

Ziel ist eine Stärkung der Branche



VON BERND SCHLÜTER

Prof. Dr. Bernd Schlueter ist Mitglied im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Hochschullehrer an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin und Partner in der Rechtsanwaltskanzlei BERNZEN SONNTAG. Neben dem Tarif- und Finanzierungsrecht der Sozialwirtschaft liegen die Felder seiner Tätigkeit im Pflegerecht, in der Behindertenhilfe, im Krankenhausbereich und in der Jugendhilfe sowie im Vereins- und Stiftungsrecht. Schlueter trug von 2000 bis 2009 Vorstandsverantwortung im Diakonischen Werk in Hessen und Nassau und im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland sowie im Vorstand der Deutschen Krankenhausgesellschaft, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und in der Präsidialversammlung des Deutschen Evangelischen Kirchentages. schlueter@msbh.de

Ein allgemeinverbindlicher Tarif »Soziales und Gesundheit« könnte die Branche, ihre Berufsgruppen und die Qualität ihrer Angebote stärken. Ein Gutachten für die SPD-Bundestagsfraktion skizziert dazu Wege für die Verknüpfung von allgemeinem und kirchlichem Tarifsystem.

Niedrige Gehälter, Zeitdruck, starke physische und psychische Belastung, Defizite in der Patientenkommunikation und ganzheitlicher Heilungserfordernisse, die hohe Verantwortung im Sinne der Grundrechte (Pflege) und der Zukunft der Gesellschaft (Erziehung etc.) prägen maßgebliche Bereiche des Sozial- und Gesundheitswesens. Viele Gesundheits- und Sozialberufe werden tendenziell halbtags und dann auf dem Niveau der Grundsicherung ausgeübt. Auch für die Unternehmen der Sozialwirtschaft stellen knappe Finanzierungen dauernde Herausforderungen dar, die zermürbend, für das Arbeitsklima und das Profil schädlich und im Verdrängungswettbewerb existenzgefährdend sein können.

Hinter solchen Befunden liegen objektive Strukturbedingungen, welche auf eine systematisch schwache gesellschaftliche Position der Branche hindeuten. Anders als gewöhnliche Unternehmen der Wirtschaft haben SGB-Sozialunternehmen nur eingeschränkt die Möglichkeit, für gute Leistung und gutes Personal auch eine auskömmliche Finanzierung zu erhalten. Sie unterliegen einer rigiden Kostendeckelung des Staates, welche durch ein Entgelt-Vertragssystem oder Kostenpauschalen bemängelt wird, an welchem die Mitarbeitenden und die Nutzer nicht beteiligt sind und in welchem die Sozialunternehmen eine systematisch schwächere Position einnehmen als die Kranken- und Pflegekassen oder die sonstigen Kostenträger. Sowohl die allgemeine

Höhe der Arbeitsentgelte wie die Beschäftigungsbedingungen sind insofern auch Folge staatlicher Entscheidungen.

Eine weitere objektive Schwäche der Branche in Bezug auf die Tariffindung im gesellschaftlichen Verteilungskampf besteht in der eher kleinteiligen Unternehmensstruktur. Während die Beschäftigten der Metallindustrie und des öffentlichen Dienstes recht geschlossen und wirksam für gute Arbeitsbedingungen eintreten können, so eignen sich die vielen kleinen Sozialunternehmen offenbar weniger für Maßnahmen des Arbeitskampfes oder für gewerkschaftsähnliche Aktivitäten. Mehr als die Hälfte des Sozial- und Gesundheitswesens dürfte in der Trägerschaft nichtkirchlicher Unternehmen befindlich sein. Hier hätte es unter dem Regime des Tarifvertragsgesetzes die Möglichkeit gegeben, ggf. teilbranchenbezogene Flächentarifverträge abzuschließen oder gar Allgemeinverbindlichkeiten nach § 5 TVG zu erreichen. Dies ist bisher nicht geschehen. Eine weitere Schwäche der Beschäftigten erwächst aus der Tatsache, dass sie in Tarifverhandlungen nicht ohne weiteres auf höhere Beteiligung am Gewinn bestehen können, sondern dass der Arbeitgeber zurecht auf die Kostendeckelung durch den Staat verweisen kann, so dass eine Gehaltsforderung eher zur Insolvenz führt als in gewöhnlichen Konstellationen der Wirtschaft.

Alle genannten Bedingungen zusammengekommen, und noch um das Auseinanderfallen von weltlichem und kirch-

lichem Arbeitsrechtssystem ergänzt, verdeutlichen, dass die Beschäftigten nicht die Kampf- und Kommunikationsmittel innehaben, welche ihrer zentralen Bedeutung für die Grundrechte, die Bildung, die Integration und den sozialen Frieden zustehen müssten.

Was sich ändern muss

Unser Gutachten im Auftrag der SPD-Bundestagsfraktion schlägt vor, das allgemeine Tarifrecht, das kirchliche Arbeitsrecht und das Finanzierungsrecht des Sozialgesetzbuches enger miteinander zu verzähnen. An geeigneter Stelle ist auch die Frage der Personalbemessung verbindlicher zu gestalten, da es hier sonst Ausweichbewegungen der Kostenträger geben könnte. Eine Allgemeinverbindlichkeit von Tarifen mindert den Preis- und erhöht den Qualitätswettbewerb und sie stärkt die Position der Branche gegenüber Kostenträgern und Politik.

Eine Allgemeinverbindlichkeit kann nur dann Chancen haben, wenn auch die kirchlichen Tarife in deren Voraussetzungen und Folgen einbezogen werden. Die maßgeblichen katholischen Arbeitsvertragsrichtlinien orientieren sich deutlich am TVöD, die maßgeblichen diakonischen Tarifregelungen liegen zumindest weit über den durchschnittlich tatsächlich in der Branche gezahlten Entgelten. Es ist bei dieser Sachlage nicht zu erkennen, ob ein Streikrecht im kirchlichen Bereich eine wesentliche Stärkung der Branche oder der tatsächlichen Arbeitsentgelte herbeiführen könnte. Vielmehr sind Wege zu bedenken, bei welchem das relativ hohe Niveau der maßgeblichen kirchlichen Tarife zu Verbesserungen in der Gesambranche beiträgt.

Die Einbeziehung der kirchlichen Entgeltregelungen in die Voraussetzungen einer Allgemeinverbindlichkeit bedarf einer Gesetzesänderung. Das Tarifvertragsgesetz (TVG) verlangt eine Arbeitnehmerbindung von mindestens 50 Prozent durch einen »Tarifvertrag«. Damit sind die Beschlüsse der Arbeitsrechtlichen Kommissionen der kirchlichen Verbände schon dem Wortlaut nach nicht erfasst. Das wird zur Enttäuschung der aktuellen niedersächsischen Bemühungen auch für »kirchliche Tarifverträge« zu gelten haben, also für solche Verträge, an denen auch kirchliche Organisationen beteiligt sind und

in welchen sich die Gewerkschaften auf einen Ausschluss des Streikrechts eingelassen haben.

Anderes gilt für die rechtlichen Folgen einer Allgemeinverbindlichkeit. Selbst wenn kirchliche Arbeitsrechtsregelungen nicht in die Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlichkeit einbezogen werden, wird man davon ausgehen können, dass eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Staates im Zuge einer verfassungsrechtlichen Güterabwägung oder als Allgemeines Gesetz i.S. der Weimarer Reichsverfassung auch unmittelbare Wirkung für die Kirchen entfaltet ohne dass es eines besonderen Zustimmungsaktes ihrerseits bedürfte. Die Kommission zum Pflegemindestlohn hat dieses Problem umgangen und die Kirchen und Gewerkschaften verfahrensmäßig beteiligt, was unter heutigen Umständen nicht mehr realistisch erscheint.

Wie es gehen kann

Nach der hier vorgeschlagenen Lösung werden kirchliche Arbeitsrechtsregelungen zur Quorenbildung beitragen, wenn sie im Vergleich mit dem maßgeblichen Tarifvertrag inhaltlich mindestens gleichwertige Regelungen treffen. Die kirchliche Teilnahme an der Repräsentativitätserhebung kann zudem von einer Zustimmung der gesetzlichen und der kirchlichen Tarifpartner bzw. der Kirchen selbst abhängig gemacht werden. Durchgreifende Zweifel an der Verbindlichkeit der daraus folgenden staatlichen Anordnung könnten nur entstehen, wenn sie konkret inhaltlich das kirchliche »Proprium« verletzt.

Eine weitere Gesetzesänderung muss die verbindliche Akzeptanz allgemeinverbindlicher Tarife durch das Finanzierungssystem des Sozialgesetzbuches sicherstellen. Der Preisvergleich und Preisdruck, welche die Kostenträger in Entgeltverträgen, Zuwendungsbescheiden, Ausschreibungen und Fallpauschalen ausüben, entfällt damit. Das Bundessozialgericht hat für den Bereich der Pflege tarifgebundene Löhne bereits für »wirtschaftlich« erklärt, auch wenn sie keine höhere Qualität oder Mehrleistungen erzeugen. Der Mut zu einer klaren und wirksamen gesetzlichen Verankerung für alle Bereiche des SGB hat bisher gefehlt. Die partielle Anerkennung höherer Tarifniveaus führt oft

zu Wettbewerbsnachteilen, so dass auch von diesem Standpunkt aus allgemeinverbindliche Lösungen sinnvoll wären.

Ein allgemeinverbindlicher Tarif sollte sowohl die Kernleistungen der nichtärztlichen Arbeitnehmer-Fachtätigkeit des Sozial- und Gesundheitswesens wie Erzieherinnen, Sozialarbeiter und Fach- und Hilfspflegekräfte umfassen, wie auch die Nebenservicebereiche, so weit sie von Unternehmen des Sozial- und Gesundheitswesens selbst erbracht werden. Eine Verbindlichkeit auch für Anbieter der allgemeinen Wirtschaft ist über das herkömmliche Mindestlohn-Verfahren des Entsendegesetzes herzustellen. Der bisherige Mindestlohn in der Pflege im Niedriglohnbereich scheint keine dauerhaft angemessene Lösung darzustellen, nachdem Pflegehilfskräfte zu Regelpflegekräften geworden sind.

Das Gutachten empfiehlt als ersten Schritt die Einrichtungen eines Runden Tisches Gesundheit und Soziales unter Einbeziehung aller relevanten Akteure. An diesem kann sowohl über mögliche Gesetzesänderungen, über relevante Teilbranchen, regionale Lösungen und über etwaige Tarifhöhen gesprochen werden. Diese Gespräche können koordinierte Tarifvertragslösungen und kirchenrechtliche Lösungen vorbereiten, ersetzen diese selbstverständlich aber nicht.

Resümee

Der Kern einer Lösung kann im Zusammenführen der wesentlichen Tarife der Wohlfahrtsverbände und des TVÖD bestehen und für die Zukunft Schritte der Tariferhöhung vorsehen. Mit einer Allgemeinverbindlichkeit darf kein Signal zur Absenkung der bisherigen maßgeblichen kirchlichen und anderer Tarifsysteme einhergehen. ■

Das 91-seitige Gutachten »Wege zu einem Branchentarifvertrag Gesundheit und Soziales« steht im Internet zur Verfügung:

http://www.mav-beirat-ekir.de/index.php?option=com_content&view=article&id=625:branchentarif-gesundheit-und-soziales&catid=158:infos&Itemid=251