

# ver.di-Positionspapier: Streikrecht ist Grundrecht

## Wettbewerb und Arbeitnehmerrechte bei Caritas und Diakonie

### Wettbewerb und Kostendruck

Die beiden großen christlichen Kirchen in Deutschland sind mit ihren Einrichtungen eine tragende Säule im Sozial- und Gesundheitswesen. Insgesamt ca. 1,3 Millionen Arbeitnehmer/innen arbeiten in diesem Bereich, darunter rund 900.000 bei Caritas und Diakonie. Auf die Neuausrichtung der Finanzierung, die Einführung von Wettbewerb und Kostenkonkurrenz, haben viele kirchliche Einrichtungen damit reagiert, wie gewöhnliche, betriebswirtschaftlich gesteuerte Wirtschaftsunternehmen zu agieren. Bei allen subsidiären Trägern von Sozial- und Gesundheitsdiensten hat dieser Wandel zu Spannungen geführt. Dies betrifft nicht nur die Arbeitsbeziehungen, sondern auch die Auflösung des innerverbandlichen Zusammenhalts zwischen den Einrichtungen. Die Anwaltsfunktion der Verbände für ihre Klient/innen wird von Existenz- und Wachstumsinteressen der Einrichtungen verdrängt.

Der Kostendruck wurde, wie bei anderen Arbeitgebern, auch an die Arbeitnehmer/innen weitergegeben, Ausgründungen, Leiharbeit, Flucht aus den – kircheneigenen – Lohnregelungswerken (Arbeitsvertragsrichtlinien) haben Einzug gehalten. Das Management setzt auf Unternehmenswachstum und Fusionen. In den vergangenen fünfzehn Jahren sind viele kirchliche Großeinrichtungen mit tausenden Beschäftigten entstanden, häufig in der Form von Kapitalgesellschaften bis hin zur ersten kirchlichen Aktiengesellschaft (Agaplesion gAG). Das Management dieser Großeinrichtungen hat wachsenden Einfluss in den diakonischen Werken, den Caritasverbänden und der verfassten Kirche.

Wettbewerb zwischen katholischen und evangelischen Einrichtungen und Konkurrenz zu anderen Wohlfahrtsverbänden und privaten und öffentlichen Trägern prägt die Situation. Der Wettbewerb wird auch über die Lohnkosten ausgetragen. 1996 haben sich die großen diakonischen Einrichtungen zum ersten kirchlichen Arbeitgeberverband zusammengeschlossen, dem Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD), der bis 2011 auch Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände war.

### Nachteile für Arbeitnehmer/innen

Der Sonderstatus der Arbeitnehmerrechte bei Kirchen hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Angesichts der Wettbewerbsorientierung führt dies zu wachsenden Spannungen in der kirchlichen Arbeitswelt und Nachteilen für kirchliche Arbeitnehmer/innen.

- Vertreter/innen der Arbeitnehmerseite in innerkirchlichen Arbeitsrechtlichen Kommissionen (Dritter Weg) beklagen im evangelischen Bereich, dass immer mehr Landeskirchen und Diakonische Werke die kirchlichen Arbeitgeber aus der Pflicht entlassen, die von ihnen gesetzten Arbeitsvertragsrichtlinien anzuwenden. Den Arbeitgebern wird gestattet, sich ein beliebiges diakonisches kollektives Regelungswerk auszusuchen. Daneben wird es ihnen meist überlassen, in ausgelagerten kirchlichen Tochterunternehmen Arbeitsvertragsinhalte ohne Rückbindung an kollektive Regelungswerke einseitig zu bestimmen.

- Die katholische Seite reagierte im Juni 2011 auf das Ausgründen von Einrichtungen und die Flucht aus den kollektiven Regelwerken der Caritas und der Diözesen mit einem neuen Grundsatz, der ab 2014 gilt: „entweder ganz kirchlich oder ganz weltlich“. Katholische Einrichtungen, die kein kirchliches kollektives Regelwerk anwenden, nehmen nicht mehr am Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht der Kirchen nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 WRV teil. Damit wird die Teilhabe am Kirchenprivileg im katholischen Bereich klarer abgegrenzt als in den evangelischen Kirchen. Die Wettbewerbskräfte werden jedoch nicht gebändigt, weil zwei unterschiedliche Lohn- und Arbeitsrechtsstandards nebeneinander akzeptiert werden.

In den kirchlichen Arbeitsrechtlichen Kommissionen, in denen die Arbeitsbedingungen beschlossen werden, sind die Vertreter/innen der Arbeitnehmerseite nur formal paritätisch vertreten. Strukturell sind sie unterlegen. Die soziale Mächtigkeit der kirchlichen Arbeitgeber geht über die anderer Arbeitgeber noch hinaus, denn die Leitungsgremien von Caritas und Diakonie legen selbst die Verhandlungs- und Zutrittsbedingungen fest, unter denen die Vertreter/innen der Arbeitnehmerseite Lohnverhandlungen führen. Sie können sogar festlegen, wer an diesen Verhandlungen teilnehmen kann und wer nicht. So entzog das Diakonische Werk der EKD im Sommer 2010/11 von 13 Arbeitsgemeinschaften der Mitarbeitervertretungen aus den landeskirchlichen Diakonischen Werken das Recht, Vertreter/innen in die Arbeitsrechtliche Kommission zu entsenden. Seither repräsentiert die Arbeitsrechtliche Kommission des Diakonischen Werks der EKD nur noch einen Bruchteil jener Arbeitnehmer/innen, für die sie arbeitsrechtliche Regelungen festsetzt.

Konflikte um die Funktionsfähigkeit des sogenannten Dritten Wegs und die Beteiligung der Arbeitnehmerseite nehmen auch in anderen Arbeitsrechtlichen Kommissionen zu. So hat die Arbeitnehmerseite in der Arbeitsrechtlichen Kommission der Konföderation Evangelischer Kirchen in Niedersachsen zum 30.4.2011 ihre Mitarbeit eingestellt und fordert Tarifverhandlungen. Im September 2011 gab es in Niedersachsen erstmals Warnstreiks zur Durchsetzung dieses Ziels.

Im vielbeachteten Streikrechtsurteil des Landesarbeitsgerichts Hamm vom Januar 2011 stellt das Gericht fest, der dritte Weg sei dem Tarifvertragssystem nicht gleichwertig. Ebenso urteilte das Arbeitsgericht Hamburg im März 2011.

- Mitbestimmung der Arbeitnehmer/innen in den Aufsichtsgremien, wie sie nach dem Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer im Aufsichtsrat und dem Mitbestimmungsgesetz in der privaten und öffentlichen Wirtschaft existiert, gibt es bei kirchlichen Großunternehmen nicht. Auch dann nicht, wenn sie als Kapitalgesellschaften verfasst sind. Über die wirtschaftliche Lage, zukünftige Entwicklung und die Geschäftsstrategie können sich die Arbeitnehmer/innen kein zutreffendes Bild machen. Für eine konzernweite betriebliche Interessenvertretung in kirchlichen Konzernen fehlt eine wirksame Rechtsgrundlage.
- Die Gewerkschaften sind in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Anders als im Betriebsverfassungsgesetz und den Personalvertretungsgesetzen schließen die kirchlichen Regelungen die Gewerkschaften als Teil der Betriebsverfassung aus. In den kirchlichen Mitarbeitervertretungsgesetzen wird ihnen der Zugang zur betrieblichen Interessenvertretung verwehrt. Selbst um das allgemeine Zutrittsrecht von Gewerkschaftsbeauftragten zu den Betrieben gibt es bis heute Rechtsstreitigkeiten.

Zwischen dem Arbeitgeberverband VdDD, seinen Mitgliedseinrichtungen und den Gewerkschaften kam es seit 2008 mehrfach zu Konflikten um die Unterbietung des Branchentarifniveaus. Dabei riefen Gewerkschaften zum Streik auf. Die kirchlichen Arbeitgeber haben daraufhin 2009 erstmals eine Klage mit dem Ziel eingereicht, ein Streikverbot kirchlicher Ar-

beitnehmer/innen durch die Arbeitsgerichtsbarkeit feststellen zu lassen. Bis heute beruht das Streikverbot allein auf der Rechtsmeinung konservativer Juristen.

Erstmals will die Synode der EKD im November 2011 das Streikverbot in einem innerkirchlichen Regelungswerk (Arbeitsrechtsregelungsgrundsatzgesetz ARGG–Diakonie-EKD) explizit festschreiben – beschränkt auf den Bereich der Diakonie. Die Beschäftigten der verfassten Kirche (Kirchengemeinden, Kirchliche Verwaltungen) sind davon nicht erfasst. Im September 2011 wurde bekannt, dass das Streikverbot im evangelischen Bereich neuerdings in Musterarbeitsverträge aufgenommen wird.

Die Kirchen, Caritas und Diakonie lehnen bisher, von wenigen Ausnahmen abgesehen, Verhandlungen mit den Gewerkschaften über den Abschluss von Tarifverträgen nach den Maßgaben des Tarifvertragsgesetzes ab: Sie bestreiten ihren Beschäftigten das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG, mit Hilfe von Arbeitsniederlegungen Einfluss auf die Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen zu nehmen.

### Wettbewerbsverzerrung

Das Fehlen von Tarifverträgen verzerrt den Wettbewerb. Denn Tarifverträge schützen nicht nur die Arbeitnehmer/innen. Sie stellen auch eine Wettbewerbsordnung dar. Die Arbeitgeber der großen Einrichtungen von Caritas und Diakonie haben sich vom Branchenniveau (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD)) gelöst, allerdings unterschiedlich weit. Bei Einrichtungen der Caritas sind vor allem Arbeitnehmer/innen in den Servicebereichen von Absenkung betroffen. Bei der Diakonie hat der VdDD für einen großen Teil der Diakonischen Einrichtungen im zentralen Regelungswerk der evangelischen Kirche, den Arbeitsvertragsrichtlinien des Diakonischen Werks der EKD (AVR DW EKD), eine vollständige Abkopplung durchgesetzt. Die Arbeitsniederlegungen der Gewerkschaft ver.di seit 2008 richteten sich darauf, den Rückstand im Bereich AVR DW EKD zu stoppen und die Arbeitsbedingungen wieder auf Branchenniveau zu heben.

ver.di beziffert den Lohnrückstand in den AVR DW EKD auf 8,83 % für examinierte Pflegekräfte<sup>1</sup>. Dieser entsteht nach längerer Berufstätigkeit. Ganz im Sinne der Konkurrenz um Fachkräfte wird für ausgewählte Berufsgruppen West sogar ein leicht höherer Einstiegslohn gezahlt als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst. Der Lohnrückstand spreizt sich nach den ersten Berufsjahren auf und führt zu einem jährlich wachsenden Wettbewerbsvorteil evangelischer Einrichtungen. Im April 2011 hat die Arbeitsrechtliche Kommission die Wochenarbeitszeit West in den AVR DW EKD von 38,5 auf 39 Stunden verlängert. Damit liegt die Wochenarbeitszeit in den betreffenden evangelischen Krankenhäusern erstmals höher als bei allen anderen Krankenhausträgern, seien es private, freigemeinnützige, katholische oder öffentliche.

Die strikte Wettbewerbsorientierung der Diakonie zeigte sich u.a. in der Kommission für den Mindestlohn in der Altenpflege (Kommission zur Erarbeitung von Arbeitsbedingungen in der Pflegebranche) im Jahr 2010. Der Vertreter der Diakonie in der Kommission, zugleich Vorstandsmitglied des VdDD, hat den Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste (BPA) dabei unterstützt, einen möglichst niedrigen Lohn festzusetzen. Der Mindestlohn liegt jetzt unterhalb des Lohn-Niveaus, das die öffentlichen Einrichtungen, die Caritas und die freigemeinnützigen Verbände und ein Teil der Diakonie zahlen.

Die Löhne der Arbeitnehmer/innen im Osten befinden sich in keinem vergleichbar strukturierten Wirtschaftszweig so weit unterhalb der Löhne im Westen wie bei Caritas und Diakonie. Es feh-

---

<sup>1</sup> Examierte Krankenpfleger/In mit dreijähriger Ausbildung sowie examinierte Altenpflegerin mit dreijähriger Ausbildung. Zur Methode des Tarifvergleichs und Angaben für weitere Berufsgruppen siehe Tarifvergleich im Anhang zu: Dr. Anna Stefaniak; Kirchliche Arbeitgeber – angekommen in der Normalität von Markt und Wettbewerb. Informationspapier erarbeitet im Auftrag von ver.di, September 2011.

len Tarifverträge, die von deutschlandweit handlungsfähigen Gewerkschaften im Wege einer solidarischen Tarifpolitik durchgesetzt wurden.

Nach Angaben von ver.di liegen heute die Arbeitsbedingungen von rund 530.000 Arbeitnehmer/innen bei Caritas und Diakonie unterhalb des Branchentarifniveaus, davon 350.000 Arbeitnehmer/innen, die unter AVR DW EKD fallen.<sup>2</sup> Von solchen kirchlichen Regelungswerken geht ein Absenkungsdruck auf die Arbeitsbedingungen der gesamten Branche aus.

Das Streikrecht als Teil der Tarifautonomie ist auch für Beschäftigte in kirchlichen Einrichtungen in Caritas und Diakonie zu gewährleisten. Nur auf diese Weise können kirchliche Arbeitnehmer/innen ihre Löhne und Arbeitsbedingungen gleichgewichtig und auf Augenhöhe mit den Arbeitgebern aushandeln.

### Kirchliches Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht

Die Kirchen leiten ihre Sonderstellung im Arbeitsrecht und das von ihnen beanspruchte Streikverbot aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung ab. Dieser Artikel sichert allen Religionsgesellschaften und allen weltanschaulichen Vereinigungen ein Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht zu.

Das Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht der Religionsgesellschaften und damit auch der Kirchen und ihrer Einrichtungen in Caritas und Diakonie findet seine Schranken in den Grundrechten. Soweit die Kirchen und ihre Einrichtungen in Caritas und Diakonie Arbeitgeber sind, muss die Grenze ihres Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrechts als Arbeitgeber deshalb von den Grundrechten ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer her bestimmt werden und nicht umgekehrt.

Der Einsatz für gleiche Arbeitnehmerrechte kirchlicher Arbeitnehmer/innen, insbesondere für das Streikrecht, wird in Teilen der öffentlichen Debatte als Angriff auf das kirchliche Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht gewertet. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di tritt für das Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht der Religionsgesellschaften und weltanschaulichen Vereinigungen aus Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Abs. 3 WRV ein. Gleiche Arbeitnehmerrechte für Beschäftigte bei Kirchen sind vereinbar mit dem kirchlichen Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht.

Gleiche Arbeitnehmerrechte sind ein Gebot der Demokratie in der Arbeitswelt.

---

<sup>2</sup> Quelle: ver.di-Schätzung. Im Einzelnen: Diakonie nach Angaben des DW EKD: 270.000; nach ver.di Berechnungen 350.000 (78,8 %) von insgesamt 444.000 Beschäftigten. Bei der Caritas schätzen wir, dass dort ca. 30 % der Beschäftigten (Berufsgruppen außerhalb der Ärzte, Pflege, Sozial- u. Erziehungsdienste sowie Beschäftigte im Norden und Osten) unterhalb von TVöD liegen. In der hier genannten Zahl von 530.000 nicht erfasst ist die Situation bei der verfassten Kirche. Unterhalb von TVöD arbeiten dort nach ver.di-Schätzung weitere rund 65.000 Arbeitnehmer/innen.