

UTA LOSEM

Die Autonomie der Kirchen bei der Regelung der arbeitsrechtlichen Beziehungen – unverzichtbare Voraussetzung der Selbstbestimmung oder überholtes Relikt?

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit einigen Jahren findet nun bereits eine mal mehr und mal weniger intensive Debatte über das kirchliche Arbeitsrecht statt. Die Position der Gewerkschaften haben wir eben von Prof. Schubert gehört. Zuletzt haben die Grünen in ihrer Bundesdelegiertenversammlung im November letzten Jahres einen Beschluss gefasst, nach dem sie beim kirchlichen Arbeitsrecht dringenden Reformbedarf sehen. Die Kirchen verfolgen die Debatten aufmerksam, beteiligen sich an den Diskussionen seit Jahren, informieren und versuchen dabei auch manchem Missverständnis zu begegnen. Sie haben auch dort Reformen in die Wege geleitet und umgesetzt, wo angesichts ihres eigenen Selbstverständnisses Kritik berechtigt oder Missstände zu beheben waren. Es halten sich aber – aus kirchlicher Sicht trotz auch höchstrichterlicher Rechtsprechung – einige Positionen oder Einwände recht hartnäckig, auf die ich nachfolgend eingehen und dabei die katholische Position kurz darstellen möchte.

I. Kirchliche Arbeitgeber unterscheiden sich von anderen Arbeitgebern durch die religiöse Dimension ihres Wirkens

Die Kritiker des kirchlichen Arbeitsrechts gehen oftmals von der Feststellung aus, die Kirchen seien Arbeitgeber wie jeder andere. Kirchlich-caritative Träger auf dem Sektor der Sozialleistungen, der sich in den letzten Jahren zum Sozialmarkt entwickelt hat, verhielten sich – so die vorgebrachte Beobachtung – zunehmend wie alle übrigen Leistungsanbieter und seien Anbieter unter vielen. Deshalb müssten sie sich auch denselben Regeln unterwerfen, die für ihre Konkurrenten gelten.

Diese Darstellung lässt das – auch im Selbstverständnis der Einrichtungen – Eigentliche außer Acht: Das Proprium der Kirchlichen Einrichtungen, ihr eigenes Profil und ihren Daseinszweck. Die sozialen Einrichtungen der Kirche sind nicht geschaffen worden, um die Kirche reich zu machen. Caritatives Handeln ist viel-

mehr Wesensäußerung der Kirche und steht im Dienst der Schwachen und Armen, der hilfsbedürftigen und kranken Menschen. Alle sogenannten Trägerinteressen haben sich daran auszurichten. Die Kirchen unterhalten ihre Einrichtungen allein zur Erfüllung ihres Sendungsauftrags – zur Verkündigung von Gottes Wort, zur Feier des Gottesdienstes und zur tätigen Nächstenliebe. Durch diese religiöse Dimension ihres Auftrags und die religiös begründete gemeinnützige Ausrichtung ihres Wirkens unterscheiden sich die kirchlichen Einrichtungen von anderen Einrichtungen. Auch das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Chefarztbeschluss vom 22. Oktober 2014 klar fest: „Die von der Verfassung anerkannte und dem kirchlichen Selbstverständnis entsprechende Zuordnung der karitativen Tätigkeit zum Sendungsauftrag der Kirche wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass andere Einrichtungen und anders ausgerichtete Träger im Sozialbereich ähnliche Zwecke verfolgen und rein äußerlich gesehen – Gleiches verwirklichen wollen. Die religiöse Dimension ist insoweit das bestimmende Element der karitativen und diakonischen Tätigkeit, das sie von äußerlich vergleichbaren Tätigkeiten unterscheidet. Es ist das spezifisch Religiöse der karitativen und diakonischen Tätigkeit, das den Umgang mit Kranken und Benachteiligten prägt und der seelsorgerlichen und pastoralen Begleitung eine hervorgehobene Bedeutung beimisst.“¹⁴ Die Kirchen setzen sich selbstverständlich mit Kritik, die religiöse Ausrichtung ihres Wirkens besser sichtbar zu machen, auseinander. Es kann der Kirche nicht gleichgültig sein, wenn ein katholisches Krankenhaus oder Altenheim von den Patienten oder Bewohnern nicht als solches wahrgenommen oder gar erkennbar ist, will die Kirche doch ihren religiösen Sendungsauftrag mit diesen Einrichtungen erfüllen. Die religiöse Dimension des kirchlichen Wirkens ihnen aber abzusprechen oder zu negieren, wie es eben von Seiten der Kritiker den Anschein hat, entzöge den Kirchen den Grund für ihr Wirken und offenbart ein grundlegendes Missverständnis für die Präsenz der Kirche in der Welt.

II. Die Formulierung des kirchlichen Propriums obliegt den Kirchen

Die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen, korporative Religionsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht, gewähren den Kirchen den notwendigen Freiheitsraum zur Erfüllung ihres eben in den drei Grundvollzügen umschriebenen Sendungsauftrags. Das kirchliche Arbeitsrecht als eine wesentliche Ausprägung dieser verfassungsrechtlichen Gewährleistungen ermöglicht es den Kirchen dabei, durch Vorgaben struktureller Art, durch Personalauswahl und eine am Leitbild der Dienstgemeinschaft ausgerichtete konsensuale Arbeitsrechtsregelungsverfahren die religiöse Dimension ihres Wirkens im Sinne kirchlichen Selbstverständnisses

¹ BVerfGE 137, 273 Rn. 103.

sicherzustellen und nach außen wie aber auch nach innen – zwischen Dienstgebern und Dienstnehmern – zu leben.

Dabei ist es elementar und von Religionsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht umfasst, dass die Formulierung des kirchlichen Propriums allein und ausschließlich den Kirchen obliegt und nicht etwa der Staat, Parteien oder Gerichte ihre eigene Einschätzung an die Stelle der kirchlichen Vorgaben oder Maßstäbe setzen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem eben schon zitierten Chefarztbeschluss nochmals bekräftigt. Die Kirchen haben – so das Bundesverfassungsgericht – ihr glaubensdefiniertes Selbstverständnis plausibel darzulegen. Hier sind die Kirchen auch in der Pflicht. Auf dieser ersten Prüfungsstufe aber obliegt den staatlichen Gerichten nur eine Plausibilitätskontrolle. Die kirchlichen Vorgaben dürfen zudem nicht in Widerspruch zu grundlegenden verfassungsrechtlichen Gewährleistungen stehen, gegen die guten Sitten oder den *ordre public* verstoßen. Einer darüber hinaus gehenden Bewertung der Glaubensregeln aber hat sich – so das Bundesverfassungsgericht – „der Staat zu enthalten, denn darin entfaltet sich nicht nur die statusrechtliche Sicherung nach Art. 137 Abs. 3 WRV, sondern vor allem auch die Schutzwirkung der Religionsfreiheit von Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG.“² Die Kirchen nehmen ihre Verantwortung auch insoweit wahr und kommen ihrer Verpflichtung, ihr Selbstverständnis plausibel darzulegen, nach. So hat der kirchliche Gesetzgeber in den vergangenen Jahren seine das kirchliche Arbeitsrecht regelnden Ordnungen stetig angepasst. Die katholischen Bischöfe haben zuletzt ihr Loyalitätsrecht vor dem Hintergrund einer sehr intensiven Diskussion, wie die Einrichtungen ihren Sendungsauftrag erfüllen können und welche Anforderungen hierfür an die Mitarbeiter zu stellen sind, geändert. Die entsprechenden Artikel in der Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse sind einer wesentlichen Überarbeitung unterzogen worden. Diese Diskussion wird auch in den nächsten Jahren innerkirchlich fortgeführt werden. Es ist zudem eine Evaluierung der neuen Regelungen nach 5 Jahren vereinbart. Auf einer zweiten Prüfungsstufe findet bei Streitigkeiten über Loyalitätsobliegenheiten eine Abwägung zwischen der Selbstbestimmung der Kirchen und den Interessen und Grundrechten der Arbeitnehmer statt. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Chefarztentscheidung auch deutlich gemacht, dass auf dieser zweiten Stufe, auf der Abwägungsebene, die Gerichte die vorgegebenen kirchlichen Maßstäbe für die Gewichtung vertraglicher Loyalitätsobliegenheiten zugrunde zu legen haben. Ob diese Abwägung verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, kann – so das Bundesverfassungsgericht – gegebenenfalls auch Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle sein.³

² BVerfGE 137, 273 Rn 118.

³ BVerfGE 137, 273 Rn 125,126.

III. Im katholischen Bereich wird ausnahmslos der Dritte Weg verfolgt

Die Regelung ihrer Arbeitsbedingungen hat die katholische Kirche durchweg von Dienstgebern und Dienstnehmern paritätisch besetzten Arbeitsrechtlichen Kommissionen sowie einer Schlichtungskommission mit unparteiischen Vorsitzenden übertragen. Sie folgt damit ausnahmslos dem Dritten Weg als eigenem Arbeitsrechtsregelungsverfahren gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse. Artikel 7 Absatz 2 der Grundordnung legt fest, dass wegen der Einheit des kirchlichen Dienstes und der Dienstgemeinschaft als Strukturprinzip des kirchlichen Arbeitsrechts kirchliche Dienstgeber keine Tarifverträge mit Gewerkschaften abschließen. Streik und Aussperrung scheiden danach ebenfalls aus. Sie stehen dem aus dem spezifisch religiösen Auftrag folgenden Anspruch einer friedlichen Ergebnisfindung entgegen. Der Dritte Weg dient nicht dazu, etwaige Interessengegensätze zwischen Dienstgebern und Dienstnehmern zu verschleiern, sondern erhebt den Anspruch, die Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im kirchlichen Dienst im Einklang mit dem kirchlichen Sendungsauftrag und dem Leitbild der Dienstgemeinschaft in einem konsensualen Verfahren zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Dieses konsensuale Modell ist übrigens für beide Seiten – Dienstgeber wie Dienstnehmer – ausgesprochen anspruchsvoll. Die katholische Kirche hat auch auf die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts zum Dritten Weg aus dem Jahr 2012 reagiert und ermöglicht mittlerweile durchgängig den Gewerkschaften im Dritten Weg die koalitionsmäßige Betätigung.

IV. Hohe Tarifbindung kirchlicher Einrichtungen im Dritten Weg und konsequente Anwendung des Dritten Weges

Im System des Dritten Weges wird eine sehr hohe Tarifbindung kirchlicher Einrichtungen gewährleistet, die auch die vielen kleineren und mittleren kirchlichen Einrichtungen erfasst. Im verfasst-kirchlichen Bereich gibt es in der katholischen Kirche allein rund 10 800 Pfarreien und sonstige Seelsorgeeinheiten und im Bereich der Caritas etwa 9300 Rechtsträger mit rund 24 000 Diensten und Einrichtungen, die im System des Dritten Weges sehr weitgehend eingebunden werden können. Die Tarifbindung in den Einrichtungen der katholischen Kirche ist damit wesentlich höher als in den vergleichbaren Sektoren der weltlichen Sozialwirtschaft, wo ein beträchtlicher Teil der privatgewerblichen oder freigemeinnützigen Arbeitgeber keiner Tarifbindung unterliegt.

Die Bischöfe haben ihrerseits auch Festlegungen in der Grundordnung getroffen, die auf eine konsequente Anwendung des Dritten Weges gerichtet sind. Sie haben damit auch auf die seinerzeitige Debatte um missbräuchliche Ausgründungen

reagiert, die einige kirchliche Einrichtungen wegen des verschärften Wettbewerbsdrucks vorgenommen hatten. Seither bestimmt Artikel 2 Absatz 2 der Grundordnung, dass kirchliche Rechtsträger, die nicht der bischöflichen Gesetzgebungsgewalt unterliegen, verpflichtet sind, die Grundordnung in ihr Statut verbindlich zu übernehmen. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, haben sie im Hinblick auf die arbeitsrechtlichen Beziehungen nicht am Selbstbestimmungsrecht der Kirche teil.

V. Keine Wettbewerbsvorteile kirchlicher Einrichtungen angesichts eines vergleichsweise hohen Vergütungsniveaus im Dritten Weg

Die kirchlichen Einrichtungen befinden sich im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste in einer verschärften Wettbewerbssituation, die von einer Zunahme privat-gewerblicher Anbieter und dem Rückzug vieler kommunaler Träger geprägt ist. Es ist nicht erkennbar, dass der Dritte Weg den Kirchen in dieser Situation Wettbewerbsvorteile beschert. Im Gegenteil: Das in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen der katholischen Kirche ausgehandelte Vergütungsniveau liegt in der Regel über dem, was im nicht-kirchlichen Bereich aufgrund von Tarifverträgen oder von individuellen Verträgen gezahlt wird.

In einem personalintensiven Bereich wie den Sozial- und Gesundheitsdiensten bedarf es für eine faire Bezahlung einer entsprechend ausreichenden Refinanzierung. Die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände treten dafür ein, dass die sozialen Sicherungssysteme solide finanziert werden, damit sowohl eine gute Versorgung geleistet als auch gerechte Löhne gezahlt werden können. Tarifvertraglich vereinbarte Vergütungen und Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen müssen von den Kostenträgern anerkannt und dürfen nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden. Hier konnte in den vergangenen Jahren auch gemeinsam mit den Gewerkschaften und anderen Akteuren einiges erreicht werden. Nebenbei sei erwähnt, dass die Kirchen zur Verhinderung von Dumpinglöhnen bereits im Zusammenhang mit der Schaffung des Pflegeweiterentwicklungsgesetzes im Jahr 2008 gefordert hatten, bereits den Abschluss von Versorgungsverträgen nach § 72 SGB XI und damit schon die Zulassung von Pflegeeinrichtungen zum „Markt der Pflegeversicherten“ von der Zahlung von Tariflöhnen aufgrund von Tarifverträgen beziehungsweise Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen abhängig zu machen. Aus kirchlicher Sicht würde im Übrigen auch die zwischen den Regierungskoalitionen gerade sehr umstrittene generalistische Pflegeausbildung zur Verbesserung der Versorgungsqualität und zu Attraktivität des Pflegeberufes beitragen.

VI. Drittbezogener Personaleinsatz in kirchlichen Einrichtungen darf Leitbild einer kirchlichen Dienstgemeinschaft nicht in Frage stellen

Der katholische Arbeitsgerichtshof und der evangelische Kirchengenrichtshof haben festgestellt, dass ein drittbezogener Personaleinsatz in kirchlichen Einrichtungen das Leitbild einer kirchlichen Dienstgemeinschaft als Grundprinzip des kirchlichen Dienstes nicht in Frage stellen darf.⁴ Kirchliche Dienstgeber sind damit im Dritten Weg nicht frei darin zu entscheiden, welche Leistungen extern vergeben werden. Der katholische Ordnungsgeber hat zudem zur Verhinderung von dauerhafter und substituierender Leiharbeit ein Zustimmungsverweigerungsrecht der Mitarbeitervertretung bei der Einstellung von Leiharbeitnehmern in der Mitarbeitervertretungsordnung verankert, wenn diese länger als sechs Monate im Entleiherbetrieb eingesetzt werden sollen. Damit können die Mitarbeitervertretungen vor Ort dauerhafte und substituierende Leiharbeit wirksam verhindern.

VII. Kirchliche Betriebe sind nicht einfach Tendenzbetrieben gleichzustellen; Hoher Deckungsgrad an Mitarbeitervertretungen im kirchlichen Bereich

Kirchliche Betriebe sind ferner nicht einfach Tendenzbetrieben im Sinne des § 118 Absatz 1 BetrVG gleichzustellen. Den Kirchen ist die Gestaltung ihrer Mitbestimmungsordnung als Teil des Selbstbestimmungsrechts verfassungsrechtlich garantiert.⁵ Der Deckungsgrad an Mitarbeitervertretungen liegt im Bereich der Mitarbeitervertretungsordnung (MAVO) auch bei kleinen und mittleren Einrichtungen bei ca. 80 Prozent und damit weit über dem Niveau der Betriebsratsdichte im Anwendungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass der kirchliche Dienstgeber die Bildung einer Mitarbeitervertretung nicht nur ermöglichen muss, wie etwa nach dem weltlichen Betriebsverfassungsgesetz; der kirchliche Dienstgeber ist vielmehr verpflichtet, auf die Bildung von Mitarbeitervertretungen hinzuwirken.

⁴ Kirchlicher Arbeitsgerichtshof, Beschluss vom 07. Juni 2013 – M 22/12 – www.dbk.de; KGH.EKD, Beschluss vom 09. Oktober 2006, II-0124/M35–06 und KGH.EKD Beschluss vom 25.08.2014, II-0124/W10–14, www.kirchenrecht-ekd.de.

⁵ BVerfGE 46, 73.

VIII. Finanzielle Förderung kirchlicher Einrichtung steht religiöser Profilbildung nicht entgegen

In der öffentlichen Debatte wird mitunter vertreten, eine finanzielle Förderung stehe der Anwendung kirchlichen Arbeitsrechts, insbesondere was die Personalauswahl oder die Erhebung von Loyalitätsobliegenheiten angeht, entgegen. Übersehen wird dabei, dass mit der öffentlichen Finanzierung kirchlicher und anderer wohlfahrtstaatlicher Einrichtungen eine plurale Trägerlandschaft gewährleistet werden soll. Der Bürger soll frei wählen können, ob er seine Kinder in einem kirchlichen Kindergarten oder einer kirchlichen Schule christlich erziehen lassen will oder nicht, ob er in einem christlichen Krankenhaus seine medizinische Versorgung erhalten oder in einem christlichen Altenheim gepflegt werden will oder nicht. Der Grundsatz der Wahlfreiheit und die Verpflichtung des Staates, eine Trägerpluralität zu gewährleisten, ist im Sozial- und Gesundheitsrecht der Bundesrepublik Deutschland verankert. Das deutsche System ist Ausdruck eines subsidiären Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, das einer monopolisierenden Aufgabenwahrnehmung seitens des Staates eine Absage erteilt. Das Bundesverfassungsgericht stellt klar fest: „Der Umstand der finanziellen Förderung allein legitimiert allerdings keinen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen. Die staatliche Zuwendung ist nämlich kein Akt der Beleihung, sondern regelmäßig ein Akt der staatlichen Grundrechtsvorsorge, dient also der Realisierung grundrechtlicher Freiheit und nicht ihrer Beschränkung und Überführung in eine grundrechtliche Bindung der Empfänger. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege bleiben gerade hierbei Erfüller staatsunabhängiger, von ihnen selbst definierter Aufgaben“.⁶ Somit steht nach deutschem Verfassungsrecht eine finanzielle Förderung kirchlicher Einrichtungen allein der Anwendung kirchlichen Arbeitsrechts und damit auch einer religiösen Profilbildung der kirchlichen Einrichtung durch eine entsprechende Personalauswahl nicht entgegen.

IX. Kein unbedingtes Festhalten an Monopolstrukturen

Die Kirchen halten im Übrigen in einer demografisch sich verändernden Gesellschaft auch nicht an Monopolstrukturen fest, wo es sie vereinzelt noch geben mag, und verschließen sich Veränderungen nicht, wo diese angezeigt sind. Dabei stoßen sie vor Ort aber oftmals auf Unverständnis, wenn sie im Einzelfall Einrichtungen aufgeben wollen.

⁶ BVerfG v. 17.10.2007 – 2 BvR 1095/05 – Rn 101.

Fazit:

Nach alledem soll deutlich geworden sein: Die Autonomie der Kirchen bei der Regelung der arbeitsrechtlichen Beziehungen gewährt den Kirchen den notwendigen Freiheitsraum zur Sicherstellung der religiösen Dimension ihres Wirkens und zur Erfüllung ihres spezifisch religiösen Auftrags in der Welt. Das kirchliche Arbeitsrecht führt angesichts etwa einer hohen Tarifbindung, einer vergleichsweise auch im Wettbewerb noch guten Vergütungsstruktur, einem hohen Deckungsgrad an Mitarbeitervertretungen zu guten Ergebnissen. Die Kirchen nehmen ihre Verantwortung wahr, das kirchliche Proprium zu formulieren und die kirchlichen Maßstäbe plausibel darzulegen. Dies zeigen auch die Änderungen und Anpassungen der arbeitsrechtlichen Regelungen der letzten Jahre.