



Tübingen, 01.03.2016

Forschungsbericht 2016 - I
zur Evaluation der kirchlichen Arbeitsrechtskommissionen
(Auswertung der Umfrage Juni 2015)

I. Forschungsdesign

Aufgrund der neuen Rechtsprechung des BAG vom 20.11.2012 (BAGE 143, 354 = NZA 2013, 448) befinden sich Arbeitsweise und Entscheidungsfindung der Arbeitsrechtskommissionen des sog. Dritten Weges der Kirchen und ihrer Einrichtungen derzeit im Umbruch. Die Mitwirkung von Gewerkschaften muss gewährleistet sein, um das Privileg der Streikfreiheit im Bereich kirchlicher Einrichtungen aufrecht erhalten zu können. Soweit die kirchengesetzlichen Grundlagen der Tarifsetzung deshalb nicht schon geändert worden sind, werden sich diese spätestens im Verlauf der nächsten Jahre 2016/17 signifikant verändern.

Um diesen Prozess wissenschaftlich zu begleiten, hat die Forschungsstelle für kirchliches Arbeitsrecht der Eberhard Karls Universität Tübingen im Juni 2015 eine quantitative und qualitative Evaluation der neuen Arbeitsrechtsetzung in den Gremien der verfassten Kirchen sowie von Caritas- und Diakonie-Kommissionen in die Wege geleitet. Hierzu wurden zunächst alle bekannten Kommissionen des sog. Dritten Weges und die Dienstgeberorganisationen des Zweiten Weges (z.B. Diakonie Niedersachsen, Nordelbische Kirche) angeschrieben, um die relevanten Basisdaten in Bezug auf Zuständigkeit, Struktur und Beschluss- bzw. Schlichtungsverfahren zu erfragen. In einem weiteren Schritt ist geplant, Ende 2016/ Anfang 2017 weitere Fragebögen zu verschicken und durch strukturierte Telefoninterviews auch qualitative Aspekte zu eruieren.

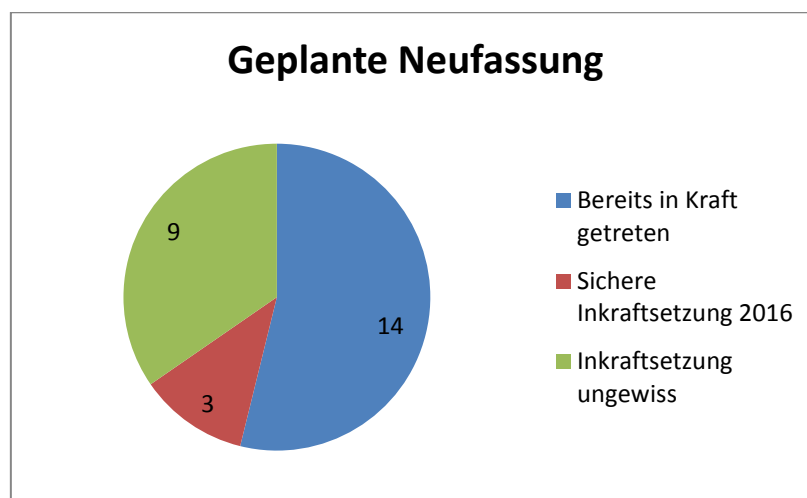
II. Umsetzung der (ersten) Befragung

Die Fragebögen wurden im Juni 2015 an insgesamt 34 Kommissionen bzw. Dienstgeberverbände im kirchlichen Bereich verschickt. Der Rücklauf war durch Urlaubszeit und Poststreik mit Verzögerungen verbunden. Am Ende antworteten **26 Kommissionen** des Dritten Weges, davon 15 aus dem evangelischen und 11 aus dem katholischen Bereich. Die angeschriebenen Dienstgeberverbände, die sich auf dem Zweiten Weg befinden, hielten sich nicht für zuständig und antworteten sämtlich nicht.

III. Ergebnisse der (ersten) Befragung

1. Gesetzesnovellierungen

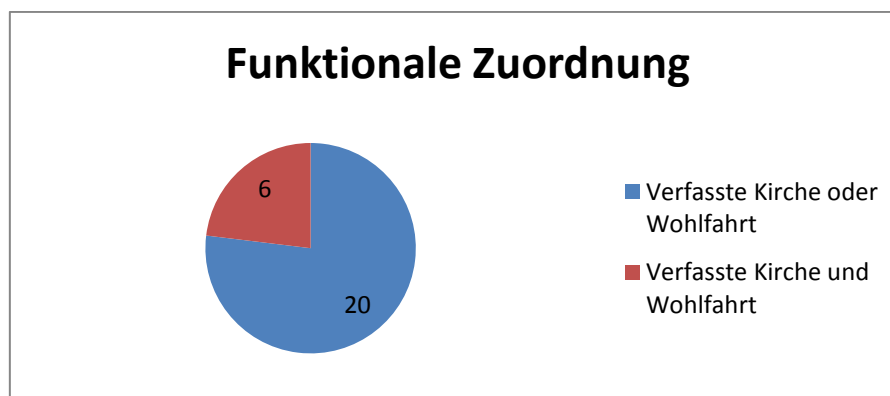
Auffallend häufig wurden in der Umfrage schon gerade erst (2015) oder bereits 2014 veränderte gesetzliche Grundlagen für die Arbeitsweise der jeweiligen ARK oder KODA angezeigt. So konnten bereits 10 evangelische und 4 katholische Kommissionen **bis zum Umfragezeitpunkt veränderte und (spätestens zum 1.1.2016) in Kraft tretende** Kirchengesetze mit dem Ziel der Umsetzung der BAG-Rechtsprechung mitteilen. Demgegenüber meldeten eine weitere evangelische und zwei katholische Kommissionen, dass sie mit einer sicheren Inkraftsetzung im Lauf des Jahres 2016 rechneten. Dagegen konnten vier evangelische und fünf katholische Kommissionen eine neue gesetzliche Grundlage als noch nicht abschließend beratene bzw. noch nicht vom Zeitpunkt her feststehende Neuverkündung benennen.



Ergebnis: Eine klare Mehrheit von 17 Kommissionen mit verabschiedeten neuen Kommissionengesetzen steht einer Minderheit von 9 Kommissionen ohne klare Festlegung des neuen gesetzlichen „Fahrplans“ gegenüber. Ein Drittel der Kommissionen hat sich also noch nicht auf eine neue Fassung der Kommissionengesetze festgelegt.

2. Konfessionelle/ funktionale Zuordnung

Gemeinsame Kommissionen für verfasste Kirche *und* dieser zugehörige Wohlfahrtsverbände existieren nur im **evangelischen** Bereich, sind aber auch dort in der Minderheit: nur 6 gemeinsame Kommissionen von verfasster Kirche *und* Diakonie stehen im evangelischen Bereich 9 Kommissionen gegenüber, die entweder verfasste Kirche oder die Diakonie betreffen. Im **katholischen** Bereich ist dagegen strukturell viel klarer geregelt, dass der Deutsche Caritasverband eine zentrale ARK für alle untergeordneten Caritas-Verbände unterhält, wohingegen die Diözesen teils in einer Bistums-Koda, teils in einer Regional-Koda über die Arbeitsbedingungen ihrer Mitarbeiter/innen verhandeln.



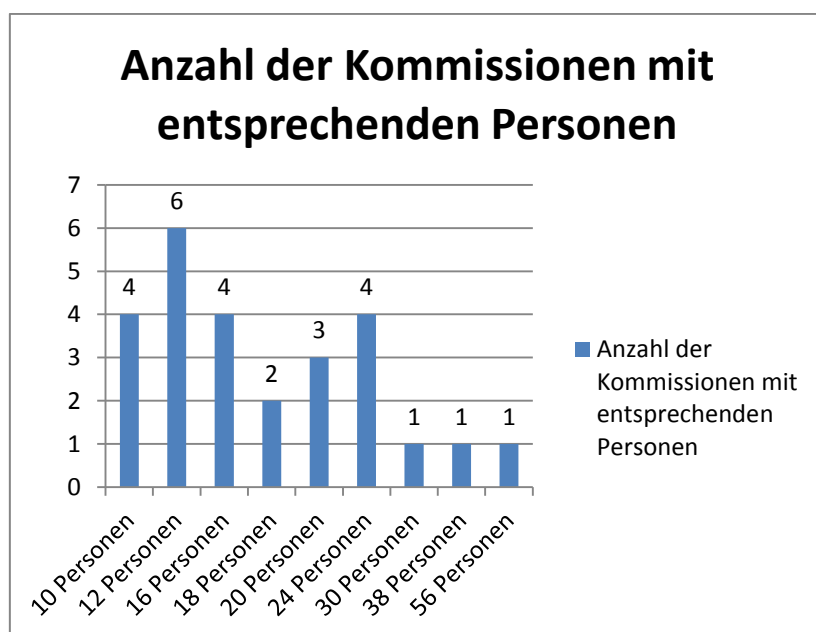
Ergebnis: Eine klare Mehrheit von 20 Kommissionen widmet sich *entweder* den Mitarbeiter/inne/n in der verfassten Kirche *oder* den Wohlfahrtsverbänden Caritas bzw. Diakonie, wohingegen lediglich *sechs Kommissionen ausschließlich im evangelischen Bereich* sich übergreifend für beide Mitarbeiter-Gruppen zuständig sehen. Dass die Tendenz zur arbeitsrechtlichen Separierung der Wohlfahrtsverbände von der verfassten Kirche sich weiter durchsetzen dürfte, zeigen die Vorgänge in der Diakonie Hessen, deren Herauslösung aus den bisherigen gemeinsamen Kommissionen in Hessen-Nassau und Kurhessen-Waldeck geplant ist, um zu einer gemeinsamen Arbeitsrechtsfindung in beiden hessischen Landeskirchen für die Diakonie zu gelangen (vgl. *Berroth*, ZMV 2016, 28).

3. Besetzung der Kommissionen

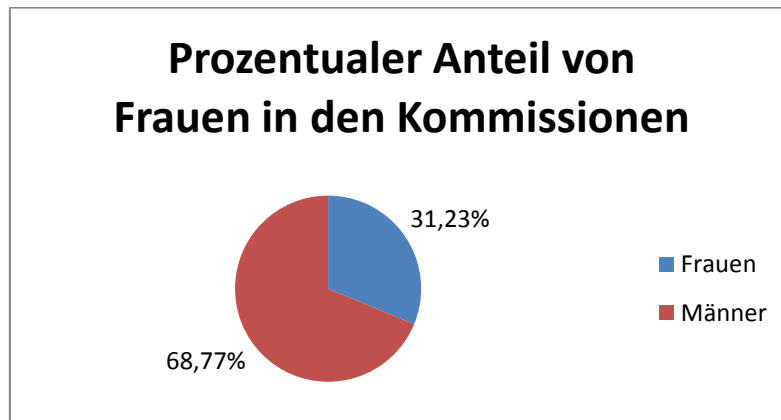
a) Die **paritätische Besetzung** der Kommissionen im kirchlichen Arbeitsrecht ist schon gesetzlich durchgängig vorgegeben, d.h., dass sich ebenso viele Dienstgeber- wie Dienstnehmervertreter in den Kommissionen befinden müssen (vgl. Art. 7 I GrO, § 6 ARRGEKD).

b) Die Kommissionen unterscheiden sich von der **Größenordnung** her erheblich: Die kleinsten Kommissionen weisen **10** Mitglieder auf, die größte und zentrale Kommission des Deutschen Caritasverbandes zählt **56** Personen. Eine erkennbare Korrelation zwischen der betroffenen Beschäftigtenzahl und der Größe der Kommission besteht dabei in den (über alle 26 Kommissionen ermittelten) **durchschnittlich 19 Mitglieder** zählenden Gremien nicht. So verhandeln z.B. 16 ARK-Mitglieder in Bayern (Kirche und Diakonie) für ca. 90.000 Beschäftigte die Arbeitsbedingungen, genauso tun dies 16 KODA-Mitglieder im Bistum Hildesheim für ihre 1.800 Beschäftigten im Kirchendienst. Im Einzelnen ergibt sich folgende Auflistung der 26 Kommissionen:

10 Personen	jeweils 4 Kommissionen
12 Personen	6 Kommissionen
16 Personen	4 Kommissionen
18 Personen	2 Kommissionen
20 Personen	3 Kommissionen
24 Personen	4 Kommissionen
30 Personen	1 Kommission
38 Personen	1 Kommission
56 Personen	1 Kommission



c) Der **Frauenanteil** in den Kommissionen (ein Gremium konnte wegen Neu-Konstituierung keine Angaben machen) beträgt recht erfreuliche **31,23 %** - über alle Kommissionen hinweg sind durchschnittlich also **ein Drittel** Frauen vertreten.



Ergebnis: Die befragten Kommissionen zählen durchschnittlich 19 Mitglieder; wegen der zwingend paritätischen Besetzung läuft das also auf ein „durchschnittlich“ 18 bzw. 20 Mitglieder starkes Gremium hinaus. Dabei lässt sich mit Ausnahme der großen Kommission des Caritas-Verbandes keine Korrelation zwischen Größe der Kommission und Anzahl der von den Beschlüssen betroffenen Mitarbeiter/innen feststellen. Der Frauenanteil beträgt über alle Kommissionen etwa ein Drittel, was durchaus beachtlich erscheint.

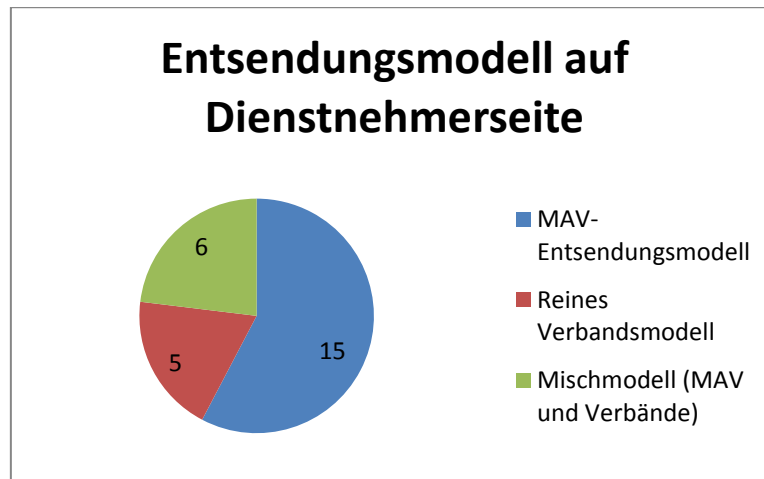
4. Zugangsregelungen

a) Entsendungsmodelle

Besonders interessant und - wegen der nach der Novellierung denkbaren Mitwirkung von Gewerkschaftsvertretern - auch politisch relevant ist die Frage, durch welches Gremium und/oder Verfahren die Entsendung insbesondere der Dienstnehmer erfolgt. In ähnlicher Weise interessiert, auf welche Art und Weise die Repräsentanten der Dienstgeberseite in die Kommission gewählt bzw. entsendet werden.

- Auf **Dienstnehmerseite** dominiert im KODA-System der katholischen Kirche mit **8** Meldungen eindeutig die „Urwahl“, d.h. die unmittelbare Wahl der Dienstnehmervetreter durch Mitarbeitervertretungen „vor Ort“ in die Kommission. Mittelbar durch Wahlmänner/-frauen werden Dienstnehmervetreter dagegen nur in 3 größere katholische Kommissionen, insb. in die ARK des DCV, gewählt. Diesem lupenreinen **MAV-Entsendungsmodell** entsprechen im evangelischen Bereich nur 4 Kommissionen, wobei hier ggf. Verbandsvertreter hinzu treten können. Demgegenüber haben sich 5 Kommissionen für das sog. **Verbandsmodell** entschieden, die durch Vereinigungen bzw. Mitarbeiterverbände beschickt werden

(zur EKD-Nomenklatur vgl. § 8 ARGG-EKD). Schließlich werden weitere 6 Kommissionen nach einem „**gemischten**“ Modell dienstnehmerseitig bestückt, d.h., dass sowohl MAV-Ausschüsse als auch Verbände nach Proporz-Gesichtspunkten ihre Vertreter entsenden können.

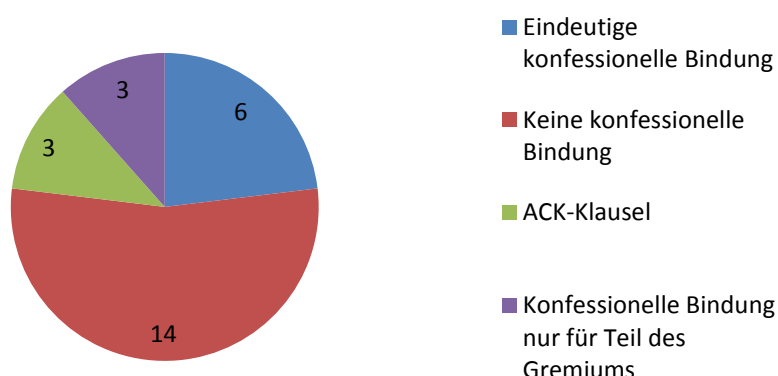


- Auf **Dienstgeberseite** dominiert im katholischen KODA-System die Entsendung durch den Generalvikar (**9** Kommissionen), wohingegen die Bischofskonferenz in Freising über die Sitze in der bayerischen Regional-KODA und eine Wahlversammlung der Diözesan-Caritasverbände über die Dienstgeber-Bank in der ARK des DCV entscheidet. Im evangelischen Bereich dominiert die Entscheidung durch Kirchenleitung bzw. diakonische Leitungsgremien, bei gemeinsamen Kommissionen (oben 2) benennen beide Leitungsgremien die paritätisch zusammengesetzte Dienstgeberseite.

b) Konfessionelle Bindung

Hier stellte sich etwas überraschend heraus, dass die Konfession als formelle Anforderung in 10 katholischen und 4 evangelischen Kommissionen **keine Voraussetzung** für die Mitgliedschaft darstellt; in weiteren 3 Kommissionen wird sie nur für einen Teil des Gremiums gefordert. Demgegenüber stehen nur 6 Kommissionen mit eindeutig konfessioneller Bindung (evangelische bzw. katholische Konfession) und 3 Kommissionen mit ACK-Bindung. So lässt sich sagen, dass derzeit **2/3** der kirchlichen Kommissionen überwiegend (teils nur zugunsten der Dienstnehmerseite), dominant im katholischen Bereich, auf die konfessionelle Bindung von ARK-Mitgliedern verzichten.

Konfessionelle Bindung als Voraussetzung

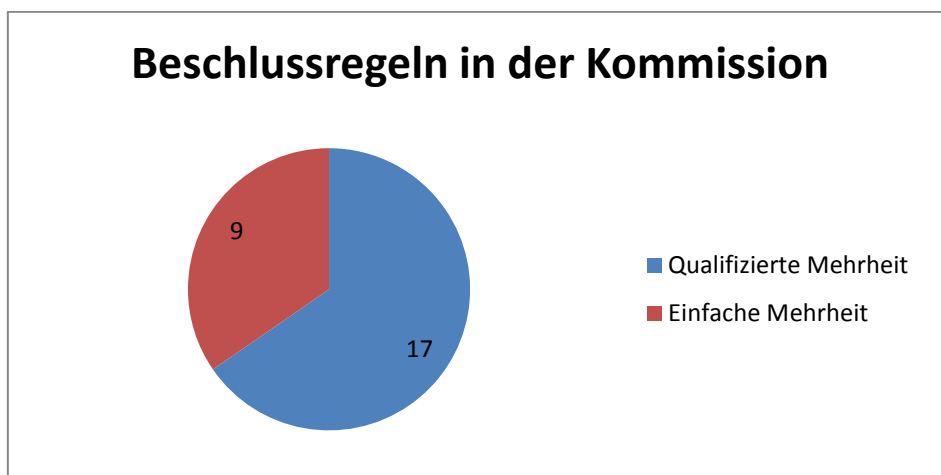


Ergebnis: Fragt man nach den Zugangsregelungen zu arbeitsrechtlichen Kommissionen, so fällt auf, dass (derzeit) das sog. **MAV-Entsendungsmodell** mit 15 Kommissionen leicht dominiert (entspricht 58% der befragten Kommissionen). Insbesondere im katholischen Bereich zeigt sich hier eine klar strukturierte Präferenz für das „Urwahl“-Modell, das es Mitarbeitervertretern von der Basis aus ermöglicht, in den Tarifkommissionen der Diözesen und der Caritas mitzubestimmen. Demgegenüber steht das im evangelischen Bereich häufig praktizierte **Verbandsmodell**, das strukturell einer Tarifkommission insoweit ähnlicher ist, als hier Verbandsvertreter aus kirchlichen Berufen, aber auch Gewerkschaftsvertreter tendenziell „professioneller“ Tarifverhandlungen mit Dienstgebern führen können. Die Zahl der Abweichungen vom Verbandsmodell z.B. durch anteilige Berücksichtigung von (Gesamt) Mitarbeitervertretern auf der Dienstnehmerbank ist aber beachtlich. Überraschend erscheint der Befund, dass **2/3** der kirchlichen Kommissionen überwiegend (teils nur zugunsten der Dienstnehmerseite), im katholischen Bereich sogar dominant, auf die konfessionelle Bindung von ARK-Mitgliedern verzichten; damit steht der Mitwirkung von externen gewerkschaftlichen Tarifexperten insoweit kein formelles Hindernis entgegen.

5. Konfliktlösung und Schlichtung

a) Beschlussregeln

Soweit es um die wesentlichen Beschlüsse geht, die zu Arbeitsrechtsregelungen (AVR) mit Tarifnormcharakter führen, wird im katholischen Bereich nahezu durchgängig eine **3/4-Mehrheit** (10 Kommissionen) für erforderlich gehalten. Nur die Bayerische Regional-KODA hält eine 2/3-Mehrheit für ausreichend. Demgegenüber gibt es im evangelischen Bereich nur eine einzige Kommission (ARK Rheinland-Westfalen-Lippe), die die hohe 3/4-Mehrheit für richtig hält, wohingegen 8 Kommissionen eine **einfache** Mehrheit für ausreichend halten und 5 Kommissionen die **2/3-Mehrheit** beachten müssen. Der württembergische Sonderweg besteht darin, dass bei 24 Mitgliedern 14 Stimmen (entspricht 58,33%) für einen Beschluss ausreichen. Doch darf resümiert werden, dass die besondere „**Konsenskultur**“ der kirchlichen Kommissionen sich darin spiegelt, dass **17** von 26 befragten Gremien eine **qualifizierte Mehrheit** der einfachen Mehrheit für die Verabschiedung von AVR vorziehen.



b) Konfliktlösungsregeln

In diesem Punkt geht es um die entscheidende, auch vom BAG als wesentlich angesehene Frage nach der Methode der Konfliktlösung bei nicht herzustellender Mehrheit in den Kommissionen (dazu a). Für die hier gefragte **Anrufung des Schlichtungs- oder Vermittlungsausschusses** unterscheiden sich die beiden Großkirchen und ihre Einrichtungen wiederum signifikant:

- Im **katholischen Bereich** müssen in aller Regel 50% der Mitglieder in der Kommission, d.h. die geschlossene Bank der Dienstnehmer oder –geber, ein Schlichtungsverfahren beschließen, das **zweistufig** verläuft: (1) Zunächst soll ein Vermittlungsvorschlag durch den Ausschuss formuliert werden, der in die Kommission zurückgeht und dort eine neue Entscheidung ermöglichen soll; sodann wird (2) wieder auf Antrag von 50% der KODA-Mitglieder (bzw. DCV-ARK-Mitglieder) die **ersetzen**e Schlichtung angerufen, die dann anstelle der Kommission eine Entscheidung treffen kann. Durch diese letzte Möglichkeit („*ultima ratio*“) einer „Zwangsschlichtung“ durch unabhängige Schlichter (i.d.R. zwei unabhängige Vorsitzende, deren gemeinsame Stimme entscheidet - „Doppelspitze“) werden Ergebnisse erzielt, ohne dass zu Streik bzw. Aussperrung gegriffen werden müsste (vgl. auch §§ 20, 21 Regional-KODA-Ordnung NW: wenn keine 2/3-Mehrheit für Vermittlungsvorschlag erreicht wird, greift ersetzende Schlichtung).
- Im **evangelischen Bereich** gibt es im Einzelnen unterschiedlichere Modelle, die allerdings folgende Gemeinsamkeiten aufweisen: zum einen muss ein Antrag in der Kommission **zweimal** ohne erforderliche Mehrheit abgestimmt worden sein, zum zweiten muss sich wiederum eine – unterschiedlich qualifizierte – Mehrheit zur Anrufung des **Schlichtungsausschusses** (oder der „Schiedskommission“) innerhalb einer Frist (i.d.R. ein Monat) entschlossen haben. Die daran anschließende Schlichtung ist bereits eine **ersetzen**e Schlichtung und kann anstelle der ARK Arbeitsrechtsregelungen (AVR) setzen. Häufig reicht für die Schlichtung auch schon das zweimalige „Nichtzustandekommen“ eines Beschlusses aus (eine Reaktion auf Politik des „leeren Stuhls“ oder der Nichtabstimmung seitens der Dienstnehmer, vgl. Musterregelung in § 10 VI ARGG-EKD).

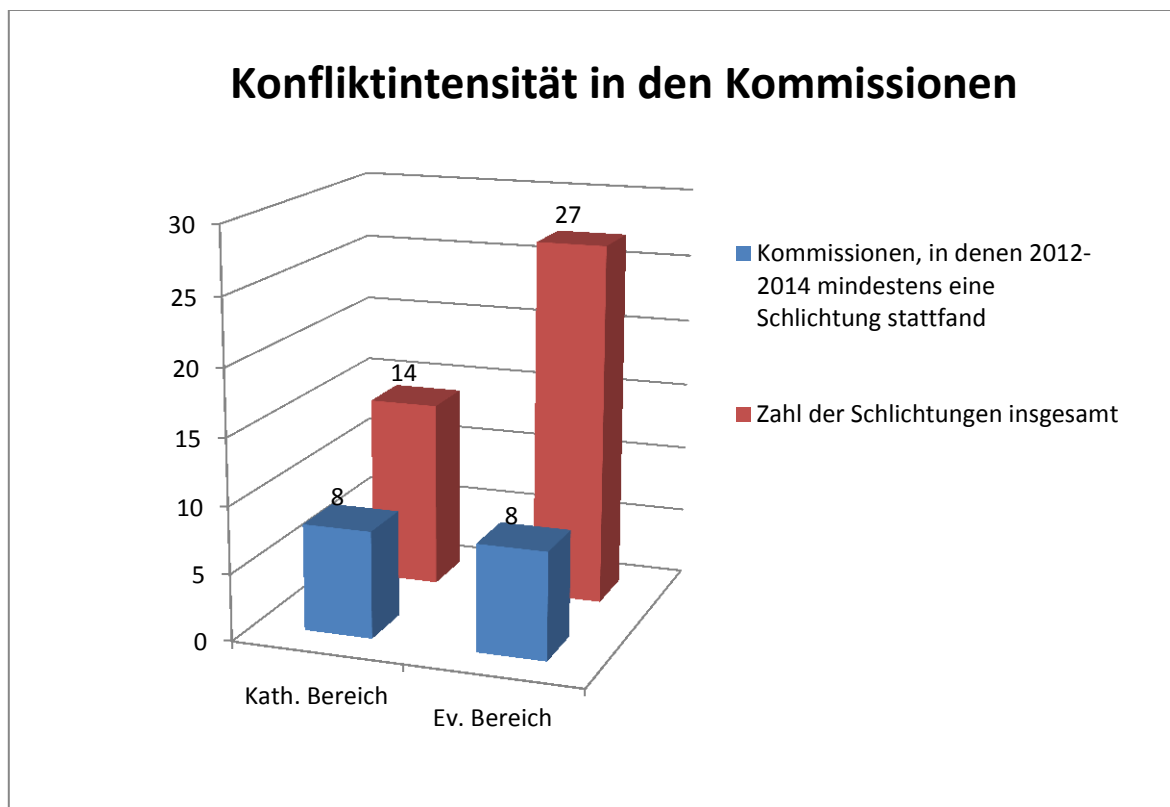
c) Besetzung des Schlichtungsausschusses

Bei der Besetzung des Schlichtungsausschusses, der kirchengesetzlich zentral nur in § 10 ARGG-EKD, nicht dagegen in der Grundordnung geregelt ist, fällt analog zum unter b) Gesagten auf, dass im **katholischen** Bereich mit einer Ausnahme jeweils **2** Vorsitzende amtieren, die durchschnittlich von jeweils 2,8 Beisitzern von jeder Seite unterstützt werden. Die beiden Vorsitzenden müssen sich in Patt-Situationen auf eine **einzig**e Stimme zur Konfliktlösung einigen. Im **evangelischen** Bereich entscheidet dagegen ganz überwiegend **ein/e** unabhängige/r Vorsitzende/r, in Bayern unterstützt durch zwei unabhängige Beisitzer. In den evangelischen Schlichtungsgremien sitzen durchschnittlich knapp 3 Beisitzer von jeder der beiden Seiten.

d) Häufigkeit der Schlichtungen 2012 bis 2014

Die durch die Häufigkeit von Schlichtungen indizierte „Konfliktintensität“ lässt nicht den Schluss zu, dass der sog. „3. Weg“ wegen sehr häufiger Nicht-Einigung bzw. Nicht-Abstimmung nur noch kraft Schlichtung funktioniere. Im **katholischen** Bereich gab es in den befragten 11 Kommissionen zwar nur 3, in denen in den letzten drei Jahren keine (ersetzende) Schlichtung sich ereignete. Doch vermitteln **14 Schlichtungen** über alle Kommissionen hinweg eine Durchschnittsquote von 1,27.

Im **evangelischen** Bereich, der von abweichenden Modellen des sog. „2. Wegs“ und häufigeren gewerkschaftlichen Blockaden betroffen ist, gilt nichts signifikant anderes. Von 15 befragten Kommissionen sind immerhin 7 ohne Schlichtung in 2012 – 2014 geblieben, wohingegen in den anderen **8 Kommissionen** immerhin **27 Schlichtungen** erfolgt waren. Über alle 15 Kommissionen hinweg ergibt das den Faktor 1,8; die betroffenen 8 Einrichtungen sind in den letzten 3 Jahren aber durchschnittlich doch 3,37-mal auf den Schlichter angewiesen gewesen, was insoweit (Spitzenreiter ist Diakonie Mitteldeutschland mit 6 Fällen, danach kommen Berlin-Bbg.-schles.Oberlausitz, Rheinl.-Westf.-Lippe und Württemberg mit jeweils 5 Fällen) eine doch deutlich höhere Konfliktintensität verrät.



Ergebnis: Die Erkenntnisse in Bezug auf Konfliktlösung und Schlichtung im „3. Weg“ vermitteln nicht den Eindruck, als könnte sich das „konsensuale Verhandlungsmodell“ des Kommissionenmodells der Kirchen und ihrer Einrichtungen gegenüber dem säkularen Modell des „2. Wegs“ nicht mehr angemessen behaupten. Die besondere „**Konsenskultur**“ der kirchlichen Kommissionen spiegelt sich darin, dass **17** von 26 befragten Gremien eine **qualifizierte Mehrheit** der einfachen Mehrheit für die Verabschiedung von AVR vorziehen. Diese besondere Konsenskultur setzt sich fort in Schlichtungsregeln, die insbesondere im katholischen Bereich weitgehend auf eine – durch den Vermittlungsausschuss ggf. unterstützte – überwiegend durch 3/4-Mehrheit zu treffende einvernehmliche Kommissionsentscheidung setzen. Die ersetzende Zwangsschlichtung wird nur als „ultima ratio“ betrachtet. Im evangelischen Bereich dagegen, der häufiger durch gewerkschaftlich initiierte Dienstnehmerproteste gegen das Kommissionsmodell (vgl. etwa Drs. 4/1 der Landessynode Evang. Kirche in Mitteldeutschland v. 19.-21.11.2015, S. 10 ff.: „Kampagnen-Team“ von ver.di und GAMAV betreibe Obstruktion des 3. Wegs mangels Verhandlungen auf Augenhöhe) geprägt war und ist, setzt das Modell des § 10 VI ARGG-EKD u.a. auf eine verbindliche Schlichtung schon nach zweimaliger *Beschlussunfähigkeit*, um die ver.di-gesteuerte Obstruktion des konsensualen Modells mittels der Schlichtung aufzulösen. Trotz dieser tendenziell häufigeren Anrufung der Schlichtung anstelle einer (blockierten) Kommission kann generell auch im evangelischen Bereich nicht von einer gestörten Konsens-Kultur gesprochen werden, hatten doch 7 befragte Kommissionen seit 2012 ohne jegliche Schlichtung ihre Rechtsetzung vollziehen können.

Tübingen, den 01. März 2016

Professor Dr. Hermann Reichold