

18.03.2014

Entschließungsantrag

der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zum Antrag der Fraktion der CDU

„Die Kirchen als Diener am Gemeinwohl: Gesellschaftliches Engagement von Caritas und Diakonie anerkennen und unterstützen“ (Drucksache 16/2632)

Kirchen und kirchliche Wohlfahrtsverbände wertschätzen- Ihr Selbstorganisationsrecht achten - Arbeitnehmerrechte wahren - Gute soziale Dienstleistungen ermöglichen.

Der moderne Staat und die Kirchen.

Die beiden großen Kirchen leisten einen wichtigen Beitrag für das Gemeinwesen in Deutschland. Das Verhältnis von Kirche und Staat darf jedoch nicht gleichgesetzt werden mit dem Verhältnis von Religion und Gesellschaft. Jenseits der (verfassungs-)rechtlichen und verfassungspolitischen Diskussion gewinnt die ideengeschichtliche, kulturelle und soziale Dimension einen weit größeren Stellenwert für die Entwicklung der Gesellschaft in der wir heute leben. Ernst Wolfgang Böckenförde hat dies in seinem berühmt gewordenen Diktum zusammengefasst:

„Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Andererseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.“
(Ernst-Wolfgang Böckenförde: Staat, Gesellschaft, Freiheit. 1976, S. 60.)

Datum des Originals: 18.03.2014/Ausgegeben: 19.03.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Das hier beschriebene Dilemma besteht kurzgefasst in der Frage, wie eine liberale Gesellschaft die für sie selbst konstitutiven Werte schöpfen kann, ohne sich dabei zu einer Autokratie zu entwickeln. Die Reduzierung auf die Kirchen allein als Quelle dieses von ihm so beschriebenen Gemeinsinns lehnt Böckenförde selbst ab und beruft sich allgemeiner auf „Christentum, Aufklärung und Humanismus“. Neben der Selbstschöpfung entsprechender Werte (Habermas u.a.) ist daran anschließend die Rolle anderer Religions- und Glaubensgemeinschaften in einer pluralen Gesellschaft zu thematisieren, die Habermas aktuell in einer Mischung aus Herausforderung und Gleichberechtigung beschreibt:

„Der liberale Staat kann seinen Bürgern gleiche Religionsfreiheiten – und ganz allgemein gleiche kulturelle Rechte – nur unter der Bedingung garantieren, dass diese gewissermaßen aus den integralen Lebenswelten ihrer Religionsgemeinschaften und Subkulturen ins Offene der gemeinsamen Zivilgesellschaft heraustreten. Gleichzeitig darf auch die Mehrheitskultur ihre Mitglieder nicht in der bornierten Vorstellung einer Leitkultur gefangen halten, die sich eine ausschließende Definitionsgewalt über die politische Kultur des Landes anmaßt.“
(Jürgen Habermas, NZZ, 6.8.2012)

Im Umkehrschluss ist es also ebenso die religionstransformierende Kraft des liberalen Staates, der die Religionsgemeinschaften für das demokratische Zusammenleben gewinnt. Gleiche Freiheit, nicht kulturelle Homogenität, bildet die wesentliche Bedingung für das Gelingen einer freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung unter Bedingungen religiös-weltanschaulicher Vielfalt. Das grundgesetzliche Konzept der positiven Neutralität trägt genau dieser differenzierten Sichtweise Rechnung. Staat und Religion sind in Deutschland grundsätzlich voneinander getrennt. Der Staat beansprucht die Autorität zur Regelung des weltlichen Zusammenlebens, gewährt Religionsfreiheit und fördert gleichberechtigt die anerkannten Kirchen und Glaubensgemeinschaften.

Die Kirchen und Wohlfahrtsverbände als Träger des Sozialstaatsgedankens.

Die Entwicklung des Sozialstaates bundesdeutscher Prägung ist neben den Kämpfen der Arbeiterbewegung und der aus ihnen hervorgegangenen Gewerkschaften untrennbar mit der aktiven Rolle der Kirchen und freien Wohlfahrtsverbände verbunden. Ausgehend von Johann Heinrich Wichern im Bereich der evangelischen Kirche und Adolph Kolping im Bereich der katholischen Kirche gab es schon im 19. Jahrhundert jenseits der Amtskirche auch in den großen Kirchen Bestrebungen, sich der aufkommenden sozialen Frage zuzuwenden. Mit der festen Verankerung der christlichen Soziallehre in beiden Kirchen und der Institutionalisierung vor allem in den Diakonischen Werken sowie dem Caritasverband in der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts erlangte diese Orientierung eine konsistente theologische Basis und eine feste Struktur. Mit dem Deutschen Roten Kreuz, der Arbeiterwohlfahrt, dem Paritätischen Gesamtverband und der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland sind die beiden großen Sozialwerke der Kirchen seit Gründung der Deutschen Liga der freien Wohlfahrtsverbände 1925 und mit der Wiederbegründung nach dem 2. Weltkrieg integraler Bestandteil der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. Sie sind mit Ihren Tätigkeiten und Einrichtungen prägend für den subsidiär und plural verfassten Sozialstaat. Sie stehen im Wandel ihres Wirkens gleichermaßen für die Fortentwicklung von der Armenhilfe zur gesetzlich geregelten Fürsorge, bei der nicht mehr soziale Wohltaten, sondern individuelle Rechtsansprüche die Grundlage des modernen Sozialstaats bilden.

In diesem Rahmen engagieren sich die Kirchen und ihre Sozialwerke als Institutionen sowie die zahlreichen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter heute durch ihre Arbeit und ihr Handeln für unsere Gesellschaft. Als Träger des Sozialstaatsge-

dankens sind sie ein wesentlicher Bestandteil des sozialen Rechtsstaates (Art. 20 GG). Mit ihrem Einsatz, ihrer Überzeugung und ihrem Engagement tragen sie zum solidarischen Gedanken, der eine wichtige Stütze unserer Gesellschaft ist, in wesentlichem Maße bei. Das Wirken der Kirchen und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist damit ein integraler Teil unserer Vorstellung einer intakten sozialen, sich kümmernden Gesellschaft. Im Kontext des Handelns der christlichen Kirchen wird diese säkulare Beschreibung mit dem christlichen Begriff der „Nächstenliebe“ übersetzt.

Dabei zählen die Kirchen und ihre Sozialträger gemessen an der Anzahl der hier beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusammen mit dem Staat zu den größten Arbeitsgebern in Deutschland. Insgesamt arbeiten rund 1,3 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesem Bereich, darunter rund 900.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Caritas und Diakonie.

Die Kirchen und ihre Einrichtungen haben ein vom Grundgesetz geschütztes Recht, die überbetrieblichen Arbeitsbedingungen auf eine besondere Weise zu gestalten. Die Kirchenautonomie ist innerhalb der Schranken der allgemein geltenden Gesetze garantiert. Die Kirchen hatten es zwar bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland abgelehnt, den Weg der freien Ausgestaltung arbeitsrechtlicher Bedingungen in Tarifverträgen zwischen gleichberechtigten und voneinander unabhängigen Vertragsparteien mitzugehen (Zweiter Weg). Auf der Grundlage ihres vom Grundgesetz geschützten Selbstbestimmungsrechts entschieden sie sich für einen Dritten Weg. Auf die Zusage hin, vorbildliche Arbeitsverhältnisse einrichten zu wollen, wurde ihnen eine eigene Regelungskompetenz zugesichert. Die im Dritten Weg für die Lohn- und Arbeitsbedingungen zuständigen Arbeitsrechtlichen Kommissionen verzichteten allerdings für lange Zeit auf eine eigene Regelungskompetenz, sondern übernahmen regelmäßig den Bundesangestellten-Tarifvertrag (BAT).

Wettbewerb und Kostendruck im Bereich sozialer Arbeit

Der Sozial- und Gesundheitsbereich, in dem die Kirchen mit ihren Sozialträgern sich engagieren, unterliegt gleichwohl in seit Mitte der 90er Jahre einem massiven Wandel. Auch hier wachsen wirtschaftliche Zwänge, werden Hilfsdienste zu Unternehmen, die im Wettbewerb mit privaten Trägern stehen.

Bis dahin war der Sozial und Gesundheitsbereich ein Teil der Daseinsvorsorge, die von gemeinnützigen und öffentlichen Trägern umgesetzt wurde. Die Kosten wurden innerhalb bestimmter Grenzen refinanziert. Maßgebliches Instrument für die Bezahlung der Personalkosten war der Bundesangestelltentarif (BAT). Dieser regelte meist in Verbindung mit der Genehmigung von Stellenplänen auch die Finanzierung von Seiten staatlicher Institutionen oder Sozialkassen. Auf diese Weise wurde der „gesellschaftliche Preis“ der sozialen Dienstleistungen bestimmt. Der BAT galt zwar unmittelbar nur für den öffentlichen Bereich; von einigen Besonderheiten abgesehen, wurde er im Ergebnis aber vom gesamten organisierten Wohlfahrtssektor – so auch von Caritas und Diakonie – übernommen.

Mit der politischen Neugestaltung der sozialen Dienste wurde im Kern die Refinanzierung der Dienstleistungen neu geregelt. Nunmehr wurden nicht mehr die effektiv anfallenden Kosten der Träger erstattet, sondern u.a. Leistungs- und Fallpauschalen eingeführt. Das Kostendeckungsprinzip wurde vom Wettbewerbsprinzip abgelöst. Es war absehbar, dass im stark personalintensiven Sozialsektor der Konkurrenzdruck zwischen den Wohlfahrtsverbänden sowie den hinzugekommenen privaten Trägern zu einem Druck auf die Beschäftigungsverhältnisse in diesem Bereich führen musste.

Auf die Neuausrichtung der Finanzierung, die Einführung von Wettbewerb und Kostenkonkurrenz, haben viele kirchliche Einrichtungen entsprechend reagiert: 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).

Ein verbindlicher und allseits akzeptierter Flächentarifvertrag für den Wohlfahrtsbereich existiert heute nicht mehr. Als Nachfolger für den BAT gibt es zwar den Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD), in der Anwendungsbreite aber reicht er bei weitem nicht an den BAT heran. Hinzu kommt, dass bei den gewinnorientierten privaten Trägern kaum kollektive Regelungen vorhanden sind. Zwar orientieren sich im Gegensatz dazu viele Träger der Caritas immer noch in erheblichem Maße am Regelwerk des TVöD, hier hält jedoch über Ausgründungen die Flucht aus der tarifvertraglichen Struktur mehr und mehr Einzug. Noch unübersichtlicher ist die Lage im Bereich von EKD und der Diakonie. So vergüten einige Landeskirchen und Diakonische Werke auf dem Niveau des TVöD, andere haben eigenständige Regelungen eingerichtet, wiederum andere die Entgelte abgesenkt oder Wahlklauseln eingeführt, um ggf. das jeweils kostengünstigste Arbeitsrecht anwenden zu können.

Strukturelle Benachteiligung der Arbeitnehmerseite

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 strukturellen Nachteilen für kirchliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

In den kirchlichen Arbeitsrechtlichen Kommissionen, in denen die Arbeitsbedingungen beschlossen werden, sind die Vertreter/innen der Arbeitnehmerseite bislang nur formal paritätisch vertreten. Strukturell sind sie unterlegen, denn die Leitungsgremien von Caritas und Diakonie legen selbst die Verhandlungs- und Zutrittsbedingungen fest, unter denen die Vertreter/innen der Arbeitnehmerseite Lohnverhandlungen führen. Hierunter fällt auch die Festlegung, wer an diesen Verhandlungen teilnehmen kann und wer nicht. Die Regelung, wonach zwei Drittel der Arbeitnehmervertreter in kirchlichen Einrichtungen tätig sein müssen, schließt zudem eine gewerkschaftliche Verhandlungsführung aus und beschränke diese auf Beratungsfunktionen, ohne dass hierfür die Eigenheiten des kirchlichen Dienstes eine Rechtfertigung bieten (so auch LAG Hamm zu Art. 9 Abs. 3 GG). Die Ausgestaltung des kirchlichen Arbeitsrechtes ist deshalb zuletzt insbesondere bei Arbeitnehmervertretern und Gewerkschaften in die Kritik geraten und in der Folge von diesen eine Anpassung an das allgemeine Arbeitsrecht gefordert worden.

Damit kollidiert hier sichtbar das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgesellschaften und weltanschaulichen Vereinigungen, das sich aus Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung ergibt. Der sich hieraus ableitende Schutzbereich umfasst auch die Entscheidung, die Arbeitsbedingungen der hier beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht mit Gewerkschaften durch Tarifverträge zu regeln, sondern entsprechend ihrem religiösen Bekenntnis einem eigenständigen, am Leitbild der Dienstgemeinschaft ausgerichteten Arbeitsrechtsregelungsverfahren zu überantworten.

Das Bundesarbeitsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 20. November 2012 (1 AZR 179/11) unter der Maßgabe eines schonenden Ausgleich nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz klargestellt, dass auch der Dritte Weg Mindestanforderungen zum Schutz der

Dienstnehmerseite erfüllen müsse. Es bleibt damit auf der Linie des LAG Hamm und formuliert positiv, dass soweit Gewerkschaften in dieses Verfahren organisatorisch eingebunden sind und das Verhandlungsergebnis für die Dienstgeberseite als Mindestarbeitsbedingung verbindlich ist, dies einen Ausschluss des Streikrechts rechtfertige. Es hat damit einen vielversprechenden Weg aufgezeigt, die Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften innerhalb des Dritten Weges zu stärken und die Verbindlichkeit der Vereinbarungen zu erhöhen. So hat die evangelische Kirche mit dem auf der 11. Synode der EKD im November 2013 beschlossenen Kirchengesetz über die Grundsätze zur Regelung der Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Evangelischen Kirche und ihrer Diakonie die Vorgaben des Bundesarbeitsgerichts aufgegriffen. Die EKvW hat ihrerseits auf der Synode 2013 schon Regelungen neu in ihr Arbeitsrecht aufgenommen.

Ob damit die offensichtliche Diskrepanz zwischen den divergierenden Rechtsauffassungen der Gewerkschaften und der Kirchen grundsätzlich gerichtlich entschieden ist, bleibt einer Klärung durch das Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Immerhin sind in der Folge des BAG-Urteils verstärkt Dialogprozesse zwischen beiden großen Kirchen und den Gewerkschaften erkennbar, die auf eine Umsetzung der Anforderungen des Bundesarbeitsgerichts gerichtet sind. Auch die 11. Synode der EKD hat in diesem Sinne gefordert, der Diskussionsprozess zwischen Kirche, Diakonie und Gewerkschaften müsse mit dem Ziel fortgeführt werden, gemeinsam an der Gestaltung der kirchlichen Arbeitswelt zu arbeiten.

Der Landtag NRW stellt fest:

1. Die Kirchen und Glaubensgemeinschaften sind in ihrer Pluralität unverzichtbarer Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens. Als Träger der sozialen Daseinsvorsorge füllen sie direkt wie auch durch ihre Wohlfahrtsverbände – Diakonie und Caritas – das Sozialstaatsgebot mit aus.
2. Der Landtag NRW bekräftigt das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Vereinigungen, das sich aus Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung ergibt.
3. Gleiche Arbeitnehmerrechte für Beschäftigte bei Kirchen sind vereinbar mit dem kirchlichen Selbstverwaltungsrecht. Sie sind ein Gebot der Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs 3 GG. und damit ein Gebot der Demokratie in der Arbeitswelt. Das Streikrecht ist elementares Grundrecht aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und muss grundsätzlich auch im kirchlichen Bereich gelten.
4. Das Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht der Religionsgesellschaften und damit auch der Kirchen und ihrer Einrichtungen in Caritas und Diakonie findet hier seine Schranken in den Grundrechten. Im Wege der praktischen Konkordanz ist hier ein schonender Ausgleich zu finden.
5. Die Aushandlung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung muss auch bei Diakonie und Caritas auf gleicher Augenhöhe zwischen Arbeitgeberseite und Arbeitnehmerseite erfolgen. Aus dem Sonderstatus der Arbeitnehmerrechte im kirchlichen Bereich darf keine Wettbewerbsverzerrung entstehen.
6. Die Beschäftigten in der sozialen Arbeit sind zu stärken. Die in den neunziger Jahren eingeführte neue Steuerungslogik in den sozialen Arbeitsfeldern hat teilweise eine absurde Kostensenkungsstrategie zulasten der Beschäftigten ausgelöst, da 80 Prozent der

Kosten Personalkosten sind. Diese hochqualifizierten Mitarbeitenden in der sozialen Arbeit leisten aber eine wertvolle und anspruchsvolle Arbeit für die Gesellschaft. Dies verdient die Anerkennung unserer Gesellschaft und muss entsprechend entlohnt werden.

7. Es bleibt eine politische Herausforderung, Fehlanreize in Richtung eines Lohnsenkungswettbewerbs im Bereich der sozialen Arbeit zu beseitigen. Die Fallpauschalen und Pflegesätze müssen so bemessen sein, dass gute Arbeitsbedingungen und gerechte Löhne bei der Refinanzierung Grundlage sind. Für den Tarifbereich der sozialen Arbeit brauchen wir einen für allgemeinverbindlich zu erklärenden Flächentarifvertrag.

Auf dieser Grundlage begrüßt der Landtag die auf den verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Regionen eingeleiteten Gespräche über die Umsetzung der Vorgaben des Bundesarbeitsgerichts und bestärkt die Verhandlungspartner in dem Versuch eine gemeinsam getragene Lösung auf Augenhöhe miteinander zu vereinbaren.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf

1. weiterhin die Kirchen und Religionsgemeinschaften entsprechend ihrem verfassungsrechtlichen Status in ihrer Arbeit zu unterstützen und ihre Beiträge in den aktuellen gesellschaftlichen Diskursen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.
2. weiterhin gleichermaßen die verfassungsmäßig verbürgten Rechte der Kirchen und Glaubensgemeinschaften auf der einen Seite und der Arbeitnehmer/innen und ihrer Gewerkschaften auf der anderen Seite in diesem Bereich zu achten.
3. in Anerkennung der Unabhängigkeit von staatlichen Einflüssen der Aushandlungsprozesse zwischen Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen im Rahmen der Tarifautonomie auch bei dieser grundsätzlichen Klärung eine vermittelnde Position einzunehmen.

Norbert Römer
Marc Herter
Markus Töns

und Fraktion

Reiner Priggen
Sigrid Beer
Mehrdad Mostofizadeh

und Fraktion