# Rechts(experten)transfer im Postkommunismus

Prof. Dr. Ninon Colneric, Hamburg*

## I. Einleitung

1991 startete die Europäische Kommission ihr TACIS-Programm (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States).[1] Es sollte die elf GUS-Staaten und Georgien bei der Entwicklung effizienter Markwirtschaften und pluralistischer, demokratischer Gesellschaften unterstützen. Dies war auch der Beginn der Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Kirgisischen Republik (im Folgenden: Kirgistan), die im August 1991 ihre Unabhängigkeit von der Sowjetunion erlangt hatte.

Im Mai 1994 suchten Experten des European Expertise Service (EES) hochrangige Vertreter Kirgistans auf, um im Rahmen einer Projektfindungsmission Beratungsbedarf zu ermitteln. Das Arbeitsministerium bat um Unterstützung durch das TACIS-EES-Programm »to help us developing a suitable labour legislation in the field of labour relations, regulations for labour protection and a system of labour jurisdiction«[2]. Auf dieser Basis wurde in Kirgistan das Projekt »Labour legislation and its institutional framework« durchgeführt. Es lief vom 1. September 1994 bis zum 15. April 1995, woran sich im Mai 1995 ein Besuch einer sechsköpfigen kirgisischen Delegation mit Teilnehmern aus den Bereichen Regierung, Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Rechtsprechung und Wissenschaft in den neuen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland anschloss.

Federführend für die Implementation war die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Sie fungierte damit als Project Managing Unit (PMU). Das Team der EES-Experten umfasste drei Personen: *Wolfgang Däubler* als Teamleiter und Experten für Arbeitsrecht, die Verfasserin dieses Artikels als Expertin für »Institution Building« und einen französischen Junior-Experten[3]. Normalerweise hielten sich die beiden Senioren des Teams nicht gleichzeitig vor Ort auf.

In Kirgistan war *Wolfgang Däubler* nicht nur als Rechtsexperte gefordert. Er musste beispielsweise – wie es eine seiner Vermieterinnen ausdrückte – lernen, »sich mit den Schlössern zu verstehen«. Es war wegen der Widerspenstigkeit der Schlösser nicht nur ein Abenteuer, abends in die Wohnung zurückzukehren. Auch das Verlassen der Wohnung konnte zum Problem werden. Bei einem Quartier wurde *Wolfgang Däubler* geraten, sich notfalls durch Klopfen an der Wasserleitung bemerkbar zu machen. Generell behinderten Unzulänglichkeiten der Infrastruktur die Arbeit nicht unerheblich. Im Dezember 1994, als sich alle Experten in ihren Heimatländern aufhielten, war es plötzlich überhaupt nicht mehr möglich, per Telefon oder Fax nach Kirgistan durchzudringen. Die Sorge, dass das Land von einer Naturkatastrophe oder politischen Unruhen heimgesucht worden sein könnte, erwies sich jedoch als unbegründet. Des Rätsels Lösung war, dass Kirgistan seine internationale Telefonrechnung nicht bezahlt hatte.[4]

Die wirtschaftliche Lage des Landes war damals desolat. Nach der Unabhängigkeit sank die Produktion wegen der Störung der Handels- und Zahlungsmuster erheblich (1991: –5 %, 1992: –19 %, 1993: –12 %). Die Preise waren nach ihrer Freigabe enorm gestiegen. Die Regierung steuerte zwar gegen. Dennoch betrug die Inflationsrate in den ersten sechs Monaten des Jahres 1993 noch 322 % bei den Verbraucherpreisen und 440 % bei den Großhandelspreisen. Die Indices für die Mindest- und Durchschnittlöhne lagen Ende August 1993 bei 17 % bzw. 35 % des Niveaus von Dezember 1990. Massive offene Arbeitslosigkeit war zwar vermieden worden. Die verdeckte Arbeitslosigkeit betrug jedoch 20–30 %.[5] In diesem wirtschaftlichen Kontext trat das Expertenteam für das Projekt »Labour legislation and its institutional framework« in Kirgistan an.

Im Folgenden wird der Verlauf des Projektes geschildert[6] und versucht, Bilanz zu ziehen.

---

* Ehemalige Richterin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Luxemburg).

1 Näher: **http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_de.htm** (19. 2. 2019).

2 Brief des zuständigen Ministers v. 16. 5. 1994.

3 Zunächst *Thierry Lasalle*, später *Thierry Lamborion*.

4 Information des damaligen deutschen Botschafters in Kirgistan *Scheller*.

5 EES-Kyrgyzstan 92.01.01.01B005, Proposal and Terms of Reference.

6 Der folgende Erfahrungsbericht beruht in erster Linie auf den Arbeitstagebüchern des Teamleiters und der Verfasserin.



SozRe_03_2019.indd 92 02.05.2019 13:53:39

## II. Zielsetzung und Ausgangsbedingungen des Projekts

Das kirgisische Arbeitsgesetzbuch stammte aus dem Jahr 1972 und beruhte auf einem gemeinsamen Modell, das die UdSSR 1970 für die Arbeitsgesetzgebung ihrer Republiken geschaffen hatte. Besonders in Unternehmerkreisen wurde dieses von planwirtschaftlichen Vorstellungen geprägte Gesetzbuch nach der Hinwendung zur Marktwirtschaft als weitgehend obsolet angesehen. Den EES-Experten war die Aufgabe gestellt, »1. to make a substantial contribution to a reform of the labour legislation, 2. to advice on the institutional framework needed to enforce the legislation«.[7]

Begünstigter (beneficiary) des Projekts war formal das kirgisische Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, insbesondere dessen Minister *Chakimow*. Der Vorschlag für das Projekt sah jedoch vor, dass auch Repräsentanten des Präsidialamtes und andere Regierungsbehörden, die damals mit Entwurfsarbeiten für ein neues Arbeitsgesetz befasst waren, angesprochen werden sollten.

Zwischen Vertragsabschluss und Beginn des Arbeitseinsatzes lag bei allen beteiligten Experten sehr wenig Zeit. Auch konnte die PMU den Experten nur wenige Informationen über Kirgistan zur Verfügung stellen. Es gelang dem Teamleiter jedoch, über die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), Freunde, die Zugang zu US-amerikanischen Datenbanken hatten, und die Bremer Landesbank eine mehrere Leitz-Ordner umfassende Materialsammlung zu Kirgistan zusammenzustellen.

Erstaunlicherweise durften aus Projektmitteln keine Dolmetscher eingestellt werden. Man behalf sich mit Verträgen über Aufgaben wie »Beratung bei juristischer Terminologie« und »Herstellung von Kontakten mit Personen, die mit der Implementation von Arbeitsrecht befasst sind«. Zur Überraschung der Experten gab es auch keine Projektmittel für Ferngespräche und Kopien.

Als die EES-Experten ihre Tätigkeit in Kirgistan aufnahmen, waren bereits ausländische Berater aus aller Welt in dem damals ca. 4,5 Millionen Einwohner aufweisenden Land[8] aktiv. Besonders stark vertreten waren die USA. Es gab praktisch keine Schule oder Hochschule, an der man nicht auf amerikanische Peace-Corps-Arbeiter stieß. Über die so geknüpften Kontakte wurden Kirgisen zur Ausbildung in die USA geholt. Das American Legal Consortium und die American Bar Association machten, finanziert von USAID, »Rule of Law Work« in Kirgistan. Die eine Organisation arbeitete »top down« mit Regierungsvertretern und hochrangigen Richtern, die andere ging »bottom up« vor und kümmerte sich schwerpunktmäßig um die Rechtsanwälte. Ein großer Player war auch die Weltbank, die zu ihren Einsätzen regelmäßig gleich mit ca. 15 Personen einflog, sodass es auf dem Markt der Dolmetscher, Übersetzer und Fahrer eng werden konnte. Die EES-Experten waren ein Teil dieser »Beratungsindustrie«.

## III. Initiativen zur Reform des kirgisischen Arbeitsrechts vor Projektbeginn

Der Stand der Reformbemühungen bis zum Beginn des Projektes konnte erst vor Ort ermittelt werden. Es ergab sich folgendes Bild:

1992 war ein neues Arbeitssicherheitsgesetz verabschiedet worden. Der kirgisische Gewerkschaftsbund legte 1992 und 1993, als die Gewerkschaften noch das Recht zur Gesetzesinitiative besaßen[9], zur Ergänzung des kirgisischen Arbeitsgesetzbuchs fünf Gesetzentwürfe vor: über Urlaub, kollektive Arbeitsstreitigkeiten, individuelle Arbeitsstreitigkeiten, Kollektivverträge und die Rechtsstellung der Gewerkschaften. Diese Entwürfe wurden jedoch vom Parlament nicht verabschiedet. Ein Gesetz zur Änderung der Straf- und der Zivilprozessordnung vom 11. Januar 1994 hatte die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an Gerichtsverhandlungen stark reduziert.

In einem Dekret vom 5. September 1994 erklärte der kirgisische Präsident *Akajew*, dass die wichtigste Aufgabe des im Dezember 1994 neu zu wählenden Parlaments sei, ein neues Arbeitsgesetzbuch, ein neues Zivilgesetzbuch und ein neues Strafgesetzbuch zu schaffen. Er hatte eine Kommission eingesetzt. Ihr gehörten zum damaligen Zeitpunkt der Leiter der Rechtsabteilung im Präsidialbüro *Narymbajew*, die stellvertretende Präsidentin des Obersten Gerichts in Zivilsachen *Larissa Gutnischenko*, der stellvertretende Arbeitsminister *Dschamansarijew*[10], der Leiter

7 Erster Fortschrittsbericht der PMU.

8 Näher: **http://www.worldometers.info/world-population/kyrgyzstan-population/** (19. 2. 2019).

9 Es wurde durch die kirgisische Verfassung von 1993 abgeschafft.

10 *Narymbajew* zufolge. Der Arbeitsminister *Chakimow* nannte im Gespräch mit der Verfasserin drei andere Personen aus dem Bereich seines Ministeriums.



SozRe_03_2019.indd 93 02.05.2019 13:53:39

der Rechtsabteilung der Regierung *Kajipow* und der stellvertretende Vorsitzende des Wirtschaftsgerichts *Ailtschijew* an. Es hieß, gelegentlich würden Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber hinzugezogen. Gesetzesentwürfe hatte diese Kommission nicht produziert. *Dschamansarijew* erklärte dem Teamleiter, man habe vereinbart, erst dann zusammen zu kommen, wenn ein Rohentwurf für einen Arbeitskodex vorliege.

Es gab auch eine drittelparitätische Kommission, die Anfang September 1994 durch eine Vereinbarung zwischen Regierung, Gewerkschaftsbund und Unternehmen gebildet worden war. Sie sollte ein Gesetz zu kollektiven Arbeitskonflikten entwerfen, war aber noch nicht zusammengetreten.

Der Dachverband der Gewerkschaften der GUS-Staaten hatte dem kirgisischen Gewerkschaftsbund zufolge ein Modell-Arbeitsgesetzbuch für alle GUS-Staaten entwickelt. Es gab auch eine Kommission auf der Ebene der GUS-Staaten, die Modellgesetze erarbeitete. Kirgistan war in dieser Kommission durch den stellvertretenden Vorsitzenden des Wirtschaftsgerichts vertreten. Er berichtete, die GUS-Kommission habe sich zunächst das Zivilgesetzbuch vorgenommen und einen Allgemeinen Teil in erster Lesung verabschiedet. Ob und wann sie einen Arbeitskodex entwerfen werde, sei noch ungewiss, aber sehr wohl möglich.

## IV. Phase I des Projekts: Kooperation

Innerhalb weniger Tage konnte der Teamleiter Gespräche mit dem Arbeitsminister *Chakimow* und seinen Mitarbeitern sowie dem Leiter der Rechtabteilung im Präsidialamt *Narymbajew* führen. Es folgten Treffen mit dem Justizminister *Tscholponbajew* und dem Leiter der Rechtsabteilung der Regierung *Kajipow*. Intensive Kontakte wurden zu den Juristen der Gewerkschaften und des wichtigsten Unternehmerverbandes geknüpft. Zu den zahlreichen weiteren Gesprächspartnern gehörten insbesondere Experten für den landwirtschaftlichen Bereich.

Um nicht einen Vorschlag »von außen« zu entwickeln, der an den tatsächlichen Bedürfnissen vorbeigehen könnte, unternahm der Teamleiter zunächst drei Schritte:

Erstens wurde Prof. *Michailenko* als lokaler Arbeitsrechtsexperte unter Vertrag genommen. Er sollte eine vollständige Bestandsaufnahme des geltenden Arbeitsrechts machen und Problemkomplexe benennen, bei denen besonders ausgeprägter Reformbedarf bestand.

Zweitens wurde der Leiter der Rechtsabteilung der Präsidialkanzlei *Narymbajew* gebeten, eine Reihe von Fragen an die EES-Experten zu formulieren, die seines Erachtens bei der Entwicklung von Vorschlägen zu berücksichtigen waren. *Narymbajew* präsentierte einen Katalog von elf Fragen, der mit Hilfe seines Beraters und ehemaligen Lehrers Prof. *Lewitin* erstellt worden war. Es handelte sich der Sache nach um die Benennung großer Problemkreise wie Anwendungsbereich, Arbeitnehmervereinigungen, Kollektivverträge etc. Auf dieser Basis erarbeitete der Teamleiter ein Grundsatzpapier. Es beantwortete die Fragen – größtenteils in Form von Alternativvorschlägen – unter Heranziehung zahlreicher Beispiele aus anderen Rechtsordnungen und der einschlägigen Abkommen der IAO. Außerdem benannte es weitere Problemkomplexe und bot auch hierzu Lösungen an. In einem vorangestellten Grundsatzteil skizzierte es die Funktion des Arbeitsrechts in einer Marktwirtschaft, die sich auf niedrigem sozialökonomischen Niveau entwickelt. Das Papier umschrieb in gewisser Weise den politischen Rahmen für die weitere Arbeit. Es wurde von *Narymbajew* und Prof. *Lewitin* sehr positiv aufgenommen.

An einer Frage wurde deutlich, dass die bestehenden Gewerkschaften der Regierung ein Dorn im Auge waren. Es wurde nämlich nach Möglichkeiten zu ihrer Beseitigung gefragt. Der Teamleiter erläuterte den Gewerkschaftsbegriff, der den von Kirgistan als verbindlich anerkannten IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 zugrunde liegt, und wies darauf hin, dass etwa in Polen und Ungarn die Gewerkschaften aus kommunistischer Zeit als demokratische Organisationen anerkannt seien und im Arbeitsleben eine erhebliche Rolle spielten. Im Rahmen von weiterführenden Überlegungen zur Beteiligung der Arbeitnehmer an den im Unternehmen fallenden Entscheidungen stellte er die in Deutschland und Österreich existierenden, formal von den Gewerkschaften getrennten Betriebsräte vor. Betriebsräte schienen, wie sich später zeigte, für die kirgisischen Entscheidungsträger eine besonders attraktive Idee zu sein.

Drittens bildete der Teamleiter eine Arbeitsgruppe, in der die konkreten Formulierungen erarbeitet werden sollten. Neben den jeweils anwesenden EES-Experten gehörten ihr der Justizminister *Tscholponbajew*, der stellvertretende Arbeitsminister *Dschamansarijew*, Vertreter der Gewerkschaften und des wichtigsten Unternehmerverbandes sowie Prof. *Michailenko* an. Das Projekt nahm



SozRe_03_2019.indd 94 02.05.2019 13:53:39

unerwartet schnelle Fahrt auf, als *Dschamansarijew* gleich in dem ersten Gespräch mit dem Teamleiter fragte, ob es nicht möglich sei, schon vor März/April des nächsten Jahres einen ausformulierten Entwurf vorzulegen.

Am 11. Oktober 1994 fand im Justizministerium eine erste Sitzung dieser Arbeitsgruppe statt. Prof. *Michailenko* präsentierte ein eingehendes Papier zum Inhalt eines künftigen Arbeitsgesetzbuches. Dem Teamleiter schwebte vor, die einzelnen Problembereiche nach dem Prinzip »Erst Diskussion darüber, was man will, dann Formulierung in Artikeln« abzuarbeiten. Es wurde jedoch letztendlich beschlossen, dass der Teamleiter und Prof. *Michailenko* gleich konkrete Formulierungsvorschläge erarbeiten sollten; diese könnten dann durch Mitglieder der Arbeitsgruppe ergänzt und ggfs. im Plenum abgestimmt werden. Bis Weihnachten sollte der Allgemeine Teil behandelt werden, wozu auch die Rechtsstellung der Gewerkschaften, die Mitbestimmung und die Tarifautonomie gehörten. Entwürfe zu den weiteren Teilen sollten bis Ende Februar 1995 folgen.

Der Justizminister regte an, nach Vorlage des Gesamtentwurfs eine internationale Konferenz mit Vertretern anderer GUS-Staaten und einigen westlichen Experten zu veranstalten und den Entwurf so einer größeren Öffentlichkeit vorzustellen.

Am 30. November 1994 traf der Teamleiter *Narynbayew* und Prof. *Lewitin* in Frankfurt. Die beiden hatten den kirgisischen Präsidenten *Akajew* zu einer UN-Konferenz in Genf begleitet und bei der Gelegenheit der IAO den Wunsch *Akajews* unterbreitet, sie bei der schnellen Entwicklung von Regeln über die Einrichtung von Betriebsräten zu unterstützen. Die IAO verwies sie an den Teamleiter. *Narynbayew* und Prof. *Lewitin* baten den Teamleiter, eine Verordnung über Betriebsräte zu entwerfen, die noch vor den Parlamentswahlen am 24. Dezember 1994 in Kraft gesetzt werden sollte. Man verständigte sich darauf, mehr oder weniger dem deutschen Modell zu folgen und alle IAO-Abkommen zu respektieren, die es verbieten, die Position der Gewerkschaften durch die Schaffung nichtgewerkschaftlicher Vertretungsorgane zu unterminieren. Da Prof. *Lewitin* Deutsch besser beherrschte als Englisch, sollte der Text auf Deutsch geliefert werden, und zwar innerhalb von zwei Wochen. Die Übersetzung ins Russische wollte die kirgisische Seite besorgen. Der Entwurf der Betriebsräteverordnung wurde fristgerecht abgeliefert.

Die Verfasserin führte, während der Teamleiter sich in Deutschland aufhielt, in Kirgistan Gespräche mit dem Justiz- und dem Arbeitsminister, Vertretern der Gewerkschaften, der Unternehmer und der Gerichtsbarkeit sowie mit Prof. *Michailenko*, um sich ein Bild von den vorhandenen arbeitsrechtlichen Institutionen, ihren Funktionsdefiziten unter den geänderten wirtschaftlichen Bedingungen und den Reformvorstellungen der Akteure zu machen. Sie erstellte anschließend drei Papiere mit Vorschlägen zum institutionellen Bereich, die sie im Dezember 1994 vorlegte. Das erste betraf die Arbeitsrechtsprechung, das zweite die Einrichtung eines drittelparitätischen Rates für Probleme der Arbeit (Labour Advisory Council) und das dritte die Schlichtung bei Tarifverhandlungen und Arbeitskämpfen.

Unterdessen entwarf der Teamleiter den Allgemeinen Teil des Kodex. Prof. *Michailenko* übermittelte ihm einen Entwurf mit Vorschriften über Arbeitskämpfe. Streiks wären danach nur legal gewesen, wenn sehr komplizierte, mit den Vorgaben der einschlägigen IAO-Abkommen schwerlich vereinbare verfahrensrechtliche Anforderungen erfüllt gewesen wären.

Als der Teamleiter Ende 1994 wieder nach Kirgistan kam, war *Narymbajew* Präsident des Wirtschaftsgerichts geworden. Seine Nachfolgerin in der Rechtsabteilung der Präsidialkanzlei, Frau *Beschejnalijewa*, erklärte, ob und wann die Verordnung über Betriebsräte verabschiedet werde, hänge nicht von den – inzwischen auf Februar 1995 verschobenen – Wahlen ab; das Parlament werde das dann alles übernehmen.

Prof. *Michailenko* fand besonderen Gefallen an dem von der Verfasserin vorgeschlagenen drittelparitätischen Rat für Probleme der Arbeit. Er meinte, dieser Vorschlag sollte als selbständiges Gesetz verabschiedet werden. Der Entwurf könne vom Präsidenten beim Parlament eingebracht werden. Er sehe da keine Schwierigkeiten.

Der Entwurf für den Allgemeinen Teil des Kodex, den der Teamleiter fristgerecht eingereicht hatte, war von der kirgisischen Seite Ende 1994 noch nicht vollständig ins Russische übersetzt worden. Es fehlten insbesondere die Kapitel zu den Themen Gewerkschaften und Tarifverträge – eine Verzögerung, die erstaunliche Folgen haben sollte.

## V. Phase II des Projektes: Konfrontation

Anfang Januar 1995 schlug Prof. *Michailenko* dem Teamleiter vor, gegen das Entgelt, das für die lokalen Experten und



SozRe_03_2019.indd 95 02.05.2019 13:53:39

Assistenten insgesamt vorgesehen war (10.000 $), einen vollständigen Entwurf für ein Arbeitsgesetzbuch zu liefern. Andernfalls würde er seine Kooperation beenden. Nach Rücksprache mit der GTZ lehnte der Teamleiter den Deal ab, obwohl dies auch bedeutete, die Unterstützung durch den Justizminister, der im Dezember 1994 bei Prof. *Michailenko* promoviert hatte, zu verlieren. Im Arbeitsministerium erfuhr der Teamleiter, dass Prof. *Michailenko* dem Ministerium schon vor drei Jahren für viel Geld einen vollständigen Kodex angeboten hatte. Es habe dafür jedoch keine Mittel gegeben, weshalb das Ministerium auch keinen Text erhalten habe.

Mit der GTZ wurde nun eine neue Strategie abgesprochen: Erstellung des Entwurfs durch die EES-Experten, kritische Durchsicht gegen Entgelt durch diverse Personen, insbesondere aus Kreisen der Arbeitgeber und Gewerkschaften. Die Friedrich-Ebert-Stiftung war bereit, Anfang April 1995 eine internationale Konferenz mit Experten aus Kirgistan und anderen GUS-Staaten zu organisieren, auf der der EES-Entwurf des Arbeitsgesetzbuchs diskutiert werden sollte.

Am 24. Februar 1995 suchte Arbeitsminister *Chakimow* den Präsidenten mit Prof. *Michailenkos* Entwurf auf. Dieser ließ den Entwurf an alle Ministerien weiterleiten. Am selben Tag wurde der GTZ ein vom Arbeitsminister bereits unterzeichneter Text für ein gemeinsames Memorandum übermittelt. In dem Begleitschreiben des Ministers hieß es, leider habe er den von *Wolfgang Däubler* zu erstellenden Allgemeinen Teil nicht rechtzeitig bis zum 27. Dezember 1994 bekommen. Die kirgisische Seite habe deshalb unter der Leitung von Prof. *Michailenko* den gesamten Kodex entworfen. Die Aufgabe der EES-Experten solle nun sein, den Entwurf von Prof. *Michailenko* zu kommentieren. Die GTZ erklärte sich einverstanden. Der Teamleiter erwog angesichts dieser Entwicklung, auf der internationalen Konferenz beide Entwürfe zur Diskussion zu stellen.

Bis Anfang März 1995 erstellte er unter Mitwirkung der Verfasserin auf Deutsch einen kompletten Kodex. Für die russische Übersetzung wurde ein Übersetzer aus Usbekistan eingeschaltet. Es hatte sich nämlich gezeigt, dass die zur Verfügung stehenden kirgisischen Übersetzer mit der juristischen Fachterminologie nicht hinreichend vertraut waren.

Der kirgisische Präsident neigte in dieser Phase dazu, das Projekt fortzusetzen, aber über die IAO laufen zu lassen, an die er sich ja schon im Zusammenhang mit der angestrebten Einführung von Betriebsräten gewandt hatte.

Die Verfasserin führte während ihres zweiten Einsatzes in Kirgistan hauptsächlich Expertengespräche zur Arbeitssicherheit, um anschließend ein Papier mit institutionellen Vorschlägen für diesen Bereich vorzulegen. Sie bemühte sich erfolglos darum, ein Exemplar des Michailenko-Entwurfs zu beschaffen. Der stellvertretende Arbeitsminister *Kerimkulow*[11] teilte ihr mit, die Frau, bei der sich die Unterlagen befänden, sei erkrankt. *Narymbajew* sprach daraufhin die neue Leiterin der Rechtsabteilung des Präsidialbüros auf das Problem an. Sie war bereit, eine Kopie des dort vorhandenen Exemplars zur Verfügung zu stellen, falls *Kerimkulow* zustimmt. *Kerimkulow* erklärte jedoch, er wolle in dieser delikaten Angelegenheit nicht ohne das Einverständnis des Arbeitsministers handeln, der gerade an einer Konferenz in Kopenhagen teilnahm.

Mitte März 1995 übernahm der Teamleiter erneut den Staffelstab in Kirgistan. Er verfasste eine Einführung ins deutsche Arbeitsrecht für die kirgisische Delegation, die nach Deutschland kommen sollte, hielt für kirgisische Wissenschaftler ein Seminar zum Thema »Recht und soziale Realität« ab, auf dem er auch Grundideen seines Entwurfs präsentierte, und jagte nun seinerseits dem Michailenko-Entwurf hinterher.

Die Präsidialkanzlei erklärte einer Mitarbeiterin des Arbeitsministeriums, der Entwurf könne nur mit Prof. *Michailenkos* Zustimmung herausgegeben werden. Der Teamleiter suchte den Arbeitsminister daraufhin persönlich auf, übergab ihm die deutsche Fassung des Entwurfs mit der Ankündigung, die russische in der nächsten Woche zu überbringen, und brachte zur Sprache, dass er bereit sei, den Michailenko-Entwurf zu kommentieren. Der Arbeitsminister erklärte ihm, er habe den Entwurf noch nicht vom Präsidenten zurückbekommen, werde diesen aber morgen besuchen. Er rechne damit, den Entwurf in nächster Zeit offiziell zurückzuerhalten, und könne ihn dann dem Teamleiter geben.

Anfang April 1995 überreichte der Teamleiter dem Arbeitsminister bei seinem nächsten Treffen mit ihm ein Exemplar des EES-Entwurfs für den Kodex in russischer Sprache. Der Arbeitsminister teilte ihm mit, der Michailenko-Entwurf sei gerade vom Präsidenten zurückgekommen; im Laufe des Tages, spätestens aber morgen, würde der Teamleiter ihn bekommen. Am folgenden Tag hieß es dann aber, Prof. *Michailenko* habe die Kopie wieder an sich genommen, er wolle mit Rücksicht auf die Stellungnahmen der Ministerien einige Änderungen vornehmen.

11 Es gab mehrere stellvertretende Arbeitsminister.



SozRe_03_2019.indd 96 02.05.2019 13:53:39

Der Teamleiter übergab auch der Leiterin der Rechtsabteilung in der Präsidialkanzlei ein Exemplar des EES-Entwurfs. Sie versprach, ihn an den Präsidenten weiterzuleiten. Auf die Frage des Teamleiters, ob er den Michailenko-Entwurf bekommen könne, meinte sie, ja natürlich, er sei aber im Moment bei einem Mitarbeiter, der sich auf Dienstreise befinde. Sie ging zu seinem Zimmer und fand es verschlossen vor. Die nächste Rücksprache mit dem Arbeitsministerium ergab, dass Prof. *Michailenko* auf Dienstreise war und den Entwurf mitgenommen hatte. Der Teamleiter übergab weitere Kopien des EES-Entwurfs an den Gewerkschaftsbund und den wichtigsten Unternehmerverband sowie an Frau *Gutnischenko* als Mitglied der vom Präsidenten eingesetzten Kommission.

Zwei Tage vor seiner Abreise überreichte er eine Kopie des EES-Entwurfs im Justizministerium. Der Mitarbeiter, der ihn empfing, stöhnte darüber, dass er nun zwei dicke Entwürfe lesen müsse, den Michailenko-Entwurf und den der EES-Experten. Auf die Frage des Teamleiters, ob er nicht den Michailenko-Entwurf bekommen und eine Kopie machen könnte, erklärte der Mitarbeiter, natürlich, das sei kein Problem. Auf diesem inoffiziellen Wege gelangte letztendlich doch eine Kopie des Michailenko-Entwurfs in die Hände des Teamleiters. Als er auch dem Justizminister persönlich ein Exemplar des EES-Kodex überreichte, wurde er mit der überraschenden Frage konfrontiert, warum er denn nicht mit ihnen habe zusammenarbeiten wollen. Der Justizminister schien davon überzeugt zu sein, dass der Kauf des Michailenko-Entwurfs zunächst zugesagt worden war.

Am nächsten Tag teilte eine Mitarbeiterin des Arbeitsministeriums mit, der Michailenko-Entwurf könne in der Akademie der Wissenschaften abgeholt werden. Prof. *Michailenkos* Sekretärin tippe gerade die letzten überarbeiteten Seiten. Prof. *Michailenko* erklärte dem Teamleiter dann aber, ohne ausdrückliche Zustimmung seitens des Justizministers könne er den Entwurf nicht herausgeben. Es war dem Teamleiter infolgedessen nicht möglich, den Entwurf während der Dauer seines Einsatzes in Bischkek zu kommentieren. Offiziell erhielt er ihn nie.

Prof. *Michailenkos* Entwurf war etwa dreimal so lang wie der Entwurf der EES-Experten. Vom Allgemeinen Teil des EES-Entwurfs, der Prof. *Michailenko* bereits vorgelegen hatte, war vieles übernommen worden, insbesondere der gesamte Grundrechtskatalog. Auch Betriebsräte waren vorgesehen, allerdings ohne Mitbestimmungsrechte und ohne Garantien für eine demokratische Wahl. Andererseits sollte es einen vollparitätischen Aufsichtsrat mit wichtigen Funktionen geben. Ihm sollte es zB. obliegen, die Ausführung der Vorstandsentscheidungen zu organisieren. Erstaunlicherweise bestimmte der Entwurf, dass der Aufsichtsrat Entscheidungen nur mit einer Drei-Viertel-Mehrheit treffen konnte. Die Kapitel über die Arbeitszeit und das Urlaubsrecht enthielten eine enorme Zahl von Detailregelungen bis hin zu der Frage eines jährlichen Zusatzurlaubs für Filmregisseure.

Der Teamleiter hielt eine internationale Konferenz angesichts dieser Entwicklung des Projekts nur für sinnvoll, wenn die beiden Entwürfe in einem mindestens einwöchigen Seminar mit den kirgisischen Entscheidungsträgern diskutiert werden konnten. Er schlug vor, zur Vorbereitung ein Papier zu erstellen, das die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der beiden Entwürfe herausarbeitet und die ihnen zugrundeliegenden unterschiedlichen Philosophien thematisiert. Das Projekt endete jedoch mit dem Besuch der kirgisischen Delegation in Deutschland, mit dessen Verlauf und Ertrag sich die Teilnehmer in einem Gespräch mit Vertretern der PMU hoch zufrieden zeigten.

## VI. Der Entwurf der EES-Experten für ein kirgisisches Arbeitsgesetzbuch

Der von den EES-Experten vorgelegte Entwurf für ein kirgisisches Arbeitsgesetzbuch unternahm den Versuch, die arbeitsrechtlichen Regelungen in einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammenzufassen. Er umfasste 358 Artikel und bestand aus vier Büchern.

Das erste Buch, das als »Grundlegender Teil« bezeichnet wurde, enthielt insbesondere Regeln über die Grundrechte der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Rechte der Gewerkschaften, den Abschluss von Kollektivverträgen, kollektive Arbeitskonflikte, Betriebsräte, die Privatisierung und Übertragung von Unternehmen und das Kollisionsrecht. Auch grundlegende Regeln zum Arbeitsvertrag waren im ersten Buch enthalten. Das zweite Buch regelte im Einzelnen die Entstehung, den Inhalt und die Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Ein besonderer Akzent wurde auf den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und den Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung gelegt. Das dritte Buch behandelte Sonderformen des Arbeitsverhältnisses. Das vierte Buch betraf die Rechtsdurchsetzung, die Weiterbildung des Arbeitsrechts sowie Übergangs- und Schlussvorschriften.



SozRe_03_2019.indd 97 02.05.2019 13:53:39

Der Entwurf bemühte sich um eine einfache und verständliche Sprache. Er enthielt eine Reihe von Regelungen, die in entwickelten Industriestaaten der Rechtsprechung überlassen bleiben. Hierdurch wurde der Tradition des Landes, die Rolle des Gesetzgebers sehr stark zu betonen, Rechnung getragen. Um zu starre Rechtsnormen zu vermeiden, wurde jedoch an vielen Stellen eine abweichende Gestaltung durch Kollektivvertrag oder Unternehmensvereinbarung zugelassen.

Bei etlichen Einzelfragen übernahm der Entwurf die bisher geltenden Regeln. Soweit es um Neuregelungen ging, orientierte er sich vielfach an den Übereinkommen und Empfehlungen der IAO. Dies war beispielsweise bei den Vorschriften über Kollektivverträge und den Arbeitskampf und bei der Ausgestaltung des Urlaubsrechts der Fall.

Ein weiterer wichtiger Orientierungspunkt waren die Normen des EG-Arbeitsrechts. Anlass hierfür war nicht zuletzt das geplante Kooperationsabkommen zwischen Kirgistan und der EG,[12] das auch eine schrittweise Angleichung der kirgisischen Rechtsvorschriften an das Gemeinschaftsrechts vorsah und exemplarisch neben anderen Bereichen den Schutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz nannte.[13] Auf EG-rechtlichen Vorschriften beruhten beispielsweise die Bestimmungen des Entwurfs zur Gleichberechtigung von Mann und Frau am Arbeitsplatz, zur Wahrung der Arbeitnehmerrechte beim Übergang von Unternehmen, zum anwendbaren Recht und zum Arbeitsschutz. Die Streikrechtsgarantie war aus der Europäischen Sozialcharta übernommen.

Soweit internationale Normen keine Aussage trafen oder diese nicht adäquat erschienen, wurde auf unterschiedliche nationale Normen zurückgegriffen. So war das Recht der Betriebsräte dem deutschen Vorbild entnommen. Das mexikanische Arbeitsrecht wurde für die Definition des Begriffs »Arbeitszeit« und für die Pflicht des Arbeitgebers herangezogen, sich im Rahmen seiner Möglichkeiten um die medizinische Betreuung seiner Beschäftigten zu bemühen. Das vorgeschlagene Kündigungsschutzrecht nahm insbesondere japanische Vorstellungen auf: Danach sind stärker als in Westeuropa üblich zunächst alle anderen Möglichkeiten auszuschöpfen, um den Eintritt von Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Der Regelung über Sanierungsvereinbarungen lag der in Japan weit verbreitete Gedanke zugrunde, dass Arbeitnehmer nur dann Opfer bringen sollen, wenn dies auch andere am Unternehmen Beteiligte oder Interessierte tun. Die Bestimmungen über einen beim Präsidenten Kirgistans zu bildenden drittelparitätischen Beirat für Probleme der Arbeit waren dem namibischen Arbeitsgesetzbuch von 1992 entlehnt. In Anlehnung an das französische und das spanische Recht sah der Entwurf die Möglichkeit vor, dass die Gewerkschaft anstelle des einzelnen Arbeitnehmers ein gerichtliches Verfahren in die Wege leitet.

Es wurden auch eine Reihe neuer Fragen behandelt, die in der Realität hochindustrialisierter Länder von Bedeutung sind, zB. die Verpflichtung der Arbeitnehmer zur Weiterbildung und die Rechtslage bei Arbeitnehmererfindungen und von Arbeitnehmern geschaffenen urheberrechtsfähigen Werken. Der vielfältigen Verflechtung von Arbeitgeberunternehmen trugen der Arbeitgeberbegriff und die Definition der Unternehmensgruppe Rechnung.

## VII. Die weitere Entwicklung

Justizminister *Tscholponbajew* wurde nach den Parlamentswahlen im Februar 1995 Sprecher der gesetzgebenden Kammer. Auf der Agenda dieser Kammer stand zunächst das Zivilgesetzbuch. Am 4. Oktober 1997 wurde schließlich ein neues Arbeitsgesetzbuch erlassen.[14] Es beruhte auf dem Entwurf von Prof. *Michailenko*.[15] Damit fanden auch Gedanken aus dem Entwurf des Teamleiters für den Allgemeinen Teil, die von Prof. *Michailenko* in seinen Entwurf übernommen worden waren, Eingang in die kirgisische Gesetzgebung. Kapitel III sah die Bildung von Betriebsräten vor.

1999 errichtete die Regierung durch Verordnung die Drittelparitätische Kommission der Republik zur Regelung der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsbeziehungen.[16] Hierbei handelte es sich um eine Weiterentwicklung des

12 Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Kirgisischen Republik andererseits, ABl. 1999, L 196/48. Das Abkommen wurde am 9. 2. 1995 unterzeichnet und trat am 1. 7. 1999 in Kraft.

13 Art. 44 des Abkommens. Siehe auch Art. 61 des Abkommens.

14 Abrufbar unter: **http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/570** (19. 12. 2018). Der 4. 10. 1997 ist das Datum der Unterschrift des Präsidenten unter das am 18. 9. 1997 von der gesetzgebenden Versammlung angenommene Gesetz.

15 Ich danke *Kuvan Ramankulow* für diese Information.

16 Abrufbar unter: **http://www.aicesis.org/database/organization/264/print/** (19. 12. 2018). 2007 ratifizierte Kirgistan das IAO-Übereinkommen Nr. 144 über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen von 1976. Kirgistan kam seinen Berichtspflichten zu zentralen Punkten des Abkommens jedoch trotz wiederholter Mahnung nicht nach (näher: **https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3337758** [19. 12. 2018]), was ein Indiz mangelnder Effizienz der Regelung über die Drittelparitätische Kommission der Republik sein könnte.



SozRe_03_2019.indd 98 02.05.2019 13:53:39

EES-Vorschlags, einen drittelparitätischen Rat für Probleme der Arbeit einzurichten.

Das Arbeitsgesetzbuch von 1997 hatte nicht lange Bestand. Am 4. August 2004 wurde es durch ein neues Arbeitsgesetzbuch abgelöst.[17] Die meisten Artikel entsprachen wortwörtlich der ersten Fassung des russischen Arbeitsgesetzbuchs. Gelegentlich war die Reihenfolge der Artikel oder der Wortlaut leicht verändert. Auch wurde einigen regionalen Besonderheiten Rechnung getragen. So traten an die Stelle von Bestimmungen über die Arbeit im hohen Norden solche über die Arbeit im Hochgebirge.[18]

Das neue Arbeitsgesetzbuch brachte grundlegende Änderungen, insbesondere eine Abkehr von der staatlichen Regelung der Arbeitsbeziehungen im Detail.[19] Das Ziel war, den Interessen der Arbeitgeber stärker Rechnung zu tragen. Die Regierung argumentierte, das Niveau des Arbeitnehmerschutzes sei zu hoch; deshalb sei das wirtschaftliche Umfeld unattraktiv für ausländische Investoren.[20] Betriebsräte waren nun nicht mehr als Institution vorgesehen. Es konnten jedoch, wenn eine Gewerkschaft nicht mindestens 50 % der Belegschaft repräsentierte, andere Arbeitnehmervertreter zur Vertretung der Arbeitnehmerinteressen gewählt werden, und zwar auch für Tarifverhandlungen. Die IAO befürchtete, dass hierdurch die Position repräsentativer Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen unterminiert werden könnte.[21] Sie beanstandete auch das sehr hohe Quorum für Streiks und den Ausschluss des Streikrechts – statt der Verpflichtung zur Einrichtung eines Notdienstes – bei bestimmten wichtigen Diensten.[22]

Auf dem Gebiet des kollektiven Arbeitsrechts wurden außerhalb des Kodex die folgenden Gesetze erlassen: 1998 Gesetz über Gewerkschaften[23], 2003 Gesetz über Sozialpartnerschaft[24], 2004 Gesetze über Arbeitgeberverbände[25] und über Kollektivverträge[26]. Der Gleichstellung der Geschlechter wurde 2003 ein eigenes Gesetz gewidmet.[27] Im selben Jahr erging ein neues Arbeitssicherheitsgesetz[28], das nach Einschätzung von EU-Experten im Einklang mit den internationalen Normen und Standards steht[29].

Das kirgisische Arbeitsgesetzbuch von 2004 wurde wiederholt geändert. Der gesetzgeberische Kurs war ein neo-liberaler. 2017 klagte ein Gewerkschaftsvertreter, dass die Regierung ständig versuche, die Arbeitnehmerrechte zu beschneiden. Die Mitglieder des Parlaments und die Präsidenten seien aus Kreisen der Oligarchie gewählt worden, die das private Großkapital repräsentiere; sie seien Arbeitgeber.[30]

## VIII. Viel Lärm um Nichts?

Während des gesamten Projektverlaufs stellte sich den EES-Experten wiederholt die Frage nach der Sinnhaftigkeit ihres Tuns.

Der Arbeitsminister zeigte zunächst wenig Interesse an dem Projekt, auch wenn er formal der *beneficiary* war. Später wurde den EES-Experten zwar signalisiert, dass er sich zu wenig eingebunden fühle. Zu diesem Zeitpunkt hatte er sich jedoch schon für den Michailenko-Entwurf entschieden. In der Anfangsphase des Projektes fragte sich der Teamleiter immer wieder, was die Kirgisen eigentlich wollten. Es war nicht möglich, eine Diskussion über die von

17 Abrufbar unter: **http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/1505** (19. 12. 2018), **https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=73094&p_country=KGZ&p_count=267&p_classification=01&p_classcount=102** (19. 12. 2018).

18 *Lyutov/Golovina*, Russian Law Journal 2018, 93, 110. Zu weiteren Unterschieden s. *Golovina*, in: Lebedev/Radevich (Hrsg.), Labour Law in Russia: Recent Developments and New Challenges, Newcastle upon Tyne 2014, S. 49.

19 *Battalova*, A Guide to the Legal System and Legal Research in the Kyrgyz Republic (Update by *Bkesultanov* and *Khasanov*), 14. Labor Law, 2017, abrufbar unter: **http://www.nyulawglobal.org/globalex/Kyrgyz1.html#labor** (17. 12. 2018).

20 *Schwegler-Rohmeis/Mummert/Jarck*, Study »Labour Market and Employment Policy in the Kyrgyz Republic« – Identifying constraints and options for employment development, Bischkek 2013, S. 36, abrufbar unter: **http://zentralasien.ahk.de/uploads/media/20130301_KIRG_Study_on_Labour_Market_policy_EN.pdf** (17. 12. 2018).

21 Abrufbar unter: **https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3339314:NO** (6. 1. 2019), **https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3339560:NO** (6. 1. 2019).

22 Abrufbar unter: **https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3343953:NO** (6. 1. 2019).

23 Abrufbar unter: **https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=67158** (19. 12. 2018).

24 Abrufbar unter: **https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=68674** (19. 12. 2018).

25 Abrufbar unter: **https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=71215** (19. 12. 2018).

26 Abrufbar unter: **https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=71834** (19. 12. 2018).

27 Abrufbar unter: **https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=68752** (19. 12. 2018).

28 Abrufbar unter: **https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=68675** (19. 12. 2018).

29 ILO, Occupational Safety and Health in the Kyrgyz Republic – National Profile –, 2008, abrufbar unter: **https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_187949.pdf** (6. 1. 2019).

30 *Bisenov*, Equal Times v. 12. 10. 2017, abrufbar unter: **https://www.equaltimes.org/kyrgyz-trade-unions-vow-to-protect?lang=en#.XBo-7lxKg2w** (19. 12. 2018).



SozRe_03_2019.indd 99 02.05.2019 13:53:39

ihm aufgezeigten rechtspolitischen Alternativen zu den verschiedenen Problemkreisen zu führen. Nur zu einem Punkt wurde eine sehr dezidierte Auffassung geäußert: Der Präsident wollte die bestehenden Gewerkschaften verbieten oder aber, falls dies nicht möglich sein sollte, empfindlich schwächen.

In einem Gespräch mit dem Teamleiter beklagte die Koordinatorin für die Arbeit der GTZ in Kirgistan, dass die ganzen Projekte geberinduziert seien. So war es auch hier. Die Anregung zu dem Projekt kam von einem langfristig in Kirgistan tätigen Experten der GTZ. Der Arbeitsminister hatte den Projektantrag zunächst gar nicht unterschreiben wollen.

Nach einem Besuch in einem Kolchos, der sich in desolater Verfassung befand, grübelte *Wolfgang Däubler* darüber, ob sein Honorar nicht besser in einem neuen Mähdrescher angelegt wäre. Ein Arbeitskodex erschien ihm von den realen Problemen des Landes nach diesen Eindrücken weit entfernt. *Lamborion*, der zweite Junior-Experte, meinte, es käme wohl mehr heraus, wenn man das Geld für Kirgisen ausgeben würde, die zu uns nach Europa kämen und hier studieren würden.

Ein sehr hoher Anteil der Wirtschaft gehörte dem informellen Sektor an.[31] Angesichts der damit verbundenen enormen Implementationsprobleme war ein Arbeitskodex eher von symbolischem Wert. Man konnte sich fragen, welchen Stellenwert das Recht überhaupt unter den damaligen Umständen hatte. Ein funktionierendes Gesetzblatt gab es zu dieser Zeit nicht. Selbst bei Mitarbeitern der Leitungsebene des Arbeitsministeriums bestand im September 1994 Unklarheit darüber, ob das Arbeitsgesetzbuch 1993 geändert worden war oder nicht. Für die Rechtsadressaten war es schwierig, sich den Text der sie betreffenden Gesetze zu verschaffen.[32]

Es gab Indizien dafür, dass das Interesse der kirgisischen Entscheidungsträger am inhaltlichen Input der ausländischen Rechtsexperten generell gering war. So erzählte ein TACIS-Repräsentant dem Teamleiter, das Arbeitsministerium habe um Finanzierung für ein Projekt zur sozialen Sicherheit gebeten und dabei ein Papier präsentiert, das von der Weltbank schon zwei Jahre zuvor akzeptiert worden war und zu einem gut begründeten, aber nie in Betracht gezogenen Vorschlag geführt hatte. Ob die ausländischen Rechtsexperten aus kirgisischer Sicht in erster Linie eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme waren? Ähnliche Gedanken gingen auch *Wolfgang Däubler* durch den Kopf. In seinem Arbeitstagebuch schrieb er nach der Lektüre eines appraisal reports der Weltbank: »Die ganze Geschäftigkeit ist nur insofern nützlich, als pro Wessi ein paar Kirgisen nach ihren Maßstäben ordentlich leben können; sonst bringt's nichts. Vielleicht noch ein paar vom Westen gespendete Reisen […].«

*Gardner* bezeichnete die Aktivitäten amerikanischer Juristen in Lateinamerika als Rechtsimperialismus und prägte den Begriff »Rechtsmissionare«.[33] Vergleichbares spielte sich damals in den GUS-Staaten ab. Angesichts der Expertenschwemme[34], die das Land heimsuchte, kann man den kirgisischen Entscheidungsträgern eine skeptische Grundhaltung gegenüber ausländischen Beratern nicht verübeln. Als uneigennützige Instanz scheint am ehesten die IAO empfunden worden sein. Prof. *Michailenko*, der als Soldat beim Einmarsch der Roten Armee in Berlin dabei gewesen war, kämpfte seinen ganz persönlichen Kampf.

Wohin die Reise des kirgisischen Arbeitsrechts letztlich gehen könnte, ahnte *Wolfgang Däubler* schon bald. In seinem zweiten Fortschrittsbericht führte er zu den mittelfristigen Perspektiven aus: »It may happen that the Kyrgyz Government will just follow the legislation of the Russian Federation which will probably enact a new labour code in 1995.« Verabschiedet wurde das neue russische Arbeitsgesetzbuch allerdings nach über einem Jahrzehnt des Ringens um seine ideologische Ausrichtung erst 2001.[35] So erklärt sich das Intermezzo des kirgisischen Arbeitsgesetzes von 1997.

Indizien für diesen Kurs hatte es auch in einem Gespräch der Verfasserin mit einem kirgisischen Experten für Arbeitsschutz gegeben. Als sie auf die Bestimmungen zum Arbeitsschutz in dem Kooperationsabkommen mit der EG hinwies, erklärte er, sie seien auf die GUS-Staaten orientiert.

Generell war Kirgistan damals auf der Suche nach einer neuen nationalen Identität. Die Hinwendung zur Marktwirtschaft legte es nahe, sich bei den Reformen am Recht westlicher Länder zu orientieren. Anderseits gab es den Wunsch, einen gemeinsamen Rechtsraum im Rahmen der

31 In dem Joint Staff Working Document SWD(2018) 27 final der Europäischen Kommission, S. 12, abrufbar unter: **http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156542.pdf** (21. 12. 2018), ist von »up to 70 % of the economy« die Rede.

32 Zitat *Hugh O'Neill*, in: *Nuttall*, Kyrgzstan Developmant Gateway v. 23. 8. 2003, abrufbar unter: **http://eng.gateway.kg/news/kyrgyzstan/economy/2358** (21. 12. 2018).

33 *Gardner*, Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign Aid in Latin America, Madison 1980, S. 282.

34 Siehe dazu auch *Mues,* Rechtstransfer – Zur theoretisch-methodischen Komplexität der Interaktion normativer Ordnungen, Frankfurt aM. 2015, S. 37.

35 *Lyutov/Golovina*, Russian Law Journal 2018, 93, 109.



SozRe_03_2019.indd 100 02.05.2019 13:53:39

GUS zu erhalten. So konkurrierten zwei Reformmodelle.[36] Die Beziehungen zum bisherigen Rechts- und Wirtschaftsraum waren stark. Auch nach dem Ende der Sowjetunion riss die Verbindung unter den Arbeitsrechtsexperten in Wissenschaft, Verwaltung und Praxis nicht ab. Das Russische als lingua franca erleichterte die Kommunikation in diesem Gebiet.[37] Eine Studie zum Arbeitsrecht der Länder, die 2015 die Eurasische Wirtschaftsunion gründeten – darunter Russland und Kirgistan –, zeigte in allen Mitgliedstaaten parallele Tendenzen: Für die Verfasser der Arbeitsgesetze diente das Recht der Nachbarländer viel häufiger als Quelle der Inspiration als Standards des internationalen Arbeitsrechts oder die Gesetzgebung von nicht-russischsprachigen Ländern.[38] Es ist nicht auszuschließen, dass Kirgistan, auch wenn es sich zunächst den EES-Entwurf eines Arbeitsgesetzbuchs zu eigen gemacht hätte, später doch im Wesentlichen das russische Arbeitsgesetz übernommen hätte.

Als die Verfasserin sich beim kirgisischen Gewerkschaftsbund verabschiedete, erwähnte sie, dass man es bisher nicht geschafft habe, in Westdeutschland ein Arbeitsgesetzbuch zustande zu bringen. Wenn Kirgistan ein schönes Arbeitsgesetzbuch habe, könnten wir es abschreiben. Ein Vorstandsmitglied des Gewerkschaftsbundes erklärte daraufhin lachend: »Nun verstehe ich! Sie wollen ein Arbeitsgesetzbuch für sich selbst haben.« Es könnte ein Körnchen Wahrheit daran sein!

36 So für die Reform des Zivilrechts *Kurzynski-Singer*, in: Kurzynski-Singer (Hrsg.), Transformation durch Rezeption? Möglichkeiten und Grenzen des Rechtstransfers am Beispiel der Zivilrechtsreformen im Kaukasus und in Zentralasien, Tübingen 2014, S. 3, 7 ff.

37 *Lyutov/Golovina*, Russian Law Journal 2018, 93, 101.

38 *Lyutov/Golovina*, Russian Law Journal 2018, 93, 113.



SozRe_03_2019.indd 101 02.05.2019 13:53:39