

Antrag auf Erlass einer Verordnung zur Erstreckung der Rechtsnormen eines Tarifvertrags für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen und Entwurf einer Vierten Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch

I. Sachverhalt

Am 9. Oktober 2017 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Bundesanzeiger einen Antrag auf Erlass einer Verordnung zur Erstreckung der Rechtsnormen eines Tarifvertrags für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen und den Entwurf einer Vierten Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch veröffentlicht.

Grundlage des Antrags ist der Tarifvertrag der Zweckgemeinschaft des gewerkschaftsnahen Bildungsverbandes BBB, der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) zur Regelung des Mindestlohns für pädagogisches Personal vom 15. November 2011 in der Fassung des Änderungstarifvertrags Nr. 3 vom 17. Mai 2017.

II. Stellungnahme des Wuppertaler Kreises

1. Hintergrund

Im Jahr 2009 wurde die Branche der „Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch“ auf Druck der Gewerkschaften in den Katalog der im AEntG (Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen) einbezogenen Branchen aufgenommen. Ein sachlicher Grund auf der Basis der Zweckbestimmung dieses Gesetzes (Verhinderung von Lohndumping durch Einsatz grenzüberschreitend beschäftigter Arbeitnehmer) bestand nicht.

Der erste Antrag im Herbst 2010, auf dieser Basis einen ersten Tarifvertrag, den die Zweckgemeinschaft des BBB mit der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) zu diesem Zweck geschlossen hat, für allgemeinverbindlich erklären zu lassen, war zunächst an der Ablehnung der Bundesregierung gescheitert.

Im Rahmen des Kompromisses zur Hartz IV Reform war im Vermittlungsausschuss im Februar 2011 daraufhin vereinbart worden, die Ablehnung der Allgemeinverbindlicherklärung noch einmal zu überprüfen. Diese Entscheidung bezog sich nicht auf veränderte fachliche oder branchenbezogene Gegebenheiten, sondern war ein politischer Kompromiss, der zur Durchsetzung weitergehender Ziele in anderen Politikbereichen eingegangen wurde. Dabei wurde in Kauf genommen, dass die Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlicherklärung des BBB-Tarifvertrags, insbesondere die Repräsentativität für die Branche, bei Weitem nicht gegeben waren.

Der im Sommer/Herbst 2011 erneut gestellte Antrag der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und der Zweckgemeinschaft des BBB (Bundesverband der Träger beruflicher Bildung) auf Allgemeinverbindlicherklärung wurde daraufhin angenommen und der Tarifvertrag im Juli 2012 durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für allgemeinverbindlich erklärt. Diese Verordnung trat am 1. August 2012 in Kraft und galt bis zum 30. Juni 2013.

Vor Ablauf dieser Verordnung wurde ein neuer Antrag der Zweckgemeinschaft auf Verlängerung der Rechtsverordnung auf Basis eines veränderten Tarifvertrags gestellt, die Verordnung des Bundesarbeitsministeriums dazu trat am 1. Juli 2013 in Kraft und galt bis zum 31. Dezember 2015.

Der Wuppertaler Kreis war jeweils zur Stellungnahme aufgefordert und hat beantragt, den Tarifvertrag nicht für allgemeinverbindlich zu erklären. Die Begründung für die Ablehnung war weiterhin, dass die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung vor allem aufgrund der fehlenden Repräsentativität des Tarifvertrags nicht erfüllt sind.

Mit den Neuregelungen des 2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) wurden die Voraussetzungen für eine Erstreckung von Tarifverträgen geändert, die bis dahin geltenden Regelungen der Repräsentativität sind für eine Allgemeinverbindlicherklärung nicht mehr

erforderlich. Voraussetzung ist nunmehr lediglich, dass die Erstreckung von Rechtsnormen aus Tarifverträgen entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes „im öffentlichen Interesse geboten erscheint“.

Vor diesem Hintergrund konnte die am 22. Dezember 2015 veröffentlichte „Dritte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch“ des BMAS ohne die bisher erforderliche Repräsentativität des Tarifvertrags erlassen werden. Der damit verbindlich gemachte Tarifvertrag hat eine Laufzeit vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017.

Die Tarifpartner haben sich nach langen Verhandlungen im April/Mai 2017 aufgrund des bestehenden Zeitdrucks wegen des Auslaufens des geltenden Tarifvertrags zum 31. Dezember 2017 lediglich darauf einigen können, den Mindestlohn für das pädagogische Personal um 4,5% zu erhöhen. Es wurde eine Tariffahrtzeit von nur 12 Monaten festgelegt, so dass die Verhandlungen im Jahr 2018 fortgesetzt werden.

Im Rahmen des in der Verhandlungsrunde am 27. April 2017 gefundenen Kompromisses wurde vereinbart, bei den Verhandlungen im Jahr 2018 für einen Mindestlohn ab 2019 auch über einen Mindestlohn für das nicht-pädagogische Personal zu verhandeln.

Der Wuppertaler Kreis spricht sich unverändert gegen die Erstreckung der Rechtsnormen des BBB-Tarifvertrags auf nicht tarifgebundene Weiterbildungsunternehmen und gegen einen Mindestlohn in der Weiterbildung aus. Die Argumente für die Ablehnung haben sich nicht geändert. Der Mindestlohn in der Weiterbildungsbranche ist eine Konstruktion, die nicht den Zielen dient, die durch das Arbeitgeberentendegesetz vorgegeben sind, und die darüber hinaus in der Praxis zu hoher Bürokratie und fehlsteuernden Wettbewerbsverzerrungen führt. Ein öffentliches Interesse liegt nicht vor.

Die Voraussetzungen gem. § 7 AEntG sind nicht erfüllt, d.h. ein öffentliches Interesse an der Erstreckung besteht nicht, der Antrag ist daher abzulehnen.

2. Erfahrungen der Mitglieder des Wuppertaler Kreises mit dem aktuell geltenden, für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag der Zweckgemeinschaft BBB

Seit dem 1. August 2012 gilt der zwischen den Tarifparteien Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) sowie der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und der Zweckgemeinschaft des Bundesverbandes der Träger beruflicher Bildung (BBB) geschlossene Tarifvertrag aufgrund der Rechtsverordnung des BMAS als allgemeinverbindlich und ist für alle Bildungsunternehmen oder Betriebsbereiche anzuwenden, die überwiegend (d.h. zu mehr als 50%) Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch durchführen.

Ein Teil der Mitgliedsunternehmen des Wuppertaler Kreises ist von der Rechtsnorm erfasst. Diese Einrichtungen berichten über negative Auswirkungen, die dieser Tarif auf ihre unternehmerische Tätigkeit hat:

- Die Umsetzung des Tarifvertrags lässt die früher üblichen flexiblen Arbeitszeitmodelle und Überstundenregelungen mit der Möglichkeit der Übertragung von Arbeitszeitguthaben in Folgemonate nicht mehr zu. Überstundenregelungen müssen restriktiver gehandhabt werden als in der Vergangenheit. Damit wird einerseits die Personaldisposition erschwert, andererseits müssen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf bisherige Einkommensmöglichkeiten durch Überstunden verzichten.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die bisher wie in qualifizierten Wissensberufen üblich, ihre Arbeitszeiten eigenverantwortlich und im Team gestaltet haben, werden durch die nunmehr zwingend eingeführte Zeiterfassung herabgesetzt und demotiviert.
- Die mit dem Entsendegesetz verbundenen staatlichen Kontrollen durch den Zoll werden durch die Institute als unpassend erlebt. Den Wissensunternehmen wird damit ein unseriöser Umgang mit ihren Beschäftigten unterstellt – ein Verdacht, für den es keinerlei Grundlage gibt. Die Kosten für die Kontrollen müssen aus den öffentlichen Haushalten getragen werden.
- Die Bildungsunternehmen, die vor der Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags moderne Formen des Arbeitszeitmanagements hatten (z.B. Vertrauensarbeitszeit), mussten aufgrund des Tarifvertrags nunmehr Zeiterfassungs- und Kontrollsysteme mit zusätzlichen Kosten einrichten.

- Die hohen prozentualen Lohn- und Gehaltssteigerungen für die pädagogischen Mitarbeiter müssen aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit im Betrieb auch für die nicht vom Tarif erfassten Mitarbeiter in Betracht gezogen werden.

Nach fünf Jahren Erfahrungen mit dem Mindestlohn bestätigt sich die Voraussage des Wuppertaler Kreises, dass die Anwendung des Tarifvertrags der Zweckgemeinschaft BBB zu mehr Bürokratie führt, wettbewerbsverzerrend ist und negative Auswirkungen auf den Markt hat.

Gleichzeitig kann der Zweck, den die Tarifpartner politisch verfolgt haben, nämlich eine Verhinderung eines Preiswettbewerbs zu Lasten der Beschäftigten im Bereich der geförderten Weiterbildung, durch die Veränderung des Vergaberechts ebenso gut erreicht werden, ohne dabei eine ganze Branche in Mitleidenschaft zu ziehen.

Mit der Modernisierung des Vergaberechts auf der Grundlage der EU-Vergaberichtlinien, das am 18. April 2016 in Kraft getreten ist, wurde die Grundlage für eine leistungsorientierte Vergabe von sozialen Dienstleistungen gelegt, wozu auch die hier im Fokus stehenden Weiterbildungsdienstleistungen nach SGB II und SGB III gehören. Die Bundesagentur für Arbeit hat nunmehr alle Möglichkeiten, aufgrund der Qualität der Leistungserbringung zu entscheiden und nicht vorwiegend aufgrund des Preises. Damit sollte ein mögliches Lohndumping als Ergebnis des Vergabewettbewerbs der Vergangenheit angehören.

3. Änderungen im Tarifvertrag zur Regelung des Mindestlohns für pädagogisches Personal durch den Änderungstarifvertrag Nr. 3 vom 17. Mai 2017

Die Tarifpartner haben den Tarifvertrag gegenüber der Fassung des Änderungstarifvertrags vom 27. Januar 2015 in der Regelungstiefe nicht verändert. Der Tarifvertrag regelt ausschließlich die Mindeststundenvergütung und den jährlichen Urlaubsanspruch für das pädagogische Personal der Weiterbildungsunternehmen. Einzige inhaltliche Änderung ist eine weitere Anhebung der Mindestlöhne für pädagogisches Personal. Der Tarifvertrag hat eine Laufzeit von lediglich 12 Monaten, d.h. er endet am 31. Dezember 2018.

Die Mindeststundenvergütung wird zum 1. Januar 2018 um 4,5% auf dann 15,26 € je Stunde erhöht. Damit geht die Erhöhung des Mindestlohns ein weiteres Mal

deutlich über die durchschnittlichen jährlichen Tarifierhöhungen in der Wirtschaft hinaus (2016: 2,4%, Quelle: Hans-Böckler-Stiftung/WSI Tarifarchiv).

Gleichzeitig wurde vereinbart, in den Verhandlungen zum nächsten Tarifvertrag im Jahre 2018 auch einen tariflichen Mindestlohn für das nicht pädagogisch tätige Personal aufzunehmen.

4. Votum

Der Wuppertaler Kreis nimmt hierzu erneut Stellung und beantragt, die Rechtsnormen dieses Tarifvertrags nicht auf die in seinen Geltungsbereich fallenden und nicht an ihn gebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen zu erstrecken, und eine Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch nicht zu erlassen. Ein öffentliches Interesse, das nach § 7 Abs. 1 AEntG Voraussetzung für die Erstreckung wäre, besteht nicht. Der Tarifvertrag ist darüber hinaus nicht geeignet, um die in § 1 AEntG genannten Ziele zu erreichen.

Hinzu kommt, dass das Vergaberecht nach seiner im Frühjahr 2017 veröffentlichten Neuordnung alle Möglichkeiten bietet, die Qualität von Arbeitsmarktdienstleistungen und dabei insbesondere den Erfolg bei der Vermittlung in Arbeit und Ausbildung stärker in die Vergabe einzubeziehen. Ein struktureller Grund für einen Preiswettbewerb auf Kosten der Beschäftigten, der durch die Aufnahme ins AEntG ausgeglichen werden müsste, besteht nicht.

Das Votum des Wuppertaler Kreises lautet deshalb, auf die Erstreckung des Tarifvertrags zu verzichten und die Branche der Weiterbildung aus dem Katalog der Branchen des § 4 AEntG herauszunehmen. Mit der Beendigung dieses tarifpolitisch fragwürdigen Konstrukts würde die Bundesregierung im Sinne des Bürokratieabbaus, des freien Wettbewerbs und eines modernen leistungsorientierten Weiterbildungssystems handeln und gleichzeitig den Weiterbildungsunternehmen die Bürokratie des tariflichen Mindestlohns ersparen.

5. Begründung

Der Wuppertaler Kreis hat in seiner Stellungnahme vor dem Erlass der Dritten Rechtsverordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch vom 10. Dezember 2015 seine Ablehnung nachvollziehbar und umfassend begründet.

Die damals genannten Argumente haben weiterhin Bestand. Mit der 2016/2017 erfolgten Neuordnung des Vergaberechts sind weitere zwingende Argumente hinzugekommen, die eine Fortschreibung der bisherigen gesetzlichen Praxis obsolet machen.

Die Argumente sind hier der Vollständigkeit halber noch einmal genannt und um neue Aspekte ergänzt:

- a) Die Aufnahme der Branche Weiterbildung in den Katalog der Branchen nach § 4 AEntG ist falsch und stellt eine unzulässige Benachteiligung der Weiterbildungsunternehmen dar.

Die Branche der Weiterbildung nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch ist als Entgegenkommen gegenüber den Gewerkschaften in den Katalog der Branchen in § 4 Abs. 1 AEntG aufgenommen worden. Schon vom Aufgabengebiet und dem eingesetzten Personal passt die Branche Weiterbildung nicht in die Zielsetzung des Gesetzes – der Fall der grenzüberschreitend entsandten und regelmäßig im Inland beschäftigten Arbeitnehmer ist für diesen Geltungsbereich überhaupt nicht relevant.

- b) Die Erstreckung der Rechtsnormen des Tarifvertrags entspricht nicht dem öffentlichen Interesse.

Eine Erstreckung der Rechtsnormen eines Tarifvertrags nach § 7 Abs. 1 AEntG setzt voraus, dass diese Erstreckung im öffentlichen Interesse für die Ziele des Gesetzes geboten erscheint.

Nach § 4 AEntG dient die Regelung dem Zweck, einem Verdrängungswettbewerb über die Lohnkosten entgegenzuwirken, wenn dies im öffentlichen Interesse ist. Als Begründung für das öffentliche Interesse wird angeführt, dass die Vergabepraaxis durch die Bundesagentur für Arbeit zu sinkenden Löhnen für die Beschäftigten der Weiterbildungsunternehmen geführt habe.

Ein öffentliches Interesse am Schutz der Einkommen der Beschäftigten in der Weiterbildung, das über den Schutz aller anderen Arbeitnehmer hinausgeht, besteht jedoch nicht. Laut einer Analyse des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung¹ werden gut 70% aller Beschäftigungsverhältnisse in der Weiterbildung nebenberuflich oder im Nebenerwerb ausgeübt. Nur rund 14% der Beschäftigungs-

¹ Deutsches Institut für Erwachsenenbildung: DIE Survey „Das Personal in der Weiterbildung“

verhältnisse sind sozialversicherungspflichtige Anstellungen, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte stellen laut DIE-Studie gerade einmal 10% des Lehrpersonals.

- c) Der Tarifvertrag für die Weiterbildungsbranche dient nicht dem öffentlichen, sondern überwiegend einem verbandspolitischen Interesse.

Die Gewerkschaften und die in der Funktion des Arbeitgeberverbandes auftretende Zweckgemeinschaft vertreten in keiner Weise die Interessen aller Weiterbildungsunternehmen und ihrer Mitarbeiter/innen. Viele der Mitglieder der Zweckgemeinschaft sind gewerkschaftsnahe Bildungsunternehmen, so dass bei dem Interesse der Regelung eines Mindestlohns in der Weiterbildung von einer Art politischen „Insichgeschäft“ auszugehen ist.

Ein verbandspolitisches Interesse, auf dem Weg der Erstreckung des Tarifvertrags den Einfluss in der Branche zu erhöhen, kann nicht als öffentliches Interesse bezeichnet werden.

- d) Der Tarifvertrag für die Weiterbildungsbranche schafft bürokratische Hürden und ist mit hohen Folgekosten verbunden.

Die Umsetzung des Tarifvertrags führt bei den Weiterbildungsunternehmen zu erheblichen Kosten und zu bürokratischem Aufwand. Dazu gehört ein hoher Organisationsaufwand bei der Arbeitszeitgestaltung, der die Flexibilität sowohl der Beschäftigten als auch der Personaldisposition erheblich einschränkt. Um die Gehaltsgerechtigkeit zu wahren, können die überhöhten Steigerungen im Mindestlohn Auswirkungen auf die Kostenstruktur im Gesamtunternehmen haben.

Die Kontrollen durch den Zoll und die erhöhte Bürokratie haben darüber hinaus negative Auswirkungen auf die Unternehmenskultur. Die mit dem eigentlichen Zweck des Entsendegesetzes – nämlich dem Schutz der inländischen Beschäftigten vor Lohndumping aus dem Ausland – begründeten Kontrollerfordernisse schaden darüber hinaus dem Selbstverständnis und dem Image der Bildungsunternehmen. Sie werden durch die Kontrollmechanismen nunmehr argumentativ in die Nähe von Unternehmen gerückt, die die Sozialstandards gefährden und staatlich kontrolliert werden müssen.

- e) Die Erstreckung des Tarifvertrags wird zur Markteintrittsbarriere und gefährdet die Marktnähe der Weiterbildungsangebote.

Weiterbildungsanbieter können sich dem Tarifvertrag und dem damit verbundenen Mindestlohn leicht entziehen, indem sie entweder verstärkt auf Honorarkräfte zurückgreifen oder ihre Angebote im Gesamtunternehmen organisatorisch so zuordnen, dass sie unterhalb des für die Tarifgeltung erforderlichen Anteils von 50% Dienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch bleiben. Die durch den Tarif erhoffte preispolitische Wirkung wird nicht erreicht.

Der Mindestlohn und die damit verbundene Bürokratie wird zum Markteintrittshindernis, das dazu führt, dass sich die Branche der arbeitsmarktpolitisch orientierten Weiterbildungsdienstleister immer weiter spezialisiert und von der vom pluralen Angebotsmix geprägten mittelständisch strukturierten Weiterbildungsbranche entfernt. Für die Vermittlungserfolge, die von der Nähe zur Wirtschaft und vom Transfer aus der Unternehmenspraxis leben, ist dies eine negative Entwicklung.

- f) Die Neuordnung des Vergaberechts hat die vergabebedingten Gründe für Lohndumping beseitigt.

Mit der Neuordnung des Vergaberechts ist für die Vergabe von Weiterbildungsdienstleistungen nunmehr die Möglichkeit geschaffen, die Organisation, die Qualifikation des eingesetzten Personals und die Erfahrung bei vergleichbaren Aufträgen als maßgebliches Kriterium heranzuziehen.

Nicht der Preis einer Maßnahme wird zukünftig entscheidend sein für die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesagentur für Arbeit, sondern der Erfolg bei der Integration und eine nachhaltige Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Sofern bisher die Struktur des Vergabeverfahrens oder das Vergaberecht einen systembedingten Grund für einen Preiswettbewerb auf Kosten der Beschäftigten darstellte, ist dieser nunmehr beseitigt. Damit dürfte auch das letzte verbliebene Argument für ein besonderes öffentliches Interesse an einer Erstreckung hinfällig sein.