

Gutachtliche Stellungnahme
zum Entwurf einer Regierungsverordnung über die
Konsultation von Arbeitnehmer- und
Arbeitgebervertretungen auf der Grundlage des
Arbeitsgesetzbuchs der Sozialistischen Republik
Vietnam

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Universität Bremen

A. Gegenstand der Stellungnahme

Das Büro Hanoi der Friedrich-Ebert-Stiftung hat mir die deutsche Übersetzung des Entwurfs einer „Regierungsverordnung zur Anleitung der Realisierung des Arbeitsgesetzbuches bezüglich der Konsultation von staatlichen Institutionen bei Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung im Arbeitsrecht“ übersandt. Anlass war ein an die Friedrich-Ebert-Stiftung gerichtetes Schreiben von Herrn Phan Duc Binh, stellvertretender Leiter der Rechtsabteilung im Ministerium für Arbeit, Kriegsinvaliden und Soziales in Hanoi. In diesem Schreiben wird darum gebeten, die Erfahrungen mit Konsultationsprozessen in anderen Ländern aufzugreifen und die vorgeschlagenen Bestimmungen der Verordnung einer inhaltlichen Überprüfung zu unterziehen. Mit Rücksicht auf die nicht zu beeinflussenden Rahmenbedingungen soll dies im Wege einer schriftlichen Stellungnahme und nicht – wie zunächst gewünscht – in Form eines Seminars erfolgen.

Im Folgenden soll zunächst vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen der Sinn einer Konsultation von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen dargestellt werden (unten B). Anschließend sind die einzelnen Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung einer Bewertung zu unterziehen (unten C). Diese werden dort auch im Wortlaut wiedergegeben. Teil B betrifft eine politikwissenschaftliche, Teil C eine rechtspolitische Analyse. Beide lassen sich im vorliegenden Zusammenhang nicht trennen.

B. Konsultation als Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbeziehungen

I. Formelle und informelle Konsultation

Versucht man, die europäischen Erfahrungen in einer realistischen Weise aufzuarbeiten, so muss man zunächst feststellen, dass sich der jeweilige Umfang der Konsultation von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen nicht allein aus dem geschriebenen Recht ergibt. Vielmehr existieren auf nationaler, meist auch auf regionaler und betrieblicher Ebene zahlreiche informelle Kontakte, die einen Meinungs austausch und eine Einschätzung der jeweils vertretenen konkreten Interessen ermöglichen.

Um mit der nationalen Ebene zu beginnen, so bestehen häufig Diskussionsforen, an denen neben Regierungsvertretern und Parlamentariern Vertreter von Gewerkschaften und von Arbeitgeberverbänden, aber auch von zahlreichen anderen wichtigen Gruppen wie von Kirchen, Landwirtschaftsverbänden oder Verbrauchern teilnehmen. Initiatoren solcher Treffen sind häufig Stiftungen (in Deutschland etwa die Thyssen-, die Bertelsmann-, die Friedrich-Ebert- und die Konrad-Adenauer-Stiftung), aber auch Privatleute, die selbst über das für die Organisation nötige Geld verfügen oder die dieses von Großunternehmen erhalten.

Die Teilnahme an einer solchen Diskussionsrunde schafft in der Regel unter den Anwesenden nach einiger Zeit ein Vertrauensverhältnis, so dass sich einzelne Probleme unter vier oder sechs Augen lösen lassen. Zumindest kann man in Erfahrung bringen, wie weit die Willensbildung in den politischen Instanzen gediehen ist. Nimmt ein Beteiligter im

internen Meinungsaustausch eine bestimmte Position ein, ist dies zwar weder für ihn noch für den Verband, den er repräsentiert, irgendwie rechtlich verbindlich. Faktisch würden sich aber unangenehme Rückfragen beim nächsten Treffen ergeben, wenn die fragliche Person in der Öffentlichkeit von der geäußerten Meinung abweichen würde.

Die „informellen“ Treffen erweitern in der Regel auch den Informationsstand der politischen Instanzen und erleichtern das Finden von Kompromissen. Auf der anderen Seite ist ein solches Verfahren wenig transparent; für den Bürger ist nicht nachvollziehbar, wer welche Auffassung vertritt und welche Argumente hierfür maßgebend waren. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Veranstalter die eingeladenen Teilnehmer einseitig auswählen, beispielsweise vorwiegend solche Personen um Teilnahme bitten, die das von ihnen gewünschte Ergebnis unterstützen. Dies kann die Diskussion mit einer gewissen „Schlagseite“ versehen, doch wird auch eine wenig willkommene Position nicht gänzlich aus dem Diskurs verschwinden, da dieser sonst als „einseitig“ kritisiert würde.

Neben der informellen gibt es immer auch die formelle Konsultation. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien müssen vor der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs die in dem betroffenen Lebensbereich tätigen Verbände angehört werden. Geht es beispielsweise um die Neuordnung des Apothekenrechts, müssen die Berufsverbände der Apotheker zum Gespräch eingeladen, geht es um eine Novellierung der Handwerksordnung, müssen die Kammern und Innungen sowie weitere Handwerksorganisationen hinzugezogen werden. Dabei kann es sich anbieten, sowohl zu Beginn der Arbeiten als auch nach Vorliegen eines vorläufigen Entwurfs eine Stellungnahme einzuholen. Im Arbeitsrecht werden selbstredend Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände angehört.

Darüber hinaus existierte seit 1998 das sog. Bündnis für Arbeit, das primär beschäftigungspolitische Fragen zum Gegenstand und deshalb weniger Bezug zum Arbeitsrecht hatte. Derzeit ist es nicht in Funktion.

Informelle wie formelle Konsultationsmechanismen ergeben sich auch auf der Ebene der Länder, sofern dort Entscheidungen zu treffen sind. Weiter existieren in vielen Betrieben regelmäßige Kontakte zwischen der Arbeitnehmervertretung und der Geschäftsleitung, die u. a. die Veränderung oder Beibehaltung der Unternehmenspolitik und die Auswirkungen auf die Beschäftigten zum Gegenstand hat. In Deutschland sind durch das Betriebsverfassungsgesetz regelmäßige Gespräche im Geiste vertrauensvoller Zusammenarbeit ausdrücklich vorgeschrieben; in anderen Ländern finden sie ebenfalls statt.

Im Folgenden soll ausschließlich die formale Konsultationsstruktur untersucht werden, wie sie in dem Entwurf der Regierungsverordnung niedergelegt ist.

II. Konsultation als Mittel zur Verbesserung der Normsetzung

1. Die Ausgangssituation

Regierung und Parlament sehen sich bei der Konzipierung und Verabschiedung von Gesetzen einer sehr komplizierten Situation gegenüber. Angesichts einer sich immer weiter entwickelnden Arbeitsteilung wird es immer schwieriger, Regeln zu schaffen, die für alle Betroffenen in gleicher Weise einen angemessenen Interessenausgleich bringen. So kann es Differenzen zwischen einzelnen Regionen des Landes geben, die sich in bestimmten Verhaltensweisen, aber auch in Erwartungen niederschlagen: Was für bestimmte Teile des Landes wie eine Selbstverständlichkeit

erscheint, mag für andere etwas grundlegend Neues darstellen. Noch wichtiger dürften Unterschiede in der wirtschaftlichen Ausgangssituation sein: Wohlhabende Unternehmen und wohlhabende Bürger werden unschwer Regelungen ertragen können, die für andere nicht mehr akzeptabel erscheinen. Im Extremfall kann es den Zusammenhalt eines Landes oder eines übernationalen Zusammenschlusses wie der Europäischen Union gefährden, wenn die Unterschiede in Einkommen und Vermögen zu groß werden. Schließlich wird die Situation von Unternehmen auch dadurch geprägt, ob sie allein für lokale Märkte produzieren oder ob sie mit ausländischen Anbietern konkurrieren müssen.

Der Gesetz- wie der Verordnungsgeber ist unter diesen Umständen in der Gefahr, nicht allen betroffenen Interessen in angemessener Weise Rechnung tragen zu können. In Deutschland wurde verschiedentlich die Erfahrung gemacht, dass man Probleme nicht zur Kenntnis genommen oder in unangemessener Weise geregelt hatte. Eine Korrektur ist in solchen Fällen nicht oder nur unter Schwierigkeiten möglich; zumindest tritt ein erheblicher Zeitverlust ein.

Werden die betroffenen Organisationen bei der Ausarbeitung eines Gesetzestextes intensiv konsultiert, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass man alle wesentlichen Probleme erkannt und die für die eine oder andere Lösung sprechenden Argumente abgewogen hat. Gerade die Befragung von Organisationen mit unterschiedlichen Interessen, wie dies für Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen der Fall ist, erhöht die Chance, dass alle wichtigen Fragen „auf den Tisch“ kommen und in das Gesetzgebungsverfahren eingehen. Die Qualität der Gesetzgebung wird so verbessert.

Verbesserte Qualität bedeutet nicht, dass allen zum Ausdruck gebrachten Interessen Rechnung getragen werden muss. Dies ist von vorneherein in all jenen Fällen ausgeschlossen, in denen die Realisierung des einen Interesses notwendigerweise zu Lasten des anderen geht: Die Erhöhung der Lohnkosten nützt in der Regel der Arbeitnehmerseite, wirkt jedoch den Interessen der Arbeitgeberseite entgegen. Dies gilt auch dann, wenn die Unternehmensleitung - etwa in einer Genossenschaft - demokratisch gewählt wurde: Kraft ihrer Funktion sieht sie sich typischerweise veranlasst, die Produktionskosten möglichst gering zu halten. In anderen Fällen mögen die Dinge besser gelagert sein. So wird etwa in Deutschland die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (die ihren Interessen nützt) zugleich als Beitrag zur Erhöhung der Produktivität verstanden, was auch den Arbeitgeberinteressen zugute kommt.

2. Voraussetzungen für eine wirksame Konsultation

Die Konsultation von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen verbessert nur dann die Qualität der Rechtsetzung, wenn die beteiligten Verbände selbst alle jene Probleme kennen, um deren Regelung es in dem zur Diskussion stehenden Vorhaben geht. Abstrakt gesprochen, müssen die Verbände so strukturiert sein, dass alle Interessen der Betroffenen in ihnen repräsentiert sind und auch im Rahmen der Konsultation zum Ausdruck kommen. Bei der Anhörung der Industrie- und Handelskammer sollten daher beispielsweise auch die Interessen jener Unternehmen in Erscheinung treten, die eine ausländische Beteiligung besitzen. Auf Arbeitnehmerseite kann es um spezifische Interessen von Frauen (z. B. im Bereich Arbeitszeit) gehen. Auch können nicht ständig beschäftigte Arbeitnehmer (die z. B. auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsvertrags tätig sind) andere Vorstellungen über die

Arbeitsbedingungen wie über die Vergütung haben als langfristig beschäftigte Arbeitnehmer.

III. Konsultation als Mittel zur Verschaffung von Akzeptanz

1. Die Ausgangssituation

Wer an der Schaffung von Rechtsnormen oder sonstigen verbindlichen Regeln mitwirkt, wird diese leichter akzeptieren, als wenn sie ihm von dritter Seite aufoktroiert werden. Auch wenn man im konkreten Fall nicht alle eigenen Vorstellungen durchsetzen kann, wird man das Resultat des Verfahrens respektieren, es sich vielleicht sogar zu eigen machen. Wer Normen inhaltlich bejaht, wird dann auch bereit sein, diese in der Praxis effektiv anzuwenden und Umgehungsstrategien zu unterlassen. Akzeptanz ist deshalb eine entscheidende Voraussetzung für Implementation - vermutlich ist sie sehr viel wichtiger als alle Sanktionen, die ein Gesetz oder eine andere Rechtsnorm für den Fall eines Verstoßes vorsieht.

2. Voraussetzungen im Einzelnen

Sollen diese Effekte eintreten, muss das Konsultationsverfahren bestimmten Anforderungen genügen.

Notwendig ist zunächst auch hier, dass alle betroffenen Interessen zur Geltung kommen können. Wer keine Gelegenheit hat, sich zu artikulieren und seine Vorstellungen in das Verfahren einzubringen, wird die Norm als „fremde“ empfinden und sich deshalb (im besten Falle) distanziert verhalten.

Die Tatsache, dass alle wesentlichen Bedürfnisse und Wünsche während des Verfahrens in Erscheinung treten, reicht als solche aber noch nicht aus. Vielmehr muss dieses so gestaltet sein, dass die Betroffenen eine faire Chance haben: Ihre Argumente müssen von den Entscheidungsträgern ernst genommen und bei der Festlegung des Norminhalts berücksichtigt werden. „Berücksichtigen“ bedeutet dabei nicht „realisieren“. In einer demokratischen Gesellschaft kann niemand erwarten, mit seinen Wunschvorstellungen zu 100 % durchzudringen; vielmehr muss man sich von vorneherein auf Kompromisse einstellen. Entscheidend ist, dass man nicht den Eindruck hat, von vorneherein chancenlos zu sein und Papiere gewissermaßen nur für den Papierkorb oder die Schreibtischschublade zu produzieren. Dies bedeutet u. a. auch, dass man die Gründe erfährt, weshalb bestimmte Vorschläge oder Argumente im Ergebnis keinen Erfolg hatten. Konsultation ist keine Einbahnstraße, in der gesellschaftliche Organisationen den staatlichen Entscheidungsträgern gegenüber ihre Meinung äußern; vielmehr handelt es sich um einen Prozess des geistigen Austausches, bei dem auch von staatlicher Seite - wie dies ja durchaus in amtlichen Begründungen von Gesetzentwürfen geschieht - Argumente vorgebracht und Kriterien genannt werden, weshalb man eine bestimmte Entscheidung getroffen hat.

Bei den beteiligten Organisationen und Bürgern entsteht die berechnete Vorstellung, selbst zum Inhalt der Regel beigetragen zu haben, eher auf dezentraler als auf nationaler Ebene. Im Betrieb, in der Kommune, evtl. auch in der Region lässt sich eher nachvollziehen, weshalb es zu einem bestimmten Ergebnis gekommen ist. Auf nationaler Ebene müssen alle Beteiligten von vorneherein in Kauf nehmen, dass sich der Anteil der einzelnen Organisationen an bestimmten Ergebnissen des Normsetzungsprozesses nur schwer nachvollziehen oder rekonstruieren lässt. Vielmehr kann man hier nur darauf

abstellen, dass objektiv die erlassene Vorschrift oder der gefundene Kompromiss eben auch die eigenen Interessen berücksichtigt.

Wichtig für die Schaffung von Akzeptanz ist weiter das Recht, nicht nur bei Plänen staatlicher Instanzen konsultiert zu werden, sondern auch ein eigenes Initiativrecht zu besitzen. Organisationen kennen häufig aus eigener Anschauung bestimmte Probleme, die sie dann selbst zum Thema machen können. Entsteht daraus eine neue Regelung, kommt dies nicht nur der Qualität der Normsetzung im Sinne des unter II Gesagten zugute. Vielmehr werden sich die Betroffenen besonders intensiv mit der geschaffenen Regel identifizieren und ihre Verwirklichung aktiv betreiben.

IV. Gefahren des Missbrauchs

Perfekte Lösungen sind ein Idealzustand, den es in keiner Gesellschaft gibt. Gewisse Unvollkommenheiten sind deshalb auch im vorliegenden Zusammenhang in Kauf zu nehmen. Allerdings kann es (theoretisch) Verhaltensweisen von einzelnen Beteiligten geben, die dem Sinn einer Konsultation zuwiderlaufen und den Prozess der Normsetzung behindern, statt ihn qualitativ zu fördern.

In bestimmten Gesellschaften können insbesondere öffentliche Konsultationsverfahren dazu führen, dass sich eine Seite (im Extremfall auch beide) lediglich im Verhältnis zu ihren Mitgliedern oder der Öffentlichkeit profilieren will. Die Stellungnahme hat nicht den Sinn, den Entscheidungsträgern bessere Informationen zu liefern und über die Beteiligung am Verfahren Akzeptanz zu schaffen. Vielmehr will man lediglich

sich selbst in den Vordergrund stellen, um so noch mehr Mitglieder und mehr Macht zu gewinnen.

Weitergehend kann es Organisationen geben, die daran interessiert sind, nicht nur sich selbst Publizität zu verschaffen, sondern die die Spielregeln insgesamt zu ihren Gunsten verändern wollen. In Europa haben beispielsweise Unternehmervertreter in den letzten 10 bis 15 Jahren eine solche Position eingenommen, um neoliberalen Positionen mehr Durchschlagskraft zu verschaffen und die Position der Gewerkschaften immer mehr zurückzudrängen.

Schließlich ist ein Konsultationsprozess dann schwierig, wenn es in der wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft liegende Zwänge gibt, die regelmäßig eine Seite begünstigen. Befinden sich etwa alle wesentlichen Unternehmen in der Hand von Privateigentümern und verfolgen diese eine Politik der Art, dass sie sich ausschließlich durch niedrige Lohnkosten einen Wettbewerbsvorteil auf dem Weltmarkt verschaffen können, und halten die staatlichen Instanzen ein solches Vorgehen für richtig oder für unvermeidbar, so hat die Arbeitnehmerseite von vorneherein keine faire Chance, in gewissem Umfang auch eigene Interessen zur Geltung bringen zu können. Verfolgen stattdessen Unternehmen und Staat eine Politik, die jedenfalls auch in der Qualifizierung der Arbeitskräfte und in der Schaffung von Binnennachfrage durch höhere Löhne einen Beitrag zur Entwicklung der Wirtschaft sieht, stellt sich die Situation völlig anders dar: Hier hätte jede Seite eine realistische Chance, den Umfang der zusätzlichen Qualifizierung und der Lohnerhöhungen mitzubestimmen. Ein Beispiel für diese Art von Arbeitspolitik stellt die Sozialpartnerschaft in der Republik Slowenien dar (vgl. Däubler AuR 2003,129 ff.). Hat eine solche Politik einen zumindest relativen Erfolg, wird es sich auch für wenig

kooperative Organisationen nicht lohnen, sich durch unberechtigte Proteste zu profilieren oder einen Systemwechsel herbeiführen zu wollen. Auch spielt die nationale Tradition in diesem Rahmen eine große Rolle. Ist sie durch Konsens und das Bemühen um mehr Wohlstand für alle charakterisiert, werden Polemiken Außenseiterpositionen bleiben.

V. Zusammenfassung

Ein wirksames, alle betroffenen Interessen aufgreifendes Konsultationsverfahren erhöht die Qualität der Rechtsetzung und schafft Bereitschaft, sich mit den Normen inhaltlich zu identifizieren und diese in der Praxis umzusetzen. Beides stellt nicht nur einen Beitrag zu sozialer Befriedung, sondern auch zur Entwicklung der Produktivität der Wirtschaft dar.

C. Würdigung des Verordnungsentwurfs im Einzelnen

Die Verordnung gliedert sich in drei Kapitel mit insgesamt 13 Paragraphen. Die einzelnen Bestimmungen sollen im Hinblick auf die dargestellten Kriterien für eine erfolgreiche Konsultation diskutiert werden. Im Einzelfall werden sich überdies zusätzliche Fragen stellen, die mit der Grundkonzeption als solcher nicht unmittelbar verknüpft sind.

Zunächst wird der Wortlaut der einzelnen Bestimmung in deutscher Übersetzung wiedergegeben und anschließend kommentiert.

§ 1: Gegenstand und Anwendungsbereich

(1) Die vorliegende Verordnung regelt die Konsultation staatlicher Institutionen bei Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung zur Koordinierung der Realisierung von Arbeitspolitik, -recht sowie Klärung von Fragen bezüglich Arbeitsbeziehungen.

(2) Diese Verordnung findet auch Anwendung bei der tripartiden Konsultation auf zentraler Ebene zu Fragen bezüglich des Beitritts zu ILO-Konventionen, deren Realisierung und Berichterstattung darüber.

§ 1 benennt in allgemeiner Form die Gegenstände der Konsultation. Dabei geht es ersichtlich nicht nur um Arbeitsrecht, also die rechtliche Regelung von Arbeitsbeziehungen. Vielmehr können letztere insgesamt ebenso wie die „Arbeitspolitik“ im Konsultationsverfahren behandelt werden. Der Terminus „Arbeitspolitik“ meint im Deutschen die

Entscheidung darüber, wie die Arbeitskräfte qualifiziert und eingesetzt werden. Nicht erfasst ist dadurch die sog. Arbeitsmarktpolitik, die die Entstehung von Arbeitslosigkeit verhindern und existierende Arbeitslosigkeit bekämpfen will. Vermutlich ist dieser Bereich Gegenstand einer anderen Regelung.

Die Verordnung betrifft ersichtlich alle Formen von selbstständiger und unselbstständiger Arbeit. Dies ist zweckmäßig, weil durch einen weiten Gegenstandsbereich Abgrenzungsprobleme vermieden werden können und zwischen den verschiedenen Formen von Arbeit häufig ein innerer Zusammenhang besteht.

Eine Sonderstellung nehmen ILO-Konventionen ein. Ihre gesonderte Erwähnung in § 1 Abs. 2 hebt zu Recht ihre Bedeutung hervor. Auch ist bemerkenswert, dass sich die Konsultation nicht nur auf die Frage des Beitritts, sondern auch auf die Realisierung und die der ILO gegenüber geschuldete Berichterstattung bezieht. Vietnam wird deshalb nicht den Fehler mancher anderer Länder begehen, bestimmte Abkommen zu ratifizieren und sie anschließend nicht realisieren zu können. Auch ist es denkbar unwahrscheinlich, dass eine im Vorfeld und bei der Umsetzung konsultierte Organisation eine Beschwerde in Genf erheben wird.

§ 2: Grundsatz der tripartiden Konsultation

Die tripartide Konsultation erfolgt auf der Grundlage des Prinzips der Zusammenarbeit, Gleichberechtigung, Demokratie und Beachtung der Interessen der jeweiligen Parteien mit dem Ziel, gesunde Arbeitsbedingungen zu gestalten und dadurch zur dauerhaften Wirtschaftsentwicklung des Landes beizutragen.

Die Vorschrift bringt in der Terminologie des Verordnungsgebers das oben Gesagte sehr präzise zum Ausdruck. Insoweit verdient die Bestimmung volle Unterstützung. Wichtig ist insbesondere auch, dass die Interessen der jeweiligen Parteien zu beachten sind; es darf also keine Partei geben, deren Interesse ausdrücklich oder unausgesprochen in den zweiten Rang rückt.

§ 3: Die an der tripartiden Konsultation beteiligten Parteien

(1) Staatliche Institution ist die Behörde, die die federführende Rolle bei der Ausarbeitung von arbeitsrechtlichen Vorschriften hat und sie der zuständigen staatlichen Behörde zum Erlassen vorlegt bzw. im Rahmen ihrer Kompetenz selbst erlässt. Von ihr wird die staatliche Aufsicht im Bereich Arbeit wahrgenommen.

(2) Arbeitnehmervertretung ist

a. auf zentraler Ebene der Allgemeine Bund der Werktätigen (ABW) ;

b. auf Ebene von Provinzen bzw. der zentralen Regierung direkt unterstellten Städten (nachstehend Provinzebene genannt) der ABW der Provinz.

(3) Arbeitgebervertretung ist

a. auf zentraler Ebene je nach Bereich die Vietnamesische Kammer für Handel und Industrie (VCCI), die Vietnamesische Genossenschaftsunion (VCA) bzw. eine andere von der Regierung zu nominierende Organisation.

b. auf Provinzebene je nach Bereich eine legitim gegründete Organisation, die vom Vorsitzenden des Volkskomitees der Provinz nominiert wird.

§ 3 nennt die am Konsultationsprozess beteiligten Stellen, die in sehr übersichtlicher Weise skizziert werden.

Abs. 1 stellt in Bezug auf staatliche Instanzen darauf ab, wo die Kompetenz zum Erlass arbeitsrechtlicher Vorschriften liegt. Außerdem wird auf die Zuständigkeit zur Arbeitsaufsicht abgehoben, die vermutlich auch auf Provinzebene besteht. Fällt die Zuständigkeit zum Erlass bzw. zur Vorbereitung von Arbeitsrechtsnormen und zur Arbeitsaufsicht auseinander, wird vermutlich die Stelle zuständig sein, deren Kompetenzbereich durch die beabsichtigte Regelung am stärksten berührt ist.

Soweit es um „Arbeitspolitik“ und „Arbeitsbeziehungen“ im Sinne des § 1 Abs. 1 der Verordnung geht, ohne dass der Erlass von Rechtsnormen zur Debatte stehen würde, ist die zuständige Stelle nicht ausdrücklich erwähnt. Sinnvoll wäre es, für Fragen dieser Art gleichfalls die Instanz für zuständig zu erklären, die eine etwaige rechtliche Regelung konzipieren oder erlassen müsste.

In Abs. 2 sind die Gewerkschaften als ausschließliche Ansprechpartner auf Seiten der Arbeitnehmer genannt. Solange keine weiteren Organisationen existieren, ergeben sich hier keine Probleme.

Auf Arbeitgeberseite wird auf die Industrie- und Handelskammer bzw. die Genossenschaftsunion abgestellt, die je nach angesprochenem Bereich einzubeziehen sind. Geht es um Fragen, die sowohl Betriebe als auch Genossenschaften betreffen, wären

beide Organisationen einzubeziehen. Der Schlusssatz ist insoweit in der deutschen Fassung nicht eindeutig, als auch andere von der Regierung benannte Organisationen herangezogen werden können, ohne dass deutlich wird, ob diese neben die beiden Organisationen treten oder diese auch ersetzen können. Was die Provinzebene betrifft, so hat der Vorsitzende des Volkskomitees der Provinz ein Auswahlrecht, muss sich jedoch auf eine „legitim gegründete“ Organisation beschränken. Darin liegt eine gewisse Unsicherheit. Auch muss man berücksichtigen, dass die Wahrung von Interessen nur dann wirksam ist, wenn die fragliche Organisation nicht mit der Gefahr konfrontiert wird, in Zukunft aus dem Verfahren ausgeschlossen zu werden. Letzteres kommt lediglich in den oben skizzierten Missbrauchsfällen in Betracht. Vermutlich ist die Regelung in dem Sinne zu verstehen, dass nur eine Organisation benannt werden kann, die die Gewähr dafür bietet, dass es nicht zu den oben skizzierten Missbräuchen kommt. Sollte sich dies im Einzelfall (etwa wegen Wechsels der entscheidenden Personen) als unzutreffend erweisen, wäre vermutlich eine Ersetzung durch eine andere Organisation möglich. Ob man dies ausdrücklich ansprechen will, ist eine Frage der politischen Opportunität, die der Verfasser nicht beurteilen kann.

§ 4: Pflichten der Parteien

(1) Die staatliche Institution spielt die federführende Rolle bei der Koordinierung der Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung bei der Ausarbeitung und Realisierung von Arbeitspolitik, -recht und Klärung von Fragen bezüglich Arbeitsbeziehungen.

(2) Der ABW bzw. Provinz-ABW als Arbeitnehmervertretung ist verantwortlich für die Einholung von Meinungen der Arbeitnehmer zu Fragen von Arbeitspolitik, -recht sowie Fragen bezüglich Arbeitsbeziehungen. Er ist verantwortlich für den Beitritt zu internationalen Arbeitskonventionen und deren Realisierung.

(3) Die Arbeitgebervertretung ist verantwortlich für die Einholung von Meinungen der Arbeitgeber zu Fragen von Arbeitspolitik, -recht sowie Fragen bezüglich Arbeitsbeziehungen. Die Meinungssammlung kann direkt bzw. über ihre Vertretung (VCCI, VCA bzw. eine legitime, vom Vorsitzenden des Volkskomitees der Provinz zu nominierende Organisation) erfolgen.

Eine Bestimmung aufzunehmen, die den Aufgabenbereich der einzelnen Akteure umschreibt, ist in hohem Maße sinnvoll.

Die in Abs. 1 definierte Rolle der staatlichen Organisation entspricht dem Üblichen. Da sie für den Erlass von Regeln letztlich die Verantwortung trägt, muss sie auch den Konsultationsprozess dirigieren.

Wichtig ist die in den Absätzen 2 und 3 festgelegte Aufgabe des ABW bzw. der Arbeitgebervertretungen, die Meinungen der einzelnen Arbeitnehmer bzw. der einzelnen Arbeitgeber einzuholen. Man könnte dies im Sinne des unter B Ausgeführten ein wenig stärker spezifizieren, indem man beispielsweise bestimmte Mitgliedergruppen ausdrücklich erwähnt, die auf alle Fälle befragt werden sollen. Auf Arbeitnehmerseite könnte man dazu die Frauen, unterschiedliche Qualifikationsniveaus (vom Hilfsarbeiter bis zum leitenden Techniker) sowie Dauerbeschäftigte und nicht ständig Beschäftigte zählen. Auf Arbeitgeberseite kämen Vertretungen der einzelnen Branchen

sowie volkseigene Betriebe und solche mit ausländischer Beteiligung hinzu.

Ob man eine solche Vorgabe macht, hängt letztlich vom Grad der Autonomie ab, die den Verbänden eingeräumt ist. Im Sinne einer wirksamen Einbringung von Interessen wäre eine solche Norm durchaus sinnvoll, da sie die Qualität des Verfahrens und der daraus folgenden Rechtsetzung verbessern würde. Auch könnte man einen Widerspruch zur internen Autonomie der Organisationen dadurch vermeiden, dass man lediglich eine Soll-Vorschrift aufnimmt, die im Grunde nur eine moralische, keine rechtlich erzwingbare Verpflichtung enthält.

Im Vorgriff auf künftige Verfahrensweisen könnte man gerade auch zu dieser Frage die Arbeitnehmer- und die Arbeitgebervertretungen konsultieren, um so das Ausmaß des prinzipiell Akzeptablen ermitteln zu können.

Aus deutscher Sicht ergeben sich ein wenig Schwierigkeiten beim Verständnis der Vorschrift des Abs. 2 Satz 2. Soll wirklich bestimmt werden, dass der ABW allein verantwortlich für den Beitritt zu internationalen Arbeitskonventionen und deren Realisierung ist? Grundsätzlich handelt es sich um eine staatliche Entscheidung, bei der die Sozialpartner ein wichtiges Wort mitreden können. Denkbar wäre, beispielsweise ein Vetorecht vorzusehen, also dem ABW das Recht zu geben, die Ratifizierung eines ILO-Übereinkommens oder einer UN-Konvention zu blockieren. Da diese typischerweise arbeitnehmerschützenden Charakter haben und bessere Bestimmungen des nationalen Rechts zulassen, wird allerdings eine solche Bestimmung kaum praktische Bedeutung erlangen. Umgekehrt der Arbeitgeberseite ein Vetorecht einzuräumen könnte dazu führen, dass kaum irgendwelche neuen ILO-Übereinkommen ratifiziert werden, da sie in vielen Fällen eine

Verbesserung des geltenden Arbeitsrechts im Sinne eines erweiterten Arbeitnehmerschutzes verlangen. Es bedarf daher der Aufklärung, ob Abs. 2 Satz 2 nicht lediglich bedeutet, dass im Rahmen der internen Befragung die internationalen Konventionen eine herausgehobene Rolle spielen sollen.

§ 5: Inhalt der tripartiden Konsultation

(1) Fragen, die in den Rechtsvorschriften festgelegt sind.

(2) Fragen, die von einer bzw. mehreren Parteien aufgefordert werden.

§ 5 macht deutlich, dass sich die Konsultation auf die in der Verordnung selbst (§ 1) benannten Gegenstände erstreckt, dass es aber auch möglich ist, in anderen Rechtsvorschriften weitere Fragen wie z. B. die Entwicklung des Arbeitsmarktes einzubeziehen. Dies erscheint sinnvoll, um bei einer Kompetenzerweiterung nicht eine vollständige Neuregelung treffen zu müssen, sondern schlicht auf die Regierungsverordnung verweisen zu können.

Abs. 2 enthält die schon oben unter B sehr positiv gewürdigte Bestimmung, dass eine oder mehrere Parteien bestimmte Fragen von sich aus aufwerfen und so einen Konsultationsprozess in Gang setzen kann. Solange ein Geist der Kooperation herrscht, genügt es, wenn eine solche allgemeine Festlegung erfolgt. Sind die Beziehungen stärker durch Konflikte geprägt, müsste man auch daran denken, das Initiativrecht jeder Seite dadurch abzusichern, dass eine Verpflichtung der staatlichen Stelle aufgenommen wird, den Konsultationsprozess auch effektiv durchzuführen und den Vorschlag nicht einfach freundlich als

„interessant“ zu bezeichnen und ihn anschließend in der Schublade verschwinden zu lassen.

§ 6: Formen der tripartiden Konsultation/Koordinierung

- 1. Einholung von schriftlichen Meinungen zu Entwürfen von Rechtsvorschriften.**
- 2. Veranstaltung von Konferenzen mit drei bzw. zwei Parteien gemäß des Koordinierungsmechanismus zwischen den Parteien, Organisation von Treffen zwecks direkten Dialogs mit Arbeitnehmern und Arbeitgebern.**
- 3. Durchführung von gemeinsamen Kontrollen auf Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen.**
- 4. Zusammenwirken bei der Lösung von Arbeitskonflikten, Streiks gemäß den arbeitsrechtlichen Bestimmungen.**
- 5. Sonstige geeignete Formen.**

Die Vorschrift enthält einen offenen Katalog von Formen, in denen das Konsultationsverfahren durchgeführt werden kann. Ziffer 1 betrifft das schriftliche Verfahren, das sich insbesondere bei (mehr oder weniger komplizierten) Rechtsvorschriften anbietet. Vielleicht wäre es sinnvoll, einen Halbsatz anzufügen, wonach die staatliche Stelle zu den geäußerten Meinungen ihrerseits eine Stellungnahme abzugeben hat („und ihre Beantwortung durch die staatliche Stelle“).

Nr. 2 enthält die mündliche Konsultation, die sich selbstredend an die Einholung einer schriftlichen Stellungnahme anschließen kann. In allen etwas komplizierteren

Fragen wird es sich empfehlen, auf der Grundlage schriftlicher Stellungnahmen einen mündlichen Meinungsaustausch zu organisieren. Dies kann auch in einem relativ engen Kreis ohne Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen. Ich gehe davon aus, dass das Wort „Konferenz“ in diesem Sinne zu verstehen ist.

Nr. 3 betrifft die Überwachung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen; diese Aufgabe gemeinsam mit den Verbänden zu erfüllen, erscheint eine sinnvolle Konzeption. Die organisatorische Durchführung ist aus der Sicht des Gutachters nicht zu beurteilen. In Deutschland besteht das Problem, dass die Zahl der für die Arbeitsinspektion zur Verfügung stehenden Personen in der Regel relativ beschränkt ist und die Verbände nicht das Personal hätten, um beispielsweise den Vertreter der staatlichen Instanzen bei seinen Besuchen in einzelnen Betrieben zu begleiten.

Die Regelung des Nr. 4 betrifft die bisher im Text nicht ausdrücklich angesprochene Vermittlungsfunktion bei der Lösung von Arbeitskonflikten, die insbesondere dann von Bedeutung ist, wenn gestreikt wurde. In § 11 der Regierungsverordnung ist dies dann im Einzelnen ausgeführt. Dabei sollte es an sich genügen, von der „Lösung von Arbeitskonflikten, insbesondere bei Streiks“ zu sprechen. Ein Schlichtungsbedarf kann nämlich insbesondere auch dann bestehen, wenn Streiks gerade nicht „gemäß den arbeitsrechtlichen Bestimmungen“ durchgeführt wurden. Dies ausdrücklich zu erwähnen, könnte allerdings als Ermunterung missverstanden werden, weshalb ich vorschlage, lediglich das Wort „Streik“ zu benutzen.

Die in Nr. 5 genannten weiteren Formen werden sich im Laufe der Entwicklung herausbilden. Denkbar wäre beispielsweise auch, bei der Erörterung bestimmter Fragen Konferenzen mit

ausländischen Instanzen und Experten durchzuführen. Dies ist eine Kostenfrage, könnte aber als eine mögliche Perspektive angesehen werden.

§ 7: Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften

(1) Institutionen/Organisationen, die mit der Ausarbeitung und dem Erlassen von arbeitsrechtlichen Bestimmungen beauftragt sind, haben die Bestimmungen des Gesetzes über den Erlass von Rechtsvorschriften strikt einzuhalten.

a. Für Rechtsvorschriften, bei deren Ausarbeitung die Gründung einer Redaktionskommission erforderlich ist, müssen in dieser Redaktionskommission außer den Vertretern von Institutionen kraft Gesetzes unbedingt auch Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern vertreten sein.

b. Wird keine Redaktionskommission gegründet, hat die mit der Ausarbeitung der Rechtsvorschrift beauftragte Institution (nachstehend: Redaktionsinstitution genannt) mit den Vertretern von Arbeitnehmern und Arbeitgebern eng zusammenzuarbeiten und schriftliche Meinungssammlung von ihnen einzuholen.

(2) Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung sind verantwortlich für die Einholung und Sammlung von Meinungen ihrer Mitglieder, um der Redaktionskommission bzw. -institution darüber zu berichten. Sie entscheiden selbst über die Formen der Meinungssammlung.

(3) Die Redaktionskommission/-Institution ist dafür verantwortlich, Meinungen der Parteien entgegenzunehmen, den Entwurf zu überarbeiten und der gemäß dem Gesetz über den Erlass von Rechtsvorschriften dafür zuständigen Behörde vorzulegen.

Im Falle von Meinungsverschiedenheiten zu den einzelnen Entwürfen hat die Redaktionsinstitution den Sachverhalt klar darzustellen; Institution/Organisation, die eine andere Meinung vertritt, hat das Recht, ihre Meinung vorzubehalten und der für den Erlass der Rechtsvorschrift zuständigen Behörde darüber zu berichten. Die endgültige Entscheidung wird von der für den Erlass der Rechtsvorschrift zuständigen Behörde getroffen.

§ 7 Abs. 1 konkretisiert das Konsultationsverfahren vor dem Erlass von Rechtsvorschriften. Die Aufnahme in die Redaktionskommission ist ein besonders wirksames Mittel, um einen echten Meinungs austausch zustande zu bringen. Wird keine Redaktionskommission gebildet, so wird man aus der in Abs. 1 Buchstabe b genannten „engen Zusammenarbeit“ den Schluss ziehen müssen, dass die staatliche Stelle nicht nur Meinungen entgegennimmt, sondern sich mit ihnen auch aktiv auseinandersetzt.

Die in Abs. 2 vorgesehenen Aktivitäten der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebervertretungen greifen inhaltlich die Regelungen des § 4 Abs. 2 und 3 des Entwurfs auf. Im vorliegenden Zusammenhang wird ausdrücklich die Autonomie der Verbände bestätigt, die selbst über die Formen entscheiden, wie Meinungen eingeholt werden. Ob man dies nicht durch einige „Merkposten“ (Frauen, nicht ständig Beschäftigte usw.) ergänzt, ist als Problem bereits angesprochen worden.

Beifallswert ist die Regelung von Abs. 3, wonach eine Organisation ihre abweichende Meinung der für den Erlass der Rechtsvorschrift zuständigen Behörde zur Kenntnis bringen kann. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass auch die Entscheidungsträger mit dem Votum konfrontiert werden.

§ 8: Die Koordinierung und Zusammenarbeit der Regierung/Regierungsbehörde mit den beteiligten Parteien

(1) Die Regierung/das Ministerium für Arbeit, Kriegsinvaliden und Soziales (MOLISA) ist federführend bei der Koordinierung einer engen Zusammenarbeit mit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung bei Diskussionen über Maßnahmen zur Umsetzung von Arbeitspolitik, -recht in den Unternehmen zwecks Gewährleistung gesunder Arbeitsbeziehungen.

(2) Der Premierminister trifft sich jährlich zusammen mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung zur gemeinsamen Diskussion über Fragen der Arbeitsbeziehungen.

(3) Das Ministerium für Arbeit, Kriegsinvaliden und Soziales ist die Anlaufbehörde, die ständig da ist, die Regierung bei der Realisierung der in Nr. 1 und 2 dieses Paragraphen festgelegten Bestimmungen zu unterstützen.

Anders als in § 7 geht es hier nicht um die Vorbereitung von Rechtsnormen, sondern um Umsetzungsmaßnahmen, die „gesunde Arbeitsbeziehungen“ sicherstellen sollen. Gemeint ist damit vermutlich, dass die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und

Arbeitgebern von gegenseitigem Respekt getragen und so ausgestaltet sind, dass keine vermeidbaren Störungen des Arbeitsprozesses eintreten.

Die Einschaltung des Premierministers ist sehr zu begrüßen, zumal es das Konsultationsverfahren als solches aufwertet. Allerdings könnte man sich die Frage stellen, ob insoweit nur über Probleme der Arbeitsbeziehungen diskutiert wird oder ob es nicht vorzuziehen wäre, die Gespräche auf alle in § 1 genannten Gegenstände zu erstrecken. Evt. würde es sich empfehlen, aus Abs. 2 und Abs. 3 einen selbstständigen Paragraphen zu machen.

§ 9: Die Koordinierung und Zusammenarbeit der Volkskomitees der Provinzen und der der zentralen Regierung direkt unterstellten Städte mit den beteiligten Parteien

(1) Die Volkskomitees der Provinzen und der der zentralen Regierung direkt unterstellten Städte arbeiten eng zusammen mit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung bei Diskussionen über Maßnahmen zur Umsetzung von Arbeitspolitik, -recht in der Provinz/Stadt zwecks Gewährleistung gesunder Arbeitsbeziehungen.

(2) Der Vorsitzende des Volkskomitees der Provinz bzw. der der zentralen Regierung direkt unterstellten Städte trifft sich jährlich zusammen mit Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung zur gemeinsamen Diskussion über Fragen der Arbeitsbeziehungen in der Provinz/Stadt.

(3) Das Amt für Arbeit, Kriegsinvaliden und Soziales der Provinz ist die Anlaufbehörde, die ständig da ist, den Vorsitzenden des Volkskomitees der Provinz/der zentralen

Regierung direkt unterstellten Stadt bei der Realisierung der in Nr. 1 und 2 dieses Paragraphen festgelegten Bestimmungen zu unterstützen.

Die Vorschrift ist § 8 nachgebildet und überträgt das für den Gesamtstaat vorgesehene Modell auf die Provinzen bzw. die den Provinzen gleichgestellten Städte. Auch hier wäre zu erwägen, nicht nur Maßnahmen der Umsetzung von Arbeitspolitik und Arbeitsrecht, sondern den Gesamtbereich der Konsultationen nach § 1 der Verordnung einzubeziehen.

§ 10: Koordinierung und Zusammenarbeit bei Kontrollen auf Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen

Das Ministerium für Arbeit, Kriegsinvaliden und Soziales koordiniert und arbeitet zusammen mit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung auf gleicher Ebene bei der Durchführung von Kontrollen auf Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen.

In § 10 ist wiederum die Funktion der Arbeitsaufsicht angesprochen. Inwieweit sie sich mit den anderen Themen des Konsultationsprozesses überschneidet, ist aus Sicht des Gutachters nicht zu beurteilen. Zu erwägen ist, ob im Rahmen des § 10 nicht auch eine entsprechende Form der Dezentralisierung wie im Rahmen der §§ 8 und 9 vorzusehen ist. Zu konkreten Vorschlägen sieht sich der Gutachter allerdings nicht in der Lage, da ihm die bisherige Praxis nicht ausreichend bekannt ist.

§ 11: Koordinierung und Zusammenarbeit bei der Lösung von Arbeitskonflikten und Streiks

(1) Bei Unternehmen, die auf der von der Regierung erlassenen Unternehmensliste stehen, in denen nicht gestreikt werden darf, hat das Ministerium für Arbeit, Kriegsinvaliden und Soziales mit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung zu koordinieren bei der Durchführung von regelmäßigen Anhörungen des Arbeitgebers, des Vorstandes der Betriebsgewerkschaft zwecks rechtzeitiger Klärung von legitimen Anforderungen der Belegschaft.

(2) Hat der Premierminister die einstweilige Verschiebung bzw. Einstellung des Streiks beschieden, so hat das Ministerium für Arbeit, Kriegsinvaliden und Soziales mit der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung zu koordinieren zur rechtzeitigen Klärung des Arbeitskonfliktes.

Auch Arbeitskonflikte und Streiks zum Gegenstand des Konsultationsverfahrens zu machen, erscheint eine höchst sinnvolle Entscheidung.

Von der deutschen Fassung her ist unklar, ob sich die beiden Absätze nur auf die Unternehmen beziehen, die auf der von der Regierung erlassenen Unternehmensliste stehen, oder ob der Premierminister das in Abs. 2 erwähnte Recht hat, auch in anderen Unternehmen einen Streik zu verschieben oder seine Beendigung anzuordnen.

Wie auch immer der Anwendungsbereich des § 11 beschaffen sein mag - es ist ein sehr berechtigtes Anliegen, dass dort, wo ein Streik nicht in Betracht kommt, besonders nachhaltig dafür Sorge getragen wird, dass legitimen Interessen der Belegschaft Rechnung zu tragen ist. Das Ministerium selbst (und nicht etwa eine dezentrale Behörde) muss sich in den fraglichen Unternehmen um einen Interessenausgleich bemühen. Dabei sind „regelmäßige“ Anhörungen der Arbeitgeber- wie der

Arbeitnehmerseite vorgesehen. Inwieweit verbindliche Entscheidungen - etwa durch einen auf das fragliche Unternehmen bezogenen Rechtsakt - möglich sind, lässt sich aus dem vorliegenden Text nicht entnehmen. Droht im konkreten Fall ein Streik, kann es geboten sein, nicht nur zu verhandeln, sondern auch den legitimen Interessen der Belegschaft durch verbindliche Festlegung Rechnung zu tragen. Gerade dann, wenn eine Arbeitsniederlegung möglich erscheint, reicht typischerweise das bloße Gespräch und der Austausch von Argumenten nicht mehr aus, um den divergierenden Interessen in ausreichendem Umfang Rechnung zu tragen. Soweit dies nicht vorgesehen ist, bleibt im Grunde nur eine informelle Lösung, durch die beispielsweise die Unternehmensleitung verpflichtet wird, die Löhne um einen bestimmten Prozentsatz anzuheben, der zwischen den Forderungen der Beschäftigten und dem Angebot der Arbeitgeberseite liegen wird.

§ 12: Die vorliegende Verordnung tritt in Kraft ab dem ...

§ 13: Minister, ministergleichrangige Leiter von Institutionen, Regierungsbehörden, Vorsitzende der Volkskomitees der Provinzen/der zentralen Regierung direkt unterstellten Städte sind zur Umsetzung dieser Verordnung verpflichtet.

Zu diesen Schlussbestimmungen erübrigen sich weitere Anmerkungen. Als geltendes Recht ist die Verordnung selbstredend von jedem Bürger zu beachten, doch sind bestimmte Instanzen zu besonderen Aktivitäten („Umsetzung“) verpflichtet. Dies hervorzuheben erscheint durchaus sinnvoll.

Zusammenfassung:

Der Verordnungsentwurf stellt eine gut durchdachte und zukunftsweisende Regelung dar. Verbesserungsvorschläge sind allenfalls bei einigen Details sinnvoll.