

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage Nr. 64

der Abgeordneten Sven Hornauf (BSW-Fraktion) und Reinhard Simon (BSW-Fraktion)

Drucksache 8/80

Aktuelle Bewältigung der Folgen des „Herrenberg“-Urteils

Namens der Landesregierung beantwortet die Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur die Kleine Anfrage wie folgt:

In Brandenburg werden aktuell die Auswirkungen des sog. „Herrenberg-Urteils“ deutlich sichtbar. Neben massiven Gebührensteigerungen in den kommunalen und privaten Einrichtungen der Musik- und Kunstschulen (MKS) für die Teilnehmerentgelte kommt es verstärkt zu Kündigungen von Unterrichts-, Ausbildungs- und Förderverträgen, verlieren Kinder und Jugendliche ihren bisherigen Zugang zu Musik- und Kunstangeboten in diesen Einrichtungen. Insbesondere kommunale Einrichtungen reduzieren deutlich die Anzahl ihrer - bisher freiberuflich tätigen - Lehrkräfte, indem nur ein Teil dieser bisher freien Dozenten festangestellt wird. Die Schüler der nicht mehr beschäftigten Dozenten erhöhen die Zahlen auf den Wartelisten der Einrichtungen, die zuletzt schon mehr als 4 000 Kinder und Jugendliche umfassten.

Im „Herrenberg-Urteil“ des Bundessozialgerichts (BSG) vom 28. Juni 2022, B 12 R 3/20 R, wurde eine Musikschullehrerin aus Baden-Württemberg, die auf Honorarbasis arbeitete, als abhängig Beschäftigte eingestuft. Das BSG hat ausgeführt, dass Lehrkräfte grundsätzlich abhängig beschäftigt sind, aber auch einer selbständigen Tätigkeit nachgehen können. Maßgebend für die Bewertung seien die in § 7 Abs. 1 S. 2 SGB IV genannten Anhaltspunkte der Weisungsgebundenheit und der Eingliederung der Lehrkraft, die bei dem Gesamtbild der Lehrkraft in einer MKS zu bejahen seien. Der Eingliederung in die Arbeitsorganisation (hier der MKS) komme überragende Bedeutung zu. Die Weisungsfreiheit wird restriktiv interpretiert, das notwendige Unternehmerrisiko betont und an Elementen wie eigenen Räumlichkeiten und Arbeitsmitteln festgemacht. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten soll auch dann keine Selbständigkeit vorliegen, wenn die Lehrkraft für mehrere Einrichtungen tätig wird.

Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung hatten mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vereinbart, die Anwendung der BSG-Entscheidung gegenüber den Einrichtungen und betroffenen Lehrkräften, u.a. bei Betriebsprüfungen, bis zum 15.10.2024 auszusetzen. Im BMAS-Treffen vom 08.10.2024 wurde nunmehr festgehalten, dass die Betriebsprüfungen ohne Ausnahme ab dem 16.10.2024 wieder aufgenommen werden. Ab diesem Zeitpunkt soll dabei so verfahren werden, dass Fälle bis zum 31.12.2022 nach den vor der Stichtagsregelung (01.07.2023) angewandten Kriterien zu den Lehrern, Lehrbeauftragten und Dozenten abgeschlossen werden, für Fälle ab dem 1. Januar 2023 ausschließlich nach den „Herrenberg-Kriterien“.

Eingegangen: tt.mm.jjjj / Ausgegeben: tt.mm.jjjj

Dieselbe grundsätzliche Problemlage weisen auch alle sonstigen Einrichtungen auf, die (bisher) selbständige Lehrkräfte, Dozenten, Lehrbeauftragte, Coaches, Trainer usw. beschäftigt haben. Zu den Betroffenen zählen neben den MKS auch die Universitäten, Hoch- und Fachhochschulen, Fach- und Volkshochschulen (VHS), die Einrichtungen zur Erwachsenenbildung und für Förder-, Bildungs- und Schulungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt, die Tanzschulen und Fitnessstudios, die Sprach- und Integrationskurse bzw. Sprachschulen.

Damit ist eine Beschäftigung von Honorarkräften faktisch ausgeschlossen und bedarf es einer grundlegenden Anpassung der bestehenden Verhältnisse. Solche Veränderungen benötigen Zeit, um sie in einem geordneten Verfahren durchführen zu können, welches nicht zur Kündigung bisheriger Verträge für die betroffenen Kinder und Jugendlichen (und damit zugleich zum Wegfall der Erwerbsmöglichkeit der Lehrkräfte) führen darf. Die „Arbeitsgruppe Musikschulen“, in der neben Verdi der Verband deutscher Musikschulen (VdM), der Bundesverband Freier Musikschulen (bdfm), der Deutsche Tonkünstler Verband (DTKV) und der deutsche Landkreistag vertreten sind, hat eine längere Karenzzeit gefordert, um ein solches „geordnetes Umwandlungsverfahren für Beschäftigungsverhältnisse und/oder von Organisationsmodellen“ zu ermöglichen. Die Übergangszeit soll bis zum 31.12.2026 laufen.

Wir fragen die Landesregierung:

1. Wie bewertet die Landesregierung die aktuelle Situation im Land Brandenburg zur Bewältigung der Folgen des „Herrenberg-Urteils“?

Zu Frage 1: In allen betroffenen Bildungsbereichen herrscht Verunsicherung darüber, unter welchen Voraussetzungen weiterhin freiberufliche Unterrichts- bzw. Lehrtätigkeit rechtssicher möglich ist. Eine fundierte Bewertung der Folgen des Herrenberg-Urteils ist bisher noch nicht möglich, da der für die Suche nach Lösungswegen auf Initiative des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Juni 2024 angestoßene Dialogprozess gemeinsam mit den betroffenen Fachverbänden und den Spitzen der Sozialversicherungsträger derzeit noch nicht abgeschlossen ist. Ein nächstes Fachgespräch zur Fortsetzung der Lösungssuche unter Begleitung von Facharbeitsgruppen für die unterschiedlichen Bildungsbereiche ist für den Januar 2025 angesetzt. Anders als in der Vorbemerkung zur Kleinen Anfrage dargestellt, erfolgte im Ergebnis des 2. Fachgespräches im Oktober 2024 eine Verständigung mit der Deutschen Rentenversicherung Bund, dass Fälle nach den „Herrenberg-Kriterien“ vor dem Stichtag 1. Juli 2023 abgetrennt und zurückgestellt werden. Sie sollen erst bearbeitet werden, wenn der Dialogprozess abgeschlossen ist. Nachfolgend wird die Situation in den einzelnen Bildungsbereichen näher dargelegt:

Kulturelle Bildungseinrichtungen

Während sich einzelne staatlich anerkannte Musik- und Kunstschulen bereits dazu entschieden haben, den rechtlichen Unwägbarkeiten im Status ihrer Lehrkräfte durch die weitgehende Umwandlung von Honorarvertragsverhältnissen in abhängige Beschäftigungsver-

hältnisse zu begegnen, wartet die Mehrheit insbesondere der in privater Trägerschaft befindlichen Einrichtungen die laufenden Klärungsprozesse auf Bundesebene zwischen den Spitzen der Sozialversicherungsträger, den Fachverbänden und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ab. Sofern Umwandlungsprozesse an Musik- und Kunstschulen erfolgt sind, erfolgen diese in der Regel nicht für den kompletten Lehrkräftebestand. Dies kann u.a. damit im Zusammenhang stehen, dass Lehrkräfte an der Fortsetzung ihrer pädagogischen Arbeit im Rahmen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses nicht interessiert sind, personenbezogene Gründe vorliegen, die einer Übernahme der Lehrkraft in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis entgegenstehen oder die finanzielle Einnahmesituation einer Musik- oder Kunstschule es nicht zulässt, die durch abhängige Beschäftigung entstehenden Mehrkosten für das gesamte Lehrpersonal zu decken. In solchen Fällen kann es bereits zu einer Einschränkung des Unterrichtsangebotes kommen.

Die Auswirkungen des Herrenberg-Urteils könnten zudem für jene Museen und Gedenkstätten des Landes spürbar werden, in denen Guides und Pädagog*innen freiberuflich und damit auf Honorarbasis tätig sind. Auch hier ist zu befürchten, dass Vermittlungsangebote der betreffenden Einrichtungen gegebenenfalls einzuschränken sind, soweit keine Fördermittel für die Mehrkosten zur Verfügung gestellt werden können, die bei der für die Umwandlung von Honorarvertragsverhältnissen in abhängige Beschäftigungsverhältnisse entstehen. In zahlreichen Einrichtungen, die Honorarkräfte für die kulturelle Bildung beschäftigen, bestehen grundsätzlich Befürchtungen über potentielle Auswirkungen auf den weiteren Kulturbetrieb. Umstellungsprozesse, in denen z.B. freiberufliche Guides ein Anstellungsverhältnis erhalten, sind begleitet von Abwanderungen der Dozent*innen, für die Teilzeitbeschäftigungen insbesondere mit Blick auf ihre sonstigen der Künstlersozialversicherung unterfallenden Honorarverträge nachteilig sind.

Hochschulen

Ähnlich wie bei den kulturellen Bildungseinrichtungen verhält es sich an den Hochschulen des Landes. Überwiegend werden Ergebnisse des Dialogprozesses auf Bundesebene erwartet, um künftig Lehraufträge rechtssicher ausgestalten zu können. Ob und in welcher Höhe Mehrkosten anfallen, lässt sich derzeit nicht absehen. Bislang zeichnen sich keine Einschränkungen im Lehrbetrieb ab. Insbesondere für die Hochschulen für Angewandte Wissenschaften, aber auch für alle weiteren Hochschulen, stellt die anwendungsbezogene Ausbildung durch Berufspraktiker*innen im Rahmen von Lehraufträgen einen unverzichtbaren Teil der Hochschullehre dar. Im Falle einer grundsätzlichen Pflicht zur Sozialversicherung ist unklar, ob für alle Fachbereiche weiterhin geeignete Lehrpersonen für Lehraufträge gefunden werden können.

Erwachsenenbildung

Das Herrenberg-Urteil begründet deutliche Unsicherheiten in Bezug auf die Strukturen in der Erwachsenenbildung, da Lehrende hier überwiegend selbständig tätig sind. Die durch

selbständige Lehrende geprägte Struktur ermöglicht insbesondere flexible Reaktionen auf sich stets wandelnde Bildungsbedarfe. Eine Verschiebung der Abgrenzung zwischen selbständiger Tätigkeit und der Tätigkeit im Beschäftigtenverhältnis, wie in Folge des Herrenberg-Urteils voraussichtlich zu erwarten, kann erhebliche finanzielle Lasten für die Erwachsenenbildungseinrichtungen begründen, die ggf. strukturgefährdend sein könnten.

Für den Bereich der Erwachsenenbildung gemäß Brandenburgischem Erwachsenenbildungsgesetz (BbgEBG) sind Kündigungen von Verträgen oder Angebotsrückgänge in Folge des Herrenberg-Urteils aktuell jedoch nicht bekannt.

2. Wie gedenkt die Landesregierung dem Trend der Verringerung der Unterrichtsverträge bei gleichzeitiger erheblicher Steigerung der Unterrichtsentgelte entgegen zu wirken und eine erneute Erweiterung der bestehenden Wartelisten für Interessenten zu verhindern?

Zu Frage 2: Über die in der Fragestellung enthaltenen Aussagen liegen der Landesregierung für den Bereich der Musik- und Kunstschulen bisher keine belastbaren Daten vor, um bereits einen entsprechenden Entwicklungstrend bestätigen zu können. Solchen möglichen Entwicklungen kann in erster Linie dadurch begegnet werden, dass in Hinblick auf eine einheitliche Verwaltungspraxis der Deutschen Rentenversicherung Bund zur statusrechtlichen Beurteilung von Lehrkräften schnellstmöglich Klarheit darüber geschaffen wird, unter welchen Bedingungen freiberufliche Unterrichts- bzw. Lehrtätigkeit weiterhin möglich ist. Die Landesregierung wirkt für die kulturellen Bildungseinrichtungen, die Hochschulen und die Einrichtungen der Erwachsenenbildung über die Gremien und Arbeitsgruppen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) darauf hin, dass in den Fachgesprächen auf Bundesebene, in denen für den Kultur- und Hochschulbereich und den Bereich der Erwachsenenbildung Vertreter zweier Bundesländer für die KMK mitwirken, eine entsprechende Verständigung auf untergesetzliche Festlegungen erfolgt. Eine Bundesratsinitiative des Landes Berlin für eine Entschließung des Bundesrates, mit der dieser die Bundesregierung auffordern soll, im Wege von gesetzlichen Anpassungen und/oder gegebenenfalls untergesetzlichen Regelungen, wie Abgrenzungs- oder Kriterienkatalogen schnellstmöglich eine Lösung zu erarbeiten, die einen rechtssicheren Einsatz von selbständigen Lehrkräften, Lehrbeauftragten und Dozierenden in den Einrichtungen der Weiterbildung und des Kulturbetriebs sowie an Hochschulen ermöglicht, sollte aus Sicht des MWFK unterstützt werden. Da dieses Thema in den entsprechenden Gremien jedoch noch nicht aufgerufen wurde, ist die Meinungsbildung innerhalb der Landesregierung hierzu noch nicht abgeschlossen.

Sofern sich auch im Ergebnis einer entsprechenden Klärung staatlich anerkannte Musik- und Kunstschulen aufgrund ihrer Verfasstheit oder der Struktur ihrer Angebote nicht in der Lage sehen, die notwendigen Bedingungen für den weiteren Einsatz von Honorarlehrkräften

zu schaffen bzw. nachzuhalten, bedarf es einer finanziellen Stärkung der Musik- und Kunstschulen, damit diese den an einer Festanstellung interessierten Honorarlehrkräften eine entsprechende Weiterbeschäftigung ermöglichen können. Das Land sieht sich hier mit den in erster Linie auch für deren Finanzierung zuständigen Trägern der Kunst- und Musikschulen, vorrangig den Kommunen, in einer Verantwortungspartnerschaft für den Fortbestand eines leistungsfähigen Musik- und Kunstschulangebots. Diese Verantwortungspartnerschaft kommt landesseitig in den förderrechtlichen Regelungen des Brandenburgischen Musik- und Kunstschulgesetzes zum Ausdruck. Die Entscheidung über die Bereitstellung zusätzlicher Mittel im Rahmen der gesetzlichen Musik- und Kunstschulförderung obliegt dem Landtag im Gesetzgebungsverfahren zum jeweiligen Haushaltgesetz und zum Brandenburgischen Musik- und Kunstschulgesetz.

3. Wie unterstützt die Landesregierung die Implementierung eines erneuten Moratoriums (bis zum 31.12.2026) für die Anwendung der Grundsätze des „Herrenberg-Urteils“?

Zu Frage 3: Die Landesregierung unterstützt die Implementierung eines erneuten Moratoriums über die Mitwirkung in den KMK-Gremien und Arbeitsgruppen sowie die Zustimmung zur Bundesratsinitiative des Landes Berlin (siehe Antwort zu Frage 2).

4. Wie beabsichtigt die Landesregierung, die durch das „Herrenberg-Urteil“ drohenden Einschränkungen des Lehr- und Unterrichtsbetriebes in pflichtigen Teileinrichtungen - bspw. der VHS (Erwachsenenbildung, zweiter Bildungsweg - sowie in Integrations- und in Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsagenturen bzw. ARGE abzuwenden?

Zu Frage 4: An dem zuvor beschriebenen Dialogprozess, dessen Bestandteil verschiedene Arbeitsgruppen sind, nehmen Vertretungen der Kultusministerkonferenz teil, die eine Lösung anstreben, welche möglichst keine Einschränkungen des Lehrbetriebs verursacht. (siehe auch Antwort zu Frage 2)

Die abschließende Positionierung der Landesregierung zu der in der Antwort zu Frage 2. genannten Bundesratsinitiative steht derzeit noch aus, da die entsprechenden Beratungen im Bundesrat zunächst vertagt wurden.

Bezüglich der Qualifizierungsmaßnahmen bei den Arbeitsagenturen (Bund) und Jobcentern handelt es sich um bundesfinanzierte Leistungen im Wege der Vergabe oder Projektförderung, auf die das Land keinen Einfluss hat (Bundesrecht).

5. Bereits in der Vergangenheit sind die Modalitäten der Beschäftigung freier Mitarbeiter bzw. von Honorarlehrkräften durch grundlegende höchstrichterliche Entscheidungen

in Frage gestellt oder systemisch verändert worden, bspw. durch den BFH zur Umsatzsteuerpflicht von Honorarkräften. Hierbei reagierte der Gesetzgeber in relativ kurzen zeitlichen Abständen (und aktualisierte bspw. ständig den Katalog in den § 4 Nr. 21 ff. UStG). Eine gesetzgeberische Reaktion auf das „Herrenberg-Urteil“, immerhin bereits aus 2022, ist bisher nicht ersichtlich.

Als Ergebnis zum Arbeitsauftrag der vom BMAS eingesetzten Arbeitsgruppe 2 „Musikschulen“ haben Fachverbände (siehe Information von VdM, DTKV und bdfm vom 02.10.2024) konkrete Gesetzesänderungen vorgeschlagen: „Will die Bundesregierung den sich verändernden Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Mehrfach-Beschäftigung) und Arbeitsbedingungen (z.B. hybrides Arbeiten) stärker Rechnung tragen, müssen Bestimmungen im SGB IV und SGB VI geändert werden. Die Förderung von Selbständigkeit (freiberuflicher Tätigkeit) kann ebenso nur im politischen Prozess durch eine Gesetzesänderung abgebildet werden. Die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in der bildungskulturellen Infrastruktur bilden im Verbund mit noch zu verbessernden Rahmenbedingungen für die Selbständigkeit in Kreativberufen die Voraussetzungen für Teilhabegerechtigkeit und innovative Weiterentwicklung gesellschaftlichen Lebens im Sinne der UNESCO-Konvention Kulturelle Vielfalt.“

Unterstützt die Landesregierung eine solche gesetzliche Änderung in den SGB IV und/oder VI? Wenn ja, in welcher Weise? Wenn nein, warum nicht?

Zu Frage 5: Der Landesregierung ist nicht bekannt, auf welche konkreten gesetzlichen Änderungen die Arbeitsgruppe mit dem Hinweis auf die sich verändernden Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Mehrfach-Beschäftigung) und Arbeitsbedingungen (z.B. hybrides Arbeiten) im SGB IV und SGB VI zielt. Vor diesem Hintergrund konnte auch noch keine Meinungsbildung innerhalb der Landesregierung zu der Frage stattfinden.

Da konkrete Maßnahmen im Bereich der Sozialgesetze als Ergebnis des eingeleiteten Dialogprozesses des BMAS kurzfristig nicht zu erwarten sind, wird die schnellstmögliche Verständigung auf untergesetzliche Regelungen präferiert (siehe im Übrigen Antwort zu Frage 2).

6. Welche gesetzgeberischen Alternativlösungen sieht die Landesregierung, um eine Vielfalt bei den Tätigkeitsmodellen für die Lehrkräfte auch für die Zukunft zu sichern?

Zu Frage 6: Da Fragestellungen der Abgrenzung von abhängiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit nicht branchenspezifisch gesetzlich geregelt werden können, sind aus Sicht der Landesregierung nur gesetzgeberische Änderungen denkbar, wie sie in der Antwort zu Frage 5 thematisiert werden. Das Bundessozialgericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung zwischen Beschäftigung und Selbständigkeit nicht abstrakt für bestimmte Berufs- und Tätigkeitsbilder vorzunehmen ist. Es sei daher möglich, dass ein und derselbe Beruf – je nach konkreter Ausgestaltung der vertraglichen Grundlagen in ihrer

gelebten Praxis – entweder in Form der Beschäftigung oder als selbständige Tätigkeit ausgeübt wird.

7. In welcher Weise unterstützt das Land die kommunalen Träger von MKS oder anderen Bildungs- und Freizeiteinrichtungen, die vom „Herrenberg-Urteil“ betroffen sind?

Zu Frage 7: Von den derzeit 34 vom Land staatlich anerkannten und gesetzlich geförderten Musik- und Kunstschulen befinden sich 23 in kommunaler Trägerschaft. Die derzeitige gesetzliche Fördersumme von 5.127.000 € entfällt zu 83 % auf die kommunal getragenen staatlich anerkannten Musik- und Kunstschulen.

Die anerkannten Einrichtungen der Erwachsenenbildung werden insbesondere mit der Grundversorgung der Erwachsenenbildung gemäß BbgEBG anteilig gefördert. Sie werden von ihren Dachverbänden (u. a. dem Deutschen Volkshochschulverband) unter Hinzuziehung einschlägiger juristischer Expertise beraten, wie mögliche negative Folgen des Herrenberg-Urteils durch gezielte Ausgestaltung von Verträgen und Strukturen begrenzt werden können.

Die Entscheidung über eine eventuelle finanzielle Kompensation möglicher durch das Herrenberg-Urteil induzierter zusätzlicher Kosten durch das Land liegt abschließend in der Hand des Haushaltsgesetzgebers. Ohne einen stärkeren Mitteleinsatz der Träger der Erwachsenenbildungseinrichtungen (u. a. der Volkshochschulen), der Kommunen bzw. des Landes könnten steigende Kosten für die Lehrenden dazu beitragen, dass Teilnahmebeiträge steigen und ggf. weniger zahlungskräftigen Teilnahmeinteressierten eine Inanspruchnahme der Bildungsangebote erschwert wird.

Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

8. Die derzeitigen massiven Gebührensteigerungen in den Einrichtungen werden die notwendigen Eigenanteile der verbleibenden Kinder- und Jugendlichen bzw. deren Eltern (von derzeit ca. 30 % der Gesamtkosten) weiter erhöhen. Eine Verdrängung einkommensschwacher Schülerhaushalte und segregative Wirkungen gehen mit diesen Steigerungen zwingend einher. Derzeit leistet das Land ca. 13 % der Kosten der MKS, die übrigen Anteile finanzieren die Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise. Der Verband der Musik- und Kunstschulen Brandenburg (VdMK) hat deshalb für die Zukunft eine Drittelfinanzierung durch das Land, die Kommunen und die Schüler (bzw. deren Eltern) vorgeschlagen. Deren Kosten beziffern die Initiatoren für das Land mit 21 Millionen €/a, statt der bisher gezahlten 5 Millionen €/a.
Wie bewertet die Landesregierung den Vorschlag des VdMK inhaltlich?

Zu Frage 8: Über die in der Fragestellung enthaltene Aussage derzeitiger massiver Gebührensteigerungen in den Einrichtungen liegen der Landeregierung für den Bereich der Musik- und Kunstschulen keine belastbaren Daten vor.

9. Sind die im Vorschlag geschätzten Kostenmehrbelastungen für das Land Brandenburg realistisch? Wenn nein, in welcher Größenordnung wäre eine anfängliche jährliche Belastung für das Land (beginnend 2025) zu beziffern? Wenn ja, welche Deckung sieht die Landesregierung für eine solche Kostenmehrbelastung?

Zu Frage 9: Angesichts der in der Antwort auf Frage 1 skizzierten Unsicherheiten in Bezug auf die konkreten rechtlichen Folgen des Herrenberg-Urteils für die Musik- und Kunstschulen lassen sich die aus der Umsetzung des Urteils resultierenden Mehrkosten gegenwärtig nicht seriöse beziffern.