

**Vergabe von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen
und die Untiefen des Monopsons.
Von einer vielleicht guten Absicht zu einem
absehbaren Desaster**

Vortrag auf der Fachtagung

„Vergabe öffentlich finanzierter Aus- und Weiterbildung, Rechtslage und Alternativen
und Preis statt Qualität?“

16.10.2014

Berlin

Zur Einordnung der Weiterbildung: Einige Thesen

Eigentlich könnte die Sache mit der Weiterbildung so einfach sein:

Wenn man einen Blick von oben auf das vielgestaltige deutsche Bildungssystem wirft, dann liegt es nahe, die **Weiterbildung** als **vierte Säule** dieses Systems zu konzeptualisieren.

Wenn es auch zahlreiche Probleme in den ersten drei Säulen gibt – also der **(1) frühkindlichen Bildung und Betreuung**, den **(2) allgemein bildenden Schulen** sowie dem **(3) Ausbildungssystem mit dualer, fachschulischer und hochschulischer Ausbildung** –, weite Teile der Weiterbildung stellen sich hinsichtlich der Bedingungen, unter denen dort pädagogische Fachkräfte arbeiten (müssen), gleichsam als „**wilder Westen**“ des Bildungssystems dar.

Zur Einordnung der Weiterbildung: Einige Thesen

Zahlreiche Studien haben zeigen können, dass wir in der Weiterbildung mit einer **massiven Dominanz prekärer Arbeit** konfrontiert sind.

→ Wenn man einen **hauptamtlich beschäftigten pädagogischen Mitarbeiter**, der sich in einem **sozialversicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnis** befindet und auch nur halbwegs nach seiner Qualifikation vergütet wird, als „Normalfall“ definieren würde, dann zeigen alle Erhebungen, dass diese Beschäftigungsform die absolute Minderheit darstellt. Und selbst bei den wenigen, die unter solchen Voraussetzungen arbeiten können, hat sich in den vergangenen Jahren die konkrete Arbeitssituation bei den meisten Trägern erkennbar verschlechtert, beispielsweise in Form einer deutlichen Steigerung der Arbeitsbelastung.

Zur Einordnung der Weiterbildung: Einige Thesen

„Normalfall“ von Beschäftigung innerhalb vieler Weiterbildungsunternehmen

→ (schein)selbstständige Dozenten, die als Honorarkräfte – von wenigen durchaus vorhandenen Ausnahmen, die sich allerdings eher im Bereich der betrieblichen Weiterbildung mit hohen Tagessätzen finden lassen – mit Einnahmen nicht nur auf einem sehr niedrigen Niveau konfrontiert sind, sondern die darüber hinaus alle Risiken einer selbstständigen Existenz zu schultern haben, obgleich die Regeleinnahmen oftmals gar keinen Puffer enthalten, um diese Risiken adäquat absichern zu können.

Die „übelste“ Marktform für Anbieter – das Monopson

Markt- und Preistheorie: Marktformen – Vom Polypol, Oligopol und Monopol

Nachfrager ↓	Anbieter		
	viele kleine	wenige mittlere	ein großer
viele kleine	Polypol (vollständige Konkurrenz) <i>Bäckereien oder Gaststätten in Großstädten; großer Wochenmarkt</i>	Oligopol (Angebotsoligopol) <i>Banken, Versicherungen, Pkw-Hersteller, Chemie, Mineralölindustrie, Tabakindustrie</i>	Monopol (Angebotsmonopol) <i>(regionale) Energieversorgung; Bahn; Müllabfuhr</i>
wenige mittlere	Oligopson (Nachfrageoligopol) <i>Molkereigenossenschaft</i>	bilaterales Oligopol (zweiseitiges Oligopol) <i>Spezialmaschinen; Fluglinien und Flugzeughersteller</i>	beschränktes Angebotsmonopol <i>Hersteller eines Spezialmittels und Chemieunternehmen; Erfinder und Lizenznehmer</i>
ein großer	Monopson (Nachfragemonopol) <i>Bundesagentur für Arbeit und Weiterbildungsunternehmen; große Discounter und Lieferanten</i>	beschränktes Nachfragemonopol <i>Rüstungsindustrie; Staat und Straßenbauindustrie</i>	bilaterales Monopol (zweiseitiges Monopol) <i>Staat und ein Hersteller eines Waffensystems</i>

Anmerkung: Die Bezeichnung „viele kleine“, „wenige mittlere“ oder „ein großer“ bezieht sich nicht auf die tatsächliche Anzahl an Unternehmen in dem jeweiligen Marktsegment, sondern ausschließlich auf die Marktstärke des oder der Unternehmen.

Was das bedeutet, wenn man im Monopson hängt und ...

→ In einem **nicht-regulierten Nachfragemonopol** werden die – gemessen an ihrer jeweiligen Marktstärke – kleinen Anbieter von Leistungen letztendlich einem **Preisdiktat** seitens des großen nachfragenden Monopolisten ausgesetzt sein. Denn die gesamte Existenz des Unternehmens hängt ja daran, am Ende einen Auftrag zu bekommen und angesichts der fehlenden bzw. nur gering ausgeprägten Ausweichmöglichkeiten auf andere Nachfrager müssen die Anbieter der Leistungen am Ende die Vorgaben des großen Nachfragers akzeptieren.

→ Folgen eines nicht-reguliertes Monopsons: → **ruinöse Konkurrenz** unter den Anbietern aufgrund des massiven Preisdrucks seitens des monopolistischen Nachfragers, → **Qualitätsdumping** aufgrund der notwendigen Kostensenkungen und ebenfalls vermittelt über den Kostendruck, der aus dem Preisdruck seitens des Auftraggebers resultiert, → **Lohndumping**, denn gerade bei den sozialen, personenbezogene Dienstleistungen stellen nun einmal die Personalkosten im Regelfall den größten Kostenblock dar.

Alles nur Theorie?

Keineswegs, wenn man auf die **Entwicklung der Jahre nach 2002** schaut. Für diesen Zeitraum kann man im Bereich der so genannten **Arbeitsmarktdienstleistungen** gleichsam wie in einem Lehrbuch nachvollziehen, welche **gewaltigen marktverändernden, konkret: zerstörerischen Auswirkungen** das ungehemmte Wirken eines Nachfragemonopolisten haben kann

Die Welt bis zum Jahr 2002 ...

Bis zum Jahr 2002 – als der so genannte „Vermittlungskandal“ die damalige Bundesanstalt für Arbeit erschütterte und in dessen Folge die so genannte „Hartz-Kommission“ eingesetzt wurde –, gab es hinsichtlich der Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen eine so genannte → **„angebotsorientierte“ Steuerung.**

Das bedeutete, dass die **Arbeitsämter** den Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen aus ihrer Sicht definiert und Maßnahmen bei Bildungsträgern in Auftrag gegeben haben. Die Arbeitsämter bzw. die dort vor Ort arbeitenden Arbeitsberater waren nicht nur inhaltlich in die Konzeption und Abwicklung der Maßnahmen involviert, sondern sie waren auch letztendlich dafür zuständig, die Angebote mit Leben, d.h. also mit Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden zu füllen.

Die Welt bis zum Jahr 2002 ...

Positive Effekte

→ beispielsweise gab es innerhalb der Arbeitsverwaltung große Erfahrungen über die Vor- und Nachteile bestimmter Bildungsmaßnahmen

→ und auch die im System verankerte Verantwortlichkeit für die Maßnahmen kann man grundsätzlich positiv in Rechnung stellen

→ für die Bildungsträger gab es – wenn sie denn „Insider“ waren – eine relative Sicherheit bzw. eine gewisse Stabilität

Die Welt bis zum Jahr 2002 ...

Negative Folgen in der Praxis

→ Immer wieder wurde beispielsweise kritisch darauf hingewiesen, dass sich vor Ort eine Art „Kartell“ zwischen den beauftragenden Mitarbeitern der Arbeitsämter und bestimmten Bildungsträgern herausgebildet hatte

→ Mit Blick auf die eigentliche Zielgruppe der Maßnahmen wurde ebenfalls kritisch darauf hingewiesen, dass es nicht selten bei der „Bestückung“ von Bildungsmaßnahmen weniger um die Sinnhaftigkeit für die einzelnen Arbeitslosen ging, sondern um die Realisierung ausgelasteter Kurse, auch wenn für die einzelnen Arbeitslosen möglicherweise andere oder gar keine Maßnahmen sinnvoll gewesen wären

→ Hinzu kamen Auswirkungen des öffentlichen Haushaltsrechts, denn oftmals mussten die Arbeitsämter gegen Jahresende noch Maßnahmen „füllen“, um bei den zugewiesenen Haushaltsmitteln eine „Punktlandung“ realisieren zu können – oder aber Maßnahmen konnten nicht mehr verwirklicht werden, auch wenn sie notwendig waren, weil die Budgets erschöpft waren

Die „neue“ Welt seit dem Jahr 2002 ...

2002 ff.: **Systemwechsel** in der Weiterbildungsförderung

- von der „angebotsorientierten“ hin zu einer **„nachfrageorientierte“ Steuerung**
 - diese nachfrageorientierte Steuerung ruht auf zwei Säulen: (1) „Gutscheine“ und (2)

(1) Dem damaligen Zeitgeist und der ökonomischen Logik folgend kann man die Einführung von so genannten **„Gutscheinen“** als eine Art **Königsweg der Umsetzung einer nachfrageorientierten Steuerung** bestimmen. Über Gutscheine sollten die betroffenen Arbeitslosen gleichsam mit einer Art Kaufkraft ausgestattet werden und sich auf dieser Basis eigenständig die für sie passenden Angebote heraussuchen können. Was sich in der Theorie gut anhört, stellt sich in der Realität oftmals ganz anders dar und so war es auch bei den Vermittlungs- und Bildungsgutscheinen. Hier zeigte sich in der Praxis, dass gerade die Arbeitslosen, die besonders einer Förderung bedürfen, mit dem Gutschein-Instrument überfordert waren (und sind).

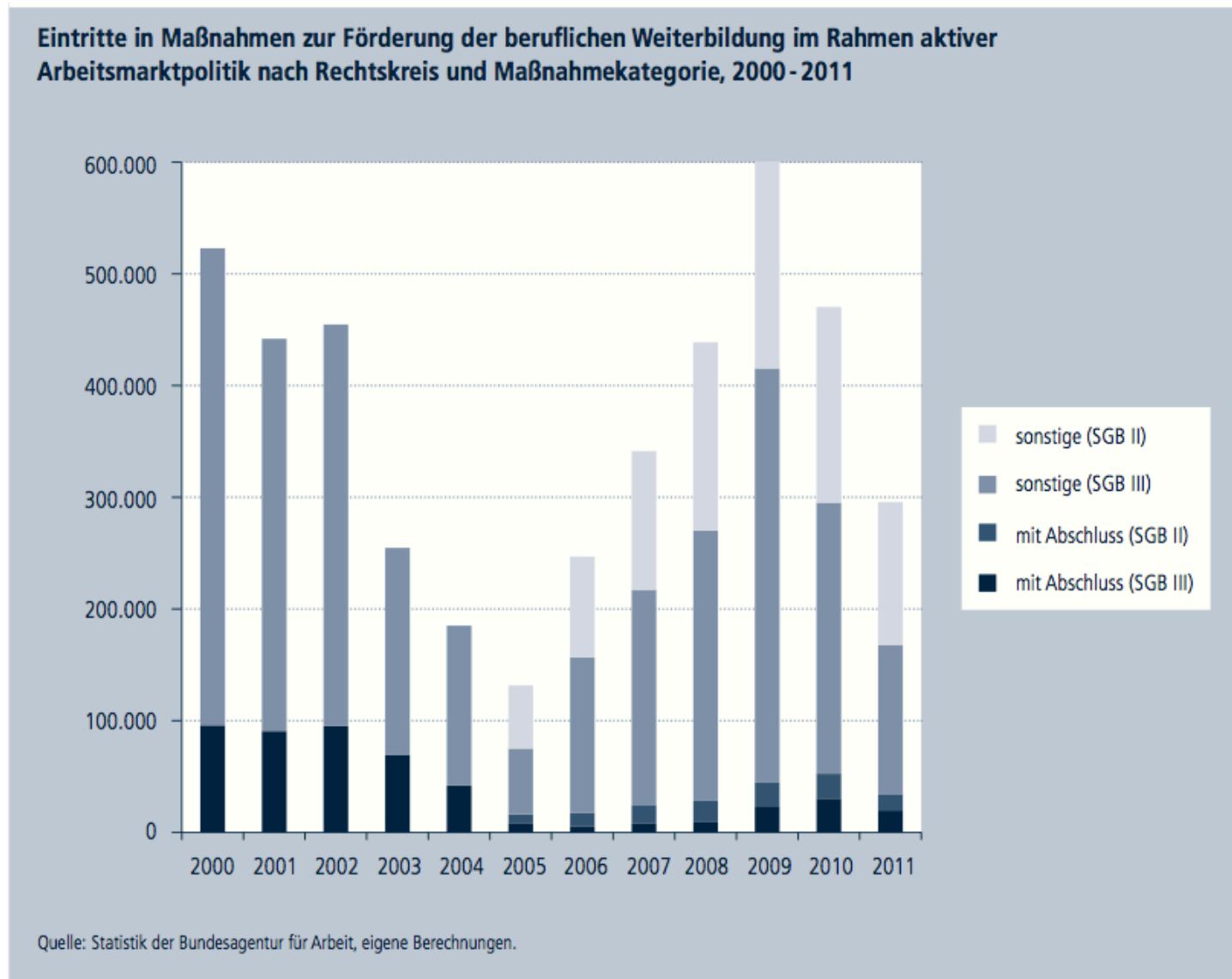
Die „neue“ Welt seit dem Jahr 2002 ...

(2) Die zweite Seite der nachfrageorientierten Steuerung der Weiterbildungsförderung manifestierte sich in einer überaus **rigiden Radikalisierung von Ausschreibung und Vergabe**, verbunden mit einer **Zentralisierung der „Einkaufsprozesse“** in so genannten „Regionalen Einkaufszentren“.

- Damit wurde betriebswirtschaftlich gewollten Prozessen Tür und Tor geöffnet:
 - **Standardisierung**
 - **Auflösung personenbezogener Netzwerke vor Ort**
 - und vor allem für den Auftraggeber eine **erhebliche Kostenreduktion** durch die Herstellung von Transparenz auf Seiten der untereinander konkurrierenden Anbieter mit der Möglichkeit, aus diesem Wissen heraus die am Ende realisierten Preise immer weiter nach unten drücken zu können

Folgen → Flächendeckendes Qualitäts- und Lohndumping durch den enormen und einseitigen Preisdruck. Mit dem Ergebnis einer gewaltigen „Marktbereinigung“, der allerdings oft die „guten“ Träger zum Opfer gefallen sind, parallel zu einer „Bereinigung“ der Förderinhalte

Zur Entwicklung der Maßnahmen ...



Quelle: Kruppe, T. (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf, Bonn, S. 16

Was das alles für die Trägerlandschaft bedeutet

