirtschaften demnach mit Jahressonderzahlung einen Jahresbruttoverdienst von 43.101,32€. Die vier Ausbilder verdienen im Jahr in der dritten Stufe der Entgeltgruppe S4 des TVÖD 2.667,13€ pro Monat und erzielen so samt Jahressonderzahlung einen Jahresbruttoverdienst von 34.413,72€. Aufgrund der akademischen Ausbildung und der fehlenden klaren Zuordnung in den TVÖD im Sozial- und Erziehungsdienst ist die Lehrkraft in den allgemeinen TVÖD in der kommunalen Fassung einzuordnen. Hierbei bildet die universitäre Ausbildung den Eckpunkt für die Eingruppierung in die Entgeltgruppe 13 und die berufliche Erfahrung die Begründung für die Erfahrungsstufe 3. Diese entspricht einem monatlichen Bruttoverdienst von 4077,52€ und samt Sonderzahlung einem Jahresbruttoeinkommen i. H. v. 51.376,75€.

Der vom Auftraggeber geforderte Einsatz eines Psychologen kann durch die ebenfalls akademische Ausbildung und die gleiche Erfahrungsdauer entsprechend der Halbtagsbeschäftigung mit der Hälfte der Personalkosten der Lehrkraft, also mit 25.688,38€, kalkuliert werden.

Die Personalkosten berechnen sich demnach unter der Berücksichtigung der o.g. Faktoren wie folgt:

$$7 \times 43.101,32\text{€} + 4 \times 34.413,72\text{€} + 51.376,75\text{€} + 25.688,38\text{€} = \mathbf{516.429,25\text{€}}.$$

Dies muss nun noch um die Lohnnebenkosten nach der bereits bekannten Formel erweitert werden:

$$516.429,25\text{€ Personalkosten} \times 1,21 \text{ Lohnnebenkostenquote} = \mathbf{624.879,39\text{€}}.$$

Die soeben durchgeführte Berechnung der Personalkosten unter der Berücksichtigung der Professionen und der entsprechenden Eingruppierung in die Entgeltgruppen der Tarifverträge im öffentlichen Dienst sowie der Berufserfahrungen, welche vom Auftraggeber vorgeschrieben worden sind, ergibt also eine Personalkostenquote von

$$\frac{624.879,39\text{€ Personalkosten}}{690.819,84\text{€ Jahresmaximalerlös}} = \mathbf{90,45 \%}.$$

Es wird an dieser Stelle deutlich, dass auch in einem Marktbereich wie der sozialen Arbeit, in dem ein hoher Personalkostenanteil der Normalfall ist, es nicht realistisch durchführbar erscheint, mit einem Kostenanteil von guten 9,5% des Gesamterlöses, Werkstätten, Arbeitsplätze, Unterrichtsräume, Verwaltungsaufgaben, Leitung und Führung sowie Arbeitsmaterialien zu finanzieren. Hierfür ständen bei fairer und tariflicher Bezahlung durch den durchführenden Träger in der Beispielmaßnahme im Jahr gerade einmal 65.627€ zur Verfügung, was einem monatlichen Budget von gut 5.270€ entspricht. Jeder der 72 Teilnehmenden dürfte also nur noch für 75,90€ im Monat mit Arbeits- und Verbrauchsmaterialien ausgestattet werden oder Raummiete und Verwaltungskosten verursachen. In einer Maßnahme, in welcher produzierende und handwerkliche Gewerke wie die Berufe des Malers oder des Gärtners angelernt werden sollen, ist demnach mit einer hohen Menge an Verbrauchsmaterialien wie Farben, Lacken, Tapeten, Saatgut, Muttererde etc. sowie den entsprechenden Verschleißwerkzeugen in Form von Pinseln, Rollen, Spaten, Schaufeln usw. zu kalkulieren.

Im Gegensatz zu einer aufsuchenden oder beratenden sozialen Dienstleistung, in welcher außer dem Personal und seiner eventuellen räumlichen und technischen Ausstattung keine



Kosten zu kalkulieren sind, ist in der dargestellten Maßnahme mit diesen Kosten nicht zu wirtschaften. Es ist an diesem Beispiel also deutlich geworden, dass eine tarifliche Durchführung der Maßnahme für den Kostenträger bei der Erzielung der aktuell bezahlten Preise am Markt der Arbeitsmarktdienstleistungen unter Berücksichtigung der Anforderungen des Kostenträgers realistisch nicht möglich ist.

#### 3.4. Zusammenfassende Betrachtung der aus den Beispielmaßnahmen ableitbaren Herausforderungen

Anhand der dargestellten Beispielmaßnahmen ergeben sich eine Vielzahl unterschiedlicher Herausforderungen, welche das Handeln des Trägers in enge Bahnen zu lenken vermögen. Es wurde anhand der jährlich (in der aktuellen Förderperiode zweijährig) ausgeschriebenen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme und der akut durchzuführenden, einmaligen Potenzialanalyse deutlich, dass die vergebenen Dienstleistungen einer Periodik unterliegen, welche eine kontinuierliche Beschäftigung des Personals seitens des Trägers riskant bis unmöglich erscheinen lassen. Zudem machen die hohen Anforderungen des Kostenträgers an die am Ausschreibungsverfahren teilnehmenden Träger eine Arbeitsleistung hinsichtlich der Vorverhandlungen mit Kooperationspartnern und der Konzepterstellung notwendig, welche durch den unsicheren Ausgang des Vergabeverfahrens für die teilnehmenden Träger eine unsichere Vorleistung ist und die im Falle des Nichtgewinns des Ausschreibungsverfahrens ohne Gegenfinanzierung bleibt. Diese Vorleistung kann in der Regel nur durch das Stammpersonal eines Trägers erledigt werden, da dieser durch die engen preislichen Rahmenbedingungen am Markt, welche die Beispielberechnungen verdeutlichen konnten, über keine Personalüberhänge verfügt. Die Bewerbung auf neue Maßnahmen und die Erstellung von Konzepten neu durchzuführender Maßnahmen kann also faktisch lediglich nur von Personal erbracht werden, welches bereits durch eine andere Maßnahme hinsichtlich der Personalkosten gegenfinanziert ist. Dies kann jedoch lediglich der Fall sein, wenn dieses Personal in der betreffenden finanzierenden Maßnahme eingesetzt ist oder wenn es dem Träger aufgrund geschickter Kalkulation gelungen ist, Rückstellungen oder freie Personalkapazitäten in seinem Haushalt zu bilden, aus welchen derartige Aufgaben vergütet werden können. Aufgrund der angespannten wirtschaftlichen Lage im betrachteten Marktbereich ist jedoch erstere Lösung wahrscheinlicher, welche dann im Umkehrschluss zu einer Überbelastung bereits ausgelasteten Personals führt.

Die Herausforderungen, welche sich aus dem aktuell praktizierten Vergabeverfahren von Arbeitsmarktdienstleistungen anhand der angeführten Beispiele aus dem Ruhrgebiet

ableiten lassen, sind also zum einen und vor allem wirtschaftlicher Natur, wirken sich dadurch allerdings ebenfalls auf das strategische Handeln des jeweiligen Trägers, dessen Entwicklung und dessen Langzeitentwicklung aus. Diese Auswirkungen auf die jeweiligen Träger behandelt das folgende Kapitel.

#### 4. Auswirkungen auf die Träger

Anhand der angeführten Beispiele aus der Praxis und der beispielhaften Berechnung der Beispielmaßnahmen sowie der dargelegten politischen Entwicklungen und der Charakteristika des Ausschreibungsverfahrens von Arbeitsmarktdienstleistungen können in diesem Kapitel auf Grundlage der bereits erarbeiteten Erkenntnisse der Arbeit nun die Auswirkungen auf die Träger in ihrer direkten Form, ihrer politischen und ihrer strategischen Dimension erarbeitet werden. Dies geschieht unter der Berücksichtigung der Beobachtungsmöglichkeiten in der beruflichen Praxis und der belegten Tatsachen aus den vorangegangenen Kapiteln in Form von Unterkapiteln, welche den Fokus auf unterschiedliche Bereiche der Auswirkungen, ihrer Ursachen und ihrer Folgen lenken.

##### 4.1. Der Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung – Fluch oder Segen?

Wohl nichts belegt das Vorhandensein prekärer Arbeitsverhältnisse in Form schlechter Bezahlung in einer Branche so deutlich wie die Einführung eines branchenweiten Mindestlohnes. Die Einführung dessen war von der guten Motivation geleitet, die Beschäftigungsbedingungen des eingesetzten Personals in der Aus- und Weiterbildung hinsichtlich der Vergütung ihrer Arbeit signifikant zu verbessern. So postuliert die maßgeblich an der Einführung des branchenweiten Mindestlohns beteiligte Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft zur Einführung dessen im Jahre 2012:

*Die Situation in der Weiterbildungsbranche ist für die Beschäftigten seit Jahren alles andere als erfreulich. Der Grund heißt Lohndumping. In der Weiterbildungsbranche hat es seit 2004 infolge der Hartz-Gesetze und der damit verbundenen Ausschreibungen von Arbeitsmarktdienstleistungen erhebliche Verwerfungen gegeben. Mit einer drastischen Verringerung der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer/innen (Abbau von über 35.000 Arbeitsplätzen) ging und geht eine Tariffucht der Arbeitgeber einher, die seitdem überwiegend durch Ausgründungen in nicht tarifgebundene Tochterunternehmen erfolgt. Aufgrund der Mittelkürzungen und der Ausschreibungen von Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch nahm der Druck auf die Arbeitsbedingungen und die Entgelte der in der Branche beschäftigten Arbeitnehmer/innen im pädagogischen Bereich zu. Der Preisverfall für die dem Vergaberecht unterliegenden Bildungsmaßnahmen führte zu einem beispiellosen Lohndumping. Gehälter für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer/innen im pädagogischen Bereich zwischen 1.200 und 1.900 Euro brutto waren keine Seltenheit– insbesondere bei Trägern, die sich dem Unterbietungswettbewerb verschrieben und den Kostendruck auf ihre Beschäftigten abwälzten. Dadurch geriet das gesamte Lohngefüge der Branche massiv unter Druck. Vor diesem Hintergrund wurde der Tarifvertrag mit der Zweckgemeinschaft abgeschlossen.*

(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft - Hauptvorstand 2012: 8)

Die angeführten Gehälter von 1.200 bis 1.900€ für eine Vollzeitbeschäftigung im pädagogischen Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen gehören damit seit dem Jahr 2012 gesetzlich der Vergangenheit an. Dies als große gewerkschaftliche

Errungenschaft zu publizieren, darf an dieser Stelle jedoch zumindest als fragwürdig dargestellt werden. Wäre es nicht Aufgabe der Gewerkschaften gewesen, schon bei der Entstehung der Rahmenbedingungen, welche zu dieser beschriebenen Preisspirale der Arbeitsvergütungen in der Aus- und Weiterbildung führen konnten, diese Gefahr zu erkennen und ihr entgegen zu steuern?

Ungeachtet der Gründe und der Beteiligungen der unterschiedlichen Akteure bei diesem gesellschafts- und sozialpolitischen Fauxpas führt die Einführung des Mindestlohns jedoch zudem zur Notwendigkeit der Betrachtung dessen Auswirkungen auf das Handeln der Träger in der gegenwärtig praktizierten Form der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen. So führt doch die bloße Existenz des Mindestlohns und das Wissen um dessen gesetzliche Allgemeinverbindlichkeit zu der Annahme, dass in einem Vergabeverfahren einer Dienstleistung mindestens ein Mitbieter dabei sein wird, welcher sein Personal nach diesen Bedingungen beschäftigt und auf dieser Grundlage seinen Angebotspreis kalkuliert. Um nämlich in der Wirtschaftlichkeitsberechnung die beste Ausgangslage zu besitzen, bildet ein auf Basis des Mindestlohnes kalkulierter Angebotspreis die wirtschaftlich beste Basis. Allein diese Annahme wirkt sich direkt auf die Kalkulation der anderen bietenden Träger aus und führt dazu, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnungen, welche den Vergabekriterien zu Grunde liegen, nicht mehr durch die Erfüllung oder Übererfüllung der Anforderungen des Kostenträgers zu gewinnen sein werden.

Diese ernüchternde Erkenntnis findet mittlerweile mehr und mehr Einzug in die Gespräche der Spitzenverbände mit der Bundespolitik. So formulierte der Geschäftsführer einer Einrichtung der Jugendberufshilfe katholischer Prägung im Siegerland bei einem Spitzentreffen in Berlin im Dezember 2015 trefflich:

*Als es um die Einführung des Mindestlohns in der Aus- und Weiterbildung ging, war ich der Erste, der „Hier!“ geschrien hat, um den Preisverfall zu stoppen. Nun, da wir ihn drei Jahre in der Praxis betrachten durften, kann ich sagen, dass der Mindestlohn das Schlimmste war, was uns Trägern passieren konnte. Er hat für die am Markt verbliebenen Träger nichts anderes bewirkt, als den Angebotspreis sämtlicher ausgeschriebener Dienstleistungen nach unten zu zementieren.*

Zitat aus einem internen Gespräch unter Trägervertretern, Urheber nicht zu nennen.

Demnach hält die Kalkulation eines Angebotspreises unter der Annahme, mit Mindestlohnanbietern in Konkurrenz zu treten, Einzug in das strategische Handeln anderer, sogar tariflich gebundener, Träger bei der Entscheidung über die Teilnahme an einem Vergabeverfahren. Denkt man diese Auswirkung einen Schritt weiter, so bedeutet dies, dass diejenigen Träger, welche ihr Personal fest binden und tariflich bezahlen, aufgrund der Gehaltsentwicklungen ihres langjährigen Stammpersonals auf Sicht nicht mehr an den Ausschreibungsverfahren teilnehmen werden, da sie die erwartungsgemäß niedrigen

Angebotspreise nicht mehr mithalten können und demnach aus Kostengründen ungeachtet ihrer Arbeitsqualität bei der Vergabe nicht berücksichtigt werden.

Die Einführung des gesetzlichen branchenweiten Mindestlohns wirft zwangsläufig ebenfalls die Frage auf, wie es zu den Beschäftigungsbedingungen in der durch die GEW dargestellten Form überhaupt kommen konnte. Dieser Frage widmet sich das nächste Unterkapitel.

#### 4.2. Das Subsidiaritätsprinzip in der Aus- und Weiterbildung – Qualitätssicherung oder Kostenbremse?

Es ist unklar, inwiefern die Bundesagentur für Arbeit, die örtlichen Jobcenter und die Bundesregierung hinsichtlich der Entwicklungen im sozialpolitischen Handlungsfeld der Arbeitsmarktpolitik ihrer Kontrollfunktion nachkamen. Feststeht, dass durch die Einführung des Mindestlohnes in einem Handlungsfeld staatlicher Zuständigkeit eine untragbare Situation belegt ist, welche durch staatliche Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Vergütungsrichtlinien wie dem Branchenmindestlohn eine Regulierung notwendig machte. Doch wie konnte in einem originär staatlichen Handlungsfeld durch die Beauftragung freier Träger eine Vergabep Praxis zu Preisen entstehen, welche bei bloßer Betrachtung ihrer absoluten Höhe und der sonstigen mit der Maßnahmendurchführung entstehenden Kosten eine tarifliche und faire Bezahlung unmöglich erscheinen lassen? Vergütungen in Höhe von 1.200€ für eine sozialpädagogische Vollzeitstelle sind in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis untragbar.

Als grundlegend für die Vergabe öffentlicher Aufträge an private, kirchliche sowie gemeinnützige Träger muss in der deutschen Sozialpolitik das Subsidiaritätsprinzip angeführt werden. Dieses lässt das Eingreifen staatlicher Strukturen nur dann zu, wenn keine untergeordnete oder niedrigere Einheit die Aufgabe gleich gut oder besser zu erledigen weiß (Gabler Wirtschaftslexikon 2016; Huster u. a. 2004: 151–156). Demzufolge gilt die Vergabe der Erledigung originärer öffentlicher Aufgaben an untergeordnete und außerstaatliche Einrichtungen und Institutionen wie im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen vorrangig der Stärkung der Hilfe zur Selbsthilfe und der Selbstregulierung gesellschaftlicher Probleme durch die Gesellschaft. Zusätzlich kann durch den Grundsatz der gleichen oder besseren Qualität davon ausgegangen werden, dass der Gedanke der Qualitätssicherung und der Qualitätsoptimierung dem Subsidiaritätsprinzip immanent ist (Vgl. Huster 2004: 151). Kurz beschrieben können also örtliche Träger, welche sich auf dem lokalen Arbeitsmarkt sicher bewegen können, mit lokal verankertem Personal, welches die lokalen und regionalen Gegebenheiten und Eigenarten

des Arbeitsmarktes kennen und in diesem gut vernetzt sind, bessere Arbeit für einen arbeitsuchenden Menschen leisten, als Mitarbeiter einer bundesweit organisierten Behörde wie der Agentur für Arbeit.

Diesem Grundsatz der Subsidiarität beschrieb bereits Papst Pius XI. in der Enzyklika „Quadrogesimo anno“ wie folgt:

*Was dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gesellschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.*

(Leo XIII. und Pius XI. 1965: 62)

Hinsichtlich dieser päpstlichen Meinung der großen Sozialenzyklika Pius XI. drängt sich nun mehr denn je die Frage auf, ob das Vergabeverfahren nicht doch die „Glieder des Sozialkörpers zerschlägt“. Stellen wir die Versorgung und Integration sowie die Qualifizierung arbeitsuchender Menschen an dieser Stelle einmal als originär staatliche Aufgabe dar. So wird diese nun subsidiär an Träger vergeben, welche durch ihre örtliche Verortung und ihre langjährige Erfahrung mit den örtlichen Gegebenheiten sowie ihre gute örtliche Vernetzung diese Aufgabe besser erledigen können als eine zentral organisierte Bundesbehörde wie die Arbeitsagentur. Bis zu diesem Punkt scheint das Themenfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen nun also mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang zu bringen zu sein. Ist dies jedoch weiterhin der Fall, wenn die ursprünglich zuständige und nun beauftragende Staatlichkeit durch die Einführung eines wettbewerbsbildenden Vergabeverfahrens und die damit einhergehende harte Konkurrenzsituation unter den subsidiär agierenden Trägern eine Marktsituation schafft und akzeptiert, welche Beschäftigungsbedingungen zulässt, wie sie bereits in Kapitel 4.1 dargestellt wurden?

Oder anders gefragt: Muss nicht an dieser Stelle aufgrund der am Markt erzielten Preise der vergebenen Dienstleistungen bereits ein Umdenken seitens der staatlichen Auftraggeber erfolgen, welches darauf abzielt, den Marktbereich unter sozial fairen Beschäftigungsbedingungen für die Beschäftigten, welche im Endeffekt staatliche Aufgaben wahrnehmen, zu gestalten?

Es kann durch das Absenken der Vergütungsstrukturen, welche sogar die Einführung eines Branchenmindestlohnes notwendig machten, und die Auswirkungen auf das eingesetzte Personal davon ausgegangen werden, dass die Gesellschaftstätigkeit der Arbeitsmarktpolitik in diesem Bereich leider nicht den Sozialkörper unterstützte, wie es die päpstliche Enzyklika fordert. Vielmehr bedeutet der Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip in der Aus- und Weiterbildung eine Abkehr von der Tariftreue. Denn würde die Bundesagentur

für Arbeit ihre Aufgabe der beruflichen Integration und der Qualifizierung arbeitssuchender Menschen selbst nachkommen müssen, so würde dies aufgrund der tariflichen Organisation der Bundesagentur selbst sehr viel teurer als in der gegenwärtigen Form sein, Dies fasste der Generalsekretär des Sozialdienstes katholischer Männer, Stephan Buttgerit, einmal sehr treffend mit einem Gedankenspiel zusammen:

*„Würde die Bundesagentur ihre eigene Arbeit, sozusagen sich selbst, nach den von ihr angewandten Anforderungen und dem aktuell praktizierten Verfahren zur Durchführung ausschreiben, so hätte sie aufgrund ihrer tariflichen Struktur und ihrem Vergütungsniveau keine Chance, sich selbst zu gewinnen.“*

Stephan Buttgerit im Gespräch mit der operativen Geschäftsführung der BA, Nürnberg 2015

Diese theoretische Aussage trifft genau den Kern der Kritik an der praktizierten Form der Subsidiarität durch die Vergabe in der Aus- und Weiterbildung. Während beim Kostenträger lebenslange Erwerbsbiographien in tariflicher Vergütung mit Sonderzahlungen, regelmäßigen Anpassungen und Erhöhungen vorherrschen, so finden sich bei den durchführenden Trägern befristete und untertarifliche Beschäftigungsverhältnisse als Normalfall wieder. Das grundlegende Prinzip der Subsidiarität verkommt hier zu einem rechtlich-strukturellen Vorwand, welcher in Wirklichkeit eine Kostenbremse dieses Teilbereiches der Sozialwirtschaft begründet, die die unternehmerischen Risiken und die finanzielle Enge der aktuellen Verhältnisse sukzessive auf die Schultern der Beschäftigten in diesem Handlungsfeld abwälzen. Diese Handlungsweise kann auf keinen Fall im Sinne des ursprünglichen Subsidiaritätsgedankens der deutschen Sozialpolitik sowie der päpstlichen Sozialzyklika sein.

Der notwendige Blick auf die Situation der Beschäftigten in ihrer Rolle als Nahrungskettenletzter in der missbrauchten Subsidiaritätshierarchie wird im folgenden Unterkapitel gegeben.

#### 4.3. Das Qualifizierungsdilemma – Integration bei schlechter Selbsterfahrung

Hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse des im Rahmen der Arbeitsmarktdienstleistungen eingesetzten Personals verdeutlichen mehrere bereits angeführte Faktoren deren aktuell vorherrschenden Charakter. Aufgrund der Periodik der Ausschreibungen der durchgeführten Maßnahmen wäre es unternehmerisch nicht statthaft, das Personal unbefristet fest einzustellen und mit progressiv steigenden, also sich mit dem Erfahrungsstand der Mitarbeitenden entwickelnden, tariflichen Beschäftigungsverhältnissen auszustatten. Stattdessen besteht aufgrund der zeitlich befristeten Förderzusage für die durchzuführenden Maßnahmen seitens des Kostenträgers

lediglich die Möglichkeit einer auf den Maßnahmenzeitraum befristeten Beschäftigung. Zudem besteht hinsichtlich des eingesetzten Personals auf Seiten der Träger das größte Einsparpotenzial, wie bereits bei der beispielhaften Berechnung der Berufsvorbereitungsmaßnahme im vorangegangenen Kapitel dargelegt wurde. Es ist also in der Tat nur logisch, dass die an den Ausschreibungen teilnehmenden Träger die Senkung ihres Angebotspreises durch die Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse erreichen, in welchen die abhängig beschäftigten Personen stehen. Nun ist es nahezu ironisch, dass von denjenigen Personen, welche unter derartigen Bedingungen in der beruflichen Bildung eingesetzt werden, erwartet wird, unqualifizierte und arbeitsmarktferne Menschen glaubhaft von der Sinnhaftigkeit und der Notwendigkeit beruflicher Qualifizierung zu Gunsten der selbständigen Unterhaltsgestaltung zu überzeugen und diese an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Diejenigen, von denen diese sozialpädagogische Aufgabe zu erfüllen erwartet wird, erhalten doch selbst nach jahrelangen (Fach-)Hochschulstudien und mehrjähriger Berufserfahrung teilweise Gehälter, welche sich lediglich auf dem Niveau des branchenweiten gesetzlichen Mindestlohnes bewegen. Warum also sollen gerade diejenigen Fachkräfte, welche der politischen und strukturellen Situation geschuldet, derartig unsicher und wenig auskömmlich beschäftigt werden, Menschen im Transferleistungsbezug den Schritt in die Arbeitswelt mit all seinen Mühen und Anforderungen an Eigenleistung und Initiative nahelegen können?

Es ist an dieser Stelle generell festzuhalten, dass die Weitergabe des unternehmerischen Risikos an das eingesetzte Personal in dieser Form nicht statthaft ist. Aufgrund der schlechten Bezahlung auf Seiten der Träger und der Bildung von großen Bedarfsgemeinschaften auf Seiten der Leistungsempfänger gerade nach dem zweiten Sozialgesetzbuch ist es rechnerisch möglich, dass der diplomierte alleinstehende und unverheiratete Sozialarbeiter bei seiner Tätigkeit mit dem Klientel teilweise Leistungsbescheide über ALG-II-Ansprüche zu bearbeiten hat, welche sein Nettoeinkommen deutlich übersteigen. Natürlich besteht diese Möglichkeit lediglich bei kinderreichen Bedarfsgemeinschaften mit dementsprechend berechneten Kosten der Unterkunft, dennoch kann diese Tatsache im Alltag stark frustrierend wirken.

Wirkt sich diese Tatsache jedoch bereits auf das beschriebene studierte Fachpersonal derartig aus, so ist davon auszugehen, dass die zu qualifizierenden und zu integrierenden Arbeitssuchenden auf geringem Qualifikationsniveau erst recht schwerlich von einer Arbeitsaufnahme zu überzeugen sind. Wenn diese trotz Vollzeitbeschäftigung in einem produzierenden oder handwerklichen Betrieb auf dem Niveau von Helfertätigkeiten weiterhin auf den Empfang ergänzender Transferleistungen angewiesen sind und dementsprechend exakt die selbe Summe monatlich zur Verfügung haben wie es bereits ohne die Ausübung einer Tätigkeit der Fall wäre, so stellt sich wirklich die Frage nach dem



Sinn der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Sozialversicherungspflicht, Vorbildfunktion für die Kinder, Integration in die Gesellschaft und andere häufig genannte Gründe sind an dieser Stelle entgegen der gleichen monetären Vergütung keine schlagkräftigen Argumente, mit welchen die bildungsferne Zielgruppe von Arbeitsmarktdienstleistungen zu erreichen ist. Die Vermittlung der Sinnhaftigkeit einer geregelten Tätigkeit von selbst durch geringe Gehaltsgefüge betroffenen Personen durchführen zu lassen lässt es in diesem Marktbereich an der notwendigen Authentizität und Glaubwürdigkeit völlig fehlen und verringert die Erfolgsaussichten der durchgeführten Maßnahmen drastisch.

#### 4.4. Die Notwendigkeit von Sozialmanagement in den Einrichtungen der beruflichen Bildung

Aufgrund der beschriebenen Auswirkungen wird deutlich, dass sich das Leitungshandeln in der beruflichen Bildung mehr und mehr professionellen Ansprüchen ausgesetzt sieht.

So ist in der Vergangenheit in der beruflichen Praxis zu beobachten, dass die Akquise von neuem Personal sukzessive an Schwierigkeit zunimmt. Durch die meist beibehaltenen Konditionen der Stellen in der Bildungsträgerlandschaft und die Progression der tariflichen Vergütung von Planstellen in anderen Bereichen der Sozialwirtschaft sind zudem in der Praxis klare Abwanderungstendenzen von qualitativ hochwertigem Personal zu beobachten. Bezeichnenderweise sind sämtliche Mitarbeiter, die das Wattenscheider-Bildungs-Zentrum in den vergangenen drei Jahren eigenständig verlassen haben, direkt zu einem tariflich strukturierten Träger oder einer kommunalen Stelle gewechselt. Diese Mitarbeiter hatten also die Möglichkeit, die prekären Arbeitsbedingungen eines Bildungsträgers gegen die vergleichsweise komfortabel ausgestatteten Stellen innerhalb eines Tarifvertrages wie dem TVÖD, der kirchlichen Arbeits- und Vergütungsordnung (KAVO) oder den Arbeitsvertragsrichtlinien des deutschen Caritasverbandes (AVR) zu tauschen und machten von dieser Möglichkeit postwendend Gebrauch. Unbefristete Stellen mit Jahressonderzahlungen wie der Weihnachtsvergütung und dem Urlaubsgeld, welche zudem noch eine höhere Monatsvergütung aufweisen, sind monetär trivialerweise attraktiver, zudem ihre Progression transparent und sicher anhand der aktuell geltenden Entgelttabelle für jedermann zugänglich ersichtlich ist.

Zusätzlich zu der höheren monetären Attraktivität müssen die Arbeitsplätze bei Bildungsträgern jedoch auch hinsichtlich ihrer strukturellen Qualität betrachtet werden. Hinsichtlich dieses Stellenwertes von strukturell komfortabel ausgestatteten Stellen für potenzielle Bewerber bemüht sich der Landesverband Nordrhein-Westfalen des Paritätischen um Definitionen und hat unter dem Titel „Praxishandbuch Gute Arbeit –

Attraktive Arbeitsplätze in der Sozialwirtschaft“ eine Handreichung herausgegeben, welche sich genau mit diesem Ansatz beschäftigt. So stellt die Handreichung bezüglich des Personals als elementarem Bestandteil des wirtschaftlichen Erfolgs des Unternehmens klar:

*„Wenn eine Organisation darüber nachdenkt, ob es sich lohnt, gute Arbeit anzubieten, sollte sie nicht vergessen, dass sie nur mit zufriedenen und engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Herausforderungen und dem stetigen Wandel in der Sozialwirtschaft begegnen kann. Denn die Beschäftigten entwickeln Ideen und sorgen für Innovationen, ohne die es soziale Einrichtungen in Zukunft schwer haben werden, ihre Ziele zu erreichen und wirtschaftlich zu überleben.“*

(Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. 2014: 14)

Dieser Ausführung lässt sich entnehmen, dass die Mitarbeitenden in den sozialen Einrichtungen engagiert und zufrieden mit ihren Beschäftigungsbedingungen sein müssen, wenn diese sich innovativ mit ihren Ideen in die Entwicklung der Einrichtungen einbringen sollen. Doch kann dies mit den dargelegten Beschäftigungsbedingungen in der beruflichen Bildungslandschaft erreicht werden? Erinnert man sich an dieser Stelle, dass die periodische Ausschreibung der Maßnahmen zu befristeten und die Enge am Ausschreibungsmarkt zu unter- und außertariflichen Beschäftigungsverhältnissen führen, so fällt es schwer, von motiviertem und engagiert-innovativem Personal auszugehen. Verschärfend wirkt an dieser Stelle die bereits dargelegte „Zementierung des Angebotspreises nach unten“ in der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung. Diese Entwicklung macht einen Weggang vom vorherrschenden niedrigen Preisniveau und eine Alternative zur Ausschreibungspraxis auf nahe Sicht unvorstellbar, da durch die Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohnes die Beschäftigungsverhältnisse gesetzlich legitimiert wurden. Zudem gründet sich das Vergabeverfahren wie dargelegt auf europäisches und nationales Recht und wird demnach in naher Zukunft nicht angegangen werden.

Bezüglich der Anforderungen an „gute“ Arbeitsverhältnisse stellt der Paritätische Landesverband in NRW klar, dass sich Arbeitgeber besonders in unbefristeten Arbeitsverhältnissen mit gesichertem Einkommen wohl fühlen, jedoch eine mitarbeiterorientierte und wertschätzende Führung als ebenso wichtiges Kriterium festgestellt werden kann (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. 2014: 10). Zudem ist in Hinblick auf die Arbeitnehmer, welche der „Generation Y“ zugerechnet werden können (Jahrgänge zwischen 1980 und 1995), zu bemerken, dass diese Eigenverantwortung, Flexibilität, Mitgestaltungsmöglichkeiten und Sinnstiftung ihrer Tätigkeit meist deutlich höher priorisieren als die bloße Höhe ihres erzielten Einkommens (ebd. S. 13).

Doch genau diese Kriterien sind in ihrer Summe in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik nur schwerlich zu realisieren. So ist die Arbeitszeit meist durch die Präsenzzeiten der

Teilnehmenden vorgegeben und starr, ebenso das Curriculum, welches bereits mit der Konzeption bei der Vergabe eingereicht wurde und daher Vertragsbestandteil über die Durchführung der Maßnahme ist. Flexibilität und die Möglichkeit zur Mitgestaltung sind daher schwerlich zu realisieren, erst recht, wenn man sich vor Augen führt, dass das in den Maßnahmen eingesetzte Personal zum Zeitpunkt der Konzepterstellung in der Regel noch gar nicht beim betreffenden Träger beschäftigt war, da es zu diesem Zeitpunkt noch nicht über die Maßnahme gegenfinanziert wurde.

Die Auswirkungen des aktuell praktizierten Verfahrens in der Arbeitsmarktpolitik macht demnach zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit und der Identifikation mit dem Arbeitgeber die Installation eines Sozialmanagements notwendig, welches vor dem Hintergrund der engen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen diese „Wohlfühlfaktoren“ zu installieren weiß und eine mitarbeiterorientierte und mitbestimmungsoffene Führung in den Trägern der beruflichen Bildung installieren und aufrechterhalten kann.

#### 4.5. Notwendigkeit von Kooperationen im Konkurrenzkampf des Vergabeverfahrens

Sowohl die engen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Rahmen des Vergabeverfahrens, welche nunmehr ausführlich genug dargelegt wurden, als auch die schiere Größe der Ausschreibungsregionen machen in der Praxis die Bildung von Kooperationen unter den Trägern der beruflichen Bildung notwendig. So können die dargestellten Losgrößen in der Berufseinstiegsbegleitung sowohl in der Fläche (Kreis Siegen-Wittgenstein und Olpe) als auch in der absoluten Fallzahl (Köln oder Ruhrgebiet) realistisch betrachtet nicht von einem Träger der beruflichen Bildung alleine bearbeitet werden. Eine Maßnahme mit einer Neueinstellungsquote von insgesamt über 30 Beschäftigungsumfängen ist durch Träger, welche im Schnitt insgesamt einen Anteil an hauptberuflichem Personal in dieser Größenordnung aufweisen, nicht zu stemmen. Ferner ist durch die flächenmäßige Ausprägung der ausgeschriebenen Lose eine Aufteilung auf kommunal agierende Träger gerade im Ruhrgebiet sinnvoll, da diese sich in der Landschaft des kommunalen Arbeitsmarktes effektiver bewegen können und in dieser besser vernetzt sind. Diese Strukturvorteile müssen bei der Durchführung von Arbeitsmarktdienstleistungen genutzt werden, um in der Kürze der Anlaufzeit nicht durch das Knüpfen von Kontakten wertvolle Arbeitszeit aufbringen zu müssen, welche eigentlich dem Teilnehmenden in Form von Beratung und Unterstützung zugeordnet ist.

Neben dem Beispiel der Losgrößen der Berufseinstiegsbegleitung sprechen auch die geforderten Praxisflächen für Maßnahmen der Berufsvorbereitung für die Notwendigkeit von Kooperationen. In der Praxis im Ruhrgebiet kristallisierten sich so trägerspezifische

Berufsbilder heraus, welche traditionell von mehreren Maßnahmen gleichzeitig genutzt werden. An diesem Fall wird besonders die Neugewinnung vormals nicht durchgeführter Maßnahmen in ihrer Schwere veranschaulicht. So kann ein Träger, welcher vorher nicht über die technische Ausstattung und die notwendigen unterschiedlichen Praxisflächen verfügte die Anschaffung bzw. Anmietung dieser und deren technische Ausstattung zu den erzielten Vergabepreisen nicht wirtschaftlich innerhalb des kurzen Vergabezeitraumes von einem oder zwei Jahren einkalkulieren. Demzufolge hat sich im Ruhrgebiet die Praxis eingebürgert, dass verschiedene Träger auf bestimmte Berufsfelder wie zum Beispiel den Garten- und Landschaftsbau oder die Hauswirtschaft und den Küchenbereich gänzlich verzichten und bei Ausschreibungen von Maßnahmen, die diese Berufsbilder beinhalten (wie die dargestellte behindertenspezifische BvB) in Form konkurrierender Träger Kooperationspartner gewinnen, welche sehr viel leichter dazu in der Lage sind, diesen Bedarf abzudecken, da sie bereits über die räumliche, technische und personelle Ausstattung dafür verfügen.

Über diese sehr interessante und differenziert zu betrachtende Praxis geht das kommende Kapitel im Detail ein.

## **5. Beispiel einer möglichen Kooperationsverhandlung für die Durchführung einer neu ausgeschriebenen Maßnahme der beruflichen Bildung im Ruhrgebiet**

Hinsichtlich der Teilnahme an einem Vergabeverfahren einer neu ausgeschriebenen Maßnahme der beruflichen Bildung und Qualifizierung wurden im Vorfeld bereits einflussnehmende Faktoren dargestellt. So wurde deutlich gemacht, dass die betriebsinterne Beschäftigungsstruktur elementare Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit im Vergabeverfahren ist, jedoch auch die räumliche und technische Ausstattung sowie die lokale Operationsfähigkeit des Trägers Einfluss auf die Möglichkeit der Teilnahme an einem Vergabeverfahren nehmen.

In der Praxis konnte der Autor bereits an einigen dieser Kooperationsverhandlungen teilnehmen, diese lassen sich jedoch nicht belegen, da sie meist mündlich und unverbindlich erfolgen und ihre erste schriftliche Erwähnung in einem gemeinsam abgegebenen Angebot für die Durchführung der jeweiligen Maßnahme oder einem konkreten Kooperationsvertrag finden. Um das Themenfeld der Kooperationsverhandlungen dennoch im Rahmen dieser Arbeit behandeln zu können, bedient sie sich daher einem hypothetischen Ablauf einer Kooperationsverhandlung unter der Berücksichtigung der zuvor genannten Faktoren, welche auf das Handeln der Träger und der entscheidenden Führungskräfte wirken.

### **5.1. Ausgangssituation**

Die initiale Situation für die Bewerbung um die Durchführung einer Maßnahme besteht im Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen fast durchgehend aus der Veröffentlichung des Bedarfes durch den Kostenträger. In der praktischen Arbeit ist durch die Verdichtung des Marktes und die flächendeckende Vorherrschaft des Vergabe- und Ausschreibungsverfahrens in den letzten Jahren der Anteil der initiativ entworfenen Maßnahmen auf ein Minimum zurückgegangen. Demnach handeln die durchführenden Träger besonders in diesem Handlungsfeld vorwiegend reaktiv und konzipieren neue Maßnahmen erst nach der Bedarfsveröffentlichung durch den Kostenträger.

Für das hypothetische Fallbeispiel wird deshalb eben dieses Verfahren aufgrund seiner vorherrschenden Rolle in der Praxis gewählt. Es wird demnach angenommen, dass seitens der Regionaldirektion in Form des Regionalen Einkaufszentrums (REZ) der Bedarf einer Maßnahme für das Land Nordrhein-Westfalen festgelegt und diese in Form

unterschiedlicher regionaler Lose landesweit ausgeschrieben wird, wie es auch bei den in dieser Arbeit dargelegten Beispielmaßnahmen der Fall war.

Bei der Maßnahme handelt es sich um die assistierte Ausbildung (AsA), welche sich inhaltlich an leistungsschwache Auszubildende richtet, die durch die Maßnahme bei ihrer dualen Berufsausbildung in Form von sozialpädagogischer Betreuung und Stützunterricht sowie durch Netzwerkarbeit mit den Ausbildungsbetrieben, den Berufsschulen und den anderen Akteuren im Rahmen der dualen Ausbildung Unterstützung erhalten sollen.

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit geht bei diesem bundesweit durchgeführten Programm von folgendem Grundsatz aus:

*Viele Betriebe scheuen aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes bei schwierigeren Ausbildungsbewerbern, der daraus resultierenden Herausforderungen und der fehlenden Erfahrungen vor einer Einstellung zurück. Die Gewährung von ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) an die Auszubildenden reicht den Betrieben als Unterstützung hier oft nicht aus. Als Lösung hierfür bietet sich das Instrument der „Assistierte Ausbildung“ an.*

(Bundesagentur für Arbeit - Zentrale 2015: 6)

Die durchgeführte Maßnahme soll demnach leistungsschwächere junge Erwachsene in die duale Berufsausbildung vermitteln und diese bei deren Absolvieren unterstützen. Ferner wendet sich die Maßnahme an die Betriebe, welche beim Einsatz der benachteiligten Zielgruppe unterstützt und entlastet werden sollen und so eher die Entscheidung für die Einstellung eines benachteiligten Jugendlichen treffen könnten.

Das Maßnahmenziel ist demnach das erfolgreiche Absolvieren der beruflichen Ausbildung dank der Unterstützung durch das Personal des durchführenden Trägerverbundes. Dies formuliert die Bundesagentur für Arbeit wie folgt:

*Ziel der Assistierte Ausbildung ist der Übergang in eine betriebliche Berufsausbildung, deren erfolgreichen Abschluss und die nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Für den Erfolg der Assistierte Ausbildung ist maßgeblich, ob der erfolgreiche Abschluss einer betrieblichen Berufsausbildung erreicht und somit die Chance einer dauerhaften beruflichen Eingliederung erhöht wurden. Die weiteren Ziele (z. B. Begründung und Stabilisierung eines Ausbildungsverhältnisses) sind vorgelagert.*

*Förderungsfähig sind*

- a. Die individuelle, kontinuierliche Begleitung und Förderung lernbeeinträchtigter oder sozial benachteiligter junger Menschen von der Ausbildungssuche bis zum erfolgreichen Ausbildungsabschluss. Gegenstand der Förderung können die Vorbereitung auf die Ausbildungsaufnahme (z. B. Berufsorientierung, Profiling, Bewerbungstraining) sowie Unterstützung während der Ausbildung und zur Arbeitsaufnahme sein,*
- b. Maßnahmen zur Unterstützung von Betrieben bei administrativen und organisatorischen Aufgaben im Zusammenhang mit der Anbahnung und Durchführung der betrieblichen Ausbildung des unter a. genannten Personenkreises.*

(Bundesagentur für Arbeit - Zentrale 2015: 8–9)

Hinsichtlich der örtlichen Rahmenbedingungen bietet sich aufgrund der Erfahrungen in den letzten Ausschreibungsjahrgängen eine agenturbezirksweite Ausschreibung an, welche

aufgrund der persönlichen Erfahrungswerte des Autors im Agenturbezirk Bochum und Herne verortet wird. Die beiden Städte Bochum und Herne bilden gemeinsam einen Bezirk der Agentur für Arbeit. Sie stellen mit rund 160.000 Einwohnern in Herne (Stadt Herne 2016) und rund 365.000 Einwohnern in Bochum (Stadt Bochum 2016) eine Verwaltungseinheit innerhalb des mittleren Ruhrgebietes mit mehr als einer halben Million Einwohnern dar. Innerhalb dieser Verwaltungseinheit gibt es eine Vielzahl an möglichen Ausbildungsbetrieben sowie eine Fülle an flankierenden Berufsschulen und Berufskollegs. Zudem sind die im Ruhrgebiet operierenden Träger meist kommunal verankert und über die Stadtgrenzen hinweg wenig operativ. Eine Bewerbung eines einzelnen Trägers auf eine Maßnahme mit einem derart großen Durchführungsgebiet dürfte demnach aufgrund der fehlenden Vernetzung im jeweils anderen Bereich des Agenturbezirks dürfte demnach aussichtslos erscheinen, da an dieser Stelle bei einer anzunehmenden Qualitätsbewertung Abzüge erfolgen dürften (Vgl. Darstellung der Vergabe der Berufseinstiegsbegleitung). Eine Kooperation eigentlich miteinander konkurrierender Träger ist für ein abzugebendes Angebot, welches realistische Chancen auf den Gewinn des Loses Bochum/Herne haben soll, demnach unabdingbar.

## 5.2. Interessensbekundung der Träger untereinander

Das Durchführungsinteresse wird nun seitens eines Trägers kommunaler Herkunft bekundet. Um möglichst alle Trägerorientierungen zu berücksichtigen wird in diesem Beispiel angenommen, dass es sich um einen Träger handelt, der seitens der Kommune gegründet worden ist, um die Durchführung der Arbeitsmarktdienstleistungen auf dem entsprechenden Stadtgebiet zu sichern und selbst am Markt operieren zu können. Da dieser Träger keinen Gewinnanspruch besitzt und zudem kommunal organisiert ist, wird ihm innerhalb des Beispiels eine tarifliche Vergütungsstruktur nach dem TVÖD zugeschrieben. Die kommunale Organisation bietet diesem interessierten Träger jedoch keine Möglichkeit, das Angebot selbständig und alleinstehend abzugeben, da seine Ausrichtung aufgrund der kommunalen Verankerung lediglich auf die Durchführung von Aufgaben in einer der beiden Kommunen abzielt. Dennoch besteht auf Seiten der Kommune das Interesse der Durchführung der assistierten Ausbildung, da sie diese gerne durch ihre Untergesellschaft durchführen lassen möchte, um so Einfluss auf die Ausgestaltung zu erhalten. Demzufolge sieht sich dieser Träger nun in der Situation, Kooperationspartner für die erfolgreiche Teilnahme am Vergabeverfahren und die folgende gemeinsame Durchführung der Maßnahme gewinnen zu müssen, welche im jeweils

anderen Stadtgebiet agieren. Nur so kann es gelingen, qualitativ und strukturell den kompletten Durchführungsort abdecken zu können.

Hinsichtlich des Erstkontaktes möglicher Kooperationspartner orientiert sich die Geschäftsführung des Trägers nun an den Erfahrungen in kooperativ durchgeführten Maßnahmen der letzten Jahre und sondiert demnach mögliche Kooperationspartner, welche ihr für die Durchführung der Maßnahme geeignet erscheinen. Nach der erfolgten Sondierung wird ein auf dem anderen Stadtgebiet operierender Träger kirchlicher Prägung kontaktiert, welcher bereits in einer Vielzahl früherer Maßnahmen gut und verlässlich mit dem anderen Träger kooperiert hat. Dieser Träger ist hinsichtlich seiner Vergütungsstruktur an keinen Tarifvertrag gebunden und vergütet die Arbeit seiner Mitarbeiter frei nach einer hausüblichen Gehaltsstruktur und den Verhandlungsergebnissen während der Einstellungen neuer Mitarbeiter. Auch Erfahrungsprogressionen und Sonderzahlung sind nicht verpflichtend vereinbart.

Infolgedessen kommt es zu einer gegenseitigen Interessensbekundung beider Geschäftsführungen, die Maßnahme gemeinsam grundsätzlich durchführen zu wollen, jedoch deren Praktikabilität zu überdenken bevor es zu konkreten Kooperationsverhandlungen und dem Ausarbeiten eines konkreten Konzeptes kommt, mit welchem an der Ausschreibung teilgenommen werden kann.

### 5.3. Zweifel an der Bewältigung der Losgröße und Eintritt eines dritten Trägers

Das Ergebnis der Machbarkeitsüberprüfung der Träger gestaltet sich im Folgenden unterschiedlich. Während der kommunale Träger in seinem Handlungsfeld ohnehin in der einen Stadt flächendeckend operiert, kann sich der andere Träger eine Bearbeitung der ganzen Kommune eigenständig nicht vorstellen. Die theoretische Kooperation wird zudem durch die Interessensanfrage eines dritten Trägers, welcher überregional an mehreren Standorten operiert, ergänzt. Durch das Dazukommen des dritten Trägers könnte das Los in seiner gesamten Fläche bewältigt werden und die Teilnahme am Vergabeverfahren hätte hinsichtlich der zu erwartenden Durchführungsqualität eine gute Chance auf den Erhalt des Zuschlages, da sich die Vernetzungen dreier bereits vor Ort aktiver Träger in der Bietergemeinschaft gegenseitig noch verstärken würden. Dieser dritte Träger orientiert sich hinsichtlich der Vergütungsstrukturen nahe am gesetzlichen Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung.

In Folge der nun lösbar erscheinenden Aufgabe werden in der Folge erste Berechnungen des zu erzielenden Angebotspreises angestellt und persönlich beratschlagt.



#### 5.4. Konkrete Kooperationsverhandlungen

Innerhalb der konkreten Kooperationsverhandlungen aufgrund der erfolgten Berechnungen des zu erzielenden Angebotspreises zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der Erwartungen an die mit der Maßnahme zu erzielenden Teilnehmerpauschalen. So ist anzunehmen, dass der Träger kommunalen Ursprungs in seiner tariflichen Vergütungsstruktur, der damit einhergehenden absoluten Vergütungshöhe sowie der gesicherten Progression in Form des Erreichens höherer Erfahrungsstufen im Verlauf der Maßnahme, sowie durch allgemeine Erhöhungen des Entgeltes aufgrund zu erwartender Tarifverhandlungen, notwendigerweise einen höheren Preis für die von ihm betreuten Teilnehmerplätze erwirtschaften muss, als es die beiden anderen Träger zu berechnen haben.

Im Rahmen der konkreten Kooperationsverhandlungen ergibt sich demnach die Möglichkeit der Kostenersparnis bei der Verschiebung von Teilnehmerplätzen zu den „günstigeren“ Trägern, um im gemeinschaftlichen Angebot einen wettbewerbsfähigen Preis erzielen zu können. Theoretisch wäre es sogar denkbar, dass der tariflich orientierte Träger sich lediglich mit Räumlichkeiten und technischer Ausstattung an der Durchführung der Maßnahme beteiligt, um seine vergleichsweise hohen Personalkosten nicht in die gemeinschaftliche Angebotskalkulation einfließen zu lassen. Von dieser Praxis sollte jedoch Abstand genommen werden, da so zwar die Erfahrungen und das Renommee des kommunalen Trägers mit in die Qualitätsbewertung der Maßnahme eingehen würden, er sich jedoch an der realen Durchführung der Maßnahme in Form der Personalbereitstellung gar nicht beteiligen würde.

Die abschließend erstellte Kalkulation eines gemeinschaftlich bindenden minimalen Angebotspreises macht in der Folge eine Betrachtung der aktuellen Situation des Marktes notwendig, welche zwingend die Frage nach der realen Abgabe eines Angebotes im Vergabeverfahren beantwortet.

#### 5.5. Betrachtung der aktuellen Marktverhältnisse

Die notwendig durchzuführende Betrachtung der aktuellen Marktverhältnisse kann bei der Frage, ob und in welcher Höhe ein Angebot für eine ausgeschriebene Maßnahme abgegeben wird, ausschlaggebender Faktor sein. Hierbei gibt es verschiedene Möglichkeiten, welche diese Entscheidung beeinflussen können.

Zum einen muss geprüft werden, ob die ausgeschriebene Maßnahme in der derzeitigen Form bereits vor Ort durchgeführt wird. Ist dies der Fall sind Kenntnisse über den derzeit

durchführenden Träger und seine Strukturen unerlässlich. Diese werden aufgrund der Notwendigkeit von Kooperationen gegenseitig in gleicher Regelmäßigkeit erlangt, in welcher die Maßnahmen seitens des Kostenträgers ausgeschrieben werden.

Wie bereits in den angeführten Schritten der Kooperationsverhandlungen dargelegt, kommt es vermehrt zu neuartigen Kooperationsnotwendigkeiten, die die Trägerlandschaft gegenseitig recht transparent erscheinen lassen. Durch die Spezialisierung auf verschiedene Berufsfelder bedingt können kooperierende Träger, welche bereits jahrelang spezielle Maßnahmen gemeinsam durchführen, in den Ausschreibungsprozessen anderer Maßnahmen so zu Konkurrenten werden, da sich die Anforderungen der Agentur ändern. Auch bei komplett neu durchzuführenden Maßnahmen, welche lediglich einen Beratungs- und Unterstützungscharakter aufweisen und keine fachlich gebundenen Praxisanteile enthalten, können sich Kooperationen schnell verändern. Die Kenntnis über die jeweils andere Vergütungs- und Kostenstruktur ist hierbei beim Konkurrenten verständlicherweise vorhanden, war sie ja bereits Bestandteil einer vorangegangenen Kooperationsverhandlung, welche die Berechnung eines gemeinschaftlichen Angebotspreises zum Ziel hatte. Wird also die Maßnahme, welche Gegenstand der Verhandlungen über die gemeinschaftliche Abgabe eines Angebotes ist, bereits vor Ort durch einen anderen Träger oder einen anderen Trägerverbund durchgeführt, so ist davon auszugehen, dass bereits Kenntnisse über die Strukturen des durchführenden Trägers vorliegen. Es ist demnach ein Leichtes, auch die Höhe des zu erwartenden Konkurrenzpreises ziemlich genau abzuschätzen.

Nimmt man einmal an, dass die Maßnahme bereits am Markt aktiv ist und dass es sich bei der Ausschreibung um eine periodische Neuausschreibung aufgrund eines auslaufenden Fördervertrages seitens des Kostenträgers handelt. Zudem sei bekannt, dass der aktuell durchführende Träger sich am gesetzlichen Mindestlohn in der Aus- und Weiterbildung orientiert. In dieser Konstellation wäre die Abgabe eines gemeinschaftlichen Angebotes der beispielhaft dargelegten Träger nicht zielführend, da von diesen lediglich einer auf einem ähnlich niedrigen Gehaltsgefüge agiert. Die Kooperation mit den örtlich zwar bestens vernetzten jedoch vergleichsweise teureren Trägern kommunaler und kirchlicher Herkunft wäre in diesem Beispiel der Grund für das voraussichtliche Scheitern eines gemeinschaftlichen Angebotes in der Praxis.

Zudem sind Synergieeffekte verschiedener Maßnahmen zu berücksichtigen, die es manchen Trägern erleichtern können, in ein neues Handlungsfeld einzutreten. So können bestimmte Maßnahmen hinsichtlich der Nutzung von Räumlichkeiten und eingesetztem Personal leicht kombiniert werden. Bei einem kompletten Neueintritt in ein bestimmtes Handlungsfeld existieren demnach auf Seiten einiger Träger strukturelle Vorteile über welche im jeweiligen Themengebiet unerfahrene Träger nicht verfügen können. Dieser

Faktor wird besonders dadurch verdeutlicht, dass die Stellenanteile (zum Beispiel Sozialpädagoge-TN 1:20, Anleiter-TN 1:8 etc.) sich nur selten durch die Teilnehmerzahlen zu vollen Beschäftigungsumfängen summieren und so fragmentierte Stellen geschaffen werden. Verfügt ein Träger nun über ähnlich gelagerte Maßnahmen und führt mehrere dieser Maßnahmen im selben Zeitraum durch, so kann er verschiedene Stellenfragmente zu vollen Beschäftigungsumfängen zusammenschließen und potenziellen Bewerbern in Form von Vollzeitstellen attraktivere Beschäftigungsverhältnisse bieten.

#### 5.6. Abschließende Zusammenfassung des hypothetischen Fallbeispiels

Die hypothetische Skizzierung einer möglichen Kooperationsverhandlung macht deutlich, welche unterschiedlichen Faktoren auf die am Markt operierenden Träger wirken. Sie sehen sich im Rahmen des Vergabeverfahrens zugleich einer starken Konkurrenz und einer dringenden Kooperationsnotwendigkeit ausgesetzt. Durch die häufig notwendigen Kooperationen von konkurrierenden Trägern sind eigentlich originäre Betriebsgeheimnisse wie Vergütungsstruktur, Fachkompetenz des Personals und die vorhandenen räumlichen und strukturellen Ressourcen in der Regel der Konkurrenz bekannt. Dies führt zu einem transparenten Konkurrenzmarkt, welcher die Abgabe konkurrierender Angebote bereits im Vorfeld hinsichtlich ihrer Erfolgsaussichten bewertbar macht. Zudem führt der Spagat zwischen Konkurrenz und Kooperation mit den selben Partnern zur Notwendigkeit strategischen Handelns, um bestehende Kooperationen trotz vorherrschender Konkurrenz in anderen Handlungsfeldern nicht zu gefährden.

Schlussendlich bleibt anzumerken, dass sich diese Verzahnung von Konkurrenz und Kooperation in den unterschiedlichen Teilbereichen des Handlungsfeldes der Arbeitsmarktdienstleistungen als normal etabliert hat. Gleichwohl stellt diese Spannung eine Erschwernis des kooperativen Miteinanders dar und sorgt für zahlreiche Spannungen innerhalb der Trägerlandschaft.

In der Summe resultieren aus den Eigenschaften des Handlungsfeldes der Arbeitsmarktpolitik zahlreiche Herausforderungen und Chancen für die unterschiedlichen Akteure, auf welche die vorliegende Arbeit im folgenden letzten Kapitel eingehen wird.

## **6. Herausforderungen und Chancen in Bezug auf die relevanten Akteure der Arbeitsmarktpolitik**

Die Herausforderungen und Chancen, welche sich aus der dargestellten aktuellen Situation im Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen ableiten lassen, wirken auf sämtliche Akteure in diesem Handlungsfeld.

### 6.1. Herausforderungen

Die Herausforderungen in der aktuellen Situation der Arbeitsmarktpolitik werden im Folgenden in Bezug auf den jeweiligen Akteur betrachtet.

#### 6.1.1. Träger von Arbeitsmarktdienstleistungen

Die Herausforderung, welcher sich Träger der Arbeitsmarktdienstleistungen aktuell vor allem zu stellen haben, besteht darin, wirtschaftlich konkurrenzfähig am Markt zu agieren. Wie bereits die vorangegangene beispielhafte Berechnung der behindertenspezifischen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme deutlich gemacht hat, bieten unterschiedliche Vergütungsstrukturen unterschiedliche Personalkostenanteile und damit das größte Einsparpotenzial bei der Durchführung von Maßnahmen (Vgl. Würfel 2012: 4). Doch gerade dieses hohe Potenzial von Einsparmaßnahmen hinsichtlich des eingesetzten Personals stellt die Träger von Arbeitsmarktdienstleistungen vor große Herausforderungen hinsichtlich kontinuierlicher Personalentwicklung oder der Bindung von qualitativ hochwertigem Fachpersonal. So kann im Rahmen der befristeten Arbeitsverträge, welche sich aus der Periodik der Maßnahmen Ausschreibungen verständlicherweise ergeben, eine kontinuierliche Entwicklung des eingesetzten Personals lediglich sporadisch erfolgen, da die Beschäftigung in den seltensten Fällen über einen langfristigen Zeitrahmen gesichert ist (ebd.).

Ferner stellt allein die Personalbindung innerhalb dieser teils prekären, weil fragmentierten und untertariflich vergüteten, Beschäftigungsverhältnisse eine Mammutaufgabe für die Leitung der jeweiligen Träger dar. So kann Personalbindung unter dem Einfluss der Tariffremde und der faktischen Gehaltsstagnation nur durch andere Maßnahmen erfolgen, welche jedoch aufgrund der befristeten Verträge über die Durchführung der Arbeitsmarktdienstleistungen ebenso wieder erschwert werden. Das Schaffen zusätzlicher Anreize, wie der Durchführung einer langfristigen mitarbeitergewünschten Weiterbildung

oder ähnlichem, gerät daher immer mehr zur Seltenheit. Personalfluktuationen innerhalb der Trägerlandschaft der beruflichen Bildung sind an der Tagesordnung und nicht selten wechselt das eingesetzte Personal bei einem erfolgten Wechsel des durchführenden Trägers mitsamt der Maßnahme zum neuen Gewinner der Ausschreibung.

Auf das Sozialmanagement der Träger wirkt sich die aktuell praktizierte Form der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik demnach hinsichtlich der Personalgewinnung, der Personalbindung und der Personalentwicklung aus. Zudem muss durch das Schaffen schlanker betrieblicher Strukturen die Möglichkeit geschaffen werden, im immer enger werdenden Markt der Arbeitsmarktdienstleistungen die eigenen Angebote konkurrenzfähig aufrecht erhalten zu können und Folgeausschreibungen von durchgeführten Maßnahmen mit Erfolgsaussichten begegnen zu können.

Hinsichtlich der Chancen, welche sich für die durchführenden Träger am Markt der Arbeitsmarktdienstleistungen ergeben, kann dies nur heißen, dass den Herausforderungen professionell und zukunftsorientiert sowie nachhaltig begegnet werden kann. Die Erschließung neuer Handlungsfelder in Form von Betätigungen auf neuen Teilbereichen der Sozialwirtschaft ist seitens der Träger von Arbeitsmarktdienstleistungen dringendst zu überdenken. Durch die Betätigung in Marktbereichen, welche nicht dem Vergabeverfahren unterliegen, wie zum Beispiel der stationären Hilfen zur Erziehung oder anderen Bereichen, welche durch Kostensatzverhandlungen in ihrer Finanzierung begründet werden, kann das unternehmerische Risiko gestreut werden. Ferner kann durch die Langfristigkeit derartiger verhandelter Angebote dem Stammpersonal eine sichere Beschäftigung geboten werden, welche sich von den kurzfristig erzielten Gewinnen von Ausschreibungen deutlich abzuheben vermag.

In der Summe macht die Annahme der Anforderungen des Marktgebietes die Einführung eines professionellen Sozialmanagements bei den Trägern der beruflichen Bildung notwendig. Hier muss trotz der notwendigen Beachtung der Wirtschaftlichkeit in die Weiterbildung des vorhandenen Personals investiert werden, um professionelles und wirtschaftliches Handeln in der Zukunft zu ermöglichen.

#### 6.1.2. Kostenträger

Die Kostenträger des Handlungsfeldes der Arbeitsmarktdienstleistungen sind die Träger der Maßnahmen nach dem zweiten und dritten Buch des Sozialgesetzbuches. Diese sind die Bundesagentur für Arbeit und die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Jobcenter sowie Optionskommunen).

Die wohl größte Herausforderung resultiert für diese in der Qualitätssicherung der angebotenen Dienstleistungen. Bedingt durch den Kostendruck, welcher durch das Vergabeverfahren auf den durchführenden Trägern lastet, gerät auch die Qualität der Produkte zusehends unter Spannung. Betrachtet man die engen Korridore hinsichtlich der Preisgestaltung von Arbeitsmarktdienstleistungen seit der Einführung des branchenweiten Mindestlohnes sowie die Anforderungen an die Übererfüllung der Ansprüche der Kostenträger (dargelegt anhand der behandelten Ausschreibungen), so wird deutlich, dass die Übererfüllung der Anforderungen des Kostenträgers notwendige Normalität ist, um ein Angebot zugeteilt zu bekommen. Diese konzeptionelle Übererfüllung der geforderten Leistungen findet innerhalb der Konzepte statt und wird in diesen durch die Träger angeboten. Zudem besteht die Möglichkeit der Überprüfung durch den Prüfdienst für Arbeitsmarktdienstleistungen seitens der Kostenträger strukturell (Bundesagentur für Arbeit 2007: 5). Gleichwohl existiert an dieser Stelle jedoch ein Missverhältnis zwischen dem ausführenden Träger und der beauftragenden Stelle. So kann der Träger das Angebot realistisch nur erreichen, wenn er die Anforderungen mehr als erfüllt, gleichzeitig aber immer noch das wirtschaftlichste Angebot abgibt. Hier drängt sich die Frage auf, wie denn das billigste auch das beste Angebot sein kann.

Der teilnehmende Träger verspricht professionelle Leistungen über dem gewünschten Umfang zu reißerischen Preisen und muss zudem mit dem ständigen Damoklesschwert des Prüfdienstes AMDL leben. Kann so eine gute, konstruktive und nachhaltige Zusammenarbeit im Sinne des Subsidiaritätsprinzips aussehen?

Oder führt diese Aneignung sich gegenseitig hinsichtlich der Qualität überbietender und hinsichtlich des Preises unterbietender Angebote der Träger nicht zwangsläufig zu Augenwischerei und Schönschreiberei der eingereichten Angebote?

Die Angebots- und Konzeptlyrik entwickelte an dieser Stelle in den letzten Jahren eine Eigendynamik, die schwammige Formulierungen selten auf ihre reale Umsetzung prüfbar machten. Die Angebote wurden bewusst so formuliert, dass sie im Ernstfall einer Prüfung standhielten und dennoch nicht viel neue Verpflichtungen enthielten, sozusagen alter Wein in neuen Schläuchen.

Zudem hat der Kostenträger die Aufgabe, die Einhaltung gesetzlich vereinbarter Standards zu überprüfen und in seinem Hoheitsgebiet sicherzustellen. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes und dessen Notwendigkeit ist Beleg dafür, dass diese originäre Aufgabe der Bundesagentur als einer Bundesbehörde sowie der zuständigen kommunalen Kostenträger in ihrem Zuständigkeitsbereich leider nicht zufriedenstellend erfüllt worden ist. Leider kann ein Umdenken seitens der verschiedenen Kostenträger gegenwärtig noch nicht beobachtet werden. Seitens der durchführenden Träger werden –wie geschildert- vermehrt Kritikpunkte am Vergabeverfahren vorgetragen, die auch auf der politischen Ebene mehr

und mehr Gehör finden. Dies geschieht beispielsweise in Gesprächen mit den arbeitsmarktpolitischen Sprechern der Parteien, hält Einzug in Koalitionsverhandlungen und wird immer wieder auf die politische Agenda gesetzt. Reale gesetzliche Veränderungen bleiben indes aus, da es immer wieder zu neuen zu bewältigenden Aufgaben kommt, welchen eine höhere Priorität eingeräumt wird<sup>9</sup>. Gegenwärtig besteht eine Arbeitsgruppe auf bundespolitischer Ebene, welche sich genau mit den in dieser Arbeit behandelten Kritikpunkten am Vergabeverfahren beschäftigt. Leider werden die Ergebnisse dieser Gruppe jedoch erst in der nahen Zukunft erwartet und konnten daher entgegen vorheriger Ankündigungen seitens der Bundesregierung nicht in dieser Arbeit verwendet werden.

### 6.1.3. Personal in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

Das in den Arbeitsmarktdienstleistungen eingesetzte Personal stellt in der Tat das deutlichste Ziel der Herausforderungen der aktuellen Situation dar.

Hinsichtlich der dargelegten Situation ist deutlich geworden, dass das Personal den größten Kostenanteil von Arbeitsmarktdienstleistungen und damit einhergehend das größte Einsparpotenzial bietet. Es wurde in der Vergangenheit jedoch zu sehr Gebrauch von dieser Möglichkeit gemacht. Die Einführung des Mindestlohnes in der Aus- und Weiterbildung zeigt deutlich auf, dass eine Situation erreicht wurde, welche nicht mehr tragbar war. Verdienste von teilweise unter 10,- € brutto pro gearbeiteter Stunde von qualifiziertem Personal mit (Fach-) Hochschulabschluss sind schlichtweg nicht tragbar und führen zu Frustrationen, existenziell bedrohlichen Situationen und klaren Abwanderungstendenzen. Die daher wohl größte Herausforderung für das in den Arbeitsmarktdienstleistungen eingesetzte Personal besteht daher darin, trotz der unsicheren und unzulänglich vergüteten Beschäftigungsverhältnisse die Motivation zu behalten und konstruktiv mit der Zielgruppe zusammenzuarbeiten. Ungeachtet der aktuellen Ausprägung dieses Handlungsfeldes besteht bei allen Akteuren vollständige Übereinstimmung darüber, dass es sich bei den Arbeitsmarktdienstleistungen um ein nicht zu vernachlässigendes Aufgabenspektrum der Sozialwirtschaft handelt. Die Menschen, denen die Maßnahmen zu Gute kommen, sind es wert, sich professionell und konstruktiv ihrer anzunehmen. Dies vor dem Hintergrund der eigenen Situation als Erwerbstätigem im Handlungsfeld der AMDL zu schaffen und

---

<sup>9</sup> Im Rahmen der Sitzung des „arbeit für alle e.V.“-Kooperationskreises des BDkJ Bundesverbandes wurde den Teilnehmenden in Gesprächen mit sämtlichen arbeitsmarktpolitischen Sprechern der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Dezember 2015 mitgeteilt, dass die Reformierung des Vergabeverfahrens von Arbeitsmarktdienstleistungen aktuell aufgrund der Herausforderungen der Flüchtlingspolitik zurückstecken muss.

Menschen Zuspruch zukommen zu lassen und diese zu motivieren, ihre Erwerbstätigkeit aufzubauen und sich dem Arbeitsmarkt entsprechend zu qualifizieren und zu engagieren, ist eine große Leistung, welche den Leistungsträgern dieses Handlungsfeldes leider nicht adäquat vergütet wird.

Erschwert wird die Beibehaltung der Motivation und die Treue zum Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen aktuell jedoch durch das Vorherrschen neuer Handlungsfelder, welche staatlich organisiert wahrgenommen werden. So ist durch die aktuelle Flüchtlingssituation und das Schaffen tariflicher und unbefristeter Stellen auf Seiten der Bundesagentur, der städtischen Ämter und der großen Spitzenverbände der Sozialwirtschaft in einer ungeahnten Menge das Halten der Treue zu den Trägern der Arbeitsmarktdienstleistungen für das eingesetzte Personal eine schwierige Aufgabe.

## 6.2. Chancen

Trotz der dargestellten Herausforderungen an die unterschiedlichen Akteure bietet die aktuelle Situation im Handlungsfeld der Arbeitsmarktpolitik auch Chancen und die Möglichkeit zur Verbesserung. Diese werden in den folgenden Unterpunkten aus Sicht des Autors dargestellt.

### 6.2.1. Professionalisierung der Träger

Die aktuelle Situation macht für die Träger eine Professionalisierung zwingend notwendig. Ohne eine Professionalisierung, eine kontinuierliche Qualitätssicherung und eine konstante vertragskonforme Durchführung der AMDL werden die Träger nicht mehr länger am Markt bestehen können.

Hinsichtlich der Qualitätssicherung wurde bereits seitens des Gesetzgebers das Vorhandensein und das Anwenden eines betriebsinternen Qualitätsmanagementsystems als notwendige Voraussetzung für die Träger vorgeschrieben, um überhaupt am Ausschreibungsverfahren teilnehmen zu können (Vgl. §176 ff. SGB III).

Ferner ist davon auszugehen, dass das Operieren im Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen, einen Träger hinsichtlich seiner Effizienz und seiner Leistungsfähigkeit derartig zu fordern weiß, dass dieser Träger dazu in der Lage sein kann, in anderen Teilbereichen der Sozialwirtschaft ebenfalls Fuß zu fassen. So kann er, wie bereits angeregt, sein geschäftliches Risiko streuen, indem er sich in der Breite der behandelten Tätigkeitsfelder breit aufstellt.



Zudem kann eine vertragskonforme Durchführung der Arbeitsmarktdienstleistungen auf Grundlage der qualitativ übererfüllenden Angebote der Träger nur dann gewährleistet werden, wenn ein Träger effizient, qualitativ hochwertig und leistungsfähig aufgestellt ist. Gerade diese hohe Arbeitsqualität und die hohen Anforderungen an das eingesetzte Personal können für dieses gleichzeitig eine Chance sein. So können sozialpädagogische Fachkräfte, die direkt nach dem Studium ihre ersten Berufserfahrungen in Einrichtungen der beruflichen Bildung absolvieren, von Beginn ihres professionellen Berufslebens an die hohen Erwartungen zu erfüllen lernen und sich an die hohe Taktung hinsichtlich des Berichtswesens, der allgemeinen Dokumentation und die Enge der Ressourcen gewöhnen. Eine Einarbeitung in einem komfortabler ausgestatteten Handlungsfeld der Sozialwirtschaft sollte derart gut eingearbeitetem Personal nicht schwer fallen.

Diese Professionalisierung ist jedoch auf Dauer nicht von allen Trägern zu erwarten. So sind viele Einrichtungen gerade der Jugendberufshilfe aus kirchlichen oder sozialen Initiativen gegründet worden und das Gründerpersonal steht aktuell kurz vor dem Renteneintritt<sup>10</sup>. Inwiefern hier der Generationswechsel in seiner Gänze gelingt, bleibt noch abzuwarten. Dieser und andere Herausforderungen könnte jedoch auch zu einer Reduzierung der Trägerlandschaft führen, welche in sich erneut eine Chance für den Marktbereich darstellt.

#### 6.2.2. Reduzierung der Trägerlandschaft und Angebotsnegation

Der Wegfall der Konkurrenz von Trägern, welche sich dagegen entscheiden, auf dem hart umkämpften Markt der AMDL zu agieren oder der Wegfall von Trägern, die aufgrund ihrer eigenen Struktur und vor allem ihres Gehaltsgefüges nicht mehr wirtschaftlich am Markt operieren können, bietet Chancen, den Markt neu aufzustellen.

Der Konkurrenzkampf unter den Trägern in den Ausschreibungsverfahren kann sich beim Wegfall von konkurrierenden Anbietern entspannen. Diese Möglichkeit bietet das Potenzial für eine Neuausrichtung des Marktes und eine Neustrukturierung der weiterhin am Markt operierenden Träger.

So bieten sich für die verbleibenden Träger bessere Chancen, flächendeckende Kooperationen einzugehen und damit effektiver am Markt zu agieren. Erhalten

---

<sup>10</sup> Gerade im Ruhrgebiet wurden viele Träger auf Bestreben des BDKJ gegründet. Diese professionalisierten sich zusehends und wuchsen von ehrenamtlichen Initiativen gegen Jugendarbeitslosigkeit zu professionellen Trägern der Jugendberufshilfe und der Jugendsozialarbeit. Die Gründungsmitglieder sind i. d. R. seitdem in leitender Funktion tätig. Hier steht innerhalb der nächsten Jahre fast flächendeckend ein Generationenwechsel an.

Kooperationen den Status der Flächendeckung, gibt es also aufgrund der Größe der gebildeten Bietergemeinschaft kein Konkurrenzangebot, so kann dies zur Erzielung wirtschaftlicher Preise führen, welche ein wirtschaftlich auskömmliches Arbeiten ermöglichen könnte<sup>11</sup>.

Die neu gewonnene Wirtschaftlichkeit könnte wiederum Träger aktivieren, welche auf dem Markt bis dato noch nicht aktiv waren, was eine Neuinitialisierung des bereits durchlaufenen Zyklus zur Folge hätte.

Fest steht, dass wenn sich das Verfahren in seiner jetzigen Form so weiter fortsetzt, es vermehrt zu Negationen der ausgeschriebenen Maßnahmen seitens der angesprochenen Träger kommen wird. Aufgrund ihrer geringen Kostenstruktur werden bei einer Fortführung des aktuellen Preisniveaus lediglich außertariflich strukturierte Träger, welche nicht langfristig regional verankert sind, an den Ausschreibungen teilnehmen und auf diese reagieren. Dies bedeutet faktisch eine Unterversorgung des öffentlichen Bedarfs an sozialen Dienstleistungen, da die Vergabe im einen Falle nicht stattfindet oder im anderen Falle nicht qualitativ hochwertig erbracht wird, da Reibungsverluste bei der Erschließung neuer Regionen von einem nicht bereits örtlich verankerten Träger nicht zu vermeiden sein werden. Realistisch betrachtet wird die Negation von Ausschreibungen jedoch noch auf sich warten lassen müssen. Die Nichtteilnahme an einem Vergabeverfahren seitens der etablierten Vertragspartner der Kostenträger in Person der durchführenden Träger besäße eine politische Signalwirkung, die sich erschwerend auf den Gewinn von folgenden Ausschreibungen auswirken würde.

An dieser Stelle ist erneut das strategische Denken des Sozialmanagements der Träger gefragt. Will man dieses Signal wirklich in seiner Deutlichkeit setzen, so kann man auf Grund der Verweigerung der Teilnahme an bestimmten Ausschreibungen in anderen Ausschreibungen gegebenenfalls strenger hinsichtlich der Qualität des abgegebenen Angebotes beurteilt werden und dabei gegenüber mitbietenden Konkurrenten das Nachsehen erlangen. In dieser Hinsicht gab es in der Vergangenheit bereits die Entscheidungen auf Seiten der Träger, unwirtschaftliche Angebote abzugeben, um im Markt zu bleiben und in den Folgevergaben bessere Chancen zu erhalten. Die Negation von Angeboten sollte also bei einem gewünschten Verbleib am Markt intensiv durchdacht werden. In Süddeutschland haben gerade kirchlich geprägte Träger jedoch bereits deutlich ihren Austritt aus dem Handlungsfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen erklärt und in der Folge nicht mehr an der Vergabe ausgeschriebener Maßnahmen teilgenommen. Diese

---

<sup>11</sup> Der These liegt zu Grunde, dass kein überregionaler Träger an der Vergabe teilnimmt. In sämtlichen Städten des Ruhrgebietes gibt es Kooperationsverbünde der traditionellen Träger der Jugendberufshilfe. Die Erkenntnis, dass die Konkurrenz untereinander den Trägern schadet ist in diesen Gremien bereits erfolgt.

Träger haben die Chancen der Neuausrichtung und der breiten unternehmerischen Aufstellung sehr zeitig bereits vorgenommen oder waren seit jeher in unterschiedlichen Handlungsfeldern aktiv und konnten so den Verlust des Arbeitsfeldes der Arbeitsmarktdienstleistungen unternehmerisch verschmerzen.

## 7. Zusammenfassung und Fazit

Betrachtet man die im Rahmen der vorliegenden Masterthesis dargelegten Erkenntnisse und Fakten, so wird deutlich, dass der Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland in einer tiefen Krise steckt. Ursächlich hierfür kann nur das Vergabeverfahren in seiner jetzigen Form benannt werden. Die Implementierung freiwirtschaftlich erprobter Instrumente in einen derart sensiblen Teilbereich der Sozialwirtschaft ist nicht passgenau. Vielmehr wird durch die periodische Vergabe der Maßnahmen eine Diskontinuität in einen kontinuierlich benötigten sozialen Dienstleistungssektor installiert. Diese Diskontinuität schadet bereits den im Handlungsfeld agierenden Trägern in Form von Planungsunsicherheit und geringer finanzieller Spielräume. Ferner werden die oft ethisch und qualitativ hochwertig arbeitenden Träger der Möglichkeit der Bildung von Rücklagen und der Gewinnerwirtschaftung faktisch beraubt. So kann ein Wirtschaftsfeld nicht überleben.

Zu den weiteren Betroffenen dieser fehlgeleiteten Ausgestaltung des Handlungsfeldes zählen in erster Linie die eingesetzten Mitarbeiter, da an diese in der Regel das unternehmerische Risiko und die Folgen der engen finanziellen Rahmenbedingungen uneingeschränkt weitergegeben werden. Trägerbildungen aus anderen Gruppierungen heraus, zum Beispiel die Gründungen von gemeinnützigen Gesellschaften mit beschränkter Haftung aus tariflich organisierten eingetragenen Vereinen heraus, dienen lediglich dazu, die Tarifbindung der eigenen Gesellschaft zu umgehen und wirtschaftlich am Markt der Arbeitsmarktdienstleistungen zu agieren. Hierbei ist die ethische Grundhaltung und der ideelle Ursprung der jeweiligen Vereine zu vernachlässigen, man findet diese Praxis sowohl bei kirchlichen Initiativen, bei kommunalen Untergruppierungen und bei freien alteingesessenen Trägern der Jugendberufshilfe gleichermaßen.

Es darf nicht sein, dass es in der Sozialwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland einen Themenbereich gibt, welcher in seiner Dringlichkeit politisch immer wieder bekräftigt wird, in seiner finanziellen Ausgestaltung jedoch vor allem durch die installierten Praktiken wie dem Vergabeverfahren so schlecht aufgestellt ist, dass traditionelle Träger der Sozialarbeit durch die Ausgründung neuer Gesellschaften ihre eigenen Ansprüche an die Behandlung ihres Personals hintergehen und verleugnen müssen.

Die wahren Leidtragenden sind jedoch die Teilnehmenden in den Maßnahmen, die Jugendlichen in den Maßnahmen der beruflichen Bildung und die sozial Benachteiligten in den Qualifizierungsmaßnahmen. Spielte ihnen das Leben in ihrer Vergangenheit schon derartig mit, dass sie auf die Hilfe der Aus- und Weiterbildungsbranche angewiesen sind, um beruflich Fuß fassen zu können, geraten sie in ein Handlungsfeld in welchem teilweise

unklar ist, ob die Maßnahme innerhalb eines Durchführungszeitraumes überhaupt in den Händen des gleichen Trägers bleibt. Im Falle einer Neuvergabe besteht zusätzlich zum zu erwartenden Personalwechsel das Risiko, dass soviel Arbeitsenergie in den Aufbau von Netzwerken und die Orientierung am Markt investiert wird, dass für die eigentliche Tätigkeit wie der Beratung und Unterstützung der Teilnehmenden, nicht mehr in ausreichendem Maße Ressourcen vorliegen.

Der Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen muss dringend nachhaltig reformiert werden, um sich den Herausforderungen der Zukunft stellen zu können. Hinsichtlich der aktuellen Situation der Flüchtlinge wird deren Integration in den Arbeitsmarkt und deren vorangehende Qualifizierung eine Großaufgabe des gesamten Handlungsfeldes werden. Es muss davon abgerückt werden, die Maßnahmen durch eine nicht örtlich präsente Vergabekommission hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit bewerten zu lassen. Böse Zungen behaupten bereits seit längerem, dass die Angebote ohnehin alle mit der höchstmöglichen Qualitätspunktzahl bewertet würden, da damit am Ende nur noch der Preis Ausschlag geben würde und keine Klage gegen diese Praxis erfolgreich wäre, da jedes Angebot hinsichtlich seiner Qualität die volle Punktzahl erhalten hätte. Diesbezüglich wäre eine höhere Transparenz im Vergabeverfahren erst der Anfang. Müsste man sich im Vergabeverfahren hinsichtlich der Kosten der Mitarbeiter nicht mehr maßgeblich dem Sparzwang unterwerfen, um in der Wirtschaftlichkeitsberechnung erfolgreich zu sein, könnte der gesamte Markt faire und tarifliche Gehälter anbieten und sein Personal kontinuierlich weiterentwickeln. Die Einführung einer Tarifpflicht könnte so der Qualität des gesamten Handlungsfeldes zuträglich sein. Der Tarifpflicht läge beispielsweise der TVÖD zu Grunde und erfahrenes Personal würde dementsprechend höher vergütet, hätte aber keine negativen Auswirkungen auf die Bewertung des Angebotes. Das unternehmerische Risiko könnte so vom Personal, an welches es faktisch derzeit weitergegeben wird, wieder an die Unternehmen zurückgegeben werden, die ihre Berechnungen hinsichtlich Raumnutzung, Ausstattung und Sachkosten dementsprechend optimieren müssten.

Die favorisierte Lösung kann jedoch auch eine flächendeckende Tarifpflicht nicht sein. Vielmehr ist eine Abkehr vom Vergabeverfahren anzustreben. Die ideale Lösung wäre die Rückkehr zum Kostendeckungsprinzip bei gleichzeitiger Tariftreue und der Aufrechterhaltung der Überprüfungsregelmäßigkeit der durchgeführten Dienstleistungen durch den zentralen Prüfdienst der Regionaldirektionen. So kann dem Agieren qualitativ schlecht operierender Träger Vorschub geleistet werden und es wäre sehr wahrscheinlich, dass die Kostenträger in Zukunft vermehrt oder ausschließlich mit den örtlich verankerten traditionellen Trägern zusammenarbeiten würden. Diese sind in Form der in dieser Arbeit

dargestellten häufig notwendigen Kooperationen ohnehin bereits bestens miteinander bekannt und werden keine Probleme damit haben, auch in Zukunft gemeinsam Maßnahmen durchzuführen, wenn sie nicht mehr miteinander in Konkurrenz stehen.

Schlussendlich würde die dann erfolgte deutliche Aufwertung des Arbeitsbereiches der Arbeitsmarktdienstleistungen beim eingesetzten Personal für eine allgemeine Entspannung sorgen, da die Befristungsgründe in ihrer jetzigen Form wegfallen und sich die Vergütungsstruktur deutlich erhöhen würde. Hierbei geht es in aller Deutlichkeit nicht darum, dass man im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen Reichtümer anhäufen könnte. Dem Handlungsfeld würde es schon gut genug tun, wenn die in den Maßnahmen eingesetzten Fachkräfte ein auskömmliches Einkommen erzielen könnten, welches den selbständigen Lebensunterhalt von Alleinverdienern oder das Bilden einer hinlänglichen Altersvorsorge realisierbar machen würden. Dies ist beides mit den aktuell in diesem Handlungsfeld erzielbaren Einkommen leider nicht möglich.

In diesem Zusammenhang bietet sich ein Zitat an, welches dem ehemaligen Bundespräsidenten Gustav Heinemann zugesprochen wird. Dieser formulierte, dass man den Wert einer Gesellschaft daran erkenne, wie sie mit ihren Schwächsten umzugehen pflege. Übertragen auf das Themenfeld der Arbeitsmarktdienstleistungen, in welchem in Person der Teilnehmenden an den unterschiedlichen Maßnahmen mit Sicherheit einige der Schwächsten der Gesellschaft anzutreffen sind, und dem Umgang der Gesellschaft mit den Mitarbeitenden in diesem Handlungsfeld, möchte ich dieses Zitat gerne darum erweitern. Den Wert einer Gesellschaft erkennt man nicht nur daran, wie sie mit Ihren Schwächsten umgeht, sondern auch daran, wie sie mit denjenigen umgeht, die sie dafür einsetzt, sich um diese Schwächsten zu kümmern. Der Umgang mit den Beschäftigten auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik ist - zumindest in seiner jetzigen Form - einem der führenden Industrieländer dieser Erde unwürdig.

## **8. Erklärung**

Hiermit versichere ich gemäß § 17 Absatz 10 der ‚Rahmenstudien- und -prüfungsordnung (RSPO) der Alice Salomon Hochschule Berlin‘, dass ich diese Masterarbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und alle wörtlich oder sinngemäß übernommenen Textstellen als solche kenntlich gemacht habe.

Die Masterarbeit hat keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen.

Berlin, den 15.01.2016

---

## Abkürzungsverzeichnis

ABM	-	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AGH	-	Arbeitsgelegenheit gem. §16 SGB II
AMDL	-	Arbeitsmarktdienstleistung
AsA	-	Assistierte Ausbildung
AVR	-	Arbeitsvertragsrichtlinien des deutschen Caritasverbandes
BA	-	Bundesagentur für Arbeit
BAT	-	Bundesangestelltentarif
BerEb	-	Berufseinstiegsbegleitung
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
BvB	-	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme
GEW	-	Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft
GWB	-	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung
i. H. v.	-	in Höhe von
KAVO	-	Kirchliche Arbeits- und Vergütungsordnung
LGH	-	Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks e.V.
MAIS	-	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
REZ	-	Regionales Einkaufszentrum
SGB	-	Sozialgesetzbuch
SuS	-	Schülerinnen und Schüler
TVÖD	-	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
VgV	-	Vergabeverordnung
VOL	-	Vergabeverordnung für Leistungen



## Literaturverzeichnis

**Altmann, Georg (2005):** *Aktive Arbeitsmarktpolitik: Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland*. 1. Aufl. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

**bag arbeit (2010):** „Vergabeverfahren von Arbeitsmarktdienstleistungen - Eine Reforminitiative der bag arbeit“.

**BMAS (2002):** „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Abgerufen am 20.12.2015 von <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/moderne-dienstleistungen-am-arbeitsmarkt.html>.

**Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.) (2012):** *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. 2. Aufl. 2012. Wiesbaden: Springer VS.

**Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (2015):** „Hartz IV: Personen und Zahlungsansprüche - Bund und Länder 2008 bis 2014 (SGB II)“.

**Bund der Arbeitgeber (2015):** „Prognosen des Bruttoinlandsproduktes, des Verbraucherpreisindex und der Produktivitätsentwicklung in der BRD 2015“. Abgerufen am 26.12.2015 von [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/BIP\\_Verbr\\_Prod\\_Prognosen.pdf/\\$file/BIP\\_Verbr\\_Prod\\_Prognosen.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/BIP_Verbr_Prod_Prognosen.pdf/$file/BIP_Verbr_Prod_Prognosen.pdf).

**Bundesagentur für Arbeit (2015a):** „Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2014“. Abgerufen am 09.10.2015 von [https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjy/z/~edisp/l6019022dstbai739095.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI739098](https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjy/z/~edisp/l6019022dstbai739095.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI739098).

**Bundesagentur für Arbeit (2015b):** „Interaktive Haushaltsdarstellung 2015 - Bundesagentur für Arbeit“. Abgerufen am 09.10.2015 von <http://www.haushalt.arbeitsagentur.de/#themen>.

**Bundesagentur für Arbeit (2007):** „Qualitätssicherung von Arbeitsmarktdienstleistungen“. In: Berlin.

**Bundesagentur für Arbeit NRW (2005):** „Fachreferat zur Bildungskonferenz 2005“. In: Neuss.

**Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW (2014a):**

„Leistungsbeschreibung für die Behindertenspezifischen Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§117 Abs. 1 S. 1 nr. 1b i.V.m. §§51 und 53 SGB III) - BvB-Reha/2014“.

**Bundesagentur für Arbeit - Regionales Einkaufszentrum NRW (2014b):**

„Vergabeunterlagen zur öffentlichen Ausschreibung von Berufseinstiegsbegleitung (BerEb) mit Kofinanzierung nach §49 Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)/2015 Vergabenummer: 301-14-BerEb-40235“. REZ NRW Düsseldorf.

**Bundesagentur für Arbeit - Zentrale (2015):** *Konzept – Assistierte Ausbildung (AsA) nach § 130 SGB III*. Nürnberg.

**Bundesministerium des Inneren (2014):** „Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - TVöD“. Abgerufen am 26.12.2015 von

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Oeffentlicher\\_Dienst/TVoeD/Tarifvertraege/TVoeD.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Oeffentlicher_Dienst/TVoeD/Tarifvertraege/TVoeD.pdf?__blob=publicationFile).

**Butterwegge, Christoph (2015):** *Hartz IV und die Folgen: Auf dem Weg in eine andere Republik?* 2. Aufl. Weinheim: Beltz Juventa.

**Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2013):** *Lehrbuch kommunale*

*Selbstverwaltung und soziale Dienste*. 2. Auflage. Weinheim und Basel: Beitz Juventa.

**dbb beamtenbund und tarifunion (2014):** „EKR 2014 - Bund und Kommunen - TVÖD VKA 2014-2015“. Abgerufen am 26.12.2015 von

[http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/einkommenstabellen/tarifunion/vorl\\_tab\\_vka\\_at\\_2014-2015.pdf](http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/einkommenstabellen/tarifunion/vorl_tab_vka_at_2014-2015.pdf).

**Deutscher Gewerkschaftsbund; Abteilung Arbeitsmarktpolitik und internationale Sozialpolitik des Bundesvorstandes (Hrsg.) (2006):** „BA: Vergabe von

Arbeitsmarktdienstleistungen - Es bewegt sich was!“.

**Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (2014):** *Praxishandbuch Gute Arbeit - Attraktive Arbeitsplätze in der Sozialwirtschaft*. Wuppertal: Heider.

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2011):** „Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“. Berlin.

**Diemon-Wies, Ingeborg (2014):** „Vergaberechtliche Aspekte im Zusammenhang mit dem Tariftreuegesetz“. Hamburg 2014.

**Eich, Hans-Peter (2010):** „Nur eine Reform des Vergabeverfahrens der BA ermöglicht effektive Qualifizierung und Vermittlung“. In: Berlin.

**Gabler Wirtschaftslexikon (2015):** „Definition » Arbeitsmarktpolitik « | Gabler Wirtschaftslexikon“. Abgerufen am 09.10.2015 von <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/arbeitsmarktpolitik.html>.

**Gabler Wirtschaftslexikon (2016):** „Definition Subsidiarität“. Abgerufen am 05.01.2016 von <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/subsidiaritaet.html>.

**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2014):** „Branchentarifvertrag für die Weiterbildung - Stand und Perspektiven“. Abgerufen am 28.12.2015 von [http://www.gew-nrw.de/fileadmin/newsletter/tarifletter/tarifletter\\_201401\\_Branchentarifvertrag\\_f%C3%BCr\\_die\\_Weiterbildung\\_Stand\\_und\\_Perspektiven.pdf](http://www.gew-nrw.de/fileadmin/newsletter/tarifletter/tarifletter_201401_Branchentarifvertrag_f%C3%BCr_die_Weiterbildung_Stand_und_Perspektiven.pdf).

**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft - Hauptvorstand (2012):** „Mindestlohn in der Weiterbildung - Fragen\_und\_Antworten“. Abgerufen am 29.12.2015 von [http://www.gew-publikationen.de/uploads/tx\\_picldcarousel/Mindestlohn\\_WB\\_Fragen\\_und\\_Antworten-web\\_01.pdf](http://www.gew-publikationen.de/uploads/tx_picldcarousel/Mindestlohn_WB_Fragen_und_Antworten-web_01.pdf).

**Holdenrieder, Jürgen (Hrsg.) (2013):** *Betriebswirtschaftliche Grundlagen Sozialer Arbeit*. Stuttgart: Kohlhammer.

**Huster, Ernst-Ulrich; Boeckh, Jürgen; Benz, Benjamin (2004):** *Sozialpolitik in Deutschland*. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Ingrid Kortmeyer-Pohl (2011):** „Anforderungen an ein modernes Zulassungsverfahren. Präsentation im Rahmen des Expertengesprächs „Zulassung und Auswahl von Trägern der sprachlichen Bildung“ des Dialogforums 7 am 23. März 2011“. In: Nürnberg.

**Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks e.V.**

**(2015):** *Leistungsbeschreibung zur Ausschreibung 41.16-V03 - Umsetzung von Potenzialanalysen für Schülerinnen und Schüler der achten Klasse im Schuljahr 2015/2016 in nordrhein-westfälischen Kommunen.* Düsseldorf.

**Leo XIII.; Pius XI. (1965):** *Die sozialen Enzykliken. Rerum novarum und Quadregesimo anno, mit aktueller Einführung von Oswald von Nell-Breuning.* Stuttgart und Düsseldorf.

**Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen**

**(MAIS) (Hrsg.) (2013):** *Kein Abschluss ohne Anschluss - Übergang Schule-Beruf in NRW. Zusammenstellung der Instrumente und Angebote.* Düsseldorf.

**Schröder, Gerhard (1998):** „„Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen...“. Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bonn, 10. November 1998“. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) Bonn.

**Sozialgesetzbuch (2015):** *Sozialgesetzbuch.* 44. Auflage. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

**Stadt Bochum (2016):** „Bochumer Fakten / Infos“. Abgerufen am 10.01.2016 von <http://www.bochum.de/C125708500379A31/vwContentByKey/W277NAJW439BOLDDE>.

**Stadt Herne (2016):** „Stadt Herne - Stadtportrait“. Abgerufen am 10.01.2016 von [http://www.herne.de/kommunen/herne/ttw.nsf/id/DE\\_Kurzportrait](http://www.herne.de/kommunen/herne/ttw.nsf/id/DE_Kurzportrait).

**Statistisches Bundesamt (Destatis) (2015):** „Gesamtwirtschaft & Umwelt - Verbraucherpreisindizes - Verbraucherpreise - Statistisches Bundesamt (Destatis)“. Abgerufen am 26.12.2015 von [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Verbraucherpreisindizes/Tabellen\\_/VerbraucherpreiseKategorien.html?cms\\_gtp=145114\\_list%253D2%2526145112\\_list%253D2%2526145110\\_slot%253D2&https=1](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Verbraucherpreisindizes/Tabellen_/VerbraucherpreiseKategorien.html?cms_gtp=145114_list%253D2%2526145112_list%253D2%2526145110_slot%253D2&https=1).

**Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) (2015):** „Informationen für Beschäftigte in der Weiterbildung - Abgeschlossen: Neuer Mindestlohn in der Weiterbildung“. Abgerufen am 29.12.2015 von [https://biwifo.verdi.de/++file++54d10d5f6f68443baf00043a/download/15\\_Flugi\\_Mindestlohn\\_4\\_Ergebnis.pdf](https://biwifo.verdi.de/++file++54d10d5f6f68443baf00043a/download/15_Flugi_Mindestlohn_4_Ergebnis.pdf).

**Würfel, Walter; Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (Hrsg.) (2012):** „Zukunftschancen junger Menschen nicht länger vergeben!“.