

# **Schlecht bezahlt und befristet - Arbeitsrechtliche Deregulierung im staatlich finanzierten pädagogischen und sozialen Arbeitsmarkt.**

Helga Spindler

Bildung, Weiterbildung, sowie Befähigung und Förderung durch moderne soziale Dienstleistungen stehen auf der politischen Agenda weit oben. Leider erodieren gleichzeitig die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten in diesen Bereichen erheblich. Der Forschungsstand über diese Entwicklung ist zudem unbefriedigend. Die Fachkräfte sind in der Praxis schwer zu organisieren und werden in der Ausbildung zu wenig darauf vorbereitet, auf welche Arbeitsbedingungen sie treffen. Die wichtigsten arbeitsrechtlichen Deregulierungsfelder, die sich in Folge öffentlicher Auftragsverfahren oder Sparpolitik entwickelt haben, werden vorgestellt.

## **1 Heterogenes Feld- zersplitterte Akteure- heterogene Bedingungen**

Die Prekarisierung im pädagogischen Alltag zu erfassen ist dadurch erschwert, dass die drei Berufsfelder : Schule, Erwachsenen- und Weiterbildung und Soziale Arbeit/ Sozialpädagogik sehr heterogen sind.

Es gibt aber keinen Grund, die Entwicklung affirmativ nur zu beschreiben und sich nur individuelle Anpassungsstrategien zu überlegen, statt auch die berufspolitische Perspektive und Argumente für eine Stabilisierung der Rahmenbedingungen für diese Berufe zu entwickeln. Prekarisierung in den genannten Berufsfeldern ist kein Phänomen, das vom Himmel gefallen ist, kein Automatismus, der sich aus der Globalisierung oder der ökonomischen Strukturierung pädagogischer Dienstleistungen ergeben muss, sondern gerade in diesem Berufsfeld eine politisch gestaltete und gestaltbare Entwicklung, auf die die Profession bisher nicht adäquat reagiert hat. Sie hat damit auch eine normative und eine berufs- und standespolitische Seite.

Die Prekarisierung geht dabei mit einer eigentlich erfreulichen Entwicklung einher: der Erweiterung pädagogischer, sozialarbeiterischer Angebote über die klassische Schule oder das klassische Jugendamt hinaus . Einen materialreichen Überblick über den gewachsenen Dienstleistungssektor mit Vorschlägen zu verbesserten Rahmenbedingungen gibt die Broschüre: Wandel gestalten- Wirtschaft und Arbeit im Umbruch (ver.di Bundesvorstand August 2011). Dabei treten dann pädagogische und soziale Dienstleister aber nicht nur in der öffentlichen oder gar verbeamteten Festanstellung auf, sondern zunehmend auch in der Anstellung bei beauftragten Trägern oder als Selbstständige (Honorarkräfte). Auf die Festangestellten in Schulen, Behörden oder bei großen sozialen Verbänden konzentrierte sich aber die gewerkschaftliche und verbandliche Vertretung zunächst, - falls sich die sehr zersplitterte Berufsgruppe überhaupt organisiert hat. Die Vertretung der außerschulischen Bildung und sozialen Arbeit teilen sich mindestens zwei Gewerkschaften, GEW und ver.di, als Teilbereiche auf. Bei der Sozialen Arbeit kommt der Berufsverband DBSH mit seiner gewerkschaftlichen Funktion hinzu, außerdem existieren noch kleinere Berufs- und Fachverbände. Und hinzu kommt, dass viele berufliche Aktivitäten bei kirchlichen Institutionen angelagert sind, die eigenes Arbeitsrecht haben. (Zu der zersplitterten Arbeitgeber- und Tariflandschaft: Kühnlein/Stefaniak/Wohlfahrt 2011; Wohlfahrt 2012 S. 134 f.)

Mit der Erweiterung der Angebote und den vielfältigeren Organisationsformen fand allerdings gleichzeitig eine Deregulierung und eine ordnungspolitische Kehrtwende des Staates statt, der als öffentlicher Auftraggeber das Feld maßgeblich gestaltet. Das hat die Berufsgruppe unvorbereitet getroffen und ihr Arbeitsfeld zum Experimentierfeld primitivster Wettbewerbsideologie gemacht (ein früher Überblick bei Kühnlein/Wohlfahrt 2006. Vergl.

auch Schweitzer 2006 und vor allem Seithe 2012) . Dass die ganze Sache auch noch einen Genderaspekt hat - in den Berufsfeldern finden sich häufig Frauen, was dazu führt, dass individuell und strukturell ein Zuverdienermodell prägend einwirkt (Spindler 2010 ; Bahl/Staab 2010, S. 75; Gottschall 2008) -, kann hier nicht weiter vertieft werden. Nach wie vor darauf vertrauend, durch den Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes sozusagen als Leitwährung geschützt zu sein, finden sich die neuen, ausgegliederten Anstellungsträger nicht nur tarifungebunden, sondern auch einem Ausschreibungs- und Vergabeverfahren ausgesetzt, in dem der Hauptabnehmer ihrer Leistungen gnadenlos den Preis der meist akademischen Dienstleistungen gedrückt hat. Der Staat hat hier, wie die Wirtschaftswissenschaften durchaus erfassen, ein sog. Monopson. Das ist auf der Nachfrageseite das Gegenstück zum Monopol auf der Anbieterseite. So wie bei einem Monopol ordnungspolitische Regulierung notwendig ist, um Machtmissbrauch zu vermeiden, wäre dies hier auch notwendig, wurde aber von der Politik unterlassen: Der Gärtner hat sich sozusagen zum Bock gemacht und behauptet einfach nur, das sei marktwirtschaftlicher Wettbewerb.

Während nun aber im Wettbewerb besonders übel beleumundete Teilnehmer, wie z.B. die Leiharbeit oder manche Discounter, sich inzwischen genötigt sehen, ihren Ruf zu verbessern und sich tendenziell der Equal pay- Regel anschließen oder Tarifverträge geradezu fordern, gilt der staatliche Arbeitgeber- und davon abgeleitet eben auch der staatliche Auftraggeber immer noch als Hüter von fairen Arbeitsbedingungen. Das stimmt aber nicht mehr. Er schafft bereits schlechtere Arbeitsbedingungen als in der Leiharbeit, stiftet zum systematischen Unterlaufen arbeitsrechtlichen Schutzes an , ohne jedoch auf solch geschlossenen, organisierten Widerstand und öffentliche Kritik zu treffen wie die Leiharbeit. Das lässt sich durch eine Gewerkschaft alleine oder einen Spartentarifvertrag, etwa für berufliche Weiterbildung, überhaupt nicht eindämmen, da ist Zusammenarbeit über die Einsatzfelder hinweg gefordert. Hinzu kommt, dass staatliche Behörden schon selbst systematisch mit Mitarbeitern zweiter Klasse arbeiten: selbst nur noch befristet anstellen oder direkt Aufträge an unterbezahlte Selbstständige vergeben.

Es gibt eigentlich in der letzten Zeit keine größere politische Bildungsinitiative, die nicht augenzwinkernd auf prekäre Beschäftigungsformen setzt. Sie sind notorisch unterfinanziert, wie etwa das Beispiel Ganztagschule zeigt: statt reguläre Kräfte dauerhaft anzustellen, wird mit prekären Verhältnissen gearbeitet, Minijobs, und eben Selbstständigen und Befristungen. In den schlimmsten Beispielen sind gar keine Gelder eingeplant und man kalkuliert mit Ehrenamtlichen und Ein- Euro- Jobbern. (Privatisierungsreport, 2011 S.19 f., 27.f. 29 f. ,37 f.). Selbst der im Schwerpunkt nur an pädagogischen Fragen interessierte Ganztagschulverband kann die in den Bundesländern auch noch unterschiedlichen Deregulierungspraktiken nicht leugnen. (Wurzbacher 2011). Und das alles existiert neben den nach wie vor regulär Beschäftigten in einer Schule.

## **2 Anforderungen an Forschung und Ausbildung**

Das birgt die Gefahr, dass das Problem gerade auch in der empirischen Bestandsaufnahme in Durchschnittswerten untergeht, denn es stehen in der Gesamtbetrachtung immer reguläre Verhältnisse neben den prekären, weshalb auch Lohnstatistiken mit Vorsicht zu genießen sind (vgl. Projekt Lohnspiegel 2012), zumal sie die Selbstständigen nicht erfassen.

Forschung muss sich, um das Problem für die Berufe trennscharf zu beleuchten, auf die verbindenden Glieder des Problems konzentrieren:

- Pädagogische, soziale und pädagogisch orientierte betreuende Arbeit (also z.B. nicht Pflege, aber Soziale Arbeit in der Pflege, nicht Schulkantine, aber Kochkurs in der schulischen Nachmittagsbetreuung)
- ein staatlicher Auftraggeber, entweder als direkter Anstellungsträger, aber nicht im regulärem Vollzeit- oder Teilzeitverhältnis, oder als Auftraggeber für Selbstständige, oder
- ein staatlicher Auftraggeber, der ebenfalls zur Erfüllung einer gesetzlich vorgegebenen Aufgabe (Schule ,Weiterbildung, Jugendhilfe) Dritte einschaltet, die als Anstellungsträger fungieren oder mit den staatlichen Mitteln ihrerseits Selbstständige beauftragen.

Wie schwierig ein solcher Forschungsansatz sein kann, skizzieren schon Bahl und Staab, die allgemein das Problem der unklaren und variablen Tätigkeitsprofile und Zertifikate in Dienstleistungsbereichen beobachten, ohne allerdings den pädagogischen Bereich und den speziellen staatlichen Akteur ins Auge zu nehmen. (Bahl/Staab 2010, S.77 f.) .Gerade die mit der Erweiterung verschwommener werdenden Tätigkeitsprofile machen dem Feld zu schaffen. Während in der Pflege und der Sozialen Arbeit bisher schon die Überschneidung mit und die Ersetzung durch familiäre, ehrenamtliche und geförderte Tätigkeit bekannt ist, entwickelt sich das Arbeitsfeld Schule inzwischen auch immer mehr in diese Richtung (Vgl. Privatisierungsreport, S. 10, 13 f., 29 f.,41 f) Mitbetroffen ist die Soziale Arbeit auch von parallelen Entwicklungen in der Kranken- und Pflegeversicherung. Starke Überschneidungen ergeben sich wegen des staatlichen Auftraggebers zur Forschung zum dritten Sektor (Dathe /Hohendanner/ Priller, 2009), die aber umfassender die sozialen und nicht vollständig die pädagogischen Dienstleistungen erfasst und sich noch spezifischer mit dem Einsatz von geförderter Beschäftigung (Ein- Euro- Jobs ,Bürgerarbeit und weitere Programme, dazu Dathe 2011) auseinandersetzen muss, was hier ebenfalls nicht weiter verfolgt wird.

Was die Ausbildung von Pädagogen und Sozialarbeitern an der Hochschule angeht, rächt es sich, allenfalls die betriebswirtschaftliche oder die empirische Seite der Berufsausübung in die Ausbildung aufzunehmen, aber nicht die arbeitsrechtliche, ordnungspolitische, normative Seite. Und selbst hier reicht nicht alleine die Fachvertretung im Arbeitsrecht, sondern sie muss die qualitative Sicherung der pädagogischen Dienstleistung zum Gegenstand haben und nicht auf Drittmittelfinanzierung angewiesen sein, wie etwa das ausgesprochen drittmittelstarke Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht (ZAAR) an der Uni München, das mit immer wieder neuen Tipps aufwartet, wie die „Last der Stammarbeitsverhältnisse“ durch Leiharbeit und Werkverträge gemildert werden kann. Doch ganz ohne Juristen geht es nicht. In der Sozialen Arbeit gibt es schon zu wenige Fachbereiche, die sich hier Mitarbeiter leisten, im weiteren pädagogischen Bereich gibt es überhaupt keine. Das rächt sich an den Absolventen, die unvorbereitet mit fragwürdigen Praktiken konfrontiert werden oder in Leitungsfunktionen unbekümmert mit fragwürdigen Beschäftigungsformen hantieren.

Es fehlen Juristen, Verwaltungswissenschaftler und Ökonomen als Hauptamtler, die diese Entwicklungen nicht gottgegeben hinnehmen oder gar vorantreiben, sondern kritisch untersuchen und gestaltend Alternativen entwickeln. Und es ist eine Aufgabe der Hochschule, das in Zusammenarbeit mit Fachverbänden, Arbeitgebern und Gewerkschaften zu ihrem Thema in Forschung und Lehre zu machen, wenn sie junge Menschen in diese Berufe entlässt. (so auch Kerig 2007 S. 40,41.) Die bisherige Arbeitsteilung, den Gewerkschaften und Fachverbänden den unübersichtlichen Kampf in den kommunal und länderspezifisch organisierten Arbeitsmärkten zu überlassen, und ansonsten auf individuelle Bewältigungsstrategien der Absolventen zu vertrauen (Eichinger 2009) und sich an der

Hochschule nur auf inhaltliche Themen, Organisation von Projekten und Evaluierung zu konzentrieren, sollte aufgegeben werden.  
Die Schwerpunkte der Entwicklung sollen hier verdeutlicht werden.

### **3.) Die Wirkung öffentlicher Ausschreibungen und Vergabeverfahren**

Besonders in der Weiterbildung und der Arbeitsförderung haben die Vergabepraktiken u.a. den Erfolg, dass die Arbeitsbedingungen der Dienstleister schon so sind wie in einem drittklassigen Hinterhofbetrieb. Das Schwarzbuch Weiterbildung gibt hier einen ersten Einblick (vgl. Schwarzbuch Weiterbildung 2010).

Und der Geschäftsführer eines langjährigen Trägers beruflicher Weiterbildung hat es ganz konkret vorgerechnet: während 2003 die staatlichen Leistungen noch eine Entlohnung des akademischen Personals in der Bandbreite von 2500 Euro bis 2800 Euro brutto zuließen, mussten bis 2005 die kalkulierten Bruttogehälter auf etwa 1540 Euro gesenkt werden- sonst hatte man überhaupt kein Chance im Vergabeverfahren mehr und hätte alle Mitarbeiter entlassen müssen. Die härtesten Konkurrenten in diesem reinen Preiswettbewerb kalkulierten bereits mit 1000 Euro pro Monat für Weiterbildungskräfte (alles aus dem Beitrag von Kerig 2007, S.32,33. Ein weiteres Beispiel auch in: Schwarzbuch Weiterbildung 2010, S. 17- 20. Völpel 2011 berichtet von nur noch 1200 bis 1500 Euro Bruttoverdiensten), die sie bei Abgabe des Angebots im Regelfall noch nicht unter Vertrag hatten, sondern nach dem Zuschlag aus den entlassenen Kräften der unterlegenen Mitbewerber rekrutierten, die sich als Arbeitslose diesen Bedingungen unter staatlichem Druck auch noch unterwerfen mussten. Diese Vorgänge sind bekannt, aber keiner, am wenigsten die Politik will das ändern. Im Gegenteil, etwa bei den angeblich so wichtigen Integrationskursen für Migranten läuft es ähnlich ab ( Schwarzbuch 2, 2012, dazu Wurzbacher 2012). Dort stellt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge pro Teilnehmer und Unterrichtsstunde schlicht nur 2.35 Euro bereit und wundert sich dann ,dass häufig nur ca. 15 Euro pro Stunde an die oft freiberuflichen Lehrkräfte gezahlt werden (Zur Faktenlage vergl. BT Drucksache 17/1536 S. 6 f.; Bebenburg 2011) . Die Branche hofft immer noch, dass sie durch einen allgemeinen Mindestlohn von 12.60 Euro pro Stunde für Akademiker in dem (Pseudo-) Wettbewerb, den eine Sozialleistungsbehörde bei ihr inszeniert, ein bisschen vor sich selbst geschützt wird. Dieser Stundenlohn entspricht pro Monat bei 39 Wochenstunden 2129,40 Euro brutto; was das Studium nicht richtig lohnend macht. Die AWO fordert inzwischen mit Presseerklärung vom 6.3.2012 einen allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrag Sozialwesen, um diesen Wettbewerb über Niedriglöhne einzudämmen ( Vgl. auch Wohlfahrt 2012 ), dem sie sich lange selbst kritiklos unterworfen hat. (Wurzbacher 2007)

Selbst der Leiter der Behörde, der Manager Frank Jürgen Weise, der eigentlich keine besondere Verbundenheit zum Sozialstaat oder zur Gemeinwohlorientierung öffentlicher Aufgaben erkennen lässt und jedes Ansinnen der Politik effizient ausführt, hat auf der ConSozial 2005 wörtlich ausgeführt: „Das System der Ausschreibungen ist für mich überhaupt nicht geeignet um Dienstleistungsbeziehungen aufzuarbeiten [...] Wo sind bitte die Juristen, die uns das System einer europäischen Ausschreibung so gestaltet haben, dass eine Dienstleistung , die eigentlich auf Vertrauen beruht, also vielleicht über drei, vier Jahre laufen muss und erst dann abgerechnet werden kann- dass so etwas nicht möglich ist, sondern dass wir Dienstleistungen wie Bleistifte ausschreiben müssen. [...] Als Unternehmer habe ich mir folgende Fragen immer zum Maßstab gemacht: Kann ich denen vertrauen, haben sie Arbeitskräfte im Tarifvertrag von denen ich weiß, dass sie dabei bleiben ? Haben sie eine Entwicklungsabteilung und sind deshalb etwas teurer als andere. Nach dem Verfahren, das uns die Juristen vorgeben, geht das nicht.“ (zitiert nach Kerig 2007, S. 37)

Es scheint, als wirke ein seine eigenen Bedingungen automatisch zersetzendes System, das selbst von gutwilligen Akteuren nicht aufgehalten werden kann. Das stimmt aber nicht und es

sind nicht die Juristen, es ist die Politik und der Gesetzgeber, - vor allem der rot- grüne -, die das gesetzlich so geregelt haben und nicht korrigieren wollen, weder im nationalen noch im Europarecht , obwohl es möglich wäre und wie die Beispiele gerade der skandinavischen Länder zeigen, auch möglich ist.<sup>1</sup>

Die Zersplitterung des Feldes kann man zudem recht anschaulich an dem jahrelangen Kampf um einen Mindestlohn in der Weiterbildungsbranche verdeutlichen. Normalerweise werden in Deutschland bisher Mindestlöhne in Bereichen angewendet, die durch starken Druck ausländischer Niedriganbieter(Bauwirtschaft, Pflege) oder durch nichtakademische, einfache Dienstleistungen geprägt sind (Wäschereien, Gebäudereiniger, Entsorger ,Postzusteller). Bei der Weiterbildung handelt es sich aber um akademische Dienstleistungen, die einzig und allein durch die staatliche Auftragsvergabe innerhalb weniger Jahre in eine ausweglose Zwangssituation getrieben wurden. Zwar haben die Mitglieder des Bundesverbands der Träger beruflicher Bildung (BBB) inzwischen sowohl mit ver.di als auch mit der GEW einen für einen derartigen Mindestlohn notwendigen Tarifvertrag geschlossen (Diese und weitere aktuelle Informationen über [www.netzwerk-weiterbildung.de](http://www.netzwerk-weiterbildung.de)) . Der gilt für 11 000 Beschäftigte der Mitgliedsbetriebe. Je nachdem welche Weiterbildungsangebote in anderen Bereichen man mitzählt, sind in der Branche aber zwischen 28 000 und 150 000 Beschäftigte tätig, was dem Tarifvertrag kaum die für die Festlegung eines Mindestlohns erforderliche Geltung für mindestens 50 % der Branche verschafft und die Festlegung sehr lange verzögert hat. (Zur typisch unübersichtlichen Faktenlage, wie viele Beschäftigte überhaupt einzubeziehen sind vgl. BT Drucksache 17/2809; s. auch Völpel 2012)

Wer hier nicht verbindliche Personalstrukturen schafft, - eine Regulierung , die Einsatz und Quote von Fachpersonal mit regulärem Verdienst umfasst, zersetzt die Fachstandards, zerstört Kontinuität und demoralisiert die Fachkräfte. Die angemessene Bewertung von Fachleistungsstunden und – spezifisch für den pädagogischen Bereich - auch des Vor- und Nachbereitungsaufwands muss begründet und verbindlich geregelt werden. Zu fordern wäre zudem, dass der Staat, in allen Bereichen, in denen er gesetzlich vorgesehene Daueraufgaben erfüllt, wieder in eigener Regie eine gewisse Anzahl von Einrichtungen vorhält, in denen er mit festangestellten Beschäftigten wieder die volle arbeitsrechtliche Verantwortung für die Durchführung übernimmt und sich der Aufgaben nicht durch eine von immer weniger eigener Fachkompetenz geprägte Vergabe entzieht.

#### **4.) Zersetzung der Arbeitsbedingungen**

Die Prekarisierung wird konkret vorangetrieben durch arbeitsrechtliche Gestaltungsformen, in denen Arbeitgeberrisiko einseitig und unbezahlt, bzw. ohne entsprechendes Entgelt auf Fachkräfte übertragen wird.

**4.1** Zwar gehören dauerhafte Teilzeitverhältnisse im Prinzip nicht zu diesen Fällen; in bestimmten Ausformungen allerdings schon. Wenn z.B. die pädagogisch spezifische Vor- und Nachbereitungszeit einfach der Freizeit überantwortet wird und nur die reinen Unterrichtsstunden entgolten werden, dann kann das faktisch bis zu einer Halbierung des

---

<sup>1</sup> Die skandinavischen Länder zeichnen sich dadurch aus, dass viel mehr Dienstleistungen durch regulär Beschäftigte im öffentlichen Dienst erbracht werden, was die Arbeitsbedingungen stabilisiert, aber natürlich den staatlichen Beschäftigungsanteil erheblich höher werden lässt als in Deutschland und höhere öffentliche Einnahmen voraussetzt. Eine Verfechterin dieser Strategie ist etwa Cornelia Heintze : Der aufhaltbare Abstieg in die polarisierte Ungleichheitsgesellschaft - Deutschlands magersüchtiger Staat und die skandinavische Alternative 2008 ( Online Fassung); diess: Staatliche Infrastruktur für professionelle soziale Dienstleistungen: ein deutsch-skandinavischer Vergleich, in: Zinn Karl Georg u.a., Das nordische Modell – eine Alternative ?, Supplement der Zeitschrift Sozialismus 5/2009 Hamburg VSA 2009

Lohns für den gesamten Arbeitsaufwand führen. Das gilt auch, wenn Aufträge auf Minijobs statt sozialversicherungspflichtige Teilzeit gesplittet werden. Stärker missbräuchlich ist, die erzwungene, aber absehbar regelmäßig überschrittene Teilzeit- statt Vollzeitanstellung, die sog. „Plus x-Verträge“, die sowohl von der Berliner Treberhilfe als auch der Berliner Behinderten -Assistenz bekannt wurden (Balcerowiak 2011). Das ist eine Vertragsgestaltung, um das Risiko des unterschiedlichen Arbeitsanfalls auf die Arbeitnehmer zu übertragen, die damit trotz ständiger Vollzeitbereitschaft keine verlässliche Entlohnung erreichen können. In Berlin arbeiteten sich an dem Problem zeitweilig mehrere Gewerkschaften und der DBSH ab. Die Erfahrungen wurden jedoch nicht zentral aufgearbeitet und Gegenstrategien wurden nicht entwickelt. Dabei kann man doch vermuten, dass diese Gestaltung in einer zentralen Schulung für Geschäftsführer solcher Einrichtungen entwickelt wurde. Und der staatliche Auftraggeber, - in diesem Fall war es der rot-rote Senat in Berlin-, wies jede Verantwortlichkeit für die Entwicklung von sich und bedauerte, die Vergütungssätze nicht erhöhen zu können.

4.2) Einschlägig für das Feld sind die stark ausgeweiteten Befristungen. Auch das ist keine Praxis aus Hinterhofbetrieben, sondern sie werden sozusagen als Vorbild auch für die Gesetzgebung in Universitäten gepflegt, weit über die notwendige Nachwuchsförderung hinaus. Ihnen folgen die Bundesagentur für Arbeit und die Justizverwaltung NRW. (vgl. Spindler, 2011) mit exzessiven, inzwischen nur teilweise gerichtlich beanstandeten Befristungspraktiken. Selbst die Hälfte der 7.800 hauptamtlichen Mitarbeiter an Volkshochschulen arbeitete 2009 befristet (aus: Erziehung und Wissenschaft 9/2011 S. 11). Es geht hier darum, den Arbeitnehmer in seinem Grundrecht Art.12 vor unkontrollierbarer Befristung zu schützen. Arbeitnehmer können keine Lebensplanung entwickeln, befinden sich praktisch in ständiger Probezeit und können häufig auch nur niedrigere Löhne aushandeln. Befristete Verträge liegen im Regelfall nur im Interesse des Arbeitgebers, befreien vom Beschäftigungsrisiko und hebeln den Kündigungsschutz aus. Trotzdem gibt es in § 14 TzBfG eine Reihe erlaubter Gründe für die Befristung und das wird im Feld übermäßig ausgenutzt. Besonders übermäßig – auch im Vergleich zur Privatwirtschaft ,ohne Leiharbeit - waren schon 2009 bei öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen und bei sozialen Dienstleistungen zwischen 63 und 72 % aller Neueinstellungen befristet. (Hohendanner 2010) Insgesamt werden 40 % aller befristeten Verträge in den sog. sozialen Dienstleistungen geschlossen , was zu dem Befund veranlasst: „Der Staat spielt demnach direkt als Arbeitgeber sowie indirekt in seiner Funktion als Geldgeber und Auftraggeber öffentlicher Dienstleistungen eine wichtige Rolle in der Verbreitung befristeter Verträge.“ (Hohendanner 2011). Eine Befragung bei Sozialarbeiter/innen in Berlin ergab noch höhere Werte: 82,2 % aller Neueinstellungen bei Freien Trägern und 60,5 % bei öffentlichen Trägern, werden nach Angaben der Befragten „in der Regel“ befristet eingestellt,(Karges 2011 S. 13)

Wenn Verwaltungen selbst nur befristet einstellen, können sie sich maximal 2 Jahre auf die Befristung ohne Sachgrund berufen. Gerade Schulverwaltungen experimentieren bei jungen Lehrern ohne Hemmungen damit, was etwa im Jahr 2008 besonders auffiel , als sich bundesweit 5.200 Vertretungslehrer in den Sommerferien arbeitslos melden mussten, weil die Befristungen jeweils mit Ferienbeginn endeten, wobei wegen der Anwartschaftszeiten nur wiederholt befristet Angestellte überhaupt berechtigt waren. Das kostete die Arbeitsverwaltung 15 Millionen Euro (Teure Saisonarbeiter bei: [www.sueddeutsche.de/karriere](http://www.sueddeutsche.de/karriere) vom 11.12.2008) und leider hat das Bundesarbeitsgericht (BAG Urteil v. 19.12.2007 – 5 AZR 260/07) diese fragwürdige Praxis gebilligt, die später zwar etwas zurückgefahren wurde, aber nicht abgeschafft ist. (Ein Beispiel bei: Schmoll 2012, und für die Ganztagschule, Privatisierungsreport, S. 21).

Neben den Befristungen ohne Sachgrund sind es aber auch die bisher anerkannten Sachgründe, die das Problem verschärfen, weil sie jahrelange Kettenverträge für Mitarbeiter zulassen (dazu besonders Spindler 2011). Befristungen aus anerkannten Sachgründen sind häufig die Vertretungen wegen Elternzeit und Krankheit. In öffentlichen Einrichtungen wird häufig auch mit dem Sachgrund der begrenzten Haushaltsmittel gearbeitet. Die Rechtsprechung lässt hier allerdings nur Befristungen zu, wenn eine nachweisbar vorübergehende Aufgabe erledigt wird, was inflationäre Projekte ohne Anschlussperspektive begünstigt. Aber alleine die Ungewissheit über zukünftigen Beschäftigungsbedarf erlaubt es keinem öffentlichen Arbeitgeber nur befristet einzustellen, auch nicht der zuletzt wegen 5000 Befristungen verurteilten Bundesagentur für Arbeit (BAG Urteil v. 17.3.2010- 7 AZR 843/08).

Besonders tückisch ist der ungeschriebene, aber anerkannte Sachgrund: Finanzierung durch öffentliche Zuwendung, was wieder den Bogen zu den Vergabepraktiken schlägt. Der trifft besonders bei beauftragten Dritten zu, z.B. Vereinen für Schülerhilfen und eben wieder in der Weiterbildung und in der Familien – und Jugendhilfe. Darauf dürfte dann zurückzuführen sein, dass auch im 5. Jahr der Anstellung noch fast 40 % der Sozialarbeiter bei freien Trägern befristet angestellt sind (bei öffentlichen Trägern immerhin auch noch 23,5 %, was auf die anderen Sachgründe zurückzuführen ist. Karges 2011, S. 16). Sozialpolitisch wird das kaum diskutiert und die Rechtsprechung ist bisher widersprüchlich. Einerseits waren nach einem Urteil des BAG (vom 22.3.2000 –7 AZR 758/98) die jährliche Befristungen von Schulhelferinnen unwirksam, weil die finanzielle Abhängigkeit des Vereins von Haushaltsmitteln des Landes nicht als Sachgrund gelten kann. Dies gilt nur, wenn die Beschäftigung von vornherein nur für ein begrenztes Projekt geplant ist, nicht aber wenn die Maßnahme Teil einer Daueraufgabe des staatlichen Auftraggebers darstellt. Die Ungewissheit des Trägers, ob er einen Anschlussvertrag des Auftraggebers erhält, darf nicht auf die Arbeitnehmer abgewälzt werden. Wären die Schulhelfer/innen direkt beim Land angestellt, könnten sie auch nicht wirksam befristet werden.

Allerdings kommt es auf die Prognose am Anfang an. Dazu eine weitere Entscheidung des BAG (Urteil vom 11.2.2004 - 7 AZR 362/03). Wenn, wie bei einem Auftrag der Bundesagentur für Arbeit an eine Volkshochschule zur Durchführung von eigentlich dauerhaft anzubietenden Bildungsmaßnahmen, regelmäßig mehrwöchige Unterbrechungen zwischen den Aufträgen liegen, dann ist dies als Sachgrund für eine Befristung wegen vorübergehenden Mehrbedarfs anzuerkennen. Die Unterbrechungen waren schließlich schon bei Beginn vorauszusehen.

Also existiert doch kein echter Arbeitnehmerschutz- trotz Daueraufgabe! Doch, selbst wenn man die Grundüberlegung durchhält, dass Daueraufgaben auch in Dauerarbeitsverhältnissen zu leisten sind, überwälzt die öffentliche Hand durch die jährliche Vergabe oder durch die oben beschriebenen Auftragsunterbrechungen das Risiko der Daueranstellung auf von ihr vollkommen abhängige Arbeitgeber, die meist keine Möglichkeit haben, ihrerseits das finanzielle Risiko abzufangen, weil eben kein Markt, sondern ein Monopson besteht (.s.o.). Das kann also nicht die Lösung sein und entlässt nur den staatlichen Auftraggeber billig aus seiner gesetzlichen Verpflichtung.

**4.3)** Zu dem Komplex gehört auch die unterbezahlte und verdeckt abhängige Selbstständigkeit, die Honorartätigkeiten, wieder an Universitäten, in der Jugendhilfe, in der offenen Ganztagschule etc., besonders notorisch aber an den Volkshochschulen (ein eindrucksvoller Bericht bei Schmidt 2006). Nicht die Selbstständigkeit an sich ist das Problem, aber diese Selbstständigen benötigen Honorarordnungen, die verbindlich sind, wie das bei Medizinern, Anwälten, Steuerberatern auch existiert. Gewerkschaften können hier nur bedingt unterstützen, weil sie keine potentiellen Arbeitgeber vertreten. Ohne Berufsverbände



läuft hier nichts. Der DBSH hat deshalb 2008 ein Institut für Selbstständige in der Sozialen Arbeit gegründet. Ein Problem liegt in der Höhe des Honorars: anders als viele nicht ausgebildete Absolventen vermuten, kann man sich dabei nicht am vorgestellten Bruttolohn orientieren (oder gar am Nettolohn), sondern muss das volle Arbeitgeberberrisiko finanzieren: Vorsorge für Krankheit, Alter und Auftragsschwankungen, Freistellung bei Krankheit und Urlaub und noch die Vor- und Nachbereitungszeit. Das heißt, das Honorar muss mehr als das Doppelte eines vorgestellten Bruttostundenlohns umfassen und wer von seiner Tätigkeit dauerhaft existieren will, der kann nicht unter 45 Euro pro Stunde arbeiten, wie der DBSH 2009 in einer detaillierten Stundensatzberechnung dargelegt hat ( [www.dbsb-bund.de/Berechnungsmodell.pdf](http://www.dbsb-bund.de/Berechnungsmodell.pdf) und AFET Arbeitshilfe 2012). Das zweite Problem ist der Einsatz von nur scheinbar Selbstständigen für abhängige, weisungsgebundene Tätigkeit. Das führt zu Ansprüchen auf Daueranstellung (wie in der sozialpädagogischen Familienhilfe 1998 beim BAG erstritten) und zu Nachforderungen und Verfahren bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge. Das trifft die Bundestagsverwaltung genauso wie jetzt die niedersächsischen Ganztagschulen wegen ihrer Hilfskräfte (Privatisierungsreport, S. 19 und ein erster Fall aus NRW: Düsseldorf: Rechtsstreit um Ganztage, RP Online 19.7.2012)

**4.4** Noch im begrenzten Umfang, aber durchaus erkennbar, wird bereits Leiharbeit mit schlechtesten Arbeitsbedingungen auch im pädagogischen Bereich eingesetzt. Hier fehlt es besonders an einem systematischen Überblick und man ist auf einzelne lokale Untersuchungen und Berichte angewiesen. In die Sozialarbeit schwappt dabei die Entwicklung aus dem Pflegebereich herüber, in dem bereits stark mit z.T. hauseigenen Leiharbeitsfirmen gearbeitet wird. Ein Beispiel für diese Entwicklung gibt etwa die AWO Westliches Westfalen, die hier durch besonders große Firmen bundesweit auffiel ( Zankapfel Zeitarbeit, in: Wirtschaftswoche Nr. 47 ( 16.11.2009), S. 52; H.Schumacher: Leiharbeit im OP-Saal, Wirtschaftswoche vom 24.6.2010 ). Auch die Universitätsklinik Essen betrieb fünf Jahre lang eine hauseigene Leiharbeitsfirma, die neben nichtärztlichen Kräften auch die Krankenhaussozialarbeit zu niedrigsten Löhnen beschäftigte. Erst massiver gewerkschaftlicher und politischer Widerstand und nicht etwa universitätsinterner Widerstand aus dem (mit-)betroffenen pädagogischen Fachbereich führte 2010 dazu, dass diese Praxis aufgegeben wurde. ( Szymaniak 2010) In der Behindertenarbeit sind Verleihpraktiken der Lebenshilfe ( Amendt 2011) und der Caritas in Niedersachsen bekannt geworden ( Breiholz 2011), wobei die Caritas die Praxis nach öffentlicher Kritik wieder aufgegeben hat.( Nodes o.J.) Die Erweiterung vom zunächst nur geplanten Einsatz für Pflegekräfte auf den Schwerpunkt Sozialarbeit bei der caritaseigenen Firma „pro cura Service GmbH“ in Berlin wurde vom DBSH dokumentiert (Nodes 2010), der auch einen ersten Überblick über die Verleihtätigkeit anderer Wohlfahrtsverbände erstellt hat. ( Nodes o.J.) Eine umfangreiche Untersuchung über die Nutzung von Leiharbeit in der Diakonie wurde gerade veröffentlicht ( Dahme u.a.2012).

Weiter geht es im pädagogischen Bereich im engeren Sinne. In Bochum existiert ein Dozentenpool mit über 300 pädagogischen Mitarbeitern, der an Bildungseinrichtungen u.a. auch Berufsschulen ausleiht<sup>2</sup> Ähnliches scheint in etwas kleinerem Umfang die Extra- Personalservice GmbH in Hamburg zu betreiben ( Amendt 2011). Vor allem an hessischen Schulen werden bereits in größerem Umfang Pädagogen als Leiharbeiter eingesetzt. (Amendt 2011 und Privatisierungsreport, S. 27;), wobei sich auch die Frankfurter Goethe Universität

---

<sup>2</sup> Diesen Hinweis verdanke ich einer kleinen qualitativen Untersuchung von Hohmann/Strzelcyk: Arbeitnehmerüberlassung- Chancen oder soziales Risiko? Arbeitnehmerüberlassung am Beispiel eines Sozialpädagogen, Hausarbeit im Masterstudiengang Soziale Arbeit, Essen 2011. Derartige Arbeiten sind übrigens nur nach einer berufsspezifisch ausgerichteten, intensiveren Beschäftigung mit arbeitsrechtlicher Thematik zu erwarten.



mit ihrer Tochterfirma CampuService GmbH als Verleihfirma betätigt. Noch kein klarer Überblick besteht, ob und wie umfangreich im Kita - Bereich Leiharbeit praktiziert oder geplant wird.

Fazit:

Die Lage ist beunruhigend unübersichtlich und in den untersuchten Bereichen treffen alle Strategien der Deregulierung ungebremst aufeinander. Das Problem wird zwar von vielen Akteuren inzwischen erkannt und es fehlt selbst auf Arbeitgeberseite nicht an Bekundung von gutem Willen. Aber die Lösung ist nach jahrelangem Wildwuchs und wegen der kleinteiligen Arbeitgeberstruktur nicht einfach. Erkennbar ist die gewerkschaftliche Strategie, die Arbeitgeber zu einheitlichen Tarifregelungen zusammenzuzwingen und besonders die zerklüftete Arbeitgeberlandschaft bei den kirchlichen Verbänden auch unter Verweis auf ethische Grundprinzipien zu einem einheitlichen Vorgehen zu drängen. Nicht nur branchenspezifische Tarife, sondern selbst Mindestlöhne werden dadurch, wie sich in der Pflege gezeigt hat, jahrelang ausgebremst.

Jedoch, bei aller berechtigten Kritik an den Verbänden darf nicht übersehen werden, dass sie dies nicht aus eigenem Antrieb entwickelt haben, sondern sich einer vom Gesetzgeber und den behördlichen Auftraggebern strategisch entwickelten Wettbewerbsdynamik untergeordnet haben und sich dabei mangels Erfahrung z.T. noch ungeschickter verhaltenen als manches Wirtschaftsunternehmen und sogar ihren Markenkern gefährdet haben. Dies alles geschah nur, weil die Auftraggeber ja tatsächlich schon mit Dumpingkonkurrenz drohen konnten. Diese einseitig inszenierte Wettbewerbssimulation bei staatlich verantworteten Daueraufgaben muss deshalb zumindest durch einen Ordnungsrahmen, der für den gesamten Vergabe- und Auftragsbereich wirkt, ergänzt werden. Hilfreich für diese Entwicklung wäre nach meiner Meinung, wenn die öffentlichen Auftraggeber, - das sind Bildungs- Jugend- und Sozialbehörden und zwar nicht nur Kommunen, Länder, Arbeitsagenturen und Jobcenter, sondern auch Kranken- und Pflegekassen, - in eigener Regie eine gewisse Quote von Einrichtungen vorhalten müssten, in denen sie mit festangestellten Beschäftigten wieder die volle arbeitsrechtliche Verantwortung für die Durchführung übernehmen müssten.

### **Fundstellen:**

AFET 2012: Bundesverband für Erziehungshilfe, AFET Arbeitshilfe Nr. 1/2012 AFET Modell der Fachleistungsstunden für ambulante Erziehungshilfe [www.afet-ev.de](http://www.afet-ev.de)

Amendt J.(2011) Lehrkraft zu verleihen in: Erziehung und Wissenschaft Heft 2 S. 26-27

Bahl.F / Staab P. (2010): Das Dienstleistungsproletariat. Mittelweg 36 ,Heft 6, S. 66 - 93

Balcerowiak R. (2011) Billig und rechtlos. junge Welt 9.6.2011 S. 5 und: Neues Prekariat junge Welt 17.6.2011 S. 9

Bebenburg P. (2011)Integration zum Niedriglohn, Frankfurter Rundschau online vom 16.7.2011

Breiholz J. (2011) Die starken Frauen von Altenoythe in: Mitbestimmung Heft 1-2 ( Schwerpunkttheft zur Leiharbeit) S.23-25

Bundestags- Drucksache 17/1536 v. 30.4.2010 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Andauernde unzureichende Bezahlung der Lehrkräfte in Integrationskursen

Bundestags- Drucksache 17/2809 v. 28.8.2010 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE : Mindestlohn und Mindeststandards in der Weiterbildung

Dahme H.-J./Kühnlein G./Stefaniak A./Wohlfahrt N. (2012) Leiharbeit und Ausgliederung in diakonischen Sozialunternehmen: Der „Dritte Weg“ zwischen normativem Anspruch und sozialwirtschaftlicher Realität. Abschlussbericht. Hans Böckler Stiftung Mai 2012

Dathe D./ Hohendanner C./Priller E.(2009): Wenig Licht , viel Schatten- der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld , Wissenschaftszentrum Berlin, WZBrief Arbeit vom 3.10. 2009

Dathe D.(2011): Der dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld in: in: Stolz Willig/ Christoforides (Hrsg) Hauptsache billig ? Prekarisierung der Arbeit in sozialen Berufen, Westfälisches Dampfboot, Münster S. 45- 66

Eichinger U. (2009): Die Restrukturierung der Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit aus der Beschäftigtenperspektive, Neue Praxis Heft 9, S. 117- 128

Gottschall K. (2008): Trotz Abschluss arm? Mangelnde Bildungsrenditen als Armutsrisiko. Vortragstext , Fachtagung der Bremischen Zentralstelle ZGF: Programmierte Frauenarmut? Armutsrisiken von Frauen im Lebensverlauf vom 17.6. 2008

Hohendanner C.(2010) Unsichere Zeiten, unsichere Verträge, IAB Kurzbericht 14/2010

Hohendanner C. (2011), Aktuelle Zahlen zur Befristung von Arbeitsverträgen in Deutschland, Soziale Ordnung , 5. Ausgabe , S.16

Karges R.(2011): Ergebnisse einer Online-Befragung zur Beschäftigungssituation von Sozialarbeitenden. Vortrag bei der Berliner Arbeitstagung „aufstehen, widersprechen, einmischen“ Kritische Soziale Arbeit 17.-18. 6. 2011, PDF Dokument online.

Kühnlein G./ Wohlfahrt N.(2006) Soziale Träger auf Niedriglohnkurs? Zur aktuellen Entwicklung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Sozialsektor, WSI Mitteilungen Heft 7 S. 389-395

Kühnlein G./ Stefaniak A./ Wohlfahrt N.(2011): Wettbewerb in der Sozialwirtschaft -Auswirkung auf die tarifliche Entwicklung, in: Stolz Willig/ Christoforides (Hrsg) Hauptsache billig ? Prekarisierung der Arbeit in sozialen Berufen, Westfälisches Dampfboot, Münster S. 144- 162

Kerig G. (2007): Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse in der Sozialen Arbeit aus Sicht der Träger in: in Enggruber/Mergner (Hrsg.): Lohndumping und neue Beschäftigungsbedingungen in der Sozialen Arbeit, Frank & Timme Berlin S. 31 - 42

Nodes W. (2010) Berliner Caritas: Sozialarbeit ist „Zeitarbeit“ in: Forum Sozial, Newsletter, Ausgabe 4 /2010 S. 1-3

Nodes W. (o.J.) Wohlfahrtsverbände: Glaubwürdigkeit zu verleihen.  
<http://www.dbsh.de/redsys/soztop/userpages/verleihwohlfahrt.html> abgerufen am 30.7.2011

Privatisierungsreport - 12, Die Heilsbringer kommen- zur schleichenden Deprofessionalisierung im Schulbereich, GEW Hauptvorstand, Frankfurt 2011, [www.gew-shop.de](http://www.gew-shop.de)

Projekt Lohnspiegel, Was verdienen Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen? Arbeitspapier 06/2012 ,WSI in der Hans Böckler Stiftung, [www.lohnspiegel.de](http://www.lohnspiegel.de)

Schmidt B.(2006) Abwärts immer. Jungle World 20 v.7.5.2006

Schmoll H. (2012) Ohne echte Perspektive FAZ 1.3.2012 S.6

Schwarzbuch Beschäftigung in der Weiterbildung, GEW Hauptvorstand , Frankfurt 2010 [www.gew-shop.de](http://www.gew-shop.de)

Schwarzbuch 2 Arbeit in Integrationskursen, GEW Hauptvorstand , Frankfurt 2012 [www.gew-shop.de](http://www.gew-shop.de)

Schweitzer H.(2006) Sozialpleiten – nur Pech und Pannen, Sozialextra Heft 1, S. 8-13

Seithe M. (2012) Schwarzbuch Soziale Arbeit, 2.Aufl. Wiesbaden 2012

Spindler H.(2010) Programmierte Frauenarmut, Vortragstext zur Veranstaltung: „Aufschwung auch für Frauen ?“ am 18.11.2010 in Düsseldorf , Homepage, [www.uni-due.de/edit/spindler/](http://www.uni-due.de/edit/spindler/)

Spindler H. (2011) Verstoßen viele Befristungen in Deutschland gegen Europarecht ?- Folgen für die soziale Arbeit. in: Forum sozial Heft 2, S. 46- 49

Szymaniak P.(2010) Das Ende der Billiglöhne am Klinikum in Essen  
<http://www.derwesten.de/staedte/essen/Das-Ende-der-Billiglöhne-am-Klinikum-in-Essen-id3953492.html>

Völpel E. (2011) Mindestlohn für Weiterbildung.1.200 Euro brutto sind zu wenig , taz vom 4.7.2011;  
und: (2012): Mindestlohn für Arbeitslosen- Ausbilder.11,25 Euro für 28.000 Pädagogen, taz vom 9.4.2012

Wohlfahrt N. (2012) Tarifpolitik im Sozialsektor: einige ordnungspolitische Anmerkungen in: TuP Theorie und Praxis der Sozialarbeit, Heft 2, S. 132-139

Wurzbacher R. (2007): Lohnklau mit Ethik. junge Welt , 26.2.2007 S. 3

Wurzbacher R. (2011): Nichts Halbes und nichts Ganzes. junge Welt , 25.1.2011 S. 4

Wurzbacher R. (2012): Prekär von Staats wegen. junge Welt , 6.10.2012 S. 5