

„International Workshop Labour Dispute Resolution“ am 8. und 9. April 2011 in Nanjing

Rebecka Zinser¹

Am 8. und 9. April 2011 fand eine Fachtagung „International Labour Dispute Resolution“ an der Universität Nanjing² statt, zu der Wissenschaftler aus dem übrigen China, Deutschland, Korea, Taiwan und Hongkong ebenso wie chinesische Ministerial- und Gewerkschaftsvertreter anreisten.

Anlass war die Frage, ob die Reform des Arbeitsrechts im Jahr 2008 die gesetzlichen Möglichkeiten geschaffen hat, die infolge der schnellen wirtschaftlichen Entwicklung sich stets in Umbruch und Neudefinition befindlichen Arbeitsverhältnisse für die Zukunft zu regeln. Die rapide ansteigende Zahl an Arbeitsrechtsstreitigkeiten und die damit verbundene Überlastung der chinesischen Arbeitsgerichte ebenso wie die auch im Ausland bekannt gewordenen spontanen Ausstände chinesischer Fabrikarbeiter im sogenannten Pearl-River-Delta ziehen dies in Zweifel. Folglich war es Inhalt und Ziel der Tagung, anhand der Berichte aus verschiedenen Blickwinkeln und Ländern den *status quo* von Arbeitsrechtsstreitigkeiten zu beleuchten und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Im Hinblick auf China sollte insbesondere darüber diskutiert werden, ob ein ergänzender Gesetzesrahmen geschaffen werden muss, um die Interessenkonflikte zukünftig auch kollektiv lösen zu können. Dabei sollte auch erörtert werden, ob man weiterhin auf die seit langem eingesetzte Schiedsgerichtsbarkeit zurückgreifen möchte und welche Rolle der chinesischen Gewerkschaften in diesen Konflikten zukünftig spielen könnten.

Die einhalbtägige Konferenz war in drei Abschnitte geteilt. Jeder Abschnitt teilte sich weiterhin in jeweils drei Berichte zur chinesischen und zumindest zwei Berichte zur Situation in anderen Ländern. Tagungssprachen waren englisch und chinesisch, die jeweils simultan übersetzt wurden.

Der erste Tag galt der Beschreibung der gegenwärtigen Situation. Nach der Begrüßung der Teilnehmer durch den Direktor der Friedrich-Ebert-Stiftung in Shanghai, Herrn Dr. Traub-Merz, und den Vizedekan der juristischen Fakultät der Universität Nanjing, Herrn Prof. YANG Chunfu³, wurden am Vormittag Rechtslage und

¹ Stellvertretende deutsche Direktorin des Deutsch-Chinesischen Instituts für Rechtswissenschaft Nanjing.

² 南京大学.

³ 杨春福.

Rechtswirklichkeit von Individualarbeitsrechtsstreitigkeiten in China, Deutschland, Taiwan und Korea präsentiert.

Frau Prof. LIN Jia⁴ von der Renmin University Beijing⁵ stellte zunächst den Mechanismus der Abwicklung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten in China vor. Sie bestätigte die Grundannahme, dass die Individualarbeitsrechtsstreitigkeiten bei gleichzeitiger Abnahme der Kollektivstreitigkeiten seit 2008 rapide zugenommen hätten. Diese konzentrierten sich ihrerseits auf Fragen der sozialen Absicherung, Schadensersatz und Kündigung von Arbeitnehmern. Derzeit könnten die Parteien wählen, ob sie zunächst in Güteverhandlungen treten wollen, die Schiedsgerichtsbarkeit anrufen oder direkt vor das Arbeitsgericht gehen. Insgesamt sei der Anteil der im Vergleich endenden Konflikte sehr gering, das Urteil müsse zumeist das letzte Wort sprechen. Aus diesem Grund solle die Schiedsgerichtsbarkeit gestärkt werden. LIN Jia schlug vor, hierzu zunächst die Schiedsgerichtsangestellten besser zu qualifizieren und gleichzeitig eine spezielle Arbeitsgerichtsbarkeit zu etablieren.

Im folgenden Beitrag stellte LI Xiaohu⁶, Generaldirektor der Abteilung für Schlichtungs- und Schiedsgerichtsmanagement im Ministerium für Humankapital und Sozialabsicherung⁷, die bisherigen Erfolge der Regelungen zur Lösung von Arbeitsrechtskonflikten⁸ vor. Seiner Ansicht nach hat sich das Gesetz bewährt, um die zunehmende Anzahl der mit hoher Wahrscheinlichkeit auftauchenden und sich verkomplizierenden Arbeitsrechtskonflikte zu lösen.

Die Berichte aus chinesischer Sicht schlossen mit einem Bericht von Herrn Prof. LIU Cheng⁹ von der Shanghai Normal University¹⁰ über die Bedeutung der Mediation zur Lösung von Arbeitsrechtskonflikten. Derzeit müsse auf jeder Ebene der Konfliktlösung mit einer Mediation begonnen werden. Dadurch komme es zu erzwungener, wiederholter und sogar gestellter Mediation. Seiner Ansicht nach führe dies zu Ineffizienz in der Konfliktlösung. Er schlug vor, dass die Mediation zukünftig freiwillig, dann aber abschließend sein solle. In der Diskussion trat vor allem eine Dame aus dem Publikum hervor, die sich als Schlichterin vorstellte. Sie sah den Hauptgrund für die ansteigende Zahl an Arbeitsrechtsfällen in der mangel-

haften Arbeitsaufsicht. Ihr würden viele Fälle angetragen, die im Falle einer effektiven Durchsetzung der Arbeitsschutzgesetze nicht aufträten.

Den Blick ins Ausland startete Prof. Wolfgang Däubler, Universität Bremen, mit einer anschaulichen Beschreibung des Prozesses zur Lösung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten und der Wirkweise der Arbeitsgerichtsbarkeit in Deutschland. Er präsentierte dabei interessante Zahlen, unter anderem die absolute Anzahl von Arbeitsrechtsstreitigkeiten in Deutschland von jährlich 600.000 in den Jahren 2006 bis 2008, die in nur 7-8 Prozent der Fälle durch Urteil abgeschlossen würden. 40 Prozent seien Kündigungsschutzklagen. Anschließend gefragt, erklärte er die erstaunlich hohe Vergleichsbereitschaft damit, dass für beide Seiten der Schwebezustand, in dem der Arbeitnehmer keine Abfindung erhalte und der Arbeitgeber nicht wisse, ob der Arbeitsvertrag seine Gültigkeit behalten habe, wirtschaftlich ungünstig sei.

Prof. Cheng-Guan Hwang¹¹ von der National Chengchi University Taipei¹² berichtete einen starken Anstieg von Arbeitsrechtsstreitigkeiten in Taiwan in den Jahren 2000-2009 (278,6 Prozent). Dabei werde insbesondere um Rechte aus dem Arbeitsvertrag und Vertragsanpassungen gestritten. Das im Mai diesen Jahres in Kraft tretende neue Recht zur Lösung von Arbeitsrechtskonflikten sehe zwingende Mediation und das Anrufen des Schiedsgerichts vor der Lösung über die Arbeitsgerichte vor.

Die Länderberichte wurden abgeschlossen von Dr. Sung Hee LEE vom Korean Labour Institut, der vor allem für eine Professionalisierung der Konfliktlösungsinstitutionen in seinem Land und einen verstärkten Einsatz von Mediation eintrat, um der seit 2000 stetig steigenden Zahl von Arbeitsrechtsstreitigkeiten zu begegnen.

In der Diskussion machte Herr Dr. Traub-Merz deutlich, dass die von chinesischer Seite vorgetragene Feststellung, dass die Anzahl der Arbeitskonflikte in beängstigendem Maße im Vergleich mit den in Deutschland angestregten Verfahren ansteige, unzutreffend und damit ein ausweichendes Argument sei. In absoluten Zahlen lägen die beiden Länder nicht unweit auseinander, folglich ergebe die Relation eine weiterhin sehr geringe Anzahl an Arbeitsrechtsstreitigkeiten in China.

Im zweiten Abschnitt sollte die Rolle der Gewerkschaften innerhalb des Konfliktlösungsmechanismus diskutiert werden. Hierzu sprach zunächst HUANG Long¹³ als Vertreter der chinesi-

⁴ 林嘉.

⁵ 中国人民大学.

⁶ 李小虎.

⁷ 中国人力资源和社会保障部.

⁸ 劳动人事争议仲裁办案规则, Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] (2009), Nr. 18, S. 7 - 12.

⁹ 刘诚.

¹⁰ 上海师范大学.

¹¹ 黄程贯.

¹² 台湾国立政治大学.

¹³ 黄龙.

schen Gewerkschaften aus der Abteilung für Arbeitskampfschlichtungen¹⁴. Nach seinem Bericht nehmen die Vertreter der Gewerkschaften auf der Seite des Arbeitnehmer sowohl an Schlichtung, Mediation, Schiedsverfahren und Arbeitsprozessen teil. Sie sollen dabei eine aktive Rolle zur Vermeidung einer Eskalation einnehmen. Dementsprechend hätten die Gewerkschaften ein Frühwarnsystem zur Vermeidung von Arbeitskonflikten etabliert. Danach würden die Arbeitnehmer nunmehr an Managemententscheidungen beteiligt und bestimmten betriebliche Regelungen mit. Weiterhin sei ein effektives Informationssystem in Bezug auf möglicherweise entstehende Konflikte aufgebaut worden, welches den Gewerkschaften ermögliche, präventiv vorzugehen. Dieser Mechanismus sei bis zum Ende des Jahres 2010 in 12.000 Betrieben etabliert worden und habe 85.000 Arbeitsrechtsverfahren erfolgreich vorzeitig abgewendet. Als weitere Maßnahme hätten die Gewerkschaften 53.000 Organisationen zur Mediation von Arbeitsrechtskonflikten aufgebaut, um ihre stete Teilnahme und aktive Rolle in der Schlichtung von Arbeitsrechtskonflikten zu gewährleisten. Als zukünftige Aufgabe sah HUANG Long den weiteren Ausbau des Frühwarnsystems sowie die Etablierung eines korrespondierenden Reaktionsmechanismus an.

Prof. ZHOU Changzheng¹⁵ von der Universität Nanjing ging anschließend näher auf die Rolle der Organisationen zur Schlichtung von Arbeitsrechtskonflikten ein. Diese sollten entsprechend des Gesetzes zur Lösung von Arbeitsrechtskonflikten aus Vertretern der Arbeitsverwaltungsbehörde, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber zusammengesetzt sein. Nach dem alten Arbeitsrechtsgesetz seien sie weder ein Rechts-, noch ein Verwaltungsorgan, aber auch kein privates Schiedsgericht gewesen und hätten über keinen eigenen Haushalt und keine eigene Angestellten verfügt. Als solche seien sie bürokratischer Natur gewesen und hätten wenig aktiv an der Konfliktlösung teilgenommen. Dementsprechend sei ihre Rolle diskutiert und ihre Organisation mit dem Gesetz zur Lösung von Arbeitsrechtskonflikten reformiert worden. Nunmehr könne man sie als Dienstleister in arbeitsrechtlichen Schiedsverfahren unter der Aufsicht der Arbeitsverwaltungsbehörde ansehen. Sie seien unabhängig, öffentlich-rechtlich und wirkten als Quasi-Justizorgan. Damit könnten sie effektiv als vorprozessuale Schlichtungsorgane wirken, wenngleich eine vollständige Ablösung der Organisation von der Verwaltung wünschenswert sei.

Aus Deutschland berichtete Dr. Heiner Dribbusch vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung. Neben der Darstellung der durch Unabhängigkeit geprägten Rolle der Gewerkschaften in Deutschland betonte er insbesondere, dass diese als „Sword on the Wall“ wirkten. Letztlich komme es durch ihre notwendige Beteiligung an Lohn- und Gehaltsverhandlungen nur selten zum Arbeitsausstand, welcher dann häufig auch nur in Form kurzer Warnstreiks angedroht werde. Dementsprechend habe es in den Jahren 2004-2010 durchschnittlich lediglich 100-200 offizielle Streiks in Deutschland gegeben.

Eine gänzlich andere Rolle spielen die Gewerkschaften nach dem Bericht von Prof. LIN Chia-ho¹⁶ in Taiwan. Dies habe mehrere Gründe. Zum einen sei nur ein sehr geringer Teil der Arbeitnehmer (7 Prozent) Mitglied einer Gewerkschaft. Zum anderen konzentrierten sich ihre Aufgaben auf die Lösung von Individualkonflikten. Insgesamt sei ihre Rolle als Verhandlungsvertreter für die Arbeiterschaft als Kollektiv schwach ausgeprägt.

Die anschließende Diskussion war von Fragen der chinesischen Teilnehmer an Herrn Dribbusch nach der Durchführung von gezielten Streiks durch die Gewerkschaften geprägt.

Am zweiten Tag sollte ein Blick in die Zukunft geworfen und zukünftige Trends in der Lösung von Arbeitsrechtskonflikten beschrieben werden. Der Blick in die chinesische Zukunft sollte diesmal auch aus der Sicht dreier Referenten, die außerhalb des *Mainland* China forschen, erfolgen.

Zunächst sprach aber QIAO Jian¹⁷, Direktor der Abteilung für Arbeitsbeziehungen des Instituts für Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen¹⁸, sehr offen, über die derzeit immer häufiger und schärfer ausgetragenen klassenkampfähnlichen Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Seit 1997 habe sich deren Zahl verfünffacht. In der Regel seien Gehaltserhöhungen der Gegenstand. Teilweise werde aber auch gegen Entlassungen und Restrukturierungen gekämpft. Dabei komme es zu Arbeitsniederlegung, Sitzblockaden, Aussperrungen und Demonstrationen. Im Jahr 2010 habe es 4.000 solcher Konflikte gegeben, an denen sich 118.000 Arbeiter beteiligt hätten. Als ein Beispiel für die neue Dimension der Konfliktaustragung nannte QIAO Jian den Streik beim japanischen Autohersteller Honda in der Niederlassung in Nanhai. Hier hätten über 2.000 Teilnehmer über eine Woche hinweg unter dem Motto: „Lass' uns die Arbeit für

¹⁴ 中华全部总工会.

¹⁵ 周长征.

¹⁶ 林桂和.

¹⁷ 乔健.

¹⁸ 中国劳动关系学院.

solch mickrigen Lohn niederlegen“ demonstriert. Um diesen Trend zu stoppen schlug QIAO Jian eine Reform der Gewerkschaften vor. Diese sollten zu Institutionen zur Durchführung von Kollektivverhandlungen ausgebaut werden. Weiterhin sollte das schon am Vormittag beschriebene Frühwarnsystem zur Vermeidung der Eskalation von auftretenden Konflikten weiter ausgebaut werden. Daraufhin berichteten Anita Chan und Kaxton Siu von Australia's National University über das zunehmende Klassenbewusstsein der chinesischen Arbeitnehmer und stellten einen allgemeinen Trend sich entfernend vom Kämpfen für Arbeiterrechte hin zu von Interessen geleiteten Konflikten fest. Insgesamt traten die beiden dafür ein, dass die chinesische Regierung das Entstehen solcher Konflikte als unvermeidliche Tatsache wahrnehmen und ihr mit weniger Besorgnis begegnen solle.

Schließlich illustrierte Dr. Chris Chang von der City University Honkong kürzlich stattgefundenen Arbeitsrechtskonflikte anhand vieler Bilder und Zahlen.

Die abschließenden Präsentationen kamen von Dr. Kiu Suk Bai vom Korea Labour Institute und Prof. Rüdiger Krause vom Institut für Arbeitsrecht an der Georg-August Universität Göttingen. Kiu Suk Bai sprach über ein neues Gesetz, welches abweichend zur vorherigen Regelung mehr als eine Gewerkschaft in einem Betrieb zulässt. Im Ergebnis schwäche dies die Gewerkschaften, die nunmehr miteinander in Wettbewerb träten. Ein ähnliches Phänomen beschrieb Prof. Rüdiger Krause, der über die Aufgabe des Prinzips der Tarifeinheit durch das Bundesarbeitsgericht berichtete. Hiernach sei es nunmehr möglich, dass innerhalb eines Betriebes auf verschiedene Arbeiter verschiedene und innerhalb verschiedener Berufsgruppen verschiedene Tarifverträge Anwendung fänden. Dies führe zu zahlreichen Unsicherheiten in der Streiksituation wie z. B. der Frage, ob der Arbeitgeber auch denjenigen Arbeitnehmern, die vom Streik betroffen seien, aber nicht selber streikten, weiterhin Lohn bezahlen müsse. Er hoffe auf eine gesetzliche Lösung, sei aber wenig optimistisch, dass diese aufgrund der verfassungsrechtlichen Problematik - eines möglichen Konflikts mit der Vereinigungsfreiheit - bald gefunden werden könne.

Die abschließende Diskussion leitete Rolf Paasch von der Friedrich-Ebert-Stiftung mit der Frage an die chinesischen Teilnehmer ein, ob sie zuversichtlich seien, langfristig den Übergang von einer produktionsdominierten Industriegesellschaft, welche sich durch vorwiegend niedrig qualifizierte Arbeiten auszeichne, in eine Wissensgesellschaft, welche sich durch vorwiegend hoch qualifizierte Arbeiten auszeichne, ohne erheb-

liche gesellschaftliche Brüche vornehmen zu können. Konkret auf diese Frage antwortete Prof. SHAO Jiandong¹⁹ von der Universität Nanjing, der feststellte, dass sich China zu großen Teilen noch als ein Entwicklungsland sehe und deshalb weiterhin die Absicherung der Stabilität des Landes im Vordergrund stehe. Dies bedeute, dass der notwendige Übergangsprozess nur langsam durchgeführt werden könne, um nicht eine große Anzahl an gering qualifizierten Arbeitnehmern ohne Einkommensmöglichkeit zurückzulassen.

Abschließend und zusammenfassend resümierte Dr. Traub-Merz in seinen Schlussworten den Workshop: Es habe sich herausgestellt, dass die Zahl an arbeitsrechtlichen Konflikten in China ansteige und zunehmend in Form von Streiks ausgetragen werde. Es sei festzustellen, dass sich die Proteste inhaltlich vom Kampf um Rechte zum Ausdruck von Interessen verlagerten. Dabei sei eine Lücke zu Tage getreten, die eine unabhängig handelnde, kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmer auszufüllen geeignet sei.

¹⁹ 绍建东.