

IGMiCK

Interessengemeinschaft Mitarbeiter/innen in Caritas und Kirche

Georg Grädler, Zentral-KODA-MAS, Odenwaldstraße 68, 69124 Heidelberg
Thomas Schwendele, AK-MAS, c/o Franziskanergasse 3, 73525 Schwäbisch Gmünd
Günter Däggelmann, BAG-MAV, Carl-Kistner-Straße 51, 79115 Freiburg



Fulda,

23.3.2011

Zur Novellierung der „Grundordnung des kirchlichen Dienstes“ aus „IGMiCK - Sicht“: Zentral-KODA-MAS, AK-DCV-MAS, BAG-MAV ¹

I. Darstellung der Situation

1. Entwicklung in den 70er Jahren bis zur Grundordnung von 1993

In den 70er und 80er Jahren des 20. Jhd. war das Thema „Kirchliche Einrichtungen“ ein rein staatskirchenrechtliches Thema. Es war eindeutig, dass die verfasst-kirchlichen Einrichtungen Teil der Kirche sind. Durch das Bundesverfassungsgericht wurde geklärt, dass auch alle Einrichtungen mit einem kirchlichen Auftrag in der Welt, auf die der Diözesanbischof einen prägenden Einfluss hat, staatskirchenrechtlich dem Selbstbestimmungsrecht nach Art. 137 Abs. 3 WRV i.V.m. Art. 140 GG zugeordnet sind. In der Erklärung der deutschen Bischöfe von 1983 gab die Kirche auch ihr Selbstverständnis für alle diese Einrichtungen nach außen zum Ausdruck. Das BVerfG entschied 1985, dass die Loyalitätsverpflichtungen im kirchlichen Bereich für alle Beschäftigten im kirchlichen Bereich nach kirchlich vorgegebenen Kriterien zu erfolgen haben. Entsprechende Streitigkeiten seien zwar durch die staatlichen Arbeitsgerichte zu klären; diese hätten allerdings ihren Entscheidungen das kirchliche Selbstverständnis zugrunde zu legen und entsprechend bei der zuständigen kirchlichen Autorität nachzufragen. Allerdings seien diese Vorgaben am Gebot der guten Sitten, am *orde public* und am Willkürverbot zu messen.

Bis zu der damaligen Zeit gab es keine Überlegungen, ob das in Deutschland bestehende kirchliche Arbeitsrechtssystem auch mit dem Kirchenrecht übereinstimmt.

2. Grundordnung des kirchlichen Dienstes von 1993

Im Anschluss an die Entscheidung des BVerfG v. Juni 1985, mit der die Stellung der Kirche gestärkt worden ist, wurde die Erklärung der Bischöfe von 1993 erlassen. Mit der Grundordnung des kirchlichen Dienstes (GrO) erfolgte die kirchengesetzliche Umsetzung dieser Erklärung. Inhalt war eine Darstellung und zugleich Normierung der gesamten Struktur des arbeitsrechtlichen Systems der Kirche in Deutschland.

Erstmalig wurde dabei in Art. 2 Abs. 2 ein Augenmerk auf das Kirchenrecht gelegt. Mit der Unterscheidung zwischen den öffentlichen juristischen Personen des kanonischen Rechts und den sonstigen kirchlichen Rechtsträgern wurde deutlich, dass in diesem Bereich zumindest Unterschiede bestehen.

¹ Entwurf, Schriftleitung und Endredaktion Dr. theol. lic.iur. can Joachim Eder, Mitglied der Sprechergruppe der Mitarbeiterseite der Zentral-KODA
Seite 1 v. 10

Eine Begründung zu Art. 2 GrO findet sich in Heft 51 der Reihe „Die deutschen Bischöfe“ (hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz in 9. Auflage 2003. *„Die Bestimmung legt den Geltungsbereich der Grundordnung fest. Sie berücksichtigt, dass die Gesetzgebungsbefugnis des Bischofs kirchenrechtlich begrenzt sein kann und dass insbesondere bei verselbständigten Einrichtungen in privatrechtlicher Form eine Zuordnung zur Kirche durch die Satzung abgesichert sein muss. Da staatskirchenrechtlich die Sonderstellung innerhalb der Arbeitsrechtsordnung aber nicht auf der Satzungsautonomie, sondern auf dem verfassungsrechtlich verbürgten Selbstbestimmungsrecht der Kirche beruht, sind Rechtsträger, für die der Bischof diese Grundordnung nicht unmittelbar in Kraft setzen kann, gehalten, sie für ihren Bereich rechtsverbindlich zu übernehmen.“* (S. 25-26).

Es wurde deutlich, dass zwischen einer kirchlichen Einrichtung im Sinne des kirchlichen Rechtes gemäß den Normen des CIC und einer kirchlichen Einrichtung im Sinne des verfassungsmäßigen kirchlichen Selbstbestimmungsrechtes zu unterscheiden ist. Für den Staat ist die kirchenrechtliche Fragestellung allerdings keine Frage gewesen, da für ihn ausschließlich der bestimmende Einfluss der Kirche von Bedeutung ist.

Erstmalig wurde jedoch deutlich, dass ggf. der Diözesanbischof über einzelne Einrichtungen keine Gesetzgebungsbefugnis besitzt. In der Praxis gingen allerdings alle Beteiligten davon aus, dass eine kirchliche Einrichtung an die Geltung der GrO gebunden ist, so dass diese kirchenrechtlichen Überlegungen keine Rolle spielten.

3. Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen im Sozialbereich

Ende der 90er Jahre wurde das Selbstkostendeckungsprinzip von der Politik gekündigt, die Zulassung von privaten Trägern ermöglicht und das bisher geltende Refinanzierungssystem zurück gefahren. Seitdem müssen die Wohlfahrtsverbände untereinander und mit privaten Einrichtungen konkurrieren; damit geriet der Flächentarifvertrag unter Druck. Der Dritte Weg, der bis zu dieser Zeit vom Flächentarifvertrag als Referenztarif ausgegangen ist, bot anfangs keine Lösungen für diese neue Situation. Der Tarif des öffentlichen Dienstes verlor seine Leitwährungsfunktion. In dieser Zeit sind Lösungen von Einrichtungen über Ausgründungen gesucht worden; dadurch erodierte die Anwenderlandschaft. Teile der Träger suchten eine Lösung im innerkirchlichen Bereich, Teile der Träger durch Ausstieg allerdings außerhalb des Systems, wobei sie aber auf kirchliche Freiheiten und /oder auf den kirchlichen Charakter der Einrichtung nicht verzichten wollten.

Inzwischen steht die Caritas vor der Frage, ob sie selber mit ihren Tarifen in einigen Bereichen den Leittarif für eine Branche bilden muss, da z.B. in der Pflege die AVR prozentual einen höheren Beschäftigtenanteil erreichen als TvöD-Beschäftigte.

4. Gegenbewegungen aus dem innerkirchlichen Bereich

Bereits seit 2000 mehrten sich kritische Stimmen, v.a. aus dem Bereich der großen Träger, die sich v.a. gegen die Geltung des Art. 7 GrO, teilweise auch gegen die Geltung der bischöflichen MAVO richteten. Unabhängig vom Rechtscharakter der Einrichtungen wurde ein über die Kirchlichkeit hinausgehendes Aufsichtsrecht des Bischofs von diesen Rechtsträgern massiv hinterfragt. Orden (v.a. solche päpstlichen Rechts) führten als Begründung an, dass das kirchliche Selbstbestimmungsrecht den Einrichtungen selber zukomme, da sie nicht durch den Bischof gebunden werden könnten. Andere Rechtsträger lehnten die Bindung an den Bischof für ihre mehr und mehr dem Wettbewerb unterliegenden Einrichtungen grundsätzlich ab. Zunehmend mehr Träger gründeten aus, ohne letztlich die Frage zu klären, ob und inwieweit die ausgegründeten Einrichtungsteile kirchlich sind, der Grundordnung unterliegen bzw.

am kirchlichen Sendungsauftrag teilhaben. Es entstand eine Mischung aus staatlichem Recht, Teilen der Grundordnung wie Geltung der Loyalitätsobliegenheiten und MAVO (auch hier nicht immer in der diözesanen Fassung), aber mit Ablehnung bzw. Nichtbeachtung des Art. 7 Grundordnung, also der Festlegung auf den Dritten Weg. Da die Vertreter der Einrichtungen teilweise aus den Domkapiteln bzw. aus den Finanzdirektionen der Ordinariate und Caritasverbände kamen, erfolgten kirchlicherseits kaum Sanktionen bei Zuwiderhandeln. Ungeklärt blieb dabei die Situation der Orden. Konsequente Ansätze zur Problemlösung waren und sind bis heute nur ausnahmsweise erkennbar (z.B. Stiftung Liebenau in der Diözese Rottenburg-Stuttgart).

5. BAG-Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat längere Zeit benötigt, um das System des Dritten Weges im staatlich-rechtlichen Bereich einzuordnen. Seit der BAG-Entscheidung des 6. Senates vom 22.7.2010 besteht allerdings weitgehende Klarheit. Die Regelungen des Dritten Weges, die auf paritätische Weise – in Kommissionen, die besetzt sind mit weisungsunabhängigen Mitgliedern - gemäß der Ordnung zustande gekommen sind, sind wie Tarifregelungen nur auf Widersprüche zu höherrangigem Recht und auf die guten Sitten hin überprüfbar. Soweit allerdings Regelungen auf andere Weise Geltung erlangen (darunter fällt auch das unabwiesbare Regelungsbefugnis des Diözesanbischofs sowie einseitig vom Arbeitgeber erlassene Regelungen), ist eine Inhaltskontrolle gegeben. Damit hat der Dritte Weg, soweit er ordnungsgemäß gegangen wird, seine rechtliche Anerkennung im staatlichen Recht erhalten.

Festzuhalten ist, dass es aus dem katholischen Bereich im Gegensatz zum evangelischen Bereich keine ernst zu nehmenden Versuche mehr gibt, das System des Dritten Weges zu eliminieren. Auch wenn die Gewerkschaften auf den Abschluss von Tarifverträgen drängen, wird aus dieser Richtung nur klargestellt, dass der Dritte Weg keine Tarifvertragsqualität haben kann; dies wird auch von den staatlichen Gerichten so gesehen. Von außen kam es zu keinen Versuchen, die bischöfliche Gesetzgebung über kirchliche Einrichtungen in Frage zu stellen. Beim Arbeitnehmerentsendegesetz und bei der Klärung des gesetzlichen Mindestlohnes bei der Pflege sind die Kirchen mit ihrem System gleichwertige Ansprechpartner wie die Tarifpartner gewesen.

6. Situationsveränderung durch das Urteil des Delegationsgerichtes

Inzwischen ist das System des kirchlichen Arbeitsrechts auch in der wissenschaftlichen Literatur überwiegend anerkannt worden, hat durch die BAG-Rechtsprechung rechtliche Anerkennung gefunden und durch die KAGO eine kirchenrechtliche Ausgestaltung in Bezug auf die Rechtskontrolle erfahren, ist durch Dienstgeber wie Mitarbeiter auch in der wissenschaftlichen Literatur präsent und hat durch die konstruktive Mitarbeit von AK-Vertretern in der Pflegekommission auf der Ebene der Bundesregierung eine hohe politische Anerkennung gefunden.

Genau zu diesem Zeitpunkt wurde das Urteil des Delegationsgerichtes vom 31.3.2010 bekannt, das das bisher Erreichte – ohne Grund - völlig in Frage stellt. Diese Entscheidung stellt zwar – wie jedes Urteil - eine Einzelfallentscheidung dar, aber obwohl es sich um ein Einzelfallurteil handelte, wurde es von Rechtsträgern als lang ersehnte Möglichkeit verstanden, sich aus dem System des kirchlichen Arbeitsrechts „auszuklinken“ und damit quasi ohne kirchliche Regulierung „von oben“ das kirchliche Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen zu können (also völlige Freiheit der Gestaltung auch im staatlichen Recht zu erreichen).

7. Die Entscheidung des Päpstlichen Rates für Gesetzestexte

In diese Situation traf nun die Entscheidung der Päpstlichen Kommission für Gesetzestexte (PCLT), deren Aufgabe es gemäß der Apostolischen Konstitution Pastor Bonus ist, die Vereinbarkeit von partikularen Gesetzen mit gesamtkirchlichen Gesetzen zu überprüfen und die authentische Interpretation des CIC vorzunehmen. Grundlage der Entscheidung des PCLT war eine Anfrage der Mitarbeiterseite der AK-DCV vom Februar 2009, ob die von Diözesanbischof Walter Mixa erlassene Ordnung für eine Arbeitsrechtliche Kommission des Diözesanverbandes Augsburg (AK-DiCV-O-Augsburg) legitim zustande gekommen ist. Die AK-MAS zweifelte an der Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem CIC-Vereinsrecht, der KAGO und der Grundordnung. Die AK-MAS argumentierte ähnlich, wie das Urteil des Delegationsgerichtes entschieden hat, eine Argumentationslinie, der das PCLT aber eben nicht entsprechen konnte.

II. Kirchenrechtliche Analyse

8. Urteil des Delegationsgerichtes

Im Kern legt das Delegationsgerichtsurteil die Freiheit einer großen Zahl kirchlicher Einrichtungen von der bischöflichen Gesetzgebung fest, ohne dass eine Notwendigkeit für diese weitreichende Festlegung bestanden hat, da nur die Frage der Geltung der Grundordnung des konkreten Kolping-Bildungswerkes zu entscheiden war.

Im Urteil wird ausgesagt: *„dass es für die "sonstigen kirchlichen Rechtsträger" im Sinne des Art. 2 Abs. 2 GrO keine zwingende rechtliche Verpflichtung gibt, für alle ihre Einrichtungen die GrO zu übernehmen.“*

Darüber hinaus wird festgehalten: *„Für die Entscheidung über die Geltung und die nicht-mehr-Geltung der Grundordnung sind die nach der Verfassung der Einrichtung zuständigen Instanzen kompetent. Für die Wirksamkeit einer Erklärung, die Grundordnung anwenden oder nicht (mehr) anwenden zu wollen, ist allein ausschlaggebend, ob sie von den der Organisationsform der Einrichtung entsprechend rechtlich befähigten Organen abgegeben wurde. Da es sich bei den Trägern der Einrichtungen im Sinne des Art. 2 Abs. 2 GrO nicht um juristische Personen des kanonischen Rechtes handelt - diese sind, wie ausgeführt, nach Art. 2 Abs. 1 GrO kirchengesetzlich an die Grundordnung gebunden -, gilt nicht nur für die Wirksamkeit einer Erklärung gegenüber dem staatlichen Rechtsbereich, sondern auch innerkirchlich das Vertretungsrecht nach staatlichem Recht entsprechend der gewählten Rechtsform.“*

Das Hauptproblem des Urteils liegt darin, dass implizit ausgesagt wird, dass eine Einrichtung im Sinne von Art. 2,2 GrO auch ohne Anwendung der bischöflich vorgeschriebenen Grundordnung ihre Kirchlichkeit behält. Damit bestand die Gefahr, dass es in Zukunft auch kirchliche Einrichtungen gibt, die sich auf das kirchliche Selbstbestimmungsrecht berufen, ohne aber die Grundordnung übernommen zu haben.

Das Delegationsgericht stellt jedoch kein Obergericht oberhalb des KAGH dar, sondern sollte, wie im Urteil sogar ausgeführt, den zugrunde liegenden Fall ohne weiteres Rechtsmittel entscheiden. Eine weitere Befugnis ist dem Auftrag der Signatur nicht zu entnehmen. Die Apostolische Signatur erhielt vom Papst die Kompetenz, die Richter zu ernennen. Aufgrund der Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der Richter hatte die Apostolische Signatur allerdings keinen Einfluss auf den Inhalt des Urteils, so dass auch nicht gesagt werden kann, dass es sich um ein Urteil der Apostolischen Signatur handelt. Ob und inwieweit dieses Urteil Einfluss auf die weitere

Rechtsentwicklung gehabt hätte oder noch hat, hängt von der weiteren Rechtsprechung des Kirchlichen Arbeitsgerichtshofes, der Revisionsinstanz in der kirchlichen Arbeitsgerichtsbarkeit, ab.

Im Ergebnis war festzustellen, dass erstmalig die bischöfliche Gesetzgebungsbefugnis bzw. mindestens die bischöfliche Durchsetzungsmacht gegenüber allen kirchlichen Einrichtungen bestritten worden ist und dies dazu noch mit der Aura einer päpstlichen Legitimation. In Konsequenz negiert das Delegationsgerichtsurteil die Gesetzgebungskompetenz des Diözesanbischofs über Einrichtungen gemäß Art. 2 Abs. 2 GrO.

Der eigentliche Angriff auf die umfassende bischöfliche Gesetzgebung, die von außen nicht erreicht werden konnte, war nun innerkirchlich unter Bezugnahme auf das gesamtkirchliche Recht erfolgt.

9. Entscheidung des PCLT

Die entscheidende erste Aussage des PCLT im Dekret v. 12.9.2010 war, dass die AK-O-DiCV-Augsburg ein Diözesangesetz im Sinne eines Allgemeindekretes gemäß c. 29 CIC ist. Zu beachten ist, dass es für den Gesetzescharakter der AK-O-DiCV-Augsburg kirchenrechtlich keine Rolle spielt, ob es sich um ein Gesetz nach c. 27 oder c. 29 CIC handelt. Da es sich bei AK-O-DiCV-Augsburg um ein Gesetz handelt, war auf diese Norm auch Pastor Bonus anwendbar. Erst damit war eine Zuständigkeit für die Klärung der Frage, ob dieses Diözesangesetz gemäß Art. 158 Pastor Bonus mit dem universalkirchlichen Recht übereinstimmt, durch das PCLT gegeben. Dies bedeutete, dass die Norm überhaupt überprüft werden kann und deshalb die Anfrage auch von dem PCLT angenommen worden ist.

Das PCLT nahm eine längere Prüfung auf dem üblichen Verfahrensweg vor. Man kann wohl davon ausgehen, dass auf jeden Fall drei Voten von Konsultoren des PCLT eingeholt worden sind und zwar hinsichtlich der Sachlage wie auch der Rechtslage.

Als Gesamtergebnis ist festzuhalten, dass der Gesetzescharakter der AK-O-DiCV-Augsburg aufgrund der Annahme der Klage festgestellt worden ist; ob ein Widerspruch dieses Gesetzes zu höherrangigem Recht vorliegt oder nicht, ist für die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bischofs irrelevant.

10. Auswirkungen der PCLT-Entscheidung auf das Urteil des Päpstlichen Delegationsgerichts vom 31.3.2010

Die Entscheidung des PCLT scheint in wesentlichen Passagen dem Urteil des von der Apostolischen Signatur eingerichteten päpstlichen Delegationsgerichts vom 31.3.2010 zu widersprechen. Das Delegationsgericht stellte unmissverständlich klar, dass **alle** Einrichtungen gemäß Art. 2,2 GrO frei in der Übernahme der Grundordnung sind. Die Entscheidung der PCLT geht im Gegensatz dazu davon aus, dass zumindest Einrichtungen, die zum Diözesanbischof in einer Beziehung stehen, von der bischöflichen Gesetzgebung im Bereich des kirchlichen Arbeitsrechts erfasst werden, damit also durch eine „Grundordnung des kirchlichen Dienstes“ auch kirchengesetzlich gebunden werden können.

Das Urteil des Delegationsgerichtes ist damit – unabhängig von seinem Charakter als Einzelfallentscheidung – in seinen Aussagen bezüglich einer generellen Rechtskraft zumindest zu relativieren. Ob alle kirchlichen Einrichtungen unter die Gesetzgebungsgewalt des Diözesanbischofs im Arbeitsrecht fallen, ist in der PCLT-Entscheidung nicht ausgesagt, da ausdrücklich von dem „besonderen Bezug“ des Diözesanbischofs zu diesen Vereinigungen gesprochen worden ist. Möglicherweise kann gegenüber „freien Vereinigungen“, also allen solchen Vereinigungen, die zwar kirchlich sind, die aber nicht Mitglied des Caritasverbandes sind oder nicht auf andere

Weise in einer besonderen Beziehung zum Diözesanbischof stehen, die Gesetzgebungsbefugnis des Diözesanbischofs begrenzt sein. So handelte es sich bei der vom Urteil des päpstlichen Delegationsgerichts betroffenen Einrichtung um eine Einrichtung, die nicht Mitglied des Diözesancaritasverbandes war, so dass in diesem Fall das Urteil des Delegationsgerichtes mit der PCLT-Entscheidung nicht im Widerspruch stehen muss. Trotzdem ist festzuhalten, dass eine über den Einzelfall hinausgehende Ausweitung der Rechtskraft der Begründung des Urteils des Delegationsgerichtes nicht haltbar ist und von daher keine generellen Auswirkungen auf das System des kirchlichen Arbeitsrechts in Deutschland haben kann.

III. Überlegungen zur Erforderlichkeit einer Novellierung der „Grundordnung“

11. Novellierung von Art. 2 Abs. 2 Grundordnung

Nach Auffassung der Mitarbeiterseite sind der Sendungsauftrag, die Dienstgemeinschaft und die Wahrnehmung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts im kirchlichen Dienst unteilbar. Diese Grundgegebenheiten gelten umfassend für alle kirchlichen Einrichtungen und die in den Einrichtungen Tätigen. Von dieser Definition gehen die deutschen Bischöfe auch bislang in ihrer Hinführung zur Grundordnung aus. Bei der Novellierung von Art. 2 ist die Benennung der staatlichen Rechtsfolgen bei Nichtübernahme der Grundordnung erforderlich, um sicher zu stellen, dass kein rechtsfreier Raum entsteht. Die ggf. bestehende Lücke zum Staatskirchenrecht muss auf jeden Fall geschlossen werden, um das System des kirchlichen Arbeitsrechts nicht zur Disposition zu stellen. Aus staatlicher Sicht muss eindeutig sicher gestellt sein, dass der Diözesanbischof sagen kann, ob eine Einrichtung zur Kirche gehört oder nicht. Das erfordert in der Regel keine echte Aufsicht des Bischofs über diese Einrichtung, da die bischöfliche Aufsichtsbefugnis nicht das Kriterium für die Kirchlichkeit einer Einrichtung darstellt.

Ausstiegswillige Einrichtungen können sich nicht mehr auf ein kirchliches, aber bischofunabhängiges Selbstbestimmungsrecht bei der Gestaltung ihrer arbeitsrechtlichen Beziehungen berufen. Nur auf diese Weise kann auch das Problem der unzulässigen Ausgründungen gelöst werden.

Erforderlich ist auch eine Lösung für Einrichtungen, die teilweise aus der Grundordnung aussteigen und eine „Grundordnung-light“ – ohne bischöfliche Sondergenehmigung - anwenden möchten. Auch diese Einrichtungen können – bei fehlender Einsicht - nicht anders behandelt werden als Einrichtungen, die die Grundordnung als Ganze nicht anwenden. Die Grundordnung ist unteilbar.

12. Novellierung von Art. 7 GrO

Eine Öffnung des Art. 7 GrO auf den Zweiten Weg oder auf eine einzelvertragliche Inbezugnahme auf einen Tarifvertrag wird – so die Voten beim Anhörungsverfahren am 1.10.2010 in Mainz - weitgehend abgelehnt. Der damit drohende politische, rechtliche und auch innerkirchliche Schaden ist inzwischen nahezu allen Beteiligten klar geworden. Ein konsequentes Umschwenken des gesamten kirchlichen Bereichs auf das Tarifvertragssystem ist vorstellbar, doch müsste dann die gesamte Idee der Dienstgemeinschaft und die Ableitungen daraus völlig neu aufgesetzt und ausdifferenziert werden. Mischungen gefährden die Glaubwürdigkeit des Erfordernisses eines kircheneigenen Regelungsweges fundamental.

13. Ordensbereich

Auch die Orden, v.a. die Orden päpstlichen Rechts, haben – unabhängig von ihrer kirchenrechtlichen Sonderstellung zum Diözesanbischof – Anteil am kirchlichen Selbstbestimmungsrecht. In der Regel sind viele dieser Rechtsträger auch Mitglieder des DCV bzw. der DiCVs. Aus diesem Grund sieht die Mitarbeiterseite keinen Unterschied zu anderen kirchlichen Einrichtungen im Bereich des kirchlichen Arbeitsrechts.

Die GrO ist deshalb so zu formulieren, dass – in Absprache zwischen Ordensoberenkonferenz und Deutscher Bischofskonferenz – unmissverständlich klargestellt wird, dass auch Ordenseinrichtungen davon erfasst sind.

14. Stellung der Bischöfe im System des kirchlichen Arbeitsrechts

Mit der Entscheidung des PCLT ist jetzt die Stellung der Bischöfe im System des kirchlichen Arbeitsrechts nach Auffassung der Mitarbeiterseite gestärkt worden. Es ist eindeutig, dass sie die zuständigen Autoritäten für die Ausgestaltung des kirchlichen Verfahrensrechtes im Bereich des Arbeitsrechtes für die ihnen zugeordneten Einrichtungen sind. Sie können alle kirchlichen Einrichtungen auf die Grundordnung verpflichten, müssen es aber nicht. Sie sind frei in der Gestaltung der Grundordnung, können ggf. sogar Ausnahmen gewähren.

Sinnvoll erscheint es, die Grundordnung so auszugestalten, dass eine Verpflichtung aller kirchlichen Einrichtungen auf die Grundordnung erfolgt unabhängig von einer ggf. erforderlichen Einbeziehung der Grundordnung in die Satzung, um auch staatlich-rechtlich Rechtssicherheit zu erhalten.

Sofern in begründeten Einzelfällen Einrichtungen an den Bischof heran treten, um in bestimmten Bereichen Ausnahmen zu erhalten, verbleibt dies in der Kompetenz eines jeden Diözesanbischofs, der von eigenen Gesetzen dispensieren bzw. Sonderregelungen erlassen kann. Ob und inwieweit dies sinnvoll ist, verbleibt in der Entscheidung des zuständigen Gesetzgebers. Durch einen Eingriff z.B. in Form einer Dispens wird die bisher erzielte hohe Wertschätzung des Dritten Weges durch das BAG (BAG-Urteil v. 22.7.2010) allerdings aufs Spiel gesetzt.

Sofern kirchliche Einrichtungen trotz kirchlicher Vorgabe die Grundordnung nicht übernehmen, begeben sie sich außerhalb des kirchlichen Freiraums, so dass die staatlichen Gerichte in diesen Fällen bei Streitigkeiten das staatliche Arbeitsrecht in toto zugrunde legen können. Der Schutz des kirchlichen Selbstbestimmungsrechtes entfällt, da dieser Schutz der Kirche und den ihnen zugehörenden Einrichtungen zukommt, nicht aber der Einrichtung selbst.

Entscheidend ist, dass die Gesetzgebungskompetenz des Diözesanbischof innerkirchlich nicht ausgehöhlt wird, um das Selbstbestimmungsrecht der Kirche auf Dauer nicht zu gefährden.

15. Zukunft der Grundordnung

Verschiedene mögliche Ereignisse können Zweifel aufkommen lassen, ob die Grundordnung auf Dauer das kirchliche Arbeitsrechtssystem erhalten kann:

- Die Prägewirkung der Kirche nimmt sukzessive ab
- Legitimation zum Erlass kircheneigener Ordnungen mit Wirkung im profanen Bereich durch die Kirche wird staatlich-rechtlich mehr und mehr abgesprochen
- Der wirtschaftliche Druck vieler Einrichtungen führt zur Nichtanwendung der Grundordnung auf breiter Basis
- Bischöfe sprechen selber von „semikirchlichen Einrichtungen“

- Neubewertung durch mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch das System des Dritten Weges aus europarechtlicher Sicht
- Zweifel, ob der Dritte Weg die Verwerfungen im Sozialbereich lösen kann
- Eine mögliche innerkirchliche Feststellung, dass der Mantel der Caritas zu groß geworden ist und hier eine Trennung erfolgen muss
- Aufgabe großer Teile des Sozialsystems als eigentlichen Sendungsauftrag der Kirche durch die Bischöfe

Durch solche Erosionsprozesse kann die Grundordnung selber mehr und mehr in Frage gestellt werden. Die Mitarbeiterseite ist der Auffassung, dass eine Stabilisierung des kircheneigenen Weges nur in gemeinsamer Anstrengung von Mitarbeiter- und Dienstgeberseite zusammen mit den deutschen Bischöfen erfolgen kann.

16. Anpassung von Ordnungen an aktuelle Erfordernisse

Da eine Novellierung der Grundordnung aufgrund des Delegationsgerichtsurteils und der PCLT-Entscheidung von vitalem Interesse ist, sollte eine Novellierung gleichzeitig auch andere Bereiche umfassen; dazu sollten einige weitere grundsätzliche Fragestellungen geklärt werden.

- a) Die „Grundordnung des kirchlichen Dienstes“ als Gesetzgebungsmaterie der Deutschen Bischofskonferenz

Aus der PCLT-Entscheidung wird klar, dass die Grundordnung ein bischöfliches Gesetz darstellt, das jeder Diözesanbischof verändern, aufheben oder ersetzen könnte. Für das deutsche kirchliche Arbeitsrecht stellt die in allen Diözesen gleich lautende GrO allerdings die notwendige Klammer dar, die nach innen und nach außen die Einheitlichkeit des kirchlichen Arbeitsrechtes in Deutschland garantiert. Voneinander abweichende Grundordnungen der einzelnen Bischöfe könnten die staatliche Sicht auf das Selbstbestimmungsrecht, das verfassungsgemäß „der Kirche“ zukommt, gefährden, zumal große Träger ihre Dienste zunehmend überdiözesan anbieten. Von daher ist eine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis für die Grundordnung auf die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) überlegenswert, die über die Apostolische Signatur – ähnlich wie für die KAGO – beantragt werden kann. Damit können auch die Probleme mit nationalen Vereinigungen, v.a. mit dem Deutschen Caritasverband, gelöst werden, da nur die Bischofskonferenz eine Gesetzgebungsbefugnis über nationale Vereine bzw. nationale Rechtsträger ausüben kann. Darüber hinaus kann bei einem Gesetz der Bischofskonferenz kein Bischof durch eigene Regelungen aus dem vorgegebenen Bereich der GrO ausscheren. Gleichzeitig wird für den Staat und die staatlichen Gerichte eine eindeutige und generelle Vorgabe gegeben, die eine „päpstliche Legitimation“ beinhaltet.

Dies bedeutet allerdings, dass die zuständigen römischen Dikasterien sowie das Staatssekretariat und die Signatur ihre Zustimmung zu einer novellierten Fassung der GrO geben müssen.

Sollte diese trotz Begründung und wiederholter Nachfrage nicht auf eine Weise erreichbar sein, dass eine für die DBK akzeptable Fassung der Grundordnung erzielt wird, kann dieses Vorhaben abgebrochen werden und die GrO trotzdem als Diözesangesetz – mit allen damit verbundenen Nachteilen - erlassen werden. Der Vorteil einer einheitlichen Gesetzgebung durch die DBK ist allerdings so hoch anzusetzen, dass dieser Versuch unternommen werden sollte.

b) Koalitionsfreiheit

Art. 6 GrO ist in Bezug auf seine Stimmigkeit mit Art. 9 Abs. 3 GG zu überprüfen, Bislang wird Art. 6 GrO in einer Weise verstanden, dass im kirchlichen Bereich nur eine Koalitionsfreiheit in eingeschränktem Sinne existiert.

c) Art. 8 GrO

In Art. 8 GrO bedarf es einer Klarstellung, dass nur die bischöfliche Fassung einer MAVO Geltung besitzt und kirchliche Einrichtungen nicht eigene MAVOen erlassen können, auch nicht MAVO-Fassungen früheren Datums für ihren Einrichtungsbereich zur Anwendung bringen können. Ausschließlich der teilkirchliche Gesetzgeber ist für den Erlass der MAVO zuständig, sofern nicht ein höherrangiger Gesetzgeber eigene Regelungen erlässt.

IV. Weitergehende Arbeitsfelder

17. Ausgestaltung der KODA-Ordnungen

Anstelle der Änderung des Art. 7 GrO sollte Wert auf die Neugestaltung der KODA-Ordnungen unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen und der Vorgaben des BAG gelegt werden. Dabei sollten Lösungen gefunden werden, mit der eine Instrumentalisierung der Diözesanbischöfe in Zukunft ausgeschlossen wird.

Dabei ist das sog. bischöfliche Notverordnungsrecht (Inanspruchnahme alleiniger bischöflicher Regelungskompetenz im Arbeitsvertragsrecht) im Gegensatz zum Letztentscheidungsrecht als bischöfliche Inkraftsetzung aus den KODA-Ordnungen zu streichen, um den Vorgaben des BAG zu entsprechen. Parität und Unabhängigkeit sind sicher zu stellen.

Eine sinnvolle Zuordnung der Zentral-KODA zu den bestehenden arbeitsrechtlichen Kommissionen ist ebenso erforderlich wie auch eine stärkere politische Ausrichtung der Zentral-KODA nach innen und außen

18. Ausgestaltung der MAVO

Durch die Wettbewerbsbedingungen im Sozialbereich haben sich die Anforderungen an die MAVen grundlegend geändert. Die grundsätzlichen, dem Leitbild der Dienstgemeinschaft entsprechenden Aussagen in der Präambel der MAVO werden in den folgenden Beteiligungsrechten unzureichend abgebildet. In der Frage einer Neuorientierung der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung muss dabei aber die grundsätzliche Frage geklärt werden, ob die MAV ihrem Selbstverständnis nach nur Wächter über Recht und Billigkeit von getroffenen Regelungen ist oder ihre Tätigkeit als Co-Management versteht. In diesem Zusammenhang muss dann auch die grundsätzliche Frage der Reichweite der politischen Interessenvertretung betrachtet werden.

19. Zuständigkeit der kirchlichen Gerichte für Streitigkeiten aus der Grundordnung

Sinnvoll erscheint es, eine Zuständigkeit der kirchlichen Gerichte für Streitigkeiten aus der Grundordnung bei der Apostolischen Signatur zu beantragen. Dies erfordert lediglich eine Ergänzung des § 2 KAGO um einen neuen Abs. 3 (Ein möglicher Formulierungsvorschlag für einen neuen § 2 Abs. 3 KAGO: „Die kirchlichen Gerichte für Arbeitssachen sind auch zuständig für Streitigkeiten aus der Grundordnung.“); die bisherigen Absätze 3 und 4 werden dann Absätze 4 und 5. Begründet werden kann dies mit der Änderung der Grundordnung, die eine entsprechende Regelung zwingend notwendig macht. Eine Genehmigung durch die Apostolische Signatur erscheint unproblematisch.

In diesem Fall wird sichergestellt, dass es eine Instanz gibt, die Verfehlungen aus der Grundordnung im kollektivrechtlichen Bereich sanktionieren kann.

f.d.R.



gez.
Günter Däggelmann

für den
Vorstand der
Bundesarbeitsgemeinschaft
der Mitarbeitervertretungen
Postfach 25
77949 Ettenheim

Georg Grädler

für die
Sprechergruppe der
Mitarbeiterseite
der Zentral-KODA
Odenwaldstr. 68
69124 Heidelberg

gez.
Thomas Schwendele

für den
Vorstand
der Mitarbeiterseite der
Arb.rechtl. Komm.DCV
Franziskanergasse 3
73525 Schwäb. Gmünd