

Erfahrungen aus dem Programm “Stark trotz Corona” in Berlin

Serafin Fellingner¹

Die Corona Pandemie zeigte vielerorts zu welchen Kraftanstrengungen Staaten fähig sind, wenn der politische Wille vorhanden ist. Die Umsetzung von Verhaltensregeln bis zum rasanten Aufbau von Test-Kapazitäten in kürzester Zeit und vor allem die Mobilisierung und Verteilung von Milliarden Euros in kürzester Zeit machen das deutlich. Die Maßnahmen während der Krise waren und sind größtenteils nicht auf eine Transformation ausgerichtet, aber diverse staatliche Programme bieten viele Möglichkeiten, um für zukünftige transformative Prozesse zu lernen. Beispielsweise für die Transformation diverser Wirtschaftsbereiche, die durch den Klimawandel notwendig werden. Dabei steht häufig eine Industriepolitik im Mittelpunkt, die auf Energieproduktion, Transport oder die Bauwirtschaft abzielt. Aber beispielsweise auch demographische Veränderungen machen eine Transformation zahlreicher Branchen notwendig, etwa in der Pflege, der Kinderbetreuung oder der Bildung. Im Folgenden Praxisbericht wird das Programm “Stark trotz Corona” der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin, im Speziellen die Säule eins zum Aufholen von Lernrückständen diskutiert. Der Fokus liegt hierbei nicht auf den Folgen für die Schüler*innen oder Schulen, sondern darauf, wie die Beschaffung von Fachkräften und die Umsetzung der Maßnahmen an Schulen organisiert wurde. Dabei zeigt sich, dass die scheinbar niederschwellige Teilnahme von Lehrpersonen durch informelle Schwellen erheblich erschwert wurde und es wird deutlich, dass mittelfristig gewachsene Probleme, auch mit hohem finanziellem Aufwand, nur mittelfristig gelöst werden können.

Stark trotz Corona – Lernrückstände aufholen

Das Programm “Stark trotz Corona” startete im Herbst 2021 und war Teil des Bund-Länder Programms “Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche”. Dem Land Berlin wurden in diesem Rahmen insgesamt 63,8 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, der größte Teil dieses Budgets wurde im Rahmen der Säule eins “Lernrückstände aufholen” vergeben. So wurde beispielsweise Förderunterricht in Hauptfächern finanziert. Über 700 Allgemeinbildenden und beruflichen Schulen nahmen am Programm teil. Der Schwerpunkt des Programms sollte dabei auf Rückständen in klassischen Schulfächern liegen, die während der Corona Pandemie entstanden waren, aber auch Defizite in psychosozialen Kompetenzen sollten abgebaut werden. Die Umsetzung des Programms erfolgte über das Datenbankprogramm “Eureka 5” und den Dienstleister “EFG Europäisches Fördermanagement GmbH”. EFG war beim Programm “Stark trotz Corona” für die Umsetzung der Ausschreibung zur Beschaffung von Fachkräften, die Rechnungsprüfung und Auszahlung der Fördermittel zuständig. Vertragsabschlüsse und Abrechnungen von Sachmitteln wurden über die “Eureka 5” Plattform ermöglicht.

Das Besondere am Berliner Programm im Gegensatz zu allen anderen deutschen Bundesländern war, dass hier eine öffentliche Ausschreibung zur Beschaffung von Fachkräften umgesetzt wurde. Mit Hilfe der Ausschreibung wurde ein Pool an Fachkräften

¹ serafin.fellinger@gmail.com

und freien Bildungsträgern zusammengestellt, aus diesem konnten Schulen Leistungen beziehen, um Fördermaßnahmen umzusetzen. Dabei waren sowohl freie Bildungsträger als auch Einzelpersonen aufgerufen Angebote einzureichen. Die Ausbildung oder Berufserfahrung der Bieter*innen spielte dabei keine Rolle. In der Praxis bekam jede Schule einen festen Betrag pro Schüler*in zugesprochen, dieser Betrag konnte für vordefinierte Leistungen autonom verausgabt werden. Dabei wurde in drei Kategorien unterschieden: Schwerpunkt A "Lernrückstände aufholen", Schwerpunkt B "Aufholen im psychosozialen Bereich", sowie Sachmittel. Für Sachmittel durften ursprünglich maximal 20% des Budgets verausgabt werden. Sollte ein Angebot aus den Schwerpunkte A oder B, beispielsweise temporäre Lerngruppen, umgesetzt werden, war zunächst Kontakt zu einem Anbieter aufzunehmen, um die Verfügbarkeit und inhaltliche Details zu klären. Im Idealfall bestand bereits zuvor Kontakt mit dem Anbieter, zum Beispiel weil es sich um Schüler*innen der eigenen Schule handelte oder weil schon zu einem früheren Zeitpunkt Kooperationen mit dem Träger umgesetzt worden waren.

War das nicht der Fall, musste die Schule – meistens in der Person der Schul- oder Verwaltungsleitung – zunächst eine*n geeigneten Anbieter*in finden. Dafür wurde auf einen Katalog mit allen Anbieter*innen zurückgegriffen. Im Katalog befanden sich neben Kontaktinformationen auch die Angebotene Maßnahmen, die gemäß der Vergabeunterlagen in 19 Kategorien eingeteilt waren. Von diesen Kategorien wiederum waren zehn für allgemeinbildende vorgesehen, acht für berufliche und eine zusätzliche Maßnahme bildete Prozessbegleitung für besonders betroffenen Schulen, das war die einzige Maßnahme die das Schulpersonal als Zielgruppe hatte. Die Definition der Maßnahmen war dabei fachlich sehr knapp gehalten, für Temporäre Lerngruppen an allgemeinbildenden Schulen war diese beispielsweise wie folgt:

“Angebot von außerunterrichtlichen Lerngruppen zum Abbau von Lernrückständen in sprachlichen und mathematischen Basiskompetenzen sowie in fach- oder lernfeldbezogenen und überfachlichen Kernkompetenzen durch vertiefte Erklärungen und Anleitung zur Bearbeitung von Aufgaben, die die Lehrkräfte erteilt haben. Eine Förderkraft leitet Schülerinnen und Schüler in einer kleinen Gruppe bei der selbständigen Bearbeitung von Aufgaben an. Dabei finden auch vertiefende Erläuterungen statt.”²

Die Angaben zum zeitlichen Umfang, der Zielgruppe und der Gruppengröße waren etwas genauer. Für Schulen war also zunächst kein konkretes inhaltliches Konzept einsehbar, sondern nur einheitliche Kurzbeschreibungen. Ergänzt wurden diese um Jahrgangsstufen und teils um Schulfächer, für welche die Angebote gültig waren. Die ersten Schritte waren nun also ein geeignetes Angebot zu finden und zu erfragen ob der*die Bieter*in aktuell freie Kapazitäten hatte. Das konnte über drei Wege passieren: über Informationen welche die Träger bereitstellten, etwa über eine Homepage oder indem Träger/Einzelpersonen direkt an Schulleitungen herantreten; Empfehlungen Dritter, beispielsweise anderer Schulleitungen; oder indem allgemeine Anfragen an Träger oder Honorarkräfte gestellt wurden. Dieser letzte Weg bedeutete jedoch erheblichen Aufwand für die Schule und je mehr Schulen diesen Weg nutzten mussten, bedeutete er auch großen Kommunikationsaufwand für Träger und Honorarkräfte.

² Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, "Handreichung I zur Verwendung des Budgets für Schulen, `Stark trotz Corona`, Bund-Länderprogramm zum `Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche`, Allgemeinbildende Schulen, Säule 1: Abbau von Lernrückständen", Stand: 17.12.2021

Sofern sich Schule und Anbieter*in fanden, musste zunächst ein Vertrag geschlossen werden, dabei war unter Anderem die Qualifikation der Fachkraft, sowie der Stundenumfang und die Maßnahme gemäß der Ausschreibungsunterlagen anzugeben. Die Vertragserstellung erfolgte dann automatisch über das online Datenbankprogramm, hier musste der unterschriebene Vertrag anschließend auch digital hinterlegt werden. Nachdem die Leistung oder ein Teil davon erbracht worden war, stellte der Träger oder die Honorarkraft eine Rechnung an die Schule. Der Rechnungsbetrag war dabei je nach Qualifikation und Anzahl der geleisteten Stunden einheitlich, unterschieden wurde jedoch zusätzlich in Träger und Einzelpersonen. Freie Bildungsträger durften zusätzlich einen Aufschlag von 20,47% verrechnen. Dieser Aufschlag sollte zum Beispiel Verwaltungs- und Werbekosten abdecken. Die Rechnung wurde von der Schule ebenfalls auf der Online-Plattform hochgeladen und von der EFG geprüft. Der Rechnungsbetrag wurde anschließend direkt an den Träger oder die Honorarkraft überwiesen.

Neben dem Abschluss neuen Verträgen über Maßnahmen aus den Schwerpunkten A und B, konnten die Gelder auch dafür genutzt werden bereits bestehende Förderangebote des "Bildungs- und Teilhabepaket" für weitere Schüler*innen zu öffnen und es konnten Sachmittel angeschafft werden. Wurden Lernförderungen im Rahmen des "Bildungs- und Teilhabepaket" für weitere Schüler*innen Gruppen geöffnet, wurden diese dem Schwerpunkt A zugeordnet und die Mittel wurden durch die Senatsverwaltung intern weiterverrechnet. Sachmittelkosten durften zu Beginn des Programms 20% des "Stark trotz Corona"-Budgets der Schulen nicht übersteigen, welche Sachmittel angeschafft wurden, blieb den Schulen aber mit einigen Ausnahmen selbst überlassen. Nicht zulässig waren dabei etwa bauliche Investitionen, Regelausstattung, Mietkosten, Verpflegung oder Verbrauchsmaterialien ohne Projektbezug. Darüber hinaus durften nur Anschaffungen getätigt werden, welche nicht aus anderen Töpfen bezahlt werden konnten, beispielsweise aus dem "DigitalPakt Schule", dessen Umsetzung bereits vor der Pandemie startete.

Während das Abschließen und die Abrechnung von Honorar- und Projektverträgen den größten Teil der bürokratischen Aufgaben für Schulen darstellte, war für die Träger und Einzelpersonen vor allem das Prozedere zur Aufnahme in den Fachkräftepool aufwändig. Im besonderen Einzelpersonen, teils selbst Schüler*innen, waren mit dem Einreichen eines Angebots überfordert. Dabei waren die formellen Voraussetzungen sehr niederschwellig, auch um besonders Einzelpersonen die Teilnahme zu ermöglichen. Die so vermarkteten "Nebenjobs mit Sinn" fanden zumindest im Einzelfall sogar bei Personen mit Professionen fernab der Schulen Anklang.³ In der Praxis stellten Vergabeunterlagen von über 20 Seiten und die Online-Vergabepattform jedoch beachtliche Hürden dar. So musste bei der Einreichung eines Angebots zunächst ein Account erstellt werden und anschließend ein Angebot abgegeben werden. Wurde vor dem Ende der beiden Ausschreibungen kein Angebot eingereicht, durften im Zuge von "Stark trotz Corona" keine Verträge geschlossen werden. Ausweitungen der angebotenen Maßnahmen hingegen waren auch nach der Einreichfrist stets möglich. Darüber hinaus waren Träger nicht verpflichtet, angestelltes Personal zur Erfüllung der vereinbarten Leistungen heranzuziehen, sondern konnten ihrerseits Honorarverträge schließen oder sogar Subaufträge vergeben.

³ <https://taz.de/Lernluecken-nach-den-Pandemiejahren/!5843953/> (online, 05.05.2022, 16:08)

Eine kritische Zwischenbilanz des Programms

Auf den ersten Blick scheint, dass dieses Verfahren eine niederschwellige, plattformbasierte Möglichkeit war, um auf die durch Corona bedingten Lernrückständen zu reagieren und dabei neue Fachkräfte zu gewinnen, um dem Lehrer*innen-Mangels in Berlin zu begegnen. Auf den zweiten Blick zeigt sich aber, dass die finanziellen Mittel, die vom Bund zur Verfügung gestellt wurden, nur nach umfangreichen Anpassungen des Programms in den Schulen ankamen und, dass die Niederschwelligkeit im Gegenteil eine Zentralisierung des Markts für freie Bildungsträger förderte.

Ein Schwerer Start

Mit dem Ende der ersten Ausschreibung zur Beschaffung von Fachkräften, Anfang Oktober 2021, konnten erste Maßnahmen zum Aufholen der Lernrückstände und der psychosozialen Defizite umgesetzt werden. Das Bieter*innenfeld war jedoch weiterhin weniger groß als erhofft, sodass eine zweite Ausschreibung notwendig wurde. Darüber hinaus übte die oppositionelle CDU öffentlich Kritik am langsamen Anlaufen des Programms, wodurch sich die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie zu weiteren Anpassungen am Programm gezwungen sah.

Die erste Runde des offenen Verfahrens zur Beschaffung von Fachkräften erfolgte zwischen dem zweiten September und dem sechsten Oktober 2021 über die Plattform "Deutsche eVergabe". Bereits in der ersten Ausschreibung waren sowohl freie Bildungsträger als auch Einzelpersonen dazu aufgerufen Angebote einzureichen. Die umfangreichen Vergabeunterlagen – allein die Beschreibung der Maßnahmen die angeboten werden durften umfasste je nach Schultyp 19 bis 33 Seiten – , sowie zahlreiche Formulare – mindestens 4 verschiedene – die zur Abgabe des Angebots notwendig waren, bildeten eine nicht unerhebliche Hürde, vor allem für Einzelpersonen. Hinzu kam, dass der Umgang mit elektronischen Vergabepattformen für viele Einzelpersonen, aber auch Träger neu war. Das führte beispielsweise zum Problem, dass angenommen wurde, eine Registrierung auf der Plattform komme einer Angebotsabgabe gleich. Diese Umstände führten dazu, dass die Anzahl der Bieter*innen unter den Erwartungen blieb und eine zweite Ausschreibung notwendig wurde. Diese fand zwischen dem 20.12.2021 und dem 28.01.2022 statt. Die zweite Ausschreibung erfolgte direkt über die Plattform "Eureka 5" und wurde von deutlich intensiverer Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Durch die Intensivierung der Werbung, die Erfahrungen der Träger und Einzelpersonen die bei der ersten Ausschreibung an der Einreichung eines Angebots scheiterten, sowie einem verstärkten Augenmerk der Schulen darauf, dass ihre zukünftigen Vertragspartner*innen ein Angebot einreichen, konnte die Zahl der Bieter*innen tatsächlich deutlich ausgeweitet werden.

Umfangreichere Anpassungen erforderte jedoch ein anderes Problem: Viele Schulen schlossen in den ersten Monaten fast keine Verträge zum Aufholen der Lernrückstände ab. Mitte Dezember 2021 wurden von den 44 Mio. Euro die verfügbar waren lediglich 5 Mio. Euro in Verträgen gebunden oder für Sachmittel ausgegeben.⁴ Diese Tatsache wurde rund um den Jahreswechsel durch CDU Mandatar*innen des Berliner Abgeordnetenhauses öffentlich thematisiert. Die Ursachen für das langsame Anlaufen des Programms waren vielseitig, unter anderem wirkte das online Portal trotz eines umfangreichen

⁴ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/bundesgelder-erreichen-berliner-schulen-nicht-4295407.html>
(online, 05.05.2022, 16:09)

Schulungsangebots abschreckend und der Katalog der Bieter*innen war noch nicht um die zweite Ausschreibung ergänzt. Der Hauptgrund lag vermutlich jedoch daran, dass bereits stark belastete Lehrer*innen, Verwaltungsleiter*innen und Schulleiter*innen sich nun zusätzlich um die Umsetzung der Maßnahmen kümmern mussten. Die Senatsverwaltung reagierte auf die Kritik der Oppositionspartei, indem sie den Druck auf Schulen erhöhte, dass diese ihre Mittel verausgaben sollten und durch eine Lockerung der Vorgaben zur Mittelverwendung. Zunächst wurden Schulen offensiver angesprochen die Fördermitteln in Verträgen zu binden oder für Sachmittel auszugeben, der nächste Schritt war es Fristen zu setzen bis zu welchen ein bestimmter Prozentsatz der Mittel einer Schule gebunden bzw. verausgabt sein mussten, um anschließend nicht verausgabte Fördermittel an andere Schulen zu vergeben. Die Entscheidung darüber, welche Schulen mehr beziehungsweise weniger Mittel erhielten, wurde von den Schulaufsichten der jeweiligen Schulbezirke getroffen, wobei eine Umverteilung nur innerhalb des Schulbezirks möglich war. Die Anpassungen bezüglich der Fristsetzung und eine angedrohte Reduzierung des Budgets der Schulen leisteten tatsächlich einen wichtigen Beitrag, sodass mehr Mittel in Verträgen und durch Sachleistungen gebunden wurden, allerdings trugen wohl auch andere Adaptionen dazu bei.

Die zweite wichtige Anpassung war es, die Verwendung der Mittel für die Schulen freier zu gestalten, konkret wurden die Vorgaben dahingehend gelockert, dass von den verfügbaren Budgets weniger für das Aufholen der Lernrückstände aufgewendet werden musste. War zu Beginn des Programms noch vorgesehen gewesen, dass 80% der Schulbudgets für Maßnahmen zum Abbau von Lernrückständen aufgewendet werden sollten, war es ab Mitte März 2022 möglich bis zu 49% für Sachleistungen bzw. zum Abbau von psychosozialen Defiziten aufzuwenden. Zudem wurde die Handreichung zur Verwendung der Budgets zunehmend weniger strikt ausgelegt, etwa zu Gunsten von Sachmitteln mit einer Lebensdauer die den Programmzeitraum überstieg oder im Bezug auf Anschaffungen deren Abwicklung zu einem anderen Zeitpunkt über den "DigitalPakt Schule" möglich gewesen wäre. So wurden zu Beginn des Programms die Anschaffung von Tablets für den Unterricht nur in Ausnahmefällen genehmigt, seit dem Frühjahr 2022 wurden derartige Anschaffungen jedoch generell genehmigt, sofern diese nicht unmittelbar über andere Fördertöpfe finanziert werden konnten. Gegen Ende des Programms wurde sogar die Abgeltung von Mehrarbeit des schuleigenen Personals über die Corona-Hilfsgelder zugelassen. Der Abfluss von Fördergeldern konnte somit ebenfalls positiv beeinflusst werden, gleichzeitig wurden die ursprünglichen Ziele des Programms damit jedoch ein Stück weit verändert.

Die Anpassungen, die im Laufe des Programms vorgenommen wurden, zeigten einerseits nennenswerte Flexibilität und andererseits, dass die mittelfristig entstandenen Probleme nicht kurzfristig durch viel Geld gelöst werden konnten. Die Umsetzung einer zweiten Ausschreibung wurde notwendig, weil die begleitenden Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zu gering waren, stellte jedoch keine Besonderheit des Programms dar. Die Anpassungen, die auf Kritik aus Politik und Medien folgten, zeigten hingegen die Grenzen auf in denen sich das Programm bewegte. Während die Defizite der Schüler*innen zu Beginn vorrangig in den Basiskompetenzen verortet wurden, oder zumindest politisch ein Hauptaugenmerk auf diese gelegt wurde, musste der Fokus aufgrund von Mangel an Lehrpersonal und dem Mangel an Verwaltungspersonal an den Schulen verändert werden. Hinzu kam eine Reihe von Konstruktionsfehlern im Programm selbst, sodass die Maßnahmen zum Aufholen der Lernrückstände schwerer umzusetzen waren, als etwa die Beschaffung von Sachmitteln.

Konstruktionsfehler des Programms

Neben den Möglichkeiten der Steuerung während der Umsetzung sind, mit Hinblick auf zukünftige transformative Programme, vor allem jene Fehler interessant, die bei der Planung des Programms passierten. Zentral ist dabei, dass das Prozedere zum Vertragsabschluss größere Träger im Gegensatz zu Einzelpersonen förderte. Auch das offene Verfahren zur Beschaffung von Fachkräften wirkte sich positiv auf eine Zentralisierung aus und schuf einen Markt für Subaufträge, von dem einige wenige Träger profitieren und der neue Unsicherheiten für Schulen mit sich brachte. Zugleich eröffneten die beiden genannten Punkte eine Möglichkeit Honorare für Fachkräfte trotz strikter Vorgaben seitens der Senatsverwaltung zu drücken.

Das wohl größte konzeptionelle Problem des Programms wird deutlich, führt man sich den oben beschriebenen Prozess der Vertragserstellung vor Augen. Hätte jede der über 700 Schulen im selben Katalog nach einer Passenden Fachkraft gesucht wären die Chancen erheblich gewesen, dass ein*e Bieter*in deutlich mehr oder deutlich weniger Anfragen als gewünscht bekommt. Umgekehrt war der Aufwand, eine verfügbare Fachkraft zu finden für Schulen sehr groß – außer die Schule entschied sich für einen Vertrag mit einem großen Träger, von dem es nur eine Handvoll gab oder kannte die gesuchte Einzelperson schon zuvor. Eine geringfügige Verbesserung brachte eine Erweiterung im “Eureka 5” Portal, sodass Anbieter Ihr Angebot als nicht verfügbar kennzeichnen konnten, ohne es gänzlich zurückzuziehen. So wurde zumindest eine Kommunikation mit gänzlich ausgelasteten Träger verhindert. Zusätzlich führten die geringen formellen Voraussetzungen dazu, dass die Qualität der erbrachten Leistungen erhebliche Unterschiede aufwies. Die zu erwartende Qualität der Leistung konnte im Vorhinein nur schwer geprüft werden, etwa durch frühere Zusammenarbeit oder Erfahrungen anderer Schulen. Einen Ausweg boten dabei Verträge mit freien Trägern, diese kamen Schulen zwar teurer, die Träger hatten dafür die Möglichkeit vorgefertigte Unterrichtsmaterialien an Fachkräfte weiterzugeben und Honorarkräfte die nicht vom Fach waren entsprechend einzuweisen. Die verstärkte Nachfrage nach Leistungen von Trägern konterkarierte die Bemühungen der Senatsverwaltung durch Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit besonders Einzelpersonen für die Abgabe eines Angebots zu gewinnen. Die “Nebenjobs mit Sinn” wurden daher auch für viele Einzelpersonen, die an der Ausschreibung teilgenommen hatten, nicht Realität. Große Nachhilfeeinstitute nahmen andererseits teils deutlich über hundert Honorarkräfte unter Vertrag, um die abgeschlossenen Verträge umsetzen zu können.

Der zweite zentrale Mechanismus, der den Vertragsabschluss von Schulen mit Einzelpersonen erschwerte, war die begrenzte Dauer der Ausschreibung. Fachkräfte und Träger, die nach dem Ende der Ausschreibungen auf “Stark trotz Corona” aufmerksam geworden waren, hatten keine Möglichkeit, in den Fachkräftepool aufgenommen zu werden. All jenen Rechtspersonen, die in den Katalog aufgenommen worden waren, stand es jedoch frei, unbegrenzt Honorarkräfte aufzunehmen. Es war also beispielsweise für ein Nachhilfeeinstitut zulässig, zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe eine einzige Fachkraft angemeldet zu haben und im Laufe des Schuljahres dutzende nachzumelden. Für eine*n Student*in welche die Frist für die Ausschreibung versäumte, war es also nur noch möglich, über einen bereits gelisteten Träger ihre oder seine Leistung anzubieten. Sogar Träger, welche die Frist für ein Angebot verpasst hatten, konnten Subaufträge annehmen, um Ihre Leistungen an Schulen umzusetzen. Einzelne Anbieter warben sogar offen damit, dass Fachkräfte in der “Eureka 5” Datenbank nachgemeldet werden könnten, damit diese an der

gewünschten Schule eingesetzt werden.⁵ Der so geschaffene Markt für Fachkräfte war gekennzeichnet durch sehr kurze und kurzfristige Zusammenarbeit zwischen Fachkräften, die auf Basis von Honorarverträgen arbeiteten, auf der einen Seite und gelisteten Trägern auf der anderen. Die Kombination des Markts für Subaufträge und der Tatsache, dass Verträge formell zwischen Schulen und freien Trägern geschlossen wurden, befeuerte die Tendenz, dass Träger mehr Verträge abschlossen, als diese tatsächlich umsetzen konnten. Schulen verloren somit wichtige Planungssicherheit und mussten im Einzelfall sogar fürchten finanzielle Mittel zu verlieren, sofern sie die Fristen zur Verausgabung der Fördermittel versäumten. Ein typisches Beispiel wäre hierfür eine Schule, die vor den Sommerferien einen Vertrag mit einem freien Träger über Förderunterricht abschließt, dieser hat zum Zeitpunkt des Vertragsabschluss noch nicht das notwendige Personal. Nach den Sommerferien soll die Leistung erbracht werden, der Träger informiert die Schule jedoch, dass er die Leistung nicht erbringen kann. Da der Träger tatsächlich nicht in der Lage ist die Leistung zu erbringen, kann der Vertrag nicht umgesetzt werden. Für den freien Träger entsteht dadurch jedoch kein Nachteil, da er davon ausgehen kann, dass die Schule keine rechtlichen Schritte gegen ihn einleiten wird. Diese würde nämlich einen zusätzlichen Aufwand bedeuten und unmittelbar wäre es dennoch nicht möglich, dass der gewünschte Förderunterricht stattfindet. Die Verausgabung der Fördermittel gestaltet sich nun aber noch schwieriger als zuvor, da viele der tatsächlichen Kapazitäten jetzt bereits von anderen Schulen gebunden sind.

In weiterer Konsequenz verhindern die oben beschriebenen Ausschlussmechanismen nicht nur die Teilnahme am Programm, sondern drücken auch die Einkommen der Fachkräfte. Im Rahmen des Programms waren zwar gleiche Preise bei gleicher formeller Ausbildung vorgesehen, wurden diese jedoch an einen Träger bezahlt, gibt es im Zuge der Vertragsfreiheit keine Garantie, dass die Honorare der Fachkräfte diesen Betrag nicht unterschreiten. So warb ein Träger beispielsweise öffentlich auf Social Media um Honorarkräfte für das "Stark trotz Corona" Programm und bot Stundensätze von 15 bis 25 € an, der Stundensatz für Fachkräfte die als Einzelperson am Programm teilnahmen lag für Studierende ohne Abschluss, dabei beispielsweise bei 26 € und bei höherer Qualifikation entsprechend darüber.⁶

Learnings für staatlich organisierte transformative Prozesse

Das Programm Stark trotz Corona entfaltete wenig transformative Wirkung und eine solche war auch nicht vorgesehen. In der Betrachtung des Programms werden aber einige kritische Punkte deutlich, die für das Design staatlich organisierter transformativer Prozesse relevant sein können. Einige davon ganz generell, andere speziell für den Bildungssektor und ähnlich organisierte Sektoren. Auf zwei dieser Punkte soll nun etwas näher eingegangen werden. Erstens dürfen die Kosten der Personalbeschaffung und Koordination der Vertragspartner bei großer Zahl von Anbietern und Abnehmern nicht unterschätzt werden, sonst werden diese auf die schwächsten Teilnehmer*innen des Programms übertragen. Und zweitens

⁵ <https://www.tjfbg.de/angebote-in-schulen/stark-trotz-corona> (online, 18.09.2022, 15:18)

⁶ Gesponsorte Werbeanzeige auf Instagram, Screenshot kann auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden)

können in Branchen mit hohem Personalaufwand wie Schulen, mittelfristig gewachsene Probleme auch durch umfassende Finanzierung nicht unmittelbar gelöst werden.

Die Beschaffung von Personal, im Speziellen wenn keine formelle Qualifikation vorausgesetzt ist, ist ein aufwendiger Prozess, dessen Kosten nicht unterschätzt werden dürfen. Je komplexer die zu erbringende Leistung ist, desto schwieriger ist es, die Fähigkeiten des Personals vorab zu beurteilen. Im Zuge des "Stark trotz Corona" Programms wurde versucht für dieses Problem eine Plattformbasierte Lösung zu finden, die den Aufwand gänzlich den Schulen, also den Endverbraucher*innen, auferlegt. Zusätzlich sollte es das Design der Ausschreibung ermöglichen, dass kostspielige Trägerstrukturen umgangen werden, indem Schulen direkt mit Fachkräften Honorarverträge schließen konnten. In der Umsetzung des Programms führten diese Ansätze allerdings nicht zum gewünschten Ziel, sondern zu einem klaren Vorteil für größere Träger. Für eine deutliche Verbesserung der Situation hätte es wohl gereicht, wenn individuelle und detaillierte Konzepte für das Angebot der Bieter einsehbar gewesen wären. Konkrete Leistungsbeschreibungen hätten für Schulen die Schwelle gesenkt, mit ihnen noch nicht bekannten Fachkräften zusammenzuarbeiten, auch wenn diese keine Homepage besaßen oder ihr Angebot aktiv an Schulen herangetragen hatten. Für tatsächliche Chancengleichheit hätte es aber voraussichtlich weitere Maßnahmen gebraucht, etwa eine zentrale Überprüfung der Eignung oder auch zentral zur Verfügung gestellte Unterrichtsmaterialien. Derartige Werkzeuge würden natürlich Kosten mit sich bringen, gegebenenfalls wäre diese aber wohl billiger als die Kosten, die durch eine dezentrale Umsetzung entstanden.

Das Programm "Stark trotz Corona" scheiterte aber vor allem in einem Aspekt: es konnte den real vorherrschenden Fachkräftemangel nicht lösen und somit konnten die geplanten Fördermaßnahmen nur bedingt umgesetzt werden. Auch wenn im Einzelfall Personen mit Ausbildungen fernab der Schulen angesprochen werden konnten.⁷ Tatsächlich war die zusätzliche Mobilisierung von Fachkräften jedoch hauptsächlich auf eine veränderte Definition des Lernens in der Schule zurückzuführen. Dadurch, dass die psychosoziale Defizite verstärkt in den Vordergrund rückten und damit ein breiteres Feld an Tätigkeiten gefragt war, war auch die Zahl der Anbieter*innen sehr viel größer. An einer langfristigen Strategie zur Attraktivierung des Lehrer*innen Berufs und der Lehrer*innen Ausbildung führt also kein Weg vorbei. Das ergibt sich vor allem dadurch, dass Ausbildungszeiten selbst Zeit in Anspruch nehmen und sich diese nur auszahlen, wenn auch eine längerfristige Beschäftigung in diesem Bereich absehbar ist. Ebenso verhält es sich wohl in ähnlich strukturierten Sektoren, etwa der Pflege, in denen eine Substituierung von qualifizierten Arbeitskräften durch Arbeitskräfte mit anderer oder geringerer Qualifikation nur schwer machbar ist. Die Transformation dieser Branchen ist also mitunter entscheidend vom Vorhandensein der passenden Fachkräfte abhängig und eine Attraktivierung von Ausbildung und Berufe für Arbeitnehmer*innen notwendig.

⁷ <https://taz.de/Lernluecken-nach-den-Pandemiejahren/!5843953/> (online, 05.05.2022, 16:08)