

Kostendruck und Niedriglöhne. Diakonie ohne Gestaltungsspielraum?

Dr. Wolfgang Teske
Vizepräsident des
Diakonischen Werkes der EKD
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart

„Gute Arbeit verlangt ihren gerechten Lohn“
Soziale Dienstleistungen unter Kostendruck
Veranstaltung der Evangelischen Akademie Arnoldshain,
des Diakonischen Werkes Hessen Nassau und
der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di),
Landesbezirk Hessen

am 30. Mai 2006
in Frankfurt am Main

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Sie haben mich heute eingeladen, um unter dem Oberthema „Gute Arbeit verlangt ihren gerechten Lohn...“ zu dem Thema „Kostendruck und Niedriglöhne“ zu referieren und darzulegen, ob und gegebenenfalls welche Gestaltungsspielräume die Diakonie in dieser Situation hat.

Ich danke Ihnen für die Einladung und die Möglichkeit, unseren Standpunkt zu diesem Thema hier darzulegen.

Ich werde meine Ausführungen in drei Abschnitte gliedern

1. Die Situationsbeschreibung - Wie ist der Kostendruck für diakonische Einrichtungen entstanden und wie wirkt er sich aus?
2. Wie, d. h. mit welchem Verfahren, kann angesichts dieser Situation in der Diakonie gestaltet werden?
3. Was kann getan werden?

1. Die Situationsbeschreibung

Unsere Gesellschaft und damit auch der im Grundgesetz verankerte Sozialstaat verändern sich in einem rasanter werdenden Tempo. Ebenso ändern sich auch die finanziellen Rahmenbedingungen für diejenigen, die ihre Leistungen auf dem Markt sozialer Dienstleistungen anbieten und erbringen. Diakonische Einrichtungen gehören zu den Anbietern von Leistungen auf diesem Sozialmarkt. Sie stehen unter erheblichem Kostendruck. Die letzten Jahre waren gekennzeichnet durch tiefgreifende Veränderungen in der Finanzierung diakonischer Tätigkeiten. Ich nenne hier nur einige Stichworte:

- Abschaffung des Selbstkostendeckungsprinzips,
- Deckelungsphasen für Entgelte auf Seiten der Kostenträger,
- verstärkter Übergang zu prospektiven Leistungsentgelten,
- Budgetierungen,
- Kürzungen und Streichungen von freiwilligen sozialen Leistungen – insbesondere auf der kommunalen Ebene,
- Einführung von Fallpauschalen – zunächst in den Krankenhäusern,
- Übergang zur Ausschreibung auch bei sozialen Leistungen.

Diese stichwortartige Aufzählung macht deutlich, dass der Markt sozialer Dienstleistungen kein freier, sondern ein stark reglementierter Markt ist, auf dem die Kostenträger, und nicht die Erbringer sozialer Dienstleistungen, die Preise bestimmen.

In vielen Regionen, insbesondere im Osten, kommt es seit Jahren nicht mehr zu Steigerungen der Pflegesätze, Leistungsentgelte oder Budgets. Einige wenige Beispiele mögen dies belegen. Ausweislich des vom Bundesministerium für Gesundheit herausgegebenen „Dritten Berichts über die Entwicklung der Pflegeversicherung“ (BT – Drs. 15 / 4125, S. 118 ff.) sank in der vollstationären Pflege im Osten der Durchschnitt des ungewichteten Pflegesatzes in den Pflegestufen I und II pro Tag im

Jahr 2002 im Vergleich zum Jahr 2001 um 1,35 %. In der teilstationären Pflege betrug die Absenkungen 1,29 % (Pflegestufe I) bzw. 1,66 % (Pflegestufe II). Noch gravierender waren die Rückgänge der durchschnittlichen Entgelte für Unterkunft und Verpflegung in der teilstationären Pflege in diesem Zeitraum, sie betrugen nämlich 7,59 % - dies ist eine für die weiteren Überlegungen besonders wichtige Zahl. Aber selbst dann, wenn die Pflegesätze oder Entgelte in den letzten Jahren gesteigert werden konnten, blieben sie weit hinter den Vergütungserhöhungen zurück, die von den Tarifvertragsparteien des Öffentlichen Dienstes ausgehandelt und von der Diakonie weitestgehend übernommen wurden.

Dies dokumentiert die Entwicklung im Krankenhausbereich besonders eindrucksvoll. Die Krankenkassen könnten Kostensteigerungen, wie sie derzeit von den Klinikärzten gefordert werden, nicht weitergeben, da ihre Leistungen seit Einführung der Fallpauschalen (DRGs) nach einem auf Landesebene festgelegten Basisfallwert vergütet werden, der jedes Jahr höchstens so stark steigen darf, wie die Grundlohnrate: für 2006 sind dies 0,63 Prozent. In einem Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17. Mai 2006 wird der Präsident der Deutschen Krankenhausgesellschaft, Rudolf Kösters, in diesem Zusammenhang wie folgt zitiert: „Wir sind keine Industrieunternehmen, die sich in einem freien Markt mit freier Preisgestaltung bewegen. Wir haben administrierte Preise, die sind über das DRG-System vorgegeben und daraus gibt es keine Flucht mehr. Weiter heißt es in dem Artikel: „Dass die Regierung höhere Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung in Kauf nehmen oder die Budgets aus Steuermitteln aufstocken könnte, hält Kösters für ausgeschlossen. „Das ist altes Denken, dass es schon irgendwie einer richten wird. Wir wissen aber schon seit Jahren, dass die Haushalte dies nicht hergeben.““

Anders als in der Vergangenheit wird die Tarifbindung von Leistungsanbietern bei der Aushandlung von Pflegesätzen und Leistungsentgelten nicht mehr berücksichtigt. Die Kostenträger legen den Pflegesätzen Durchschnittspersonalkosten zugrunde, die keine Rücksicht auf die Personalstruktur einer diakonischen Einrichtung mit ihrer bisher dem BAT angelehnten Bezahlung nehmen. Lebensalterstufen und Familienkomponenten sowie Bewährungsaufstiege sind schon längst nicht mehr „abrechnungsfähig“. Diese Entwicklung zeichnet sich auf allen Tätigkeitsfeldern der Diakonie ab. Allerdings sind nicht alle Tätigkeitsfelder und Berufsgruppen gleichermaßen betroffen. Besonders stark ist die Diskrepanz zwischen den Pflegesätzen und Leistungsentgelten auf der einen und der Höhe der Vergütung auf der anderen Seite bei gering qualifizierten oder gar nicht ausgebildeten Mitarbeitenden.

In Folge dieser Entwicklung der (Re-)Finanzierungsstrukturen gerieten die Einrichtungen in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Vielfach konnte dem erfolgreich mit den üblichen Managementmethoden wie beispielsweise

- Konzentration auf das Kerngeschäft,
- Expansion mit Rechtsformänderungen,
- Rationalisierung von Arbeitsabläufen,
- Einführung von Qualitätsmanagementmaßnahmen und
- flächendeckender EDV - Unterstützung

begegnet wurde. In vielen Fällen war aber die einzig erfolgreiche Maßnahme eine Kostenreduktion durch Outsourcing und / oder Personalabbau.

Die Grenzen des Personalabbaus liegen nicht nur in der Überforderung der verbleibenden Mitarbeitenden, sondern auch in den Betreuungs- und Hilfestrukturen. Irgendwann kann der Personalbestand nicht mehr weiter reduziert werden, weil dann Dienstpläne nicht mehr aufrecht erhalten werden können. Ausgliederungen, die mit einer Reduzierung der Personalkosten einhergehen, waren daher eine echte Alternative zum Personalabbau. Dies wird umso deutlicher, wenn man in Rechnung stellt, dass der Anteil des Personalaufwandes an den Gesamtaufwendungen diakonischer Einrichtungen und Dienste in aller Regel höher als 80 % ist. In der gewerblichen, materielle Güter produzierenden Wirtschaft liegt der Personalkostenanteil in der Regel weit unter 30 %.

In den letzten Jahren war also zu beobachten, dass diakonische Einrichtungen die eigenen Wäschereien und Küchen geschlossen und eigene Gesellschaften gegründet haben, die diese Serviceleistungen für die Einrichtungen übernehmen. Weiterhin ist zu beobachten, dass diakonische Einrichtungen gemeinsam mit anderen oder auch allein Zeitarbeitsfirmen gründen, die inzwischen nicht nur die klassischen Servicetätigkeiten erledigen, sondern auch Pflegepersonal anstellen und an diakonische Einrichtungen verleihen. Wir gehen davon aus, dass es inzwischen bereits mehr als 50.000 Beschäftigte in diesen outgesourcten Bereichen gibt.

Wenn das diakonische Arbeitsrecht auf diese veränderten Strukturen nicht reagiert, wird es das Problem von Niedriglöhnen in der Diakonie bald nicht mehr geben. Diese Arbeitsplätze sind dann eben outgesourct oder werden von Leiharbeitnehmern wahrgenommen. Für diese Arbeitsverhältnisse gilt das kirchlich - diakonische Arbeitsrecht nicht.

Outsourcen oder „Leiharbeitnehmer beschäftigen“ löst das Problem des gerechten Lohnes in der Diakonie allenfalls vordergründig, weil man darauf verweisen kann, dass man selbst keine Personen im Niedriglohnsektor beschäftigt, und von den Dienstleistern Tarifsysteme angewandt werden, die – im Zweiten Weg – von Tarifvertragsparteien ausgehandelt und vereinbart worden sind. Für mich ist dies insbesondere in den Fällen eine Scheinlösung, in denen diakonische Träger sowohl an den Service-GmbHs als auch an den Zeitarbeitsfirmen selbst beteiligt sind oder sie sogar als 100%ige Tochter führen.

Das sozialethische Problem der Findung eines gerechten Lohnes bedarf auch unter diesen veränderten Rahmenbedingungen einer Lösung. In der Vergangenheit hat die Diakonie die Frage des gerechten Lohnes durch die Anwendung der Tabellen des Bundesangestelltentarifvertrages und des Manteltarifvertrages für Arbeiter gelöst. Als gerecht wurden diese Löhne und Gehälter aber nicht nur deshalb angesehen, weil die Tarifparteien des Öffentlichen Dienstes sie ausgehandelt hatten. Zu Zeiten des Selbstkostendeckungsprinzips wurden diese Gehälter und Löhne von den Kostenträgern auch akzeptiert und refinanziert. Das Gerechtigkeitsproblem war dadurch für alle Seiten befriedigend gelöst. Die Gesellschaft akzeptierte diese Kosten. Die Mitarbeitenden akzeptierten, dass sie so wie im Öffentlichen Dienst bezahlt wurden, und die Dienstgeber hatten keine wirtschaftlichen Probleme und ein gutes Gewissen.

Diese Lösungsmöglichkeit scheidet nunmehr aus. Der Öffentliche Dienst stellt auch mit dem TVÖD nicht mehr sicher, dass die dort verhandelten Entgelte durch die Kostenträger sozialer Dienstleistungen refinanziert werden. Die Gründe hierfür habe ich bereits am Anfang meiner Ausführungen dargelegt. Die Preise für diakonische

Dienstleistungen werden zunehmend von den Kostenträgern diktiert oder durch Vergleich aller Anbieter dieser Leistung ermittelt. Einrichtungen auf dem Markt sozialer Dienstleistungen, die von der Öffentlichen Hand getragen werden und den BAT bzw. den TVÖD anwenden, gibt es kaum noch. Länder und Kommunen haben weitgehend privatisiert und die privatisierten Einrichtungen haben sich vom BAT gelöst und den TVÖD nicht übernommen. Sie sind nicht mehr tarifgebunden. Der BAT und sein Nachfolger, der seit dem 01. Oktober 2005 für Bund und Kommunen gültige TVÖD haben damit ihre Funktion als „Leitwährung“ für den Sozialsektor verloren (so auch Kühnlein / Wohlfahrt, Sozialbranche: billig, flexibel und verunsichert?, in: epd sozial 10 / 2006, S. 14).

2. Wie, d. h. mit welchem Verfahren, kann angesichts dieser Situation in der Diakonie gestaltet werden?

Die Diakonie ist daher aufgefordert, die Frage des gerechten Lohnes auch für den Niedriglohnbereich selbst zu beantworten. Die in der Vergangenheit so bequeme Übernahme der Entgelthöhen des Öffentlichen Dienstes hilft heute nicht mehr, diese Frage zu beantworten.

Kirche und Diakonie müssen sich daher auf ihre eigenen, auch vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannten Grundlagen besinnen. Es ist inzwischen unbestritten, dass die Arbeitsverhältnisse in Kirche und Diakonie durch die Besonderheit der kirchlichen Dienstgemeinschaft geprägt sind.

Der Begriff der Dienstgemeinschaft bringt zum Ausdruck, dass jeder und jede in Kirche und Diakonie Beschäftigte dem Auftrag der Kirche verpflichtet ist. Die kirchliche Dienstgemeinschaft beruht auf dem Gedanken, dass alle in den Einrichtungen von Kirche und Diakonie Tätigen durch ihre Arbeit ohne Rücksicht auf die arbeitsrechtliche Stellung gemeinsam dazu beitragen, dass die Einrichtungen ihren Teil des Sendungsauftrages der Kirche erfüllen können. Die gemeinsame Verantwortung für den Dienst der Kirche und ihrer Diakonie verbindet Dienststellenleitung und Mitarbeitende zu einer Dienstgemeinschaft und verpflichtet sie zu vertrauensvoller Zusammenarbeit.

Ich will an dieser Stelle nicht näher darauf eingehen, dass aus der Dienstgemeinschaft nach allgemeiner Überzeugung folgt, dass ein normaler, „weltlicher“ Tarifvertrag - mit Streik und Aussperrung - nicht möglich ist. Wichtig ist im Zusammenhang mit dem hier zu diskutierenden Thema, dass aus der Dienstgemeinschaft auch folgt, dass eine einseitige Setzung der Arbeitsbedingungen durch den diakonischen Arbeitgeber ebenfalls nicht möglich ist; der so genannte „Erste Weg“ ist also kein kirchen- bzw. diakoniegemäßer Weg, Arbeitsrecht zu gestalten. Das Leitbild der Dienstgemeinschaft ist durch seine theologische Begründung ein partizipationsorientiertes Konzept des Miteinanders zur Erfüllung des vorgegeben Auftrages. Der diakonische Dienst begründet sich in der Dienstgemeinschaft und muss ausgehend von diesem Gedanken als Partizipationsmodell sein Arbeitsrecht vergleichbar für alle gestalten. Es ist daher die Überzeugung der Kirche und ihrer Diakonie, dass die Arbeitsbedingungen in paritätisch besetzten Arbeitsrechtlichen Kommissionen ausgehandelt werden müssen; und hierbei handelt es sich entgegen den Ausführungen von Emunds am heutigen Vormittag auch nicht um „eine von Dritten geliehene Pari

tät“, sondern um einen Teil des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts, das unsere grundgesetzlich manifestierte Verfassungsordnung in Deutschland garantiert.

3. Was kann gestaltet werden?

Der diakonische Auftrag als soziale Dienstleistung muss innerhalb des staatlichen Versorgungsauftrages und unter Berücksichtigung der von der Gesellschaft akzeptierten Kosten erfüllt werden. Diakonie handelt nicht außerhalb, sondern innerhalb der Welt. Die Vertreter der Dienstgeber und die Vertreter der Mitarbeitenden in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen haben daher die Aufgabe festzustellen, welches der gerechte Lohn für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist, die in dem hier angesprochenen Niedriglohnsektor tätig sind.

Die Personen, die in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen Verantwortung tragen, haben dabei als allererstes den Auftrag der Diakonie, nämlich die tätige Nächstenliebe, zu beachten. Ziel ist die Hilfe für den hilfebedürftigen Menschen. Diese Hilfe wird von Menschen, genauer gesagt, zum größten Teil von hauptberuflichen Mitarbeitenden geleistet.

Die Grundfunktion arbeitsrechtlicher Regelungen ist die Sicherung des Lebensunterhaltes der Mitarbeitenden und die Gestaltung der Arbeitsbedingungen. Je transparenter das Verfahren der Arbeitsrechtssetzung ist, desto mehr werden sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihrer diakonischen Einrichtung und damit auch mit ihrem Auftrag identifizieren. Verunsicherte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die das Gefühl haben, hinsichtlich ihrer arbeitsrechtlichen Regelungen und ihrer Vergütungshöhe im Verhältnis zu anderen ungerecht behandelt zu sein, können nicht motiviert sein. Insofern müssen die Arbeitsrechtlichen Regelungen so gestaltet sein, dass über die unterschiedlichen Interessen fair gestritten werden kann und sie konstruktiv zum Ausgleich gebracht werden können.

Die Arbeitsrechtlichen Kommissionen müssen sodann ihre getroffenen Entscheidungen auch begründen können. Die Grundlage der Dienstgemeinschaft gebietet es dabei, die Maßstäbe für den „gerechten Lohn“ innerhalb der Diakonie zu finden. Dabei müssen die Mitglieder der Arbeitsrechtlichen Kommission die Situation, dass sich diakonische Einrichtungen mitten in einer Welt befinden, in denen die Kostenträger einen immer stärkeren Druck auf die Einrichtungen selbst und auf die Höhe der Gehälter ausüben, beachten. Sie müssen daher einerseits die Höhe der Löhne, wie sie in der Privatwirtschaft gezahlt werden, als Vergleich heranziehen als auch sozialetische Überlegungen, dass die Mitarbeitenden sich und ihre Kinder von ihrer Hände Arbeit auch ernähren können müssen. Der Bundespräsident hat diesen Aspekt in seiner Rede auf dem DGB – Kongress vor wenigen Tagen wie folgt zusammengefasst: „Was soll aus Arbeitnehmern werden, denen nur einfache Tätigkeiten gelingen? Sollen Sie zur Arbeitslosigkeit verurteilt sein wie leider heute so oft, weil ihre Arbeitskraft zu teuer ist und nicht nachgefragt wird? Sollen Sie zu Löhnen arbeiten, von denen sich nicht leben und nicht sterben lässt?“

Kirche und Diakonie haben das Verfahren, nämlich den Dritten Weg - Arbeitsbedingungen in Arbeitsrechtlichen Kommissionen zu setzen - vorgegeben. Sie können aber das Ergebnis gerade in dem hier angesprochenen Bereich der Niedriglöhne nicht vorgeben. Ich habe nach der Situationsanalyse darauf hingewiesen, dass die

Gefahr besteht, dass gering qualifizierte und unausgebildete Mitarbeiter zukünftig zwar noch in der Diakonie, aber nicht von einem diakonischen Dienstgeber beschäftigt werden, wenn sich Arbeitsrechtliche Kommissionen dieser Problematik nicht stellen und keine Entscheidungen treffen. Auch hier gilt, was der Bundespräsident auf dem DGB – Kongress gesagt hat. Es ist schwierig eine Lösung dieses Problems zu finden. „Umso mehr brauchen wir Kreativität, Aufrichtigkeit und Achtung voreinander. Schließlich haben alle, die da um Lösungen ringen, ehrbare Motive. Wie gelingt es, Hilfe zu organisieren, die wirksam bei den Menschen ankommt, zugleich aber die Probleme des Arbeitsmarkts nicht noch verschärft? Wie schaffen wir einen geordneten und transparenten Niedriglohnsektor statt des bestehenden Dickichts ...“

Allerdings ist hervorzuheben, dass die Arbeitsrechtlichen Kommissionen bereits reagiert haben. Als deutlich wurde, dass die Anwendung des Lohngruppenverzeichnis des Manteltarifes für Arbeiter im Öffentlichen Dienst mit den dortigen Tabellen dazu führte, dass die Bereiche in immer höherem Maße outgesourct wurden, hat sich die Arbeitsrechtliche Kommission des Diakonischen Werkes der EKD im Jahre 1998 von den Lohnhöhen im Öffentlichen Dienst gelöst und eine Eingruppierung eingeführt mit wesentlich niedrigeren Entgelten. Vorausgegangen war die Erfahrung, dass privatgewerbliche Firmen den Reinigungsdienst, die Wäscherei, den Catering-Service zu wesentlich geringeren Preisen angeboten haben als Einrichtungen, die diese Bereiche mit eigenem Personal sicherstellten. Bei der damaligen Refinanzierungssituation konnten diese Servicebereiche mit einer der Bezahlung im Öffentlichen Dienst entsprechenden Entlohnung nur dann weiter geführt werden, wenn z. B. im Pflegebereich Stellen abgebaut wurden. Staatliche Krankenhäuser haben damals die Servicebereiche flächendeckend privatisiert. Die Löhne waren und blieben hoch, aber es gab kaum noch Mitarbeiter, die nach diesen Tabellen bezahlt wurden.

Als die Arbeitsrechtliche Kommission des Diakonischen Werkes der EKD diese „Niedriglöhne“ eingeführt hat, ist diese Entscheidung gerade in kirchlichen Kreisen weitgehend auf Unverständnis gestoßen. Seit 1998 sind andere Arbeitsrechtliche Kommissionen denselben Weg gegangen. Dieser Personenkreis wird nunmehr regional unterschiedlich bezahlt. Die einheitliche Orientierung an einem bundesweit geltenden Tarifvertrag gibt es nicht mehr. Als Vergleich werden jeweils die für die Bereiche Hotel- und Gaststättengewerbe sowie Gebäudereinigung abgeschlossenen Regionaltarifverträge herangezogen. Hier gibt es ein deutliches Gefälle zwischen den einzelnen Regionen.

Lassen Sie mich noch auf eins hinweisen. Die Diakonie kann dieses Problem nicht ignorieren und sich dadurch eine „weiße Weste“ verschaffen, indem sie Tätigkeitsbereiche einfach aufgibt. Die Leitungen diakonischer Einrichtungen tragen Verantwortung für die wirtschaftliche Führung ihrer Häuser, verfügen aber nicht über den Auftrag der Diakonie. Der Auftrag, tätige Nächstenliebe zu leisten, ist vom Herrn der Kirche formuliert worden und steht nicht in der Beliebigkeit der Menschen. Dieser Auftrag ist nicht daran gebunden, dass es einen Sozialstaat gibt, oder dass dieser eine ausreichende Finanzierung bereitstellt. Auch höchst praktisch kann sich die Diakonie dem Problem des Niedriglohnsektors nicht entziehen. Diakonische Einrichtungen können ihren Hilfeauftrag nicht erfüllen, wenn es nicht Menschen gibt, die reinigen, einfache Pflegetätigkeiten übernehmen, die Wäsche waschen und Essen kochen. Die Diakonie kann sich nur entscheiden, Personal selbst anzustellen oder Leistungen einzukaufen.

Outsourcing also Ausgliederungen vertragen sich kaum mit dem Gedanken der Dienstgemeinschaft und verschieben die Problemlage von diakonischen in andere Tätigkeitsbereiche. Damit stehen die Arbeitsrechtlichen Kommissionen vor der Aufgabe, Maßnahmen zu treffen, diese Arbeitsplätze in der Diakonie zu sichern. Möglicherweise wird dabei der Weg der W-Eingruppierung weitergegangen werden müssen, also in Zukunft bestimmte Tätigkeitsbereiche geringer zu vergüten, als dies derzeit der Fall ist. Sozialethisch nicht vertretbar ist es aber, Mitarbeitende unterschiedlichen Standards einzuführen, also beispielsweise einigen Mitarbeitenden eine Altersversorgung zu gewähren oder andere Sozialleistungen und anderen nicht. Letztendlich kann aber Gleichbehandlung nur dann erreicht werden, wenn es uns in der Diakonie gelingt, auch für Menschen mit geringer Qualifikation oder ohne Ausbildung sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in einem geregelten und transparenten Niedriglohnsektor zu schaffen. Auch diese Menschen müssen die Möglichkeit haben, direkt Mitarbeitende in einer diakonischen Einrichtung zu werden. Der Weg dorthin ist nicht einfach, aber es lohnt sich, ihn in unseren Strukturen, d. h. innerhalb des Dritten Weges zu gehen.