

Patriarchale Koordination und Interessenkonflikt: Der Wandel der Interaktionsformen in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen

Autor: Hermann Lührs

Datum: 07.12.2007

Arbeitsrechtliche Kommissionen kann man als Zwangsverhandlungssysteme beschreiben, die ihre Beschlüsse im Schatten der Ersatzentscheidung durch andere kirchliche Gremien oder durch kirchliche Leitungsinstanzen treffen. Diese Systeme sind jahrzehntelang stabil geblieben. Was sich inzwischen verändert hat und weiter verändern kann, sind die Interaktionsformen in und außerhalb der Kommissionen. Das ist kein Zufall, sondern Ergebnis einer noch andauernden neuen Entwicklung. Der folgende Beitrag untersucht den Wandel aus politikwissenschaftlicher Sicht.

Von Zwangsverhandlungssystemen spricht man in politikwissenschaftlichen Verhandlungstheorien, wenn der Rahmen und die Regeln der Verhandlung nicht auf Vereinbarung zwischen den Parteien beruhen, sondern auf Bedingungen, die den Parteien durch andere Stellen auferlegt werden. Kennzeichen dieser Systeme sind: Einigungszwang, Ausschluss einseitiger Aktion und in vielen Fällen Vetoposition bestimmter Akteure.¹

Diese Kennzeichen treffen auf alle Arbeitsrechtlichen Kommissionen in beiden Kirchen und ihren Wohlfahrtsverbänden Diakonie und Caritas zu. Die Errichtung der Kommissionen, der Zugang zu ihnen, ihre Beschlussverfahren sowie ihre Verfahrensregeln und -grenzen werden durch kirchliche Leitungsinstanzen per Kirchengesetz oder durch bischöfliche Anordnung bestimmt. Bundesweit gibt es 36 Kommissionen, in denen flächenbezogenen Arbeitsbedingungen für ca. 1,3 Mio. Beschäftigte beschlossen werden. Die Kommissionen sind unterschiedlich groß, sie haben zwischen 8 und 56 Mitglieder. Die Zahl der Arbeitgebervertreter und

¹ Vergl. Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Leske + Budrich. Opladen.

Arbeitnehmervertreter ist jeweils gleich. Beschlüsse werden mit Quoren gefasst, die überwiegend eine 2/3 oder 3/4-Stimmenmehrheit erfordern. Nur in wenigen evangelischen Kommissionen kommen Beschlüsse mit einfacher Mehrheit zustande. Damit kann aber auch in diesen Kommissionen formal keine Seite gegen die andere Seite einen Beschluss mittels Abstimmung durchsetzen. Jede Seite verfügt über eine Vetoposition.

Doch die Vetoposition ist an den Nicht-Streitfall gebunden. Im tatsächlichen Konflikt, also dann, wenn eine Seite gegen den erklärten Willen der anderen Seite etwas durchsetzen will, wird die Vetoposition aufgehoben. Das geschieht dadurch, dass eine andere Instanz als die Kommission eine Ersatzentscheidung an Stelle der Kommission treffen kann. Dazu sind auf der evangelischen Seite so genannte "Schlichtungsausschüsse", oder "Schiedskommissionen" befugt, auf der katholischen Seite der Bischof.² Während Ersatzentscheidungen durch Schlichtungsausschüsse auf evangelischer Seite zunehmen, kommen Ersatzentscheidungen durch Bischöfe vor, sind dort aber selten. Für beide Bereiche gilt: Verhandlungen in der Kommission finden im Wissen um die Option oder unter direkter Zielsetzung der Option statt, dass die Entscheidung nicht in der Kommission fällt, sondern außerhalb von ihr durch eine jeweils andere Stelle. Verhandlungen werden daher im Schatten der Ersatzentscheidung durch diese anderen Instanzen geführt.

Vier stabilisierende Faktoren

Die jahrzehntelang unveränderte Struktur und Funktionsweise der Arbeitsrechtlichen Kommissionen ist mit äußeren Bedingungen verbunden, in denen mehrere Faktoren stabilisierend wirkten: erstens Wachstum; zweitens Kontinuität in der Sozialpolitik; drittens Anbindung der tariflichen Regeln an den BAT und viertens Desinteresse auf Seiten der Beschäftigten. Diese Faktoren haben eine spezifische Verhandlungskonstellation in den Kommissionen erzeugt und über lange Zeit aufrechterhalten. Die Faktoren werden kurz erläutert.

Wachstum: Im Zeitraum von 1970 - 2000 hat sich die Zahl der Beschäftigten in den verfassten Kirchen, hauptsächlich aber in der Diakonie und Caritas, von zusammen

² Die "Schlichtungsausschüsse" haben eine ungerade Zahl von Mitgliedern. Sie werden auf Initiative von Mitgliedern der Kommission tätig oder auf Initiative von Stellen außerhalb der Kommission. In einer Abstimmung im Ausschuss gibt die vorsitzende Person den Ausschlag. Getroffene Entscheidungen des Ausschusses ersetzen Beschlüsse der Kommission. Auf der katholischen Seite ist der Bischof bei jeder Entscheidung einer Kommission befugt, diese Entscheidung zurückzuweisen oder eine eigene zu treffen, wenn ein "unabweisbares Regelungsbedürfnis" vorliegt, das er selbst feststellt.

460.600 in 1970 auf 1,3 Mio. in 2000 verdreifacht. Im selben Zeitraum haben sich die Kirchensteuereinnahmen von 1,9 Mrd. Euro auf 8,8 Mrd. Euro mehr als vervierfacht. Dieses Wachstum ermöglichte die stetige Erhöhung der Zahl der kirchlich Beschäftigten unter sonst gleich bleibenden Bedingungen.³

Kontinuität in der Sozialpolitik: Die Bedarfe und Niveaus der Sozial- und Gesundheitspolitik wurden als Daseinsfürsorge politisch definiert. Ihre Umsetzung war zu einem großen Teil freigemeinnützigen Trägern übergeben (Subsidiarität) oder erfolgte durch staatliche Stellen. Die entstehenden Kosten wurden in der Höhe refinanziert, wie sie - innerhalb bestimmter Grenzen - anfielen. Maßgabe der Finanzierung der Personalkosten war die Anwendung des BAT. Die Kontinuität in der Sozial- und Gesundheitspolitik bis Mitte der 1990er Jahre sicherte den Ausbau der Beschäftigungsverhältnisse in der Diakonie und Caritas auf der personalwirtschaftlichen Grundlage des BAT unter sonst ebenfalls gleich bleibenden Bedingungen.

Anbindung an den BAT: Für die Anbindung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Beschäftigten der Kirchen, Diakonie und Caritas an die tariflichen Normen des öffentlichen Dienstes haben die Kommissionen unterschiedliche Mechanismen aufgebaut: entweder galten der BAT und seine Änderungen dadurch, dass in den Regelwerken der Kommissionen auf den BAT verwiesen wurde. Abweichungen vom BAT setzten in diesen Fällen Mehrheitsbeschlüsse der Kommission voraus. Diese Bezugsform kommt in einer kleineren Zahl von Kommissionen in den verfassten Kirchen vor. Vorwiegend wurden aber Vertragswerke und Regelungskataloge beschlossen, in denen der BAT und die ihn ändernden oder ergänzenden Tarifverträge inhaltlich nachgebildet wurden. Dieser Mechanismus gilt für die meisten der verfasstkirchlichen Kommissionen und für alle Kommissionen in der Diakonie und der Caritas. Änderungen des BAT, insbesondere bei Gehaltserhöhungen, wurden in der Praxis durch positive Beschlüsse regelmäßig mit vollzogen, sodass die Übereinstimmung mit dem BAT auf diese Weise gewährleistet war. In beiden Mechanismen waren Abweichungen vom BAT in der Regel begrenzt auf Besonderheiten bestimmter Arbeitsfelder oder sie enthielten gegenüber dem BAT sogar Verbesserungen für die Beschäftigten, etwa bei zusätzlichen freien Tagen bei besonderen Familienereignissen, in der Altersversorgung oder einzelnen anderen Bereichen.

Desinteresse auf Seiten der Beschäftigten: Solange die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für die kirchlich Beschäftigten analog zum BAT gestaltet waren, war es für kirchlich Beschäftigte nicht sonderlich relevant, Kenntnis darüber zu

³ Vergl. Lührs, Hermann (2006): Kirchliche Arbeitsbeziehungen - die Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse in den beiden großen Kirchen und ihren Wohlfahrtsverbänden. In: Kirche und Recht, Nr. 2/2006. Berliner Wissenschafts-Verlag.

haben, wie dieser Vorgang mit Hilfe der Arbeitsrechtlichen Kommissionen bewerkstelligt wurde. Es reichte aus zu wissen, dass die eigenen Arbeitsbedingungen so sind, wie die vergleichbarer KollegInnen im öffentlichen Dienst. Aus empirischen Untersuchungen ist bekannt, dass 2/3 der kirchlich Beschäftigten keine Vorstellung darüber haben, was Arbeitsrechtliche Kommissionen sind und wie deren Entscheidungen zustande kommen.⁴ Desinteresse ist unter sonst gleich bleibenden Bedingungen ein Stabilitätsfaktor.

Patriarchale Koordination

Die skizzierten Rahmenbedingungen haben eine bestimmte Verhandlungskonstellation in den Kommissionen erzeugt und aufrechterhalten. In politikwissenschaftlichen Theorien werden Verhandlungskonstellationen entlang der beiden Pole *Koordination* und *Konflikt* unterschieden. Für diese Unterscheidung kommt es nicht auf die subjektiven Einstellungen der Akteure an, sondern darauf, wie sich die Position der Akteure zueinander aus der Perspektive der zu verhandelnden Gegenstände darstellt: In der Konstellation des reinen Verteilungskonflikts verliert die eine Seite das, was die andere Seite gewinnt. Auf dem anderen Pol stehen Konstellationen reiner Koordination, in denen beide Seiten nur gewinnen. Dazwischen liegen Mischformen der verschiedensten Art.

Die unmittelbaren Akteure in den Kommissionen sind die Arbeitgebervertreter und die Arbeitnehmervertreter. Die Verhandlungskonstellation zwischen ihnen trägt unter den oben genannten Stabilitätsbedingungen keine oder nur geringe Konfliktzüge. Die wesentlichen Verteilungsprobleme von Tarifaueinandersetzungen, nämlich Arbeitszeit und Lohnhöhe werden außerhalb der Kommissionen gelöst. Die Ergebnisse des gelösten Konfliktes werden übernommen. Zu regeln sind in erster Linie kirchliche oder diakonische Besonderheiten. Dabei geht es nicht um Verteilungskontroversen, sondern darum, Unterschiede zwischen Sektoren, Regionen und Arbeitsfeldern nicht zu groß werden zu lassen. Diese Konstellation hat deshalb eher den Charakter einer Koordination von Sachentscheidungen als den Charakter eines Konfliktes zwischen Parteien.

⁴ Das zeigt die Studie von Beyer, Heinrich / Nutzinger, Hans G. (1991): Erwerbsarbeit & Dienstgemeinschaft : Arbeitsbeziehungen in kirchlichen Einrichtungen - Eine empirische Untersuchung. SWI-Verlag. Bochum. Eine aktuelle Mitarbeiterbefragung aus dem Jahr 2006, die von der Zeitschrift Arbeitsrecht und Kirche bundesweit durchgeführt wurde, bestätigt den Befund. Die Befragung wird z.Zt. am Institut f. Politikwissenschaft der Uni Tübingen wissenschaftlich analysiert. Die Ergebnisse werden in 2008 veröffentlicht.

Die Verhandlungskonstellation in den meisten Arbeitsrechtlichen Kommissionen ist von Interaktionsformen zwischen den Beteiligten begleitet, die durch spezifisch kirchlich-patriarchale Traditionslinien mit geprägt sind. Arbeitnehmervertreter in den Kommissionen müssen immer auch kirchlich Beschäftigte sein und sind damit in hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse eingebunden. Innerhalb der Kommission treffen Arbeitnehmervertreter deshalb auf Verhandlungspartner, die außerhalb der Kommission ihre Vorgesetzten sind.

Arbeitnehmervertreter werden als Individuen in die Kommissionen berufen, sie repräsentieren nicht Organisationen. In 25 von 36 Kommissionen werden die Arbeitnehmervertreter auf der betrieblichen Ebene durch Mitarbeitervertretungen oder durch überbetriebliche Wahlgremien benannt. In 11 der 36 Kommissionen werden sie von kirchlichen Mitarbeiterverbänden nominiert. Diese Verbände sind berufsständisch geprägt (Küster, Kirchenmusiker etc.). Sie haben einen geringen Organisationsgrad außerhalb ihrer Berufsgruppe und verfügen über keinerlei Erfahrung in kollektiven Arbeitsauseinandersetzungen. Konfliktpartei zu sein, ist dem traditionellen Selbstverständnis dieser Verbände fremd.

Die 36 Arbeitsrechtlichen Kommissionen haben zusammen 570 Mitglieder. Davon sind 472 Männer und 98 Frauen.⁵ Der Anteil der Frauen in den Kommissionen liegt damit bei unter 18%. Dem gegenüber sind von den 1.320.000 Beschäftigten der verfassten Kirchen, Diakonie und Caritas 1.040.000 Frauen. Ihr Anteil liegt bei 80%.⁶ Unter genderanalytischen Gesichtspunkten heißt das: Die geschlechtliche Verteilung in den Kommissionen bildet nicht die geschlechtliche Verteilung der Beschäftigten ab, sondern stellt sie auf den Kopf. Zugespitzt ausgedrückt: knapp 500 Männer beschließen die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen von über 1 Mio. Frauen.

Die fachlichen Vorgaben für Entscheidungen der Kommission werden überwiegend durch die Personal-, Finanz- und Rechtsstäbe der Arbeitgeberseite vorbereitet. Größere Kommissionen haben eigene Geschäftsführungen. Sie sind personell in die hierarchischen Strukturen der Arbeitgeberseite eingebunden. Das sachliche Know-how, der Zugang zu Ressourcen und vor allem die interne Kenntnis der tatsächlichen wirtschaftlichen und kirchenpolitischen Entwicklungen sind konzentriert auf der Arbeitgeberseite. Der ungleiche Ressourcenzugang wird verstärkt durch formale und

⁵ Die Angaben beruhen auf einer gegenwärtig am Inst. f. Politikwissenschaft der Uni Tübingen durchgeführten Untersuchung. Die Ergebnisse werden in 2008 veröffentlicht.

⁶ Laut Einrichtungsstatistik des Jahres 2005 des Deutschen Caritasverbandes sind 81,3% der dort Beschäftigten Frauen. In der Diakonie beträgt der Anteil 76,6% (Auskunft d. Statistikreferates des Diakonischen Werkes der EKD bezogen auf das Jahr 2006). Die EKD gibt den Anteil der weiblichen Beschäftigten in den verfassten ev. Kirchen mit 73,8 % (Stand 2005) an. Der Verband der Diözesen Deutschlands weist keine zusammenhängende Mitarbeitendenstatistik aus.

informale Verbindungen zwischen kirchlichen Leitungsinstanzen und staatlichen Behörden, Ministerien und Gerichten.

Soweit in der Stabilitätsphase Verbesserungen materiell möglich und von der Arbeitgeberseite politisch gewollt sind, herrschen zwischen Arbeitnehmerseite und Arbeitgeberseite Interaktionsformen vor, die hauptsächlich aus nicht-konfliktorientierter Kooperation und einvernehmlicher Kommunikation bestehen. Meinungsverschiedenheiten und Zieldifferenzen können durch Einholen informeller Signale über die Höhe des zu Verteilenden gelöst werden. Die Margen des zu Verteilenden werden durch die Arbeitgeberseite definiert - nicht selten im Habitus des Gewährs oder Versagens.

Die Verhandlungskonstellation der Stabilitätsphase kann man wegen der oben beschriebenen Besonderheiten als *patriarchale Koordination* kennzeichnen. Die Legitimationsanforderungen an die Arbeitnehmervertreter sind gering, denn es kommt unter diesen Bedingungen für die Arbeitnehmervertretungen nicht so sehr auf Legitimation an und auch nicht auf die Fähigkeit, Verhandlungsdruck aufzubauen, sondern auf Gewandtheit, Kenntnis formaler Prozeduren, und auf informalen Zugang zu Entscheidungsträgern auf der Arbeitgeberseite.

Charakteristisch für die Verhandlungskonstellation der patriarchalen Koordination ist ferner, dass sich die Interaktionen nach außen darauf beschränken, die Beschlüsse der Kommission in den kirchlichen Amtsblättern und verbandlichen Rundschreiben von Diakonie und Caritas zu kommunizieren und den Personalabteilungen auf Einrichtungsebene und den zentralen Gehaltsabrechnungsstellen zur Umsetzung mitzuteilen. Berichte über Zwischenstände von Verhandlungen in der Kommission kommen selten vor. Sofern von der Mitarbeiterseite selbstständig herausgegeben, haben diese Informationen Servicecharakter für die Beschäftigten und verfolgen nicht den Zweck politischer Einflussnahme auf Entscheidungen. Interaktionen von außen in die Kommissionen hinein existieren in der Stabilitätsphase jenseits der vorgegebenen und hierarchisch begrenzten Wege praktisch nicht.

Grundlegende Verschiebung der Rahmenbedingungen

Die Kontextbedingungen, unter denen Arbeitsrechtliche Kommissionen tätig sind, haben sich seit Ende der 1990er Jahre stark verschoben. Das Kirchensteueraufkommen erreichte im Jahr 1999 mit 8,8 Mrd. Euro zwar einen historischen Höchststand, es sank aber in den folgenden Jahren auf unter 8 Mrd. Euro im Jahr 2005 und büßte damit 10% des Aufkommens von 1999 ein. Die Ursache des Rückgangs liegt nicht in

Veränderungen der Zahl der Kirchenmitglieder. Der ausschlaggebende Faktor sind die Reformen der staatlichen Einkommensteuerepolitik seit Ende der 1990er Jahre.⁷ Vorschläge der Finanzminister der Länder und des Bundes zur strukturellen Reform der Kirchensteuerveranlagung, die den Kirchenleitungen und Finanzreferenten der Kirchen bereits 1999 zur Vermeidung von Verlusten unterbreitet worden waren, sind von den Kirchen abgelehnt worden.⁸ Eigene Initiativen zur Reform der Kirchensteuerveranlagung haben die Kirchen seitdem versäumt. Stattdessen werden irreführende Zusammenhänge zwischen demografischer Entwicklung, Kirchenmitgliedschaft und Kirchensteueraufkommen verbreitet.⁹

Die folgenreichsten Änderungen betreffen aber nicht die verfassten Kirchen, sondern die Diakonie und die Caritas. Im Sektor der sozialen Dienste und des Gesundheitswesens werden seit Mitte der 1990er Jahre infolge staatlich-politischer Entscheidungen Funktionslogiken in Gang gesetzt, die als "Ökonomisierung des Sozialen" bezeichnet werden: Dazu gehört die Einführung marktförmiger Konkurrenz durch privatwirtschaftlich tätige Anbieter, der Rückzug kommunaler Anbieter, die Einführung von gedeckelten Budgets, von kalkulierten Fallpauschalen und von weiteren Methoden der sog. Output-Steuerung der freigemeinnützigen Träger sozialer Dienstleistungen.¹⁰

Verfasste Kirchen, Diakonie und Caritas reagieren auf die Veränderungen der Rahmenbedingungen nicht mit politischen Antworten gegenüber den staatlichen

⁷ Die mittleren und insbesondere höheren Einkommen bilden die entscheidende Basis der Einkommensteuer. Laut BMF generierten im Jahr 2003 20% der einkommensteuerpflichtigen Personen (Jahreseinkommen > 50.000 €) über 70% des Einkommensteueraufkommens. Ähnliches gilt für das Kirchensteueraufkommen, denn die Kirchensteuern sind durch einen festen Satz von 8% bzw. 9% an die Einkommensteuer gekoppelt. Die sukzessive steuerliche Entlastung dieser Einkommensgruppen seit Ende der 1990er Jahre löste unmittelbar eine Minderung der Kirchensteuereinnahmen in entsprechender Höhe aus. Seit 2006 nehmen die Kirchensteuern wegen der konjunkturellen Entwicklung wieder zu. Dadurch wird aber das eigentliche Strukturproblem des Kirchensteueraufkommens, nämlich die Ungleichverteilung des gesellschaftlichen Reichtums, nicht beseitigt, sondern im nächsten Konjunkturabschwung erneut verschärft.

⁸ Den Kirchen war vorgeschlagen worden, die Kirchensteuer statt an die Einkommensteuer künftig mit einem entsprechend verringerten Satz an das Bruttogesamteinkommen der Kirchenmitglieder zu koppeln. Vergl. hierzu die Meldungen der Nachrichtenagentur idea im o.g. Zeitraum. Der WDR sendete in 2007 eine Hörfunkreportage des Journalisten und Theologen Christoph Fleischmann zum Thema.

⁹ So in dem Impulspapier des Rates der EKD im Jahr 2006: "Kirche der Freiheit - Perspektiven für die evangelische Kirche im 21. Jahrhundert", in dem es heißt: "Ließe man – um eine Vorstellung von den bevorstehenden finanziellen Herausforderungen zu entwickeln – einmal die oben genannten unbekannteren Faktoren gedanklich außer acht, ergäbe sich allein aus der hier skizzierten Mitgliederentwicklung ein Rückgang der Kirchensteueräquivalenz (d.h. der Kirchensteuern und ihrer möglichen Ergänzungsformen) von vier Milliarden Euro heute auf zwei Milliarden Euro im Jahr 2030 nach heutigem Geldwert. Das heißt: Die Basis der kirchlichen Finanzkraft halbiert sich!"

¹⁰ Vergl. dazu auch: Dahme, Heinz-Jürgen / Kühnlein, Gertrud / Wohlfahrt, Norbert (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität - Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin

Stellen, sondern mit personalwirtschaftlichen Maßnahmen gegenüber ihren Beschäftigten. Die verfassten Kirchen bauen Personal ab und versuchen Personalkosten durch Gehaltsminderung und Verlängerung von Arbeitszeit zu senken. In der Diakonie sollen Vergütungssysteme eingeführt werden, die Personalkostensteuerung entlang von betriebswirtschaftlichen Kennziffern ermöglichen. Niedrige Vergütungsgruppen sollen im Niveau weiter abgesenkt werden, höhere Vergütungsgruppen sollen angehoben werden. Die Vergütung von Spitzenpositionen soll aus dem tariflichen Gefüge herausgenommen und frei verhandelt werden können.

Die Bindung an die Tarifniveaus des öffentlichen Dienstes schränkt diese personalwirtschaftlichen Möglichkeiten ein. Das ist der Hintergrund der Auseinandersetzungen, die im Zusammenhang mit der Einführung des TVöD im öffentlichen Dienst seit 2005 insbesondere auf der Seite der evangelischen Kirchen und der Diakonie geführt werden.¹¹

Konflikt zwischen ungleich Mächtigen

Projiziert man die veränderten politischen und ökonomischen Kontextbedingungen und die personalwirtschaftlichen Reaktionen der verfassten Kirchen und der kirchlichen Wohlfahrtsverbände auf die Verhandlungskonstellation in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen wird deutlich, dass die Elemente der Koordination abnehmen und die Konfliktelemente zunehmen.

Die Konfliktkonstellation in den Kommissionen trifft auf Akteure, deren Zahl auf beiden Seiten gleich ist. Aber die beiden Seiten verfügen nicht über gleich verteilte Macht. Das hat zwei Gründe. Erstens ist die Veto-Position der Arbeitnehmerseiten künstlich, weil sie durch Ersatzentscheidungen entweder fallbezogen außer Kraft gesetzt werden kann¹² oder durch hierarchische Steuerung strukturell eingeschränkt werden kann. So hat

¹¹ Die Leitungen der evangelischen verfassten Kirchen haben sich auf den Kirchenkonferenzen im März und Juni 2005 für einen Paradigmenwechsel entschieden und versuchen seitdem, in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen tarifliche Systeme durchzusetzen, die strukturell vom TVöD abgelöst sind. Materiell soll ein Gehaltsniveau erreicht werden, das 5% unterhalb des TVöD liegen soll. Die katholischen Diözesen verfolgen diesen Weg nicht, sondern haben inzwischen mehrheitlich die Tarifregeln des TVöD übernommen. Innerhalb der Diakonie verfolgt der Verband diakonischer Dienstgeber (VdDD) die Durchsetzung eines strikt markt- und betriebswirtschaftlich ausgerichteten Personalvergütungskonzeptes. In der Caritas soll bis Ende 2007 entschieden werden, welche Tarifregeln und -niveaus gelten sollen. Bei Diakonie und Caritas werden seit Ende der 1990er Jahre auf betrieblicher Ebene Absenkungen durch Notlagenregeln und der Einsatz von Leiharbeit praktiziert oder es werden satzungswidrig Gehaltsminderungen auf einzelvertraglicher Ebene durchgesetzt.

¹² In einer aktuellen Ersatzentscheidung vom 22.10.2007 hat die sog. "Schiedskommission" der ARK Rheinland-Westfalen-Lippe im Sinne des Antrages der Arbeitnehmervertreter für die Einführung des TVöD entschieden und den Arbeitgeberantrag auf weitere Verschlechterungen abgelehnt. Das ist aus

beispielsweise die Synode der evangelischen Landeskirche in Württemberg Frühjahr 2007 die Regelungskompetenz der ARK-Württemberg grundlegend beschnitten.¹³ Auf der Seite der Caritas hat die Delegiertenversammlung Anfang 2007 eine neue Verfahrensordnung für die ARK Caritas beschlossen, in der die bis dahin auch in der Praxis stabile Veto-Position der Arbeitnehmervertreter faktisch beseitigt worden ist.

Der wesentliche Grund für die ungleiche Machtverteilung liegt aber in erster Linie nicht an einer brüchigen Vetoposition, sondern darin, dass die Arbeitnehmervertreter in den Kommissionen unabhängige Individuen sind: Die Arbeitnehmervertreter sind weder formal noch real eingebunden in weiter gespannte organisationale oder institutionelle Rückkopplungsstrukturen, denen gegenüber sie rechenschaftspflichtig wären oder die sie verpflichten müssten. Auf der anderen Seite des Tisches sind die Arbeitgebervertreter nur formal unabhängige Individuen, real sind sie in die hierarchisch-verbandlichen Strukturen der sie entsendenden Stellen integriert. Sie repräsentieren deren Sanktionspotentiale, materielle Ressourcen und organisationale Macht. Arbeitnehmervertreter repräsentieren dagegen keine kollektiven Akteure, die als Organisationen in der Lage wären, durch betriebliche Mobilisierung oder andere Formen des Arbeitskampfes Verhandlungsdruck in der Kommission aufzubauen.

Verhandlungsergebnisse zwischen beiden Seiten müssen sich deshalb nicht in Institutionen oder Strukturen außerhalb der Arbeitnehmerseite durchsetzen, denn diese Strukturen existieren nicht. Hingegen müssen Verhandlungsergebnisse, die innerhalb der Kommission zustande kommen könnten, sich in den Strukturen der Arbeitgeberseite außerhalb der Kommission durchsetzen, bevor sie in der Kommission beschlossen werden können.¹⁴ Das wissen die Beteiligten. Die formale Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Entscheidung, die real nur auf Arbeitnehmerseite besteht, nicht aber auf Arbeitgeberseite, ist daher die bestimmende Ursache für die strukturelle Unterlegenheit und die ungleiche Durchsetzungsmacht der Arbeitnehmervertreter gegenüber den Arbeitgebervertretern in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen.

Zusammengefasst heißt das: die Verhandlungskonstellation in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen verschiebt sich im Maß der Entfernung von den Tarifregeln des

Sicht der Arbeitnehmervertreter ein Erfolg und demonstriert gleichzeitig, dass ihre Veto-Position beseitigt worden ist.

¹³ Künftig können diakonische Einrichtungen durch Dienstvereinbarung auf betrieblicher Ebene regeln, dass nicht mehr die Beschlüsse der ARK-Württemberg gelten, sondern die Arbeitsvertragsrichtlinien des DW-EKD oder die AVR der ARK-Bayern. Dies setzt die Arbeitnehmerseite in der ARK-Württemberg unter Druck, Anträgen der Arbeitgeberseite zuzustimmen, die Gehaltsminderungen unterhalb TVöD-Niveau bewirken.

¹⁴ Diesen Zusammenhang hat insbesondere Hansjörg Weitbrecht 1974 mit Bezug auf Weber und Dahrendorf untersucht: Das Machtproblem in Tarifverhandlungen. In: Soziale Welt, Jahrg. 25, Heft 2, 1974. S. 224 - 234. Verlag Otto Schwarz. Göttingen

öffentlichen Dienstes von patriarchaler Koordination zu Konflikt zwischen Parteien mit ungleicher Machtverteilung.

Wandel der Interaktionsformen

Die geringsten Veränderungen finden dort statt, wo die Verhandlungskonstellation im Wesentlichen gleich geblieben ist, weil der Bezugsmechanismus auf den öffentlichen Dienst anstelle des Verweises auf den BAT nun als Verweis auf den TVöD fortgesetzt wird. Das ist gegenwärtig bei fünf Kommissionen der verfassten Kirchen der Fall und betrifft zusammen weniger als 100.000 Beschäftigte.¹⁵ Befragungen von Kommissionsmitgliedern beider Seiten zeigen an, dass die Dinge auch in diesen Kommissionen komplizierter geworden sind. Dennoch haben sich die Interaktionsformen der patriarchalen Koordination nicht geändert: einvernehmliche Kooperation im Binnenverhältnis und nach außen formale Mitteilung oder serviceorientierte Information. Interaktionen von außen nach innen jenseits des formal Vorgegebenen kommen nicht vor.

Dort, wo vom öffentlichen Dienst unabhängige tarifliche Regeln etabliert und Niveaus unterhalb des öffentlichen Dienstes durchgesetzt werden sollen und die Verhandlungslogik damit den Charakter einer Konfliktkonstellation angenommen hat, agieren die Arbeitnehmervertreter sehr unterschiedlich. Zwei Pole zeigen die Bandbreite an. Auf dem einen Pol werden die Interaktionsformen fortgesetzt, die unter der Konstellation der patriarchalen Koordination eingespielt sind. Das trifft z.B. zu auf die ARK der Evangelischen Landeskirche Hessen-Nassau.¹⁶ Der andere Pol wird markiert durch die ARK'en der niedersächsischen evangelischen Landeskirchen und der dortigen Diakonie und die ARK der evangelischen Landeskirche Württemberg.

Hier entwickeln die Arbeitnehmervertreter Interaktionsformen, die die Konfliktkonstellation berücksichtigen und gleichzeitig der ungleichen Machtverteilung zwischen den Akteuren entgegenwirken sollen. Im Binnenverhältnis in der Kommission

¹⁵ KODA'en der Diözesen Speyer, Limburg und Mainz und der Landeskirchen in Baden und Bayern. Bei letzteren bezieht sich die TVöD-Bindung nur auf die Beschäftigten der verfassten Kirchen, nicht aber auf die Beschäftigten der Diakonie in diesen Landeskirchen.

¹⁶ Dort wurde im Sommer 2005 ein vom öff. Dienst unabhängiges Gehaltsgefüge mit Absenkungen besonders in den unteren Lohngruppen beschlossen. Die Arbeitnehmervertreter des "Verbandes kirchlicher Mitarbeiter" in dieser Kommission haben auf mobilisierende Informationsarbeit während der Verhandlungen verzichtet und betont: "Die Verhandlungen seien im Sinne der Dienstgemeinschaft geführt worden" (Pressemitteilung 22.07.2005). Inzwischen hat die Kirchenleitung der EK-HN die ARK öffentlich aufgefordert, ihre Beschlüsse die untersten Lohngruppen betreffend zu korrigieren. Diese Interaktionsform von außen nach innen ist neu und hat es auch unter den Bedingungen der patriarchalen Koordination bis dahin nicht gegeben.

der verfassten Kirchen in Niedersachsen haben die Arbeitnehmervertreter¹⁷ im Frühjahr 2007 durch Nicht-Teilnahme die Beschlussfassung der Kommission blockiert. Die weitere Mitwirkung in der Kommission wurde daran gebunden, dass die Ersatzentscheidungsbefugnis der Schlichtungskommission beseitigt wird. Dem hat die zuständige Synode durch eine Änderung der Verfahrensregeln im Juni 2007 entsprochen.

Von innen nach außen: Die Arbeitnehmervertreter¹⁸ in der ARK-Diakonie Niedersachsen haben ab November 2006 eine Tarifforderung zur Erhöhung der Gehälter aufgestellt und durch Informationskampagnen und Mobilisierung der dezentralen betrieblichen Ebene Einfluss auf die Verhandlungen in der Kommission genommen.¹⁹

Von außen nach innen: Neben den dezentralen Aktionen in Niedersachsen besteht die bisher spektakulärste Form der politischen Mobilisierung durch Arbeitnehmervertreter in Arbeitsrechtlichen Kommissionen in einem Demonstrationsaufruf der AGMAV²⁰ Württemberg, dem am 16.03.07 in Stuttgart 4.500 Beschäftigte folgten. Die Demonstration war begleitet von einem gezielten eintägigen Warnstreik, den die Gewerkschaft ver.di am selben Tag in 8 Einrichtungen der Diakonie in Württemberg durchführte²¹.

Zusammengefasst

Auf die veränderten politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen kirchlicher Arbeit reagieren die Leitungen der verfassten Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände nicht politisch gegenüber den staatlichen Stellen, sondern personalwirtschaftlich gegenüber ihren Beschäftigten. Das hat die Verhandlungskonstellation in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen verschoben von patriarchaler Koordination hin zu Konflikt zwischen Akteuren mit ungleicher Machtverteilung. Die Arbeitnehmervertretungen in den

¹⁷ Die Arbeitnehmervertreter in der ADK-Niedersachsen werden durch die Verbände VKM, MVV-K und durch die Gewerkschaft ver.di berufen. Dies ist die einzige Kommission, an der ver.di institutionell beteiligt ist. Die Teilnahme besteht seit 2006 und wurde unter den Vorbehalt der Änderung des Mitarbeitergesetzes durch die Synode bezüglich des Schlichtungsverfahrens gestellt.

¹⁸ Die Arbeitnehmervertreter der ARK-Diakonie-Niedersachsen werden nicht von Verbänden berufen, sondern durch die Arbeitsgemeinschaft der Mitarbeitervertretungen dieses Bereiches delegiert.

¹⁹ Die Arbeitgeberseite hatte zu Beginn des Konfliktes Gehaltsabsenkungen gefordert, zog diese Forderung aber im Verlauf der Auseinandersetzungen zurück und stimmte im Juni 2007 schließlich einer 3%igen Gehaltserhöhung zu. Dokumentation unter www.ag-mav.de (Rubrik Tarifrunde 2007)

²⁰ Arbeitsgemeinschaft der Mitarbeitervertretungen im Diakonischen Werk Württemberg. Die AGMAV delegiert 6 der 12 Arbeitnehmervertreter in die ARK der Württembergischen Landeskirche.

²¹ An dem Warnstreik beteiligten sich mehrere hundert Beschäftigte der Diakonie. Es handelte sich um den ersten Streik kirchlich Beschäftigter in Deutschland seit 1921.

Arbeitsrechtlichen Kommissionen reagieren unterschiedlich auf die veränderte Konstellation. Zu den Interaktionsformen der Stabilitätsphase treten neue, konfliktbezogene Interaktionsformen hinzu. Sie verändern das Binnenverhältnis in den Kommissionen, die Interaktion von innen nach außen und die Interaktion von außen in die Kommissionen hinein.

Welche Dynamik dieser Wandel entfaltet, könnte in der Tarifrunde 2008 deutlicher werden, wenn die Gewerkschaften Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen verlangen und die Arbeitnehmerseiten in den kirchlichen Kommissionen sich mit dieser Tarifbewegung synchronisieren. Das könnte bei solchen Kommissionen der Fall sein, wo der Mechanismus der automatischen Übernahme der Tarifergebnisse des Bundes und der Kommunen nicht (mehr) besteht.²² Gegenwärtig betrifft das über 1 Millionen kirchlich beschäftigte ArbeitnehmerInnen.

²² Zurzeit ist das so bei 19 der 36 Kommissionen, die keine automatische Übernahmeregel (mehr) kennen oder die einen Bezug auf den Tarifvertrag eines Bundeslandes beschlossen haben. In diesen Tarifverträgen ist eine Gehaltserhöhung für das Jahr 2008 in Höhe von 2,9 % bereits festgelegt. Die Zahl der Beschäftigten, die von den Beschlüssen der Kommissionen ohne Automatik (TVöD-Bund/VKA) berührt sind, liegt bei 1.006.500.