

Erleichterte Zulassung von staatlichen berufsbildenden Schulen bei der Weiterbildungsförderung von Arbeitslosen: Gravierende rechtliche Probleme und offene Fragen

1. Problemschilderung

Unter der Überschrift „Gesetzeswidrige Bevorzugung staatlicher berufsbildender Schulen bei der Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten geplant“ hatte sich der VDP Sachsen-Anhalt mit Schreiben vom 20.04.2011 u.a. an die Bundestagsabgeordneten des Landes, an den Kultus- und die Wirtschaftsminister(in) des Landes sowie an die bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Sprecher/innen der Landtagsfraktionen gewandt.

Hierin machte er auf folgende Entwicklung aufmerksam:

Arbeitslose können Bildungsgutscheine zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) nur bei solchen Bildungseinrichtungen einlösen, die als **Träger** durch eine fachkundige Stelle zugelassen sind (**Trägerzertifizierung, § 84 SGB III**; siehe Anlage 1) und deren Weiterbildungskurse und Umschulungsmaßnahmen gesondert durch eine fachkundige Stelle zugelassen werden (**Maßnahmenzertifizierung, § 85 SGB III**; siehe Anlage 1).

Das genaue Prüfungsverfahren durch die fachkundigen Stellen ist detailliert in der sog. Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV, s. Anlage 2) dargestellt und wird gemäß § 6 Abs. 1 AZWV durch Empfehlungen des sog. Anerkennungsbeirates (s. Anlage 3) ergänzt.

Sowohl für die Träger- als auch für die Maßnahmenzertifizierungen müssen die entsprechenden Arbeitsmarktdienstleister **in bestimmten Abständen wiederkehrende und nicht unerhebliche Geldsummen aufbringen**.

Dies war bisher für staatliche berufsbildende Schulen ein Hinderungsgrund, ebenfalls entsprechende Arbeitsmarktdienstleistungen anzubieten. Offenbar vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der insbesondere in den neuen Bundesländern stark zurückgehenden Schülerzahlen im berufsbildenden Bereich sowie in der Hoffnung, durch eine entsprechende Aufgabenerweiterung zusätzliche Einnahmen suggerieren zu können, hat der

Anerkennungsbeirat zumindest mit dem Einverständnis des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie der Kultusministerkonferenz (KMK) am 11.03.2011 unter der Überschrift „Zertifizierung staatlich anerkannter Schulen nach § 8 AZWV“ (s. Anlage 3, S. 3) folgende (von den zertifizierenden fachkundigen Stellen grundsätzlich zu beachtende) Empfehlung veröffentlicht:

„Dabei wird eine vom jeweiligen Bundesland zu benennende Stelle, die die Aufsicht über diese Schulen führen muss, als Bildungsträger zertifiziert. Die zu dieser aufsichtsführenden Stelle gehörenden staatlich anerkannten Schulen (Anmerkung: gemeint sind staatliche Berufsschulzentren) werden von diesem Zertifikat mit erfasst.

Bei Trägern staatlich anerkannter Ersatzschulen (Anmerkung: gemeint sind berufliche Schulen in freier Trägerschaft) handelt es sich (hingegen) um eigenständige natürliche oder juristische Personen, so dass (für diese) eine Trägerzertifizierung erforderlich bleibt.“

Diese (offenbar politische gewünschte) Empfehlung hatte der VDP Sachsen-Anhalt in seinem Schreiben vom 20.04.11 mit folgenden Argumenten kritisiert:

- Das empfohlene Verfahren ist gesetzeswidrig, da nach den eindeutigen Regelungen des SGB III und der AZWV nur die Maßnahmeträger zertifiziert werden dürfen (dies sind bei staatlichen berufsbildenden Schulen vor allem Landkreise und Kommunen).
- Desweiteren werden hierdurch die ohnehin schon vorhandenen ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Trägern staatlicher und freier Schulen weiter verschärft. Obwohl die Träger der freien ebenso wie die der staatlichen Schulen der Schulaufsicht des jeweiligen Landes unterliegen, sollen die Kultusministerien nur für die staatlichen Schulträger quasi als deren „Bildungsträger“ zertifiziert werden, die freien Schulträger sollen sich hingegen weiterhin eigenfinanziert gesondert zertifizieren lassen, was zwangsweise auch Auswirkungen auf die kalkulierten Maßnahmepreise hat.
- Mit dieser Regelung wird auch gleichzeitig die bisher geübte Subsidiarität der staatlichen Schulträger (häufig folgend aus den Gemeinde- und Landkreisordnungen) im Bereich der beruflichen Weiterbildung aufgegeben. Zudem besteht die Gefahr, dass die staatlichen Schulträger bei ihren künftigen Kalkulationen zahlreiche weitere – von den freien Trägern zu beachtende – Kostenpositionen (z.B. häufig aus EU-Geldern mitfinanzierte Bau- und Sanierungskosten der staatlichen Berufsschulzentren) unberücksichtigt lassen. Schließlich werden durch diese neuen Arbeitsfelder auf die Öffentliche Hand (Land, Landkreise, kreisfreie Städte) nicht unerhebliche finanzielle Risiken übertragen, die in der bisherigen Diskussion scheinbar übersehen worden sind (s. hierzu die noch folgenden Ausführungen).

Auf das Schreiben des VDP Sachsen-Anhalt antworteten verschiedene Abgeordnete und Institutionen, u.a. das Kultusministerium Sachsen-Anhalt sowie die Bundestagsabgeordnete Heike Brehmer, die in dieser Angelegenheit Dr. Ralf Brauksiepe, Parlamentarischer Staatssekretär im BMAS, um eine Stellungnahme gebeten hatte.

2. Stellungnahmen des Kultusministeriums sowie des BMAS und erfolgte Überarbeitung der Empfehlung des Anerkennungsbeirates

Die **Antwort des Kultusministeriums** vom 25.05.11 auf das Schreiben des VDP Sachsen-Anhalt fiel relativ knapp aus. Hierin heißt es: „Nach Abstimmung mit dem schulfachlichen Bereich kann von einer Bevorzugung öffentlicher berufsbildender Schulen grundsätzlich

keine Rede sein. Sie unterwerfen sich den gleichen Bedingungen und Kosten für die Zertifizierung wie andere Bildungsanbieter. **Die Angelegenheit wurde sowohl im Rahmen der Kultusministerkonferenz als auch im Anerkennungsbeirat ausführlich diskutiert.**

Danach bestehen keine Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit auch der Zertifizierung der öffentlichen Schulen. Für Sachsen-Anhalt ist noch keine Entscheidung, ob sich die öffentlichen berufsbildenden Schulen (Anmerkung: also das Kultusministerium) zertifizieren lassen sollten, gefallen.“

Da jedoch **laut aktuellem Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD** die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und Landkreise erleichtert werden soll und die staatlichen berufsbildenden Schulen zu „regionalen Kompetenzzentren“ weiterentwickelt werden sollen, wobei die „durch die demografische Entwicklung frei werdenden vorhandenen Ausbildungskapazitäten für erweiterte Angebote, vor allem für die Berufsorientierung und die berufliche Weiterbildung“ zu nutzen seien, spricht vieles für den geplanten Einstieg der staatlichen berufsbildenden Schulen in die durch die Arbeitsverwaltungen finanzierte Zertifizierung von Arbeitslosen.

Wesentlich ausführlicher fiel hingegen die von der Abgeordneten Brehmer übermittelte **Stellungnahme des BMAS** aus. Hierin werden u.a. Hintergrundinformationen zu der dargestellten Problematik geliefert. Außerdem erfolgte der Versuch, sich mit den Kritikpunkten des VDP auseinanderzusetzen.

Die wesentlichsten Punkte der BMAS-Stellungnahme sind:

- Nach Inkrafttreten der AZWV im Jahr 2005 hat sich die KMK mehrfach gegen die Zertifizierungspflicht der staatlichen Schulen ausgesprochen. Eine Bundesratsinitiative der Länder zur Befreiung „öffentlicher und staatlich anerkannter“ Berufsschulen von der Zertifizierungspflicht wurde von der vorherigen Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss abgelehnt, „insbesondere aus Gründen der Gleichbehandlung und Wettbewerbsgleichheit aller Bildungsanbieter.“
- Seit dem letzten Jahr seien jedoch mit einer unter der Leitung des KMK-Sekretariats eingerichteten Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit und des BMAS „gangbare Wege eines vereinfachten Verfahrens“ erörtert worden.
- Die Voraussetzungen der AZWV seien laut Ansicht der Länder „**vielfach**“ durch verschiedene landesrechtliche Regelungen (Anmerkung: die für die freien Schulträger ebenso gelten) bereits erfüllt.
- Daher seien die einem Kultusministerium unterstehenden staatlichen Schulen wie „unselbstständige Filialen“ eines großen privaten Bildungsträgers zu betrachten, der auch nur eine Trägerzertifizierung bedürfe.
- Deshalb sei die Wettbewerbsgleichheit zwischen privaten und staatlichen Bildungsanbietern gewährleistet. Im übrigen könnten die Zertifizierungskosten bei den zu kalkulierenden Maßnahmekosten in angemessener Weise berücksichtigt und über den Bildungsgutschein auch mit abgerechnet werden.
- Bei welchem zugelassenen Bildungsanbieter ein Arbeitsloser seinen Bildungsgutschein einlöst, bleibt ihm überlassen. Hierbei stünden die verschiedenen Bildungsanbieter unter einem gewollten und am Kunden orientierten Wettbewerb.

Möglicherweise als weitere Reaktion auf verschiedene VDP-Schreiben wurde zudem am 20.05.11 die **Empfehlung des Anerkennungsbeirates** zur „Zertifizierung staatlicher Schulen nach § 8 AZWV“ nochmals **leicht überarbeitet** (s. Anlage 3), wobei bereits in der Überschrift auf den bisher verwendeten Begriff „staatlich anerkannte Schulen“ verzichtet wurde und dafür nur noch von „staatlichen Schulen“ die Rede ist. Ergänzend wurde außerdem festgeschrieben, dass es sich sowohl bei Trägern privater Ersatzschulen als auch bei Trägern kommunaler Schulen (aus dem BMAS-Schreiben ist zu schlussfolgern, dass hiermit wohl solche kommunalen Schulen gemeint sein sollen, die ihre Lehrkräfte selbst angestellt haben) um eigenständige juristische oder natürliche Personen handelt, für die eine eigene Träger-zertifizierung erforderlich bleibt.

3. Bewertung der Argumentationen des BMAS und des Kultusministeriums

- a) Das für die staatlichen berufsbildenden Schulen nunmehr gesondert geregelte Zertifizierungsverfahren wirkt **ohne jeden Zweifel wettbewerbsverzerrend**. Dies ergibt sich schon aus der Argumentation des BMAS selbst. Hierin wird zum einem davon gesprochen, dass Wege eines (im Vergleich zur Zertifizierung freier Ersatzschulen) „**vereinfachten**“ Zertifizierungsverfahrens für staatliche Schulen gesucht (und offensichtlich gefunden) worden. Außerdem hatte auch die von CDU/CSU und SPD geführte Bundesregierung die Befreiung der staatlichen und staatlich anerkannten (also in der Regel von freien) Schulen von der Zertifizierungspflicht für wettbewerbswidrig erachtet. **Die Zertifizierung lediglich der Kultusministerien läuft nun aber quasi auf eine Befreiung der staatlichen Schulträger (in der Regel der Kommunen und Landkreise) von dieser Pflicht hinaus**. Auch seien die Voraussetzungen der AZWV „vielfach“ – **aber eben nicht vollumfänglich** - durch verschiedene landesrechtliche Regelungen bereits erfüllt.

Auf das VDP-Argument, dass auch die freien Schulträger der Schulaufsicht des Landes unterliegen und für diese die gleichen landesrechtlichen Regelungen gelten, wird hingegen überhaupt nicht eingegangen.

Außerdem liegt dem VDP Sachsen-Anhalt eine weitere Antwort auf sein o.g. Schreiben vom 20.04. vor. Diese wurde von den Bundestagsabgeordneten Cornelia Pieper und Jens Ackermann (beide FDP) gemeinschaftlich erstellt. Hierin heißt es u.a.: **„Darüber hinaus räumt das BMBF ein, dass die Kosten der Zertifizierung insbesondere für kleinere private Anbieter Wettbewerbsnachteile mit sich bringen können, da die Kosten hierfür ganz oder teilweise auf die Teilnehmer weitergegeben werden.“**

Anzumerken ist, dass dem VDP Sachsen-Anhalt eine Reihe von Beispielen bekannt sind, bei denen einzelne Arbeitsverwaltungen entgegen den gesetzlichen Bestimmungen weiterbildungswillige Arbeitslose dazu aufgefordert haben, sich mehrere Weiterbildungsangebote verschiedener Träger einzuholen, damit anschließend der Bildungsgutschein für das billigste Angebot ausgegeben werden konnte. Die Gefahr, dass sich diese Praxis ausweitet, ist angesichts der drastisch zurückgehenden Eingliederungsmittel der Arbeitsverwaltungen nicht gering. **Insofern wirkt das BMAS-Argument, dass die freien Schulträger doch ihre höheren Zertifizierungskosten in ihre Angebotspreise einkalkulieren könnten, nur sehr eingeschränkt.**

Von daher muss auch nochmals auf die **Empfehlung des Bildungskonvents von Sachsen-Anhalt** verwiesen werden, in der es im Zusammenhang mit der Öffnung von berufsbildenden Schulen für die berufliche Weiterbildung heißt: „Dabei ist darauf zu ach-

ten, dass hierdurch keine wettbewerbsverzerrende Situation im Verhältnis zu Angeboten anderer Dienstleister entsteht.“ (s. Abschlussdokumentation, S. 24).

- b) Das auf der Empfehlung des Anerkennungsbeirates basierende Verfahren **widerspricht auch dem eindeutigen Wortlaut der §§ 84 ff. SGB III sowie der §§ 7 ff. AZWV**. Hiernach ist der Weiterbildungsträger zu zertifizieren, im Falle der staatlichen berufsbildenden Schulen wären dies in aller Regel die jeweiligen Kommunen und Landkreise, nicht aber das Kultusministerium.

Während bei den freien Schulträgern alle Mitarbeiter angestellt oder auf Honorarbasis tätig sind (auch diejenigen, die z.B. als Qualitätsmanagements- und Datenschutzbeauftragte oder als Sozialpädagogen tätig sind oder die für die betriebswirtschaftlichen Planungen verantwortlich sind) und sie auch die Verfügungsgewalt über die von ihnen für die schulischen Zwecke genutzten Räumlichkeiten und Unterrichtsmaterialien haben, **fallen diese Zuständigkeiten bei den staatlichen Schulen in der Regel auseinander**. So sind die Lehrkräfte grundsätzlich beim Land beschäftigt, die meisten sonstigen Mitarbeiter aber beim staatlichen Schulträger, der auch für das Schulgebäude und die Unterrichtsmaterialien verantwortlich ist.

Dass dieses Auseinanderfallen der Zuständigkeiten riesige Probleme mit sich bringt, ergibt sich aus den nachfolgend dargestellten Fragen in Punkt 4.

Zudem müssen die freien Träger ihre Zertifizierungskosten vollständig selbst erwirtschaften, während es sich die Länder in Zeiten knapper Haushalte offensichtlich leisten können, diese Kosten für die staatlichen Schulträger aus Steuermitteln selbst aufzubringen.

- c) Fraglich ist, ob die staatlichen berufsbildenden Schulen überhaupt qualitativ dazu in der Lage sind, unter den derzeitigen rechtlichen Bedingungen entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen. Schon jetzt klagen viele staatliche berufsbildende Schulen unter einem **gravierenden Lehrkräftemangel und einem daraus resultierenden Unterrichtsausfall**. So konnte laut „Bildungsbericht 2010“ für Sachsen-Anhalt (herausgegeben vom Land) die **Unterrichtsversorgung** an staatlichen berufsbildenden Schulen in den Schuljahren 2006/07 bis 2008/09 **nur zwischen 93,0 und 97,9 Prozent** gewährleistet werden.

Zudem wurden und werden hier viele Lehrkräfte fach- und/oder schulformfremd eingesetzt. Ob unter solchen Voraussetzungen noch Raum für den Ausbau von weiteren Kompetenzen bleibt und ob das Land Sachsen-Anhalt dazu in der Lage ist, künftig genügend ausgebildete Berufsschullehrer für Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung einzusetzen, muss angesichts der gegenwärtig in Sachsen-Anhalt laufenden Haushaltsdebatte ernsthaft in Frage gestellt werden.

Zudem haben sich die Bedingungen im Bereich der sog. Arbeitsmarktdienstleistungen vor allem aus finanziellen Gründen für alle Arbeitsmarktdienstleister derartig verschärft, dass eine Reihe von privaten Bildungseinrichtungen bereits Insolvenz anmelden mussten und unabhängige Fachleute davon ausgehen, dass im Laufe der Jahre 2011 und 2012 zehntausende Mitarbeiter im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen ihren Job verlieren werden. **Diese betriebswirtschaftlichen Risiken würden im Falle der staatlichen Berufsschulen allein die Länder, Landkreise und Kommunen – letztlich also die Steuerzahler - tragen.**

- d) Insbesondere in den neuen Bundesländern wurden nahezu alle staatlichen berufsbildenden Schulen vor allem mit EU-Fördermitteln **in Milliardenhöhe** neu erbaut und / oder

saniert. Hier wäre zu hinterfragen, ob der damalige Zuweisungszweck darin bestand, mit diesen berufsbildenden Schulen einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb anzustreben. Genau hierum geht es nämlich bei einer entsprechenden Aufgabenerweiterung der staatlichen berufsbildenden Schulen.

4. Offene Fragen

Darüber hinaus ergeben sich aus der Zusammenschau der Regelungen von §§ 84 ff. SGB III, der AZWV und der zitierten Empfehlung des Anerkennungsbeirates eine Vielzahl von offenen Fragen.

Nachfolgend wird der Versuch unternommen, einige dieser Fragen aufzuwerfen:

- Laut Empfehlung des Anerkennungsbeirates sollen die Kultusministerien bzw. Stellen, die die Aufsicht über die jeweiligen staatlichen berufsbildenden Schulen im Land führen müssen, als Bildungsträger zertifiziert werden. Inwieweit wenden die Kultusministerien bzw. o.g. Stellen ein System zur Sicherung der Qualität i. S. von § 84 Nr. 4 SGB III i.V.m. § 8 Abs. 4 AZWV unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Anerkennungsbeirates (s. Anlage 3, S. 1 ff.) an? Wie wird sichergestellt, dass dies auch in den berufsbildenden Schulen vor Ort geschieht?
- Inwieweit kann mit dem an den staatlichen berufsbildenden Schulen vorhandenen Personal sichergestellt werden, dass der zu zertifizierende Träger durch eigene Vermittlungsbemühungen die Eingliederung von Teilnehmern in Arbeit unterstützt (s. § 84 Nr. 2 SGB III i.V.m. § 8 Abs. 2 AZWV)?
- Wer soll die Einnahmen aus den entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen erhalten – das Land oder die staatlichen Schulträger?
- Wer soll für die zu erwartenden Strafzahlungen bei Qualitätsverstößen, die auch bei den staatlichen berufsbildenden Schulen zu erwarten sind (z.B. durch Unterrichtsausfall, Unterrichtung durch fachfremde Lehrkräfte, unzureichende Führung der umfangreichen Dokumentation zum jeweiligen Weiterbildungskurs), aufkommen – das als Träger zertifizierte Kultusministerium oder die Träger der staatlichen berufsbildenden Schulen?
- Haben die Kultusministerien die Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen seit dem Jahr 2002 bzw. die entsprechenden Planungen für die kommenden Jahre verfolgt (insbesondere die stark zurückgegangene Zahl von Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen und hier vor allem an längerfristigen Umschulungen)?
- Wie wollen die staatlichen berufsbildenden Schulen bei nichtverkürzbaren Umschulungen die Finanzierung des letzten Umschulungsdrittels sicherstellen (s. § 85 Abs. 2 SGB III)?
- Da hinsichtlich der Zertifizierung ausdrücklich auf die Dienstherrenfunktion des Landes für die Lehrkräfte staatlicher berufsbildender Schulen abgestellt wird: Heißt das, dass in entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen an staatlichen berufsbildenden Schulen auch nur beim Land angestellte und nach dem TVL entlohnte Lehrkräfte in diesen Maßnahmen eingesetzt werden dürfen?
- Sollen die Teilnehmer an den Weiterbildungsmaßnahmen hinsichtlich der beruflichen Unfallversicherung auch über die Gemeindeunfallversicherungen mitversichert werden oder - wie es eigentlich gesetzlich vorgesehen ist - gesondert über die Berufsgenossenschaften? Wer soll diese Sonderkosten tragen?
- **Angesichts der sich aus diesen Fragen ergebenden Schwierigkeiten: Wird es langfristig über die Zertifizierungsproblematik hinaus weitere Sonderbedingungen geben, die erleichternd exklusiv für staatliche berufsbildende Schulen gelten?**

Zusammenfassung

Die o.g. Empfehlung des Anerkennungsbeirates zu § 8 AZWV verstößt gegen das SGB III und das Wettbewerbsrecht sowie möglicherweise auch gegen das EU-Zuwendungsrecht.

Auf die Länder sowie die jeweiligen staatlichen Schulträger würden enorme – bisher offensichtlich noch nicht diskutierte – haushalterische Risiken zukommen, die letztlich der Steuerzahler zu tragen hätte.

Zudem würde ein weiterer Verdrängungswettbewerb zu den freien Trägern erfolgen, die bis jetzt noch funktionierende und erfolgreiche Weiterbildungsstrukturen aufweisen.

Verantwortlich für Ausarbeitung:

Jürgen Banse
- Geschäftsführer -

Anlagen