

Hannover, August 2011

Zweiter oder Dritter Weg – welcher Weg führt zum Ziel?

Die Interessen der Dienstgeber und Dienstnehmer müssen bei der Aushandlung von Entgeltordnungen zum Ausgleich gebracht werden. Bei der Diakonie in Niedersachsen sind diese Verhandlungen gegenwärtig durch eine Grundsatzdiskussion belastet: welches Verfahren führt zu einem fairen Interessenausgleich? Die Evangelische und die Römisch-katholische Kirche wenden seit Jahrzehnten ein eigenes Verfahren an: den sogenannten Dritten Weg. Dabei werden die Gehälter und andere Arbeitsbedingungen in einer von Dienstgebern und Dienstnehmern gleichberechtigt besetzten „Arbeitsrechtlichen Kommission“ durch Konsens oder Schlichtungsspruch vereinbart.

Ver.di und seine Mitglieder in der agmav fordern nunmehr mit Nachdruck den Wechsel hin zu den säkularen Aushandlungsgrundsätzen, zum sogenannten Zweiten Weg. Er beinhaltet uneingeschränkte Koalitionsfreiheit, Streik, Aussperrung und Tarifabschluss. Damit verbunden ist die Vorstellung, dass bei diesem Verfahren (1.) die Interessen der Mitarbeitenden erfolgreicher vertreten werden können, (2.) die Bindung der Träger an die ausgehandelten Tarife stärker gesichert ist, (3.) die Grundrechte der Mitarbeitenden besser gewahrt sind und (4.) die Möglichkeit eröffnet wird, über eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung den Lohnkostenwettbewerb zwischen den sozialen Dienstleistern sowie Lohndumping zu unterbinden.

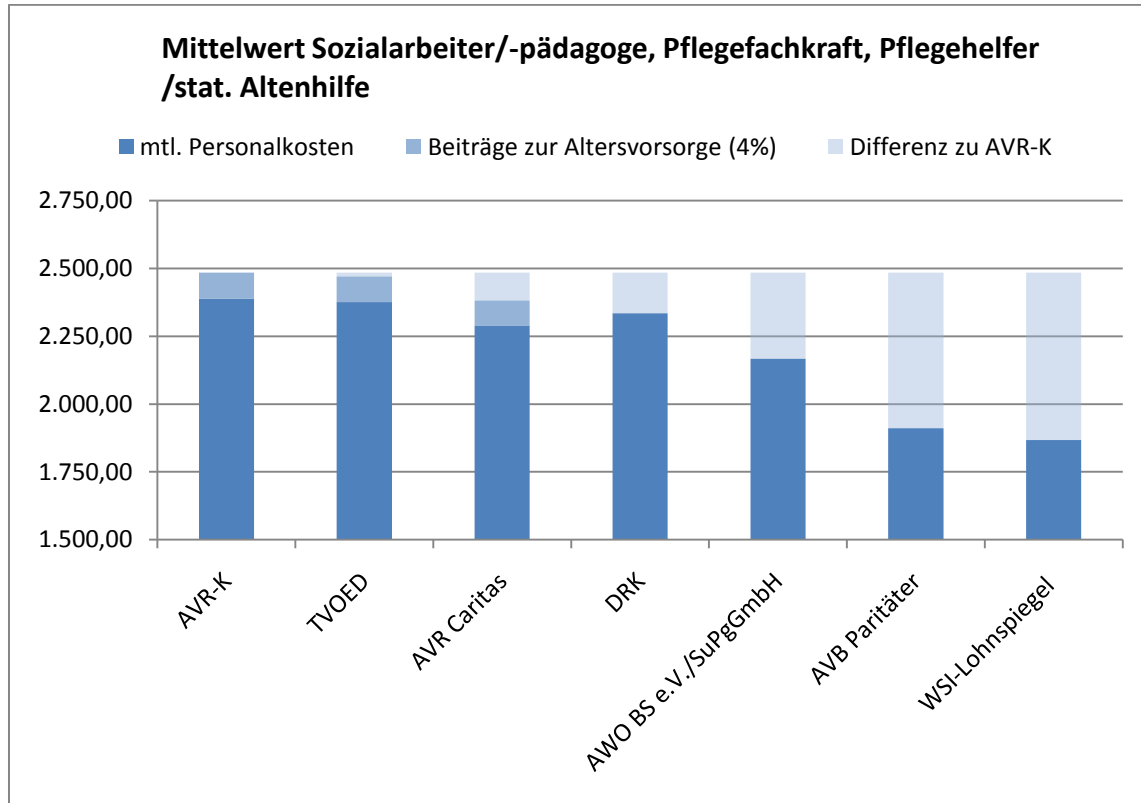
Bei genauerer Sicht zeigt sich allerdings, dass die Annahmen 1., 2. und 4. nicht zutreffen. Die 3. Annahme ist eine Verkürzung, die die Verfassungsrechte der Kirchen und ihrer Mitglieder ausblendet. Dies möchte ich im Folgenden darlegen.

1. Die Interessen der Mitarbeitenden. Ergebnisse im Dritten Weg

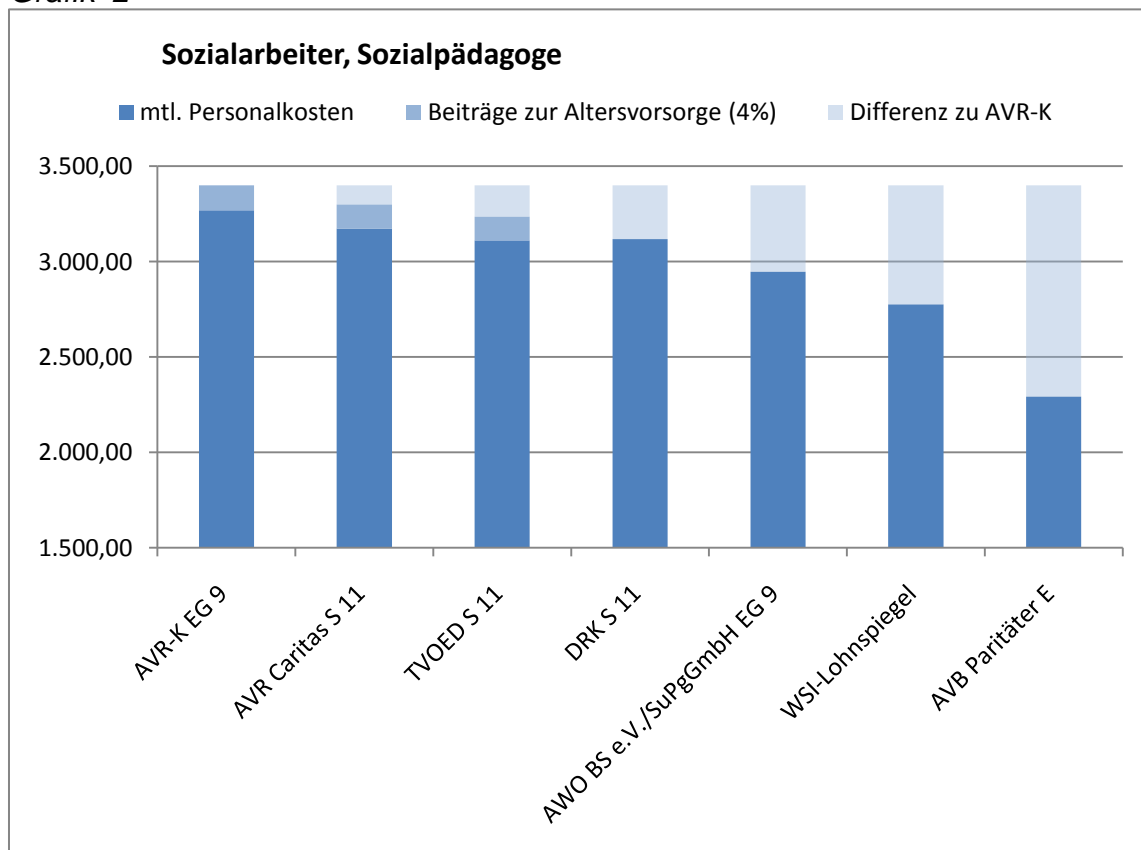
Auffallend ist zunächst, dass in Niedersachsen die Löhne der Mitarbeitenden in Diakonie und Caritas durchgehend im oberen Bereich liegen. Sie liegen teilweise 20 bis 30 Prozent über den Tarifen der anderen Träger der Freien Wohlfahrtspflege. Weitaus mehr Abstand besteht zu dem, was viele private Träger zahlen, die keiner tariflichen Bindung unterliegen.

Im Detail sind Tarifvergleiche ausgesprochen schwierig, weil ihnen unterschiedliche Abstufungen nach Qualifikation, Lebensdauer, Betriebszugehörigkeit, Zulagen, Familienstand usw. zugrunde liegen. Deutlich wird aber aus der von uns vorgenommenen Verdichtung (Grafik 1) des Entgeltvergleichs des Diakonischen Dienstgeberverbands Niedersachsen (DDN; siehe www.ddniedersachsen.de), dass die Diakonie in Niedersachsen mit den Arbeitsvertragsrichtlinien der Konföderation (AVR-K) durchschnittlich an der Spitze liegt. Und wie am Beispiel einer Sozialpädagogin zu sehen ist, liegt sie hier auch vor dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) (Grafik 2

Grafik 1



Grafik 2



Aufs Ganze gesehen halten sich Diakonie, Caritas und TVöD in etwa die Waage. Für die Beurteilung der Wettbewerbslage im Ganzen ist dieser Blick allerdings verkürzt. Der öffentliche Dienst hat sich aus dem Bereich der sozialen Dienstleister zunehmend verabschiedet. In Niedersachsen sind die privaten Träger und die Paritätler am stärksten vertreten. Sie sind tariflich ungebunden und haben erheblich niedrigere Lohnkosten. Mit ihrem Lohnkostenvorteil erzielen sie immer größere Marktanteile.

Was zudem beim Entgeltvergleich leicht übersehen wird, ist die Zusatzversorgung. Dabei handelt es sich um einen Anteil von 4 Prozent der Bruttopersonalkosten (ohne Sanierungsbeitrag). Nicht alle Anbieter zahlen in eine Zusatzversorgung ein, wie der Aufstellung zu entnehmen ist.

2. Die tarifliche Bindung der Träger

Warum sind aber die Entgelte für die Mitarbeitenden im Bereich des Zweiten Wegs deutlich schlechter als bei der Diakonie? Der Grund ist ganz schlicht. Der Dritte Weg gewährt den Mitarbeitenden eine deutlich stärkere Position als der Zweite Weg. Das schlägt sich in den Verhandlungsergebnissen nieder.

Ausgangslage des Zweiten Wegs ist die uneingeschränkte Koalitionsfreiheit des Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes. Arbeitnehmer und Arbeitgeber können sich jeweils zu Koalitionen zusammenschließen. Arbeitnehmerkoalitionen können dann Arbeitskämpfe durchführen, die bei einer Einigung zu einem Tarifvertrag führen sollen.

Jedoch ist kein Arbeitgeber verpflichtet, einer Arbeitgeberkoalition beizutreten. Das grundgesetzlich geschützte Recht auf Koalitionsfreiheit schützt auch das negative Recht des Arbeitgebers, keiner Koalition beizutreten und damit an keinen Tarif gebunden zu sein. Von diesem Recht machen die privaten Träger und auch Träger der Freien Wohlfahrtspflege reichlich Gebrauch. Die faktische Tarifbindung ist bei den nicht kirchlichen Trägern der Freien Wohlfahrtspflege und vor allem bei den privaten Trägern entsprechend gering. Um überhaupt bei der AWO und für einen Rumpfanteil der anderen Verbände zu Tarifen zu kommen, werden von den Gewerkschaften Zugeständnisse in der Lohnhöhe gemacht, die deutlich unterhalb der kirchlichen Entgelte liegen.

Während der weitaus größte Teil der diakonischen Dienstgeber die AVR-K oder AVR-EKD anwendet, unterliegt der größte Teil, der auf dem Gesundheits- und Sozialmarkt tätigen privat-gewerblichen oder freigemeinnützigen Arbeitgeber keiner Tarifbindung. Letzteres hat im Kern seinen Grund darin, dass die Gewerkschaften aufgrund eines zu geringen Organisationsgrads nicht tarifmächtig genug sind, um die Arbeitgeber durch Streiks zum Beitritt zu einer Arbeitgeberkoalition oder zum Abschluss eines Haustarifvertrags mit der Gewerkschaft zu zwingen.

Die gleiche Situation würde sich bei einem Ausstieg aus dem Dritten Weg auch bei der Diakonie einstellen. Jeder Träger (Verein, GmbH oder Stiftung) würde für sich entscheiden, ob er einer Arbeitgeberkoalition beitrifft oder nicht. Vor allem die kleineren und mittleren Träger wären von einer tariflichen Bindung faktisch freigestellt. Viele Mitarbeitende der Diakonie verlören damit eine verbindliche Vergütungsgrundlage. In den Einrichtungen würde sich ein niedrigeres Gehalt als gegenwärtig herausbilden.

Den Kirchen wäre es zudem nach Art. 9 Absatz 3 Satz 2 GG im Zweiten Weg verwehrt, zu Lasten der Dienstgeber einseitig deren negative Koalitionsfreiheit aufzuheben. Denn damit entfielen eine wesentliche Voraussetzung für die Richtigkeitsgewähr von Tarifen. Nur die freie Aushandlung der Tarife bringt die entgegengesetzten Interessen voll zum Ausdruck und bietet damit die Gewähr für ausgewogene und sachgerechte Lösungen.

3. Die Grundrechtsposition der Mitarbeitenden und die kirchlichen Verfassungsrechte

Der Dritte Weg der Kirchen hat an die Stelle von Arbeitskampfmaßnahmen wie Streik und Ausspernung ein System der friedlichen Ergebnisfindung gesetzt. Rechtlich fundiert ist diese kirchengemäße Regelung im Grundgesetz. Das Grundrecht der Religionsfreiheit (Art. 4 Grundgesetz) und das kirchliche Selbstbestimmungsrecht (Art. 140 Grundgesetz) geben den Kirchen die Möglichkeit, ihren Dienst nach dem Leitbild einer Dienstgemeinschaft zu gestalten. Die diakonische Dienstgemeinschaft gründet im gemeinsamen Glauben und sieht sich ihrem aus dem Evangelium erwachsenen Auftrag verpflichtet. Dieser kann nicht für die Dauer von Meinungsverschiedenheiten über die Frage der Gehälter

und anderer Arbeitsbedingungen ausgesetzt werden. Arbeitskampf ist ihr wesensfremd. Er widerspricht dem Friedens- und Versöhnungsauftrag der Kirchen.

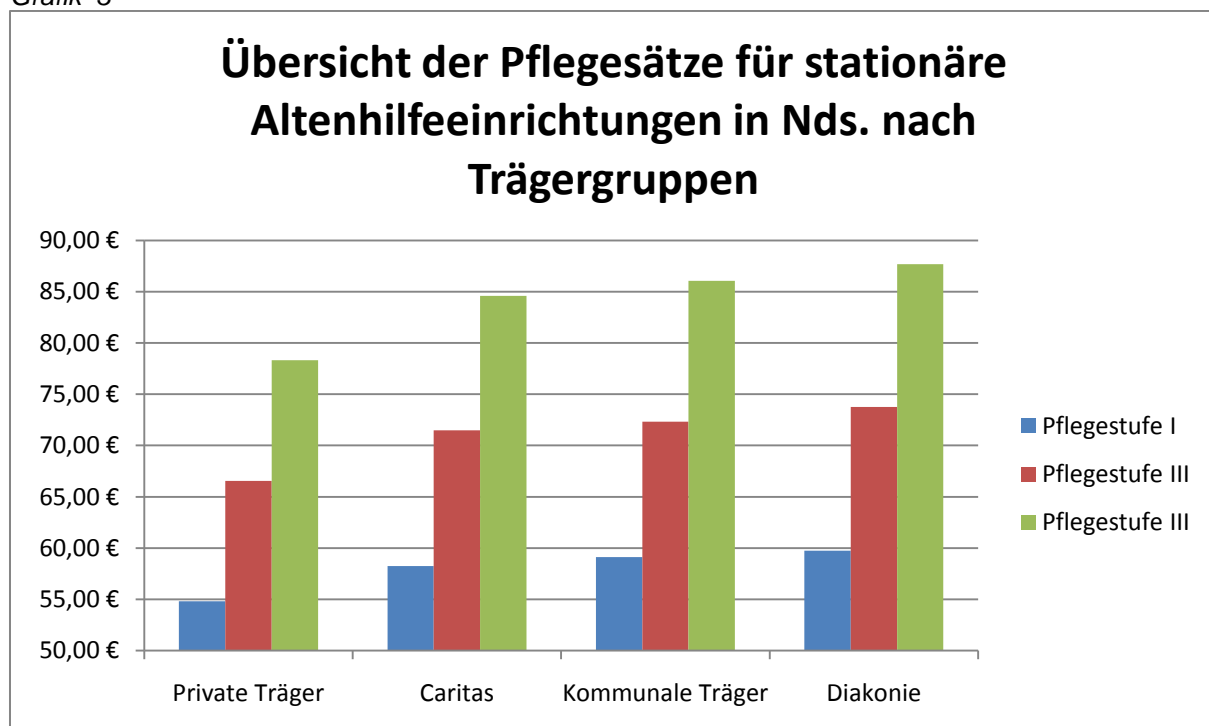
Die Kirchen haben vor diesem Hintergrund bei der Ausgestaltung des Dritten Wegs nicht einseitig zu Lasten der Dienstnehmer eingegriffen. Der Dritte Weg ist offen für die Mitarbeit der Gewerkschaften. Die Dienstgeber müssen auch nicht durch Streiks an den Verhandlungstisch geführt werden. Alle Dienstgeber sind an die in der Arbeitsrechtlichen Kommission ausgehandelten Ergebnisse gebunden. Die Dienstgeber können die Verhandlungen auch nicht aussitzen; denn die Dienstnehmerseite kann beim Verhandlungsstillstand die Schlichtung anrufen. Die Schlichtungskommission ist ebenfalls paritätisch von Dienstgebern und Dienstnehmern besetzt. Ihr steht ein neutraler Vorsitzender vor. Gegenwärtig ist der Schlichterspruch nur ein Einigungsvorschlag. Die Kirche wäre als Arbeitsgeberin bereit, eine verbindliche Schlichtung einzuführen. Das hat die Mitarbeitendenseite bislang abgelehnt, obwohl dadurch meines Erachtens die Mitarbeitendenrechte gestärkt würden.

Der Dritte Weg bemüht sich nach alledem um einen angemessenen Ausgleich der verschiedenen Grundrechtspositionen. Die Forderung von ver.di zum Umstieg auf den Zweiten Weg nimmt dagegen auf die kirchliche Grundrechts- und Verfassungsposition überhaupt keine Rücksicht. Die Fundierung des kircheneigenen Weges im Recht auf Religionsfreiheit wird von ver.di gänzlich ausgeblendet.

4. Die Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrags

Die Diakonie gerät durch die ungleichen Wettbewerbsbedingungen zunehmend unter Druck. Die privaten und freigemeinnützigen Träger haben mit ihren niedrigeren Lohnkosten deutliche Wettbewerbsvorteile. Diese Wettbewerbslage blockiert zudem die kirchlichen Träger zu ausreichenden Refinanzierungen zu kommen. Beispielsweise hat die Diakonie im Bereich der stationären Altenhilfe mit den Kassen die höchsten Pflegesätze in allen Pflegestufen in Niedersachsen vereinbart (Diagramm 3). Eine weitere Anhebung ist den diakonischen Trägern nicht möglich, weil sie dann angesichts der günstigeren Mitbewerber nicht mehr belegt werden würden.

Grafik 3



Eine Anpassung der Wettbewerber an das Lohnniveau der Diakonie ist deshalb überfällig. Nur dann hätten diese den gleichen wirtschaftlichen Druck wie diakonische Träger, für höhere Pflegesätze einzutreten. Da ver.di nicht in der Lage ist, im Gesundheits- und Sozialmarkt Tarife durchzusetzen, schlagen diese nunmehr vor, über den Weg der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen nach § 5 Tarifvertragsgesetz zu gehen. Ein für allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag würde in der Tat dem Lohnkostenwettbewerb etwas entgegensetzen. Er würde auch für die Arbeitnehmer gelten,

deren Arbeitgeber nicht tarifgebunden sind. Für allgemein verbindlich erklärt werden können nach gegenwärtiger Rechtslage aber nur Tarifverträge und nicht die kirchlichen Entgeltordnungen. Weitere Voraussetzung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung ist, dass bei den tarifgebundenen Arbeitgebern wenigstens 50 % aller unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer beschäftigt sind. Diese Quote wäre in Niedersachsen nur mit der Diakonie und der Caritas und deren hoher Bindung ihrer Mitglieder gerade einmal erfüllt.

Was von ver.di übersehen wird ist, dass bei einem Umstieg auf den Zweiten Weg diese Bindung im kirchlichen Bereich angesichts der dann eröffneten uneingeschränkten Koalitionsfreiheit gänzlich verloren gehen würde. Es müsste sich erst ein diakonischer Arbeitgeberverband bilden; diesem würde auch nur ein Teil der Träger beitreten; bei dem überwiegenden Teil der Träger fehlte ver.di die Streikmacht, um diese zum Koalitionsbeitritt und damit zum Tarifvertrag zu zwingen.

5. Motivation für ver.di

Es stellt sich abschließend die Frage, warum seitens ver.di und seiner Mitglieder in der agmav ein Umstieg auf den Zweiten Weg vorgeschlagen wird, obwohl dieser zu einer Verschlechterung der Situation der Mitarbeitenden führen würde. Einerseits hofft man bei ver.di sicherlich, dass die Kirche und ihre Diakonie aus moralischen Gründen Zugeständnisse machen und durch kirchengesetzliche Eingriffe in die Koalitionsfreiheit einen Flächentarifvertrag herbeiführen würden. Im Kern fordert ver.di damit aber nicht den Zweiten Weg, sondern das Streikrecht für ver.di und die Instrumentalisierung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts für ver.di, um in einseitiger und damit verfassungswidriger Weise die negative Koalitionsfreiheit der Dienstgeber auszuschließen.

Dabei läge es viel näher, wenn das Tarifvertragsgesetz erweitert würde und die Entgeltordnungen des Dritten Wegs bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung ebenfalls berücksichtigt werden dürften. Rechtlich wäre das möglich und wurde rechtstechnisch auch bereits bei der Änderung des Arbeitnehmerentwengesetzes zur Einführung des Mindestlohnes in der Pflege vorgenommen.

Für einen solchen Schritt müsste ver.di allerdings seine ideologischen Vorbehalte gegenüber dem kirchlichen Arbeitsrecht überwinden. Gründe dafür gibt es genug:

1. Die kirchlichen Vergütungen in Niedersachsen liegen deutlich im oberen Bereich.
2. Die Verbindlichkeit der kirchlichen Entgeltregelungen für die Träger liegt wesentlich höher als bei den privaten und freigemeinnützigen Wettbewerbern.
3. Die Grundrechte der Mitarbeitenden, der Träger und der Kirche sind beim Dritten Weg ausgewogen berücksichtigt. Die faktische Verhandlungsposition der Mitarbeitenden ist beim Dritten Weg höher als beim Zweiten Weg.
4. Nur bei einer Kombination aus Zweitem und Drittem Weg könnte eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung in Niedersachsen und damit eine Einschränkung des Lohnkostenwettbewerbs gelingen.

Einen gravierenden Nachteil dürfte der Dritte Weg aus ver.di-Perspektive haben: Die Mitarbeitenden sind nicht auf die Absicherung durch eine Streikkasse angewiesen. Es fehlt ein wesentlicher Anreiz, ver.di beizutreten und mit 1 Prozent des Jahresgehalts mitzufinanzieren. Hier liegt die größte Hürde für ver.di, weil es den Interessen der Mitarbeitenden gegenüber seinen Funktionärsinteressen den Vorrang einräumen müsste.

Beim Verlust des Dritten Wegs würde den Kirchen ein kirchengemäßer Weg ihrer Arbeitsrechtsregelung verloren gehen. Für die Mitarbeitenden würde sich die rechtliche und wirtschaftliche Situation verschlechtern. Das muss heute gesagt werden, damit jeder weiß, warum es im Zweiten Weg keine Möglichkeit gibt, die Vorteile des Dritten Wegs einzubauen, und wer für die Verschlechterung verantwortlich wäre, sollte es wider Erwarten doch zum Ausstieg aus dem Dritten Weg kommen.

Dr. Jörg Antoine ist stellvertretender Direktor des Diakonischen Werks der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers e.V.

Der Artikel ist erschienen in: Profil, Positionen, Perspektiven. Jahresbericht 2011 des Diakonischen Werkes der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers e.V.