Prof. Dr. Bernd Schlüter

Wege zu einem Tarif Gesundheit und Soziales

Vortrag bei der Friedrich-Ebert-Stiftung am 22. April 2013

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

Die Frage nach Antidiskriminierung und Gerechtigkeit hat bekanntlich verschiedene Perspektiven. Wir wollen mit unserem Gutachten einen politisch-juristischen Impuls setzen zugunsten der nichtärztlichen Berufe im Sozial- und Gesundheitswesen, zugunsten der Leistungsfähigkeit der Branche und zum Schutz der Rechtsansprüche und Grundrechte der Bürger. Wege gemeinsamen Tarifen sind steinige Wege, aber es gibt sie. Unser Motto ist: Gutes zusammenführen und allen zugute kommen lassen.

Wer das Ritual einer Gesundheitsreform genauer kennt, der wird wissen, dass an einer bestimmten Stelle gesagt wird, auch die Krankenhäuser müssten einen finanziellen Beitrag leisten. Dann gibt es einen Aufstand der Krankenhausgesellschaft. Die Kürzung kommt zum Teil dennoch und wird folgendermaßen umgesetzt. Bei Leitung und Verwaltung wird eher nicht gekürzt, bei den in der Öffentlichkeit gut vertretenen Ärzten auch nicht, aber die Arbeitsbedingungen der Krankenpflegerinnen werden immer prekärer und Gehälter stagnieren. Es ist keine Ausnahme, wenn Krankenschwestern über 12 Jahre nicht mehr als 1, 2 % Gehaltserhöhungen bekommen, während alle Welt das deutsche Konjunkturwunder bestaunt. Wenn die öffentliche Finanzierung nicht mehr reicht, wird das Weihnachtsgeld gestrichen. Die Mitarbeiter werden auch schon einmal mit Kündigung bedroht, wenn sie nicht in eine Gehaltskürzung einwilligen. So leitet der gedeckelte Haushalt unmittelbar in die Begründung einer betriebsbedingten Kündigung über.

Altenhilfe. Pflegehilfskräfte sind im Alltag oft zu Regelpflegekräften geworden. Wenn sie trotz Mindestlohn mit 8 Euro bezahlt werden, ist das kein Ausdruck gesellschaftlicher Wertschätzung. Ähnlich läuft es in anderen Finanzierungsbereichen auch. Pflegekassen, Sozialhilfeträger, Jugendämter und Arbeitsagenturen setzen in den Entgeltverhandlungen, bei Zuwendungsentscheidungen und neuerdings in Ausschreibungsverfahren

Vergütungen durch, die den jeweiligen öffentlichen Budgets entsprechen, aber selten dem gesellschaftlichen Wert der Sozialberufe. Die Mitarbeitenden sind an diesen Finanzierungsverhandlungen nicht beteiligt. Sie spüren nur die Auswirkungen eines Preiswettbewerbs, dem sie weitgehend ausgeliefert sind. Angebot und Nachfrage führen höchstens bei Fachkräftemangel zu guten Vergütungen für gute Leistungen. Die Beschäftigten spüren die Auswirkungen einer Gesellschaft, die umfängliche Sozialleistungen fordert und nur begrenzte Mittel zur Verfügung stellt, sie spüren die Auswirkungen eines Wirtschaftssystems, das immer mehr Reparatur- und Teilhabebedarf erzeugt, ohne diese Reparatur verantwortlich zu organisieren. Die Mitarbeitenden sehen die glänzenden Schilder der großen Gesundheitskonzerne. Sie erleben im Einzelfall auch Missmanagement und verfehlte Investitionsentscheidungen letztlich auch auf ihre Kosten. Die Sozialunternehmen wiederum geraten in eine kaum erträgliche Spannung zwischen Leistungsanspruch, ethischen Maßstäben und Finanzierung und sie erleben eine unendlich aufwändige Finanzierungsbürokratie.

Sie sehen an dieser Einleitung, dass wir in unserem Gutachten nicht vornehmlich, wie es das Thema der Veranstaltung vorgibt, „Diskussionen um das kirchliche Arbeitsrecht“ führen, sondern um die Arbeitsbedingungen in den nichtärztlichen Sozialberufen insgesamt. Auch in der allgemeinen Wirtschaft ist es immer schwieriger, zu breiten tarifvertraglichen Bindungen zu kommen. In der Sozialwirtschaft gibt es seit der Öffnung hin zu einem Preiswettbewerb die allgemeine Bindung an den TVÖD und die damit zusammenhängenden Machtmittel nicht mehr. Es gibt zudem immer weniger öffentliche Anbieter im Sozial- und Gesundheitswesen. Viele städtische Krankenhäuser wurden verkauft, weil öffentliche Träger die Häuser unter den vom Staat gestalteten Bedingungen nicht mehr halten konnten. Der sozialrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz verlangt den Vorrang der nichtstaatlichen und nichtgemeindlichen Anbieter und so ist der Tarif des öffentlichen Dienstes nicht mehr automatisch das Referenzsystem. Der politisch verursachte Preiswettbewerb lässt es für viele Anbieter vorteilhaft erscheinen, keine wertigen Tarifbindungen einzugehen, sondern auch den Bürgern möglichst und den öffentlichen Kostenträgern niedrige Preise zu bieten. Wo Leistungen und Preisdeckelungen feststehen und die Arbeitgeber die Personalkosten als größten Posten der Kostenregulierung vorfinden, stellt sich die Frage nach

Arbeitnehmerrechten und ihrer Durchsetzungskraft sogar dringender als in der allgemeinen Wirtschaft.

Im kleinteiligen Dienstleistungssektor des Sozial- und Gesundheitswesens mit seinen überwiegend altruistisch denkenden Mitarbeiten bleibt aber die Vertretung der beruflichen Interessen und die gewerkschaftliche Organisationskraft beschränkt. Zudem stehen der allgemeine Tarifbereich und die kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen bisher recht unverbunden nebeneinander.

Wie kann bei dieser komplexen Sachlage eine Lösung aussehen ? Sie sehen, ich habe weder einen Zylinder noch ein Kaninchen dabei, dafür aber ein paar Grundüberlegungen für eine bessere Ordnung auf diesem Teilarbeitsmarkt. Wir schlagen eine stärkere Verzahnung der drei Elemente allgemeines Tarifsystem kirchliche Regelungen und Sozialrechtliche Finanzierung vor. Wir fühlen uns ermutigt durch das aktuelle Urteil des Bundesarbeitsgerichts. Dort wird der kirchliche Weg der Arbeitsrechtssetzung korrigiert und weiterhin legitimiert. Er wird aber vor allem in einen Bezug gesetzt zum staatlichen Tarifsystem. Die Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie gelten auch im kirchlichen Bereich. Die kirchlichen Unternehmen sind kein grundrechtsfreier und kein tarifrechtsfreier Raum, sondern die Kirchen haben das Recht, in genau begrenzten Regelungsbereichen eigene Wege zu gehen, wenn sie notwendigerweise, konkret, unmittelbar und plausibel aus kirchenspezifischen Konzepten und Lehren abgeleitet sind und in Abwägung Grundrechten und anderen Verfassungswerten Bestand haben können. Der Ausgleich der widerstreitenden Interessen im Wege der praktischen Konkordanz ist das Leitmotiv des Urteils. Dies kann uns auch die Richtung für weitere Schritte weisen. Auch die vom BAG eingeforderte stärkere Gewerkschaftsbeteiligung in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen setzt einen weiteren Impuls der Verbindung des allgemeinen und des kirchlichen Bereichs.

Das staatliche Tarifrecht einschließlich der Allgemeinverbindlichkeitsanordnung und der Mindestlöhne haben vornehmlich den Zweck, Arbeitnehmern und Arbeitgebern gleichwertige Machtmittel in die Hände zu geben. Da wir uns nicht in der allgemeinen Wirtschaft, sondern in einem weitgehend öffentlich finanzierten, gesetzlich streng geregelten Sozial- und Gesundheitswesen bewegen, müssen wir die Finanzierungsmechanismen mit hinzunehmen, um

die Wirksamkeit von Machtmitteln zu bewerten. Wir haben folglich die drei genannten gesellschaftliche Teilbereiche und drei Normsysteme stärker miteinander zu verzahnen: das allgemeine Tarifrecht, das kirchliche Regelungssystem und das Sozialrecht.

Unsere konkreten Vorschläge sind daher folgende: Wir wollen Schritte vorbereiten, um die Chancen für eine Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen zu erhöhen. Hierfür möchten wir die rechtlichen Voraussetzungen so gestalten, dass auch geeignete kirchliche Regelungen und die Zahl der von ihnen gebundenen Arbeitnehmer zur Erfüllung dieser rechtlichen Voraussetzung beitragen können. Eine „Übernahme“ von Tarifen ist dabei nicht angestrebt. Optimal ist vielmehr eine neue gemeinsame Tarifeinigung, die von einem Tarifvertrag und gleichzeitig von den kirchlichen Regelungen umgesetzt werden und so zur Allgemeinverbindlichkeit führen. Liegen kirchliche Regelungen über dem Niveau des Tarifvertrages, werden sie praktisch nicht davon berührt, tragen aber nach unserem Vorschlag dennoch zur Allgemeinverbindlichkeit bei. Eine solche Differenz sollte nicht groß sein, um im kirchlichen Bereich keinen Sog nach unten zu verursachen. Liegen kirchliche Regelungen unter dem Niveau des betreffenden Tarifvertrages, so ist eine Allgemeinverbindlichkeit unwahrscheinlich, weil insoweit keine Hinzurechnung stattfindet. Käme es im Ausnahmefall dennoch zu einer Allgemeinverbindlichkeit, überlagert diese die niedrigeren kirchlichen Regelungen.

Durch die rechtliche Berücksichtigung der kirchlichen Regelungen im System des allgemeinen Tarifrechts werden keine kirchlichen Rechte verletzt. Der Staat nimmt nichtkirchliche und kirchliche Entgeltbindungen zur Kenntnis, die den Arbeitsmarkt maßgeblich prägen und leitet daraus im öffentlichen Interesse allgemeine Ordnungsregeln ab. Die Kirchen sind über die Inhalte ihrer eigenen Regelungen, über den Runden Tisch und über die Anhörung am Zustandekommen des Tarifs beteiligt. Die kirchlichen Dienstgeber und Dienstnehmer sind aber keine Tarifparteien des Tarifvertrages nach TVG. Kommt es unter Ausschluss des Streikrechts zu einer direkten Beteiligung am für die Allgemeinverbindlichkeit zugrundeliegenden Tarifvertrag, so sind die insoweit gebundenen kirchlichen Arbeitnehmer nach unserem Vorschlag für die Allgemeinverbindlichkeitsvoraussetzungen zu berücksichtigen. Mit der von uns vorgeschlagenen Formulierung umgeht man, die rechtlich und politisch

auch nach BAG 2012 nicht völlig beantwortete Frage, ob kirchliche Tarifverträge Tarifverträge i.S. des § 5 TVG sind.

Die Einbeziehung kirchlicher Regelungen verletzt auch keine Grundrechte und Verfassungsgüter der Gewerkschaften. Ausgangspunkt bleibt ein Tarifvertrag nach TVG. Eine rechtliche Aufwertung kirchlicher Regelungen über die bestehende Rechtslage hinaus findet nicht statt. Zur Allgemeinverbindlichkeit kommt es nur, wenn die Tarifparteien i.S. des TVG den Antrag stellen und die Regierung das öffentliche Interesse feststellt. Zu einer Dominanz kirchlicher Regelungen kann es in unserem Vorschlag nur kommen, wenn die Tarifparteien nach TVG dies zulassen. Die Gewerkschaften haben es in der Hand, durch Arbeitskampfmaßnahmen die vielen nichttarifgebundenen Einrichtungen im nichtkirchlichen Bereich in einen Tarifvertrag zu bringen und damit günstige Voraussetzungen für eine Hinzurechnung auch des kirchlichen Bereichs zu schaffen.

Ohne uns eine abschließende rechtliche Prüfung anmaßen zu wollen, sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass Beschlüsse von kirchlichen Arbeitsrechtlichen Kommissionen trotz aller Aufwertung durch die Rechtsprechung keine Tarifverträge i.S. des Tarifvertragsgesetzes sind. Will man sie einbeziehen, so ist eine Gesetzesergänzung notwendig und verfassungsrechtlich möglich.

Voraussetzung für das Hinzurechnen kirchlicher Arbeitnehmer ist es nach unserem Vorschlag, dass die kirchlichen Regelungen mindestens gleichen Arbeitnehmerschutz bieten müssen bzw. mindestens gleichhohe Entgelte vorsehen. Hat sich ein runder Tisch auf Entgelthöhen geeinigt, so könnten sich kirchliche Entgelthöhen und die des Tarifvertrags im Vorfeld so aufeinander einpendeln, dass für keine Seite ein Sog nach unten entsteht. Weiterhin schlagen wir vor, sich auf für die Arbeitsbedingungen und den Wettbewerb wesentliche Tarifteile zu beschränken, um Kollisionen mit dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht zu vermeiden.

Wenn nun auf dieser wesentlich verbreiterten Grundlage das gesetzliche Quorum der Arbeitnehmerbindung erreicht wird und die Bundesregierung oder die Landesregierungen ein öffentliches Interesse feststellt, so wird der zugrundeliegende Tarifvertrag für alle entsprechenden Arbeitsverhältnisse allgemeinverbindlich.

Dies gilt auch für die Arbeitsverhältnisse von Caritas und Diakonie, soweit dadurch das kirchliche Proprium nicht verletzt wird. In der kirchlichen Arbeitsrechtslehre wird bisher auch vertreten, dass staatliche Mindestlöhne oder Allgemeinverbindlichkeitsanordnungen nicht für den kirchlichen Bereich gelten. Wenn es aber eine Kommissionslösung wie beim Pflegemindestlohn gebe, werde das kirchliche Recht ausreichend respektiert.

Da es aus unserer Sicht wenig realistische Chancen gibt, ganze Tarifbereiche künftig und dauerhaft durch besondere und rechtlich und politisch umstrittene Kommissionen nach dem Vorbild des Pflegemindestlohns zu regeln, schlagen wir vor, es bei den herkömmlichen Wegen der Tarifvertragsentstehung und der kirchlichen Verfahren zu respektieren und sie so zu verzahnen, dass keine künstlichen tarifrechtlichen Trennungen zulasten der Arbeitnehmer entstehen, wie es bisher der Fall war.

Der Staat darf durch allgemeine Gesetze in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht eingreifen. Warum sollte der Staat hier weniger Rechte haben als bei den Arbeitszeitgesetzen, bei den Hygienevorschriften oder im Heimrecht ? Ja der Staat darf auch Regelungen treffen, um die Kräfteverhältnisse zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern einer Branche gerecht zu gestalten. Ja, er darf im Sonderwettbewerbsbereich des Sozial- und Gesundheitswesens Ordnung auf diesem Teilarbeitsmarkt schaffen. Die demokratisch und tarifrechtlich legitimierte Allgemeinverbindlichkeit erhält ihren Sinn erst aus der allgemeinen und ausnahmslosen Geltung, sie regelt in unserem Falle ein einheitliches Gesundheits- und Sozialsystem, welches in seiner Finanzierung und in seinen Wettbewerbsmechanismen gerade nicht in einen weltlichen und einen kirchlichen Teil zerfällt. Sie stellt im Sinne der herkömmlichen staatskirchenrechtlichen Lehren gerade keine Sonderregelung zulasten der Kirchen dar. Auch die neueste Rechtsprechung bestärkt uns in der Auffassung einer Geltung der Allgemeinverbindlichkeit auch für die Kirchen. Das BAG stellt den kirchlichen Bereich voll in die Geltung der Tarifautonomie und des Koalitionsrechts. Nur dort sind Ausnahmen zugelassen, wo kirchliche Konzepte zwingend und plausibel Ausnahmen erfordern. Die Ableitung Dienstgemeinschaft-kooperative Arbeitsrechtsregelung mag plausibel sein. Aus der Dienstgemeinschaft schlechtere Arbeitsbedingungen abzuleiten, als eine staatliche allgemeine Anordnung es bestimmt, ist nicht plausibel und ich kenne auch kein anderes theologisches Konzept, aus dem es nachvollziehbar wäre.

Eine staatliche Allgemeinverbindlichkeit, zumal wenn sie unter Berücksichtigung kirchlicher Entgelt-Regelungen zustandekommt, ist also nach unserer Auffassung auch für die kirchlichen Sozialunternehmen verbindlich.

Wir wollen im Vorfeld die Gesprächsfähigkeit fördern und schlagen daher einen Runden Tisch Soziales und Gesundheit vor. Dort kann festgestellt werden, welche Tarifverträge, welche kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen ähnliche Entgelthöhen aufweisen und mit welchen Entgelten man eine breite Bindungswirkung herstellen kann. Der Runde Tisch soll und darf Tarifverhandlungen und kirchliche Verfahren nicht ersetzen, aber er kann gemeinsame Wege weisen. Es gibt Tarifverträge insbesondere im öffentlichen Bereich und im Bereich der Wohlfahrtsverbände, die nicht weit entfernt sind von den maßgebenden kirchlichen Regelungen wie etwa dem AVR der Caritas oder dem nordelbischen Tarifvertrag. An diesem Tisch kann auch erörtert werden, welche Teilbranchen, welche Berufsgruppen, welche Pilotregionen erfasst werden sollen. Insbesondere ist dort auszuloten, welche Tarifvertragsteile sich für eine Allgemeinverbindlichkeit eigenen. Unsere Empfehlung ist es, die Fachkräfte mit einzubeziehen ebenso wie die Niedriglohnbereiche. Wenn die Nebenservicebereiche in eine Allgemeinverbindlichkeit für Sozialunternehmen hineingenommen werden, so werden auch hier gegenüber den Kostenträgern Standards eingezogen, welche weder die Kostenträger noch die Sozialunternehmen ohne weiteres durch Outsourcing umgehen können. Was dennoch an Outsourcingdruck bleibt, muss durch entsprechende Mindestlöhne und bessere Tarifverträge geregelt werden. Schließlich könnte man hier auch Vorschläge erarbeiten, um die Verzahnung mit dem sozialrechtlichen Finanzierungssystem sicherzustellen.

Welches sind also die praktischen und realistischen Konsequenzen unseres Vorschlages ? Es kommt zu einer Begrenzung des Preisdrucks und zu einem sinnvollen Qualitätswettbewerb auf der Grundlage einer einheitlichen Tarifordnung. Gleichzeitig wird ein Weg in die Zukunft eröffnet, um durch künftige einheitliche Tariferhöhungen die gesamte Branche zu stärken.

Wer soll das bezahlen ? Den Sozialunternehmen droht die Insolvenz, wenn sie zu Gehaltszahlungen gezwungen werden, die nicht refinanzierbar sind. Der dritte Teil unseres Vorschlags besteht folglich darin, die Kostenträger künftig ebenfalls an den allgemeinverbindlichen Tarif zu binden. Im SGB muss

sichergestellt werden, dass mindestens allgemeinverbindliche Tarife immer wirtschaftlich im Sinne des Gesetzes sind. Für Fallpauschalen und für Zuwendungsentscheidungen müssen ähnliche Regeln etabliert werden.

Selbstverständlich reicht es noch nicht aus, die Entgelte zu erhöhen und die Sozialhilfeträger und die Einrichtungen allein zu lassen. Für eine Aufwertung der Sozialberufe und die Beendigung des Preisdumpingwettbewerbs wird der Staat und die Sozialversicherung Geld in die Hand nehmen und auch gesetzliche Deckelungen anheben müssen. Gute Arbeit und gute Ordnung auf dem Arbeitsmarkt haben einen Preis. In Zeiten der sog. Bankenrettung, des Verzichts auf mögliche Steuereinnahmen und der enormen Steuervorteile für die großen Mächte unseres Wirtschaftslebens wird man die Frage nach einer neuen gesellschaftlichen und auch finanziellen Balance stellen müssen. Es wird auch darüber nachzudenken sein, wie der Bürger kostenbewusster mit Leistungen umgeht und in welchen anderen Bereichen zuviel Geld ausgegeben wird. Es wird mehr als bisher über eine teilhabefähige und familienfreundliche Wirtschaft nachzudenken sein, wie es das aktuelle EKD-Familienpapier tut.

Möglicherweise wird ein Teil der Mehrkosten auch aus bisherigen Gewinnentnahmen zu finanzieren sein. Ein Teil der Gewinne der privatgewerblichen Anbieter wird verstärkt in gute Arbeit investiert und nicht mehr im gleichen Ausmaß privatisiert werden.

Wer glaubt, unser Vorschlag würde ein Selbstbedienungsrecht der kollusiv zusammenwirkenden Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüber dem Staat und dem Steuer- und Beitragszahler eröffnen, der irrt. Schon jetzt hat das BSG tarifliche Bindungen für die Kostenträger als verbindlich erklärt. Es stockt allein die Umsetzung. Durch die Entscheidung der Regierung, ob eine Allgemeinverbindlichkeit eines von den Tarifparteien vorbereiteten Tarifvertrages dem öffentlichen Interesse entspricht, gewinnt sie Gestaltungskraft zurück und übernimmt demokratisch legitimierte Verantwortung für eine gute Ordnung in der Branche. Der Allgemeinverbindliche Tarif schafft also Grenzen nach oben wie nach unten und beendet die ungeheure Ressourcenverschwendung und Planungsunsicherheiten, die in den nutzlosen Entgeltverhandlungen zwischen Einrichtung und Kostenträgern liegen.

Da Arbeitsbedingungen nicht nur mit Gehältern und Arbeitszeiten, sondern auch mit Personalschlüsseln zu tun haben, wird man genau prüfen müssen, wie man auskömmliche Stellenausstattungen ermöglicht, sozialrechtlich verankert, politische Verantwortung für sie übernimmt und sie nicht dem Zufall und den gerade vorhandenen Finanzmitteln überlässt.

Wir haben somit einen Vorschlag vorgelegt, der den Gewerkschaften, den Kirchen, den kirchlichen Dienstnehmern und Dienstgerbern, den öffentlichen Haushalten, den Wohlfahrtsverbänden und den privatgewerblichen Anbietern einiges abverlangt, sie aber allesamt zu einer Stärkung der Branche und der gesellschaftlichen Bedeutung führen kann. Alle müssten Schritte des Kompromisses und der Gesprächsbereitschaft tun, um das Ziel zu erreichen.

Albert Schweitzer fragt: worin besteht die Herrschaft der Vernunft über die Gesinnungen, worin also besteht eine gute menschliche Kultur ? Er antwortet: Sie besteht darin, dass die Einzelnen und die Kollektivitäten ihr Wollen durch das materielle und geistige Wohl des Ganzen und der Vielen bestimmt sein lassen, das heisst, ethisch sind.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.