

JOHANNES SCHREGLE*

Aktuelle Probleme des indischen Arbeitsrechts**

Die im gegenwärtigen Augenblick, d.h. im Frühjahr 1983, in Indien stattfindende Diskussion um aktuelle Probleme des Arbeitsrechts wird in ihrer Bedeutung ermeßbar, wenn man sich zweier Tatsachen oder Ereignisse bewußt ist, die die Arbeitsrechtsszene im Augenblick bestimmen. Das erste Element ist ein scharfes Ansteigen der Arbeitskämpfe. Mit 48 Millionen durch Streiks verlorenen Arbeitsstunden war das Jahr 1982 das konfliktreichste Jahr des vergangenen Jahrzehnts. Das zweite Element ist die Nationale Arbeitskonferenz, die am 17. und 18. September 1982 in New Delhi stattfand und an der Vertreter der Regierung, der Arbeitgeberverbände und mehrerer Gewerkschaftsbünde teilnahmen. Daß andere Gewerkschaftsorganisationen die Konferenz boykottierten, schuf ein Dilemma, das angesichts der indischen Situation nicht verwundert, das aber auch die große Problematik der Arbeitsrechtsbemühungen illustriert.

Die Konferenz verabschiedete eine Reihe wichtiger Empfehlungen, die auf eine Änderung des Gesetzes über das kollektive Arbeitsrecht (Industrial Disputes Act) von 1947 abzielen. Dieses Gesetz ist bis heute eine der wichtigsten Rechtsquellen der indischen kollektiven Arbeitsbeziehungen geblieben. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen die Bestimmung der repräsentativsten Gewerkschaft für Kollektivverhandlungen, die Beilegung individueller und kollektiver Arbeitsstreitigkeiten sowie das Streikrecht.

Es ist der Zweck des vorliegenden Beitrags, den Leser mit den Schwerpunkten der augenblicklichen Arbeitsrechtsdiskussion in Indien vertraut zu machen. Dabei geht es dem Verfasser mehr um Vermittlung von Verständnis

* Hon.-Prof. an der Universität Salzburg, Generalsekretär der Internationalen Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der Sozialen Sicherheit, Direktor der Hauptabteilung für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsverwaltung im Internationalen Arbeitsamt, Genf.

** Dieser Beitrag beruht auf Gesprächen, die der Verfasser über mehr als 20 Jahre mit indischen Praktikern in Regierungs-, Gewerkschafts-, Arbeitgeber- und Universitätskreisen geführt hat, sowie auf zahlreichen Besuchen in Indien und der Teilnahme an asiatischen Arbeitsrechtstagungen. Die Informationen über die neueste Entwicklung sind Gesprächen und indischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberzeitschriften sowie Regierungsverlautbarungen entnommen. Da diese Unterlagen in Europa im wesentlichen nur im Internationalen Arbeitsamt in Genf verfügbar sind, enthält dieser Aufsatz keine Literaturangaben. Wer sich näher mit dem asiatischen Arbeitsrecht befassen möchte, der sei auf das Buch des Verfassers verwiesen: *Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia*, ILO, Genf, 1982.

als um die Darlegung von vielen Einzelheiten. Bei aller Anerkennung der Besonderheiten Indiens soll die Darlegung der in diesem Land gegenwärtig stattfindenden Arbeitsrechtsdiskussion auch in einem weiteren Sinne zum Nachdenken über die Rolle des Arbeitsrechts in der Dritten Welt überhaupt anregen. Zudem soll dieser Beitrag auch Dank sein an László Nagy, dem diese Festschrift gewidmet ist, für seine unermüdliche Unterstützung der Internationalen Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der Sozialen Sicherheit, in deren Verwaltungsrat Nagy seit vielen Jahren mit Hingabe sein Land Ungarn vertritt. Sein Urteil und seine Meinung haben in der Gesellschaft großes Gewicht.

Das Arbeitsrecht jedes Landes ist natürlich das Produkt seiner Geschichte und seiner besonderen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse und Besonderheiten. Deshalb wird im ersten Abschnitt dieses Beitrags ein kurzer Überblick über die charakteristischen Elemente Indiens und die frühere Arbeitsrechtsentwicklung dieses Landes gegeben. Im zweiten Abschnitt werden kurz die wichtigsten Arbeitsrechtsgeschehnisse der jüngsten Vergangenheit (seit Mitte der sechziger Jahre) bis in die Gegenwart geschildert. Dabei wird eine gedrängte Analyse der gegenwärtigen Arbeitsrechtsproblematik gegeben. Der Beitrag brücksichtigt den Entwicklungsstand Anfang Mai 1983. Da die augenblickliche Diskussion, wie angedeutet, vor allem Probleme des kollektiven Arbeitsrechts zum Gegenstand hat, werden wir uns auf diesen Bereich konzentrieren.

Die Grundlagen des indischen Arbeitsrechts: Besonderheiten und Vorgeschichte

Um die indische Arbeitsrechtsproblematik zu verstehen, muß man sich einige charakteristische Merkmale des Landes vor Augen halten. Ein Land mit über 700 Millionen Einwohnern hat, verglichen mit anderen Ländern Asiens (ausgenommen China), kontinentale Dimensionen. Die Inder bezeichnen ihr Land als Sub-Kontinent. Die Ausmaße und Komplexität der Arbeitsrechtsprobleme entsprechen der Größe des Landes. Jedoch ist hierbei nicht zu vergessen, daß — im Vergleich etwa mit hochindustrialisierten europäischen Ländern — die Anzahl der vom Arbeitsrecht erfaßten, weil in einem Arbeitsverhältnis stehenden Personen, proportional gesehen, klein ist und weniger als 5 Prozent der Bevölkerung beträgt. Indien ist vor allem ein agrarisches Land, die Mehrheit seiner Bewohner lebt in den mehr als 550 000 Dörfern in Arbeits- und Lebensumständen, die vom Arbeitsrecht nicht erfaßt werden.

Hierzu kommt als zweites Charakteristikum — entsprechend dem föderalistischen Aufbau des Landes — die Aufteilung legislativer Kompetenzen im Arbeitsrecht zwischen Union und Gliedstaaten. Nach der indischen Verfassung gehört das Arbeitsrecht zur konkurrierenden Gesetzgebung. In der Praxis gibt zwar, vor allem seit der Erlangung der Unabhängigkeit am 14. August 1947, der Unionsgesetzgeber die allgemeine Richtung der Arbeitsrechtsentwicklung an, aber manchmal haben Einzelstaaten den Weg der Neuerung gewiesen, wie etwa der im Jahre 1938 ergangene Industrial Disputes Act von Bombay, dessen Hauptprinzipien dann in den erwähnten Industrial Disputes Act von 1947 übernommen und damit für das gesamte Land bestimmend wurden.

Das dritte Merkmal des indischen Arbeitsrechts besteht darin, daß seine Grundlinien nicht auf indische sondern auf britische Konzeptionen zurückgehen. Das indische Arbeitsrecht hat einen kolonialen Ursprung. Nach ersten schon im vergangenen Jahrhundert erlassenen und dann zu Beginn des 20. Jahrhunderts ergänzten Vorschriften vor allem im Bereich des individuellen Arbeitsrechts und des Arbeitsschutzes, deren Aufzählung hier zu weit führen würde, erging 1926 das Gewerkschaftsgesetz (Trade Union Act), das die Richtung für ein sehr liberales kollektives Arbeitsrecht wies und das bis heute in Kraft geblieben ist. Nach diesem Gesetz, vom britischen Liberalismus inspiriert, kann jede Gruppe von mindestens sieben Arbeitnehmern eine Gewerkschaft gründen, die dann nach ihrer Registrierung gewisse rechtliche Immunitäten genießt.

In den Jahren nach 1926 sprossen dann tatsächlich Gewerkschaften wie Pilze aus der Erde, ihre Anzahl geht heute hoch in die Tausende. Die meisten dieser (meist auf Betriebs- und Unternehmensebene bestehenden) Basisgewerkschaften sind zwar in Gewerkschaften auf Industrieebene und Gewerkschaftsbünden zusammengeschlossen, jedoch besteht eine ganze Reihe derartiger Spitzenorganisationen, die ideologisch und politisch verschieden orientiert sind und die sich gegenseitig oft erbittert befeinden.

Jeder große indische Gewerkschaftsverband steht in enger Verbindung zu einer politischen Partei, ja ist oft sogar von den Weisungen einer politischen Partei abhängig. Der größte Gewerkschaftsbund Indian National Trade Union Congress (INTUC) gehört zur Kongreßpartei, die früher unter Nehru die Unabhängigkeit erreichte und im Augenblick durch Indira Gandhi die Regierung stellt. Der Gewerkschaftsbund All-Indian Trade Union Congress (AITUC) ist mit der Kommunistischen Partei verbunden, der Sozialistischen Partei steht der Gewerkschaftsbund Hind Mazdoor Sabha (HMS) nahe, der Centre of Indian Trade Unions (CITU) ist auch kommunistisch orientiert und die Gewerkschaftsorganisation Bhartiye Mazdoor Sangh (BMS) war der Janata-Regierung verbunden, die am Ende der siebziger Jahre (bis zur Rückkehr Indira Gandhi's als Regierungschefin im Januar 1980) an der Macht war. Mit der parteipolitischen Ausrichtung der indischen Gewerkschaftsspitzenorganisationen eng verbunden ist die große Rolle, die Politiker (sog. outsiders) in führenden Gewerkschaftspositionen spielen.

Diese starke Zersplitterung, Politisierung und Ideologisierung der indischen Gewerkschaftsbewegung, in Indien meist mit dem Begriff „trade union multiplicity“ bezeichnet, ist die Hauptproblemquelle des indischen Arbeitsrechts. So wurde die zu Anfang dieses Beitrags genannte Tagung der Nationalen Arbeitskonferenz im September 1982 von den in Opposition zur Regierung Indira Gandhi stehenden Gewerkschaften boykottiert.

Gegen diesen allgemeinen Hintergrund ist die indische Gesetzgebung und Praxis im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts zu sehen. Die wichtigste Grundlage des kollektiven Arbeitsrechts findet sich — neben dem schon erwähnten Gewerkschaftsgesetz von 1926, das, wie gesagt, heute noch in Kraft ist — in dem ebenfalls erwähnten Industrial Disputes Act, der 1947 kurz vor der Erklärung der Unabhängigkeit ergangen ist, und, wie bereits betont, im wesentlichen den seit 1938 im Industrial Disputes Act von Bombay verankerten Prinzipien folgt. Die in der Gesetzgebung von Bombay enthaltene Zwangsschlichtung von Arbeitsstreitigkeiten war schon während des Zweiten Weltkrieges im Defense of India Act für das ganze Land eingeführt worden, verknüpft mit Einschränkungen der Ausübung des Streikrechts.

Der Industrial Disputes Act will zwar das kollektivvertragliche Aushandeln der Löhne und Arbeitsbedingungen fördern, sieht aber bei Arbeitskonflikten (sowohl individueller als auch kollektiver Art) ein gesetzlich definiertes Verfahren vor, das mit einem Einigungsversuch (conciliation) beginnt und bei dessen Scheitern durch einen Schiedsspruch (award) eines Arbeitsgerichtes (industrial court oder labour tribunal) auch gegen den Willen der Parteien beendet werden kann. Dieses Zwangsschieds- oder Zwangsschlichtungsverfahren, in Indien „adjudication“ genannt, ist eines der bis heute sehr umstrittenen Wesensmerkmale des kollektiven indischen Arbeitsrechts. Dabei ist es von grundlegender Bedeutung, daß der Industrial Disputes Act — dem britischen Arbeitsrecht folgend — keine Unterscheidung trifft zwischen individuellen und kollektiven Arbeitskonflikten oder zwischen Rechts- und Regelungstreitigkeiten. Ob es nicht besser wäre, verschiedene Kategorien von Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Konflikten zu unterscheiden und für verschiedene Konfliktarten verschiedene Beilegungsverfahren vorzusehen, ist eines der meist diskutierten Hauptthemen.

Daneben gab es in Indien schon seit der Zeit des Zweiten Weltkriegs Bemühungen, die Belegschaften an betrieblichen Entscheidungen, jedenfalls im Personal- und Sozialbereich, zu beteiligen, wenn auch zunächst nur beratend. Als Instrument hierfür sind die Betriebsausschüsse (works committees) gedacht, die zuerst im Industrial Disputes Act von 1947 vorgesehen waren und in den Folgejahren intensiv diskutiert wurden. Besonders in der Mitte der fünfziger Jahre gab es viele Debatten über Arbeitnehmerbeteiligung an Betriebsentscheidungen (workers participation in management), besonders mit Hilfe paritätischer Ausschüsse (joint management councils), deren praktischer Erfolg aber die in diese Formen der Mitbestimmung gesetzten Erwartungen enttäuschte. Hauptgrund für die geringe praktische Bedeutung indischer Mitbestimmungsexperimente war und ist der Widerstand oder wenigstens die Indifferenz der meisten Gewerkschaften, die in der Schaffung gewählter Belegschaftsvertretungen durch Förderung seitens der Regierung eine Gefahr für ihre eigene Rolle sahen und sehen. Jedoch ist, wie noch zu zeigen sein wird, bis heute die Mitbestimmungsdiskussion in Indien nicht zur Ruhe gekommen.

Neben diesen mehr auf Betriebs- und Unternehmensebene konzentrierten Bemühungen um eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gab es seit dem Zweiten Weltkrieg regelmäßige Zusammentreffen zwischen den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften unter Beteiligung der Regierung, in einer Reihe von dreiseitigen Konferenzen auf Einzelstaats- und Unionsebene (deren jüngste, wie eingangs erwähnt, im September 1982 stattfand). Auf der Konferenz des Jahres 1958 vereinbarten die beiderseitigen Dachorganisationen ein Abkommen über die Aufrechterhaltung der Arbeitsdisziplin (Code of Discipline), dem aber in der Folgezeit die praktische Wirkung auf Betriebsebene versagt blieb. Der Hauptgrund für das Versagen aller dieser Bemühungen war die gewerkschaftliche Zersplitterung.

Die Arbeitsrechtsentwicklung seit 1969

Diese kurz skizzierten Verhältnisse entsprachen etwa dem Entwicklungsstand in der Mitte der sechziger Jahre. Im Jahre 1966, beinahe 20 Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit des Landes, setzte die Zentralregierung einen

Ausschuß ein (National Commission on Labour), der aus 14 Fachleuten, einschließlich von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, bestand und die Aufgabe hatte, den gesamten Bereich der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts zu analysieren und Vorschläge für Änderungen, einschließlich solcher legislativer Art, zu formulieren. Der Bericht der Kommission wurde 1969 veröffentlicht. Der umfangreiche Band (fast 700 Seiten umfassend) ist das wichtigste offizielle Dokument, das das indische Arbeitsrecht analysiert. Seine Erkenntnisse und Vorschläge haben bis heute ihre Aktualität bewahrt. Der Bericht ist Pflichtlektüre für alle am indischen Arbeitsrecht Interessierten.

Natürlich ist es unmöglich, die Empfehlungen der Kommission, die sich — auch in zusammengefaßter Form — über viele Seiten hin erstrecken und die auch das individuelle Arbeitsrecht, die Lohnpolitik und sogar die Sozialversicherung betreffen, hier in gedrängter Form wiederzugeben. Im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts setzt sich der Bericht eingehend mit dem Gewerkschaftspluralismus auseinander und spricht sich für eine Einheitsgewerkschaft aus. Allerdings unterstreicht er, daß eine Rationalisierung der Gewerkschaftsorganisation nicht von außen erzwungen werden kann, sondern freiwillig von innen heraus wachsen muß. Zur Förderung der Kollektivverhandlungen, die nach dem Wunsch der Kommission eine zentrale Institution des indischen kollektiven Arbeitsrechts sein sollen, sollen Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten gesetzlich zur Anerkennung einer Gewerkschaft verpflichtet werden, falls ihr wenigstens 30 Prozent der Belegschaft als Mitglieder angehören. Einer der Hauptstreitpunkte ist bis heute die Frage, ob der repräsentative Charakter einer Gewerkschaft durch eine Feststellung der Anzahl der zahlenden Mitglieder oder durch eine Abstimmung unter der Belegschaft bestimmt werden soll.

Ein zweiter grundlegender Punkt der Kommissions-Empfehlungen ist die vorgeschlagene Differenzierung zwischen Regelungsstreitigkeiten (genannt „interest disputes“ oder „industrial disputes“) und Rechtsstreitigkeiten aus Rechten und Pflichten, die in bestehenden Normen enthalten sind („disputes relating to rights and obligations, interpretation and implementation of awards and claims out of rights and obligations under the relevant provisions of law or agreements“). Die Zuständigkeit für die Beilegung der Regelungsstreitigkeiten soll — nach dem Vorschlag der Kommission — den Arbeitsgerichten entzogen und neu zu schaffenden dreigliedrigen Ausschüssen, sog. Industrial Relations Commissions, übertragen werden. Dabei wird scharf zwischen lebenswichtigen Betrieben und Wirtschaftszweigen (essential services) und anderen unterschieden. Für erstere wird ein Streik- und Aussperrungsverbot vorgeschlagen, verknüpft mit Zwangsschlichtung durch einen verbindlichen Schiedsspruch der zuständigen Industrial Relations Commission, bei letzteren kann die Kommission nur einen Einigungsversuch machen, bei dessen Fehlschlag Arbeitskampffreiheit besteht. Rechtsstreitigkeiten sollen, wie auch schon unter dem Industrial Disputes Act von 1947, durch Arbeitsgerichte (labour courts) entschieden werden.

Im Bereich der Mitbestimmung (dieses Wort ist hier in einem weiten Sinn gebraucht, der alle Formen der Belegschaftsbeteiligung an betrieblichen Entscheidungen umfaßt) nimmt der Kommissions-Bericht zu dem schon kurz erwähnten Spannungsverhältnis zwischen Betriebsausschüssen („works committees“ oder „joint committees“) und Gewerkschaften Stellung und spricht sich für eine freiwillige und nicht etwa gesetzlich vorgeschriebene Lösung

der Frage aus in dem Sinne, daß solche Ausschüsse nur in solchen Betrieben eingerichtet werden sollen, in denen eine anerkannte Gewerkschaft besteht. Diese Gewerkschaft soll dann auch die Belegschaftsvertreter in diesen Ausschüssen benennen.

Die das Recht der Gewerkschaften, der Kollektivverhandlungen und der Arbeitsstreitigkeiten betreffenden Vorschläge der Kommission wurden in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zwar sehr diskutiert, ihre Realisierung scheiterte aber am Widerstand politisch einflußreicher Gewerkschaftskreise, die in jeglichem legislativen Versuch in diesem Bereich eine Einschränkung gewerkschaftlicher Aktionsfreiheit sahen. Als dann während der Jahre 1975—1977 die Regierung Indira Gandhi einen allgemeinen politischen Notstand (in Indien „emergency“ genannt) erklärte, mit drastischen Einschränkungen allgemeiner Freiheitsrechte, wurde auch die Gewerkschaftstätigkeit beschränkt, vor allem durch ein generelles Streikverbot.

Dafür — gewissermaßen als Ausgleichsgeste — trieb die Regierung den Mitbestimmungsgedanken voran. Äußerliches Zeichen hierfür war die Aufnahme des Grundsatzes der „workers' participation in management in industry“ unter die Prinzipien der Staatspolitik, die durch eine Verfassungsänderung in die Verfassung aufgenommen wurden. Bis 1977 wurden dann auch tatsächlich in über 2000 Betrieben Betriebsausschüsse gebildet.

Im Jahre 1977 verlor die Kongreßpartei Indira Gandhi's zum ersten Male seit der Unabhängigkeit des Landes die Regierungsmehrheit und die bisherige Opposition (Janata) übernahm die Regierung. Die Mitbestimmungsbemühungen wurden fortgeführt, ein sofort eingesetzter Ausschuß veröffentlichte bereits im November 1978 seine Vorschläge zu einer Stärkung der Betriebsausschüsse.

Auch in den anderen Bereichen des kollektiven Arbeitsrechts versuchte die Janata-Regierung eine Lösung der wohlbekannten und im Kommissions-Bericht von 1969 so klar definierten Probleme in Form eines umfassenden Gesetzentwurfs („Industrial Relations Bill“), der im August 1978 dem Parlament unterbreitet wurde und der auf eine sehr tiefgreifende Reform des gesamten kollektiven Arbeitsrechts abzielte. Nach diesem Entwurf sollte ein (kompliziertes) Verfahren für jedes Unternehmen die repräsentativste Gewerkschaft als einzigen Kollektivverhandlungspartner des Arbeitgebers feststellen. Weiterhin sah der Entwurf die Schaffung der schon im Kommissions-Bericht von 1969 vorgesehenen „Industrial Relations Commissions“ vor sowie Beschränkungen der politischen Gewerkschaftstätigkeit und des Streikrechts. Dieser Entwurf wurde im November 1978 in New Delhi auf einer großen Kundgebung, an der alle indischen Gewerkschaftsbünde teilnahmen, abgelehnt. Bemerkenswerterweise war dies das einzige Mal, daß sich alle indischen Gewerkschaftstendenzen in einer Frage einig waren.

Als nach den Wahlen im Januar 1980 die Kongreßpartei mit Indira Gandhi wieder die Regierung übernahm, wurde die Diskussion um das kollektive Arbeitsrecht fortgesetzt, diesmal allerdings unter anderem politischen Vorzeichen. Nach mehreren Streiks im öffentlichen Sektor, der in Indien eine sehr große Bedeutung hat, und zwar sowohl quantitativ als auch qualitativ (nicht nur öffentliche Dienstleistungsbetriebe wie Eisenbahnen, Post, Elektrizitätsversorgung u.a., sondern auch wichtige Industriezweige wie Stahl und Kohle stehen überwiegend in öffentlicher Hand), erließ die Regierung im Juli 1981 eine Präsidialverordnung, die Streiks in wichtigen Betrieben („essential services“, ein Begriff, der von der Regierung extensiv interpre-

tiert werden kann) untersagt und unter der Streikende strafrechtlich verfolgt werden können. Es ist sehr bezeichnend, daß diese Verordnung von fast allen Gewerkschaften mit Protest beantwortet wurde, mit Ausnahme des INTUC, d.h. des mit der die Regierung bildenden Kongreßpartei Indira Gandhi's verbundenen Gewerkschaftsbundes, der es sich einerseits nicht leisten konnte, eine von der von ihm mitgetragenen Regierung erlassene Maßnahme abzulehnen, der aber wegen dieser Haltung von den anderen Gewerkschaften um so heftiger kritisiert wurde.

Während der Jahre 1981 und 1982 setzte die Regierung, in enger Föhlungnahme mit Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, ihre Bemühungen um durchgreifende Änderungen des „Industrial Disputes Act“ von 1947 fort. Diese Beratungen führten dann zu der am Anfang dieses Beitrages erwähnten Nationalen Arbeitskonferenz im September 1982, die einer Reihe wichtigen Empfehlungen verabschiedete, und zwar einstimmig d.h. mit Zustimmung der Regierungs-, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter, allerdings ohne die Gewerkschaften, die politisch zu der Regierung Indira Gandhi in Opposition stehen. Im einzelnen sehen die wichtigsten Empfehlungen der Konferenz vor, daß nur die repräsentativste Gewerkschaft als Verhandlungspartner („collective bargaining agent“) des Arbeitgebers anzuerkennen ist, und zwar nicht durch Abstimmung, sondern durch Einbehaltung und Abführung der Gewerkschaftsbeiträge an die Gewerkschaft durch die Betriebe („check-off“). Streiks sind nur rechtmäßig, wenn sich vorher im Wege der Abstimmung mindestens 60 Prozent der Belegschaft für die Arbeitsniederlegung ausgesprochen haben. Die im Kommissions-Bericht von 1969 vorgeschlagenen „Industrial Relations Commissions“ sollen mit den dort empfohlenen Kompetenzen und Funktionen geschaffen werden, wobei im Falle des Scheiterns der Kollektivverhandlung einem freiwilligen Schiedsverfahren der Vorzug vor Regierungsmaßnahmen zu geben ist. Außerdem sollen sich Gewerkschaften und Arbeitgeber in ihrem Verhalten zueinander nach freiwillig zu schaffenden Verhaltensregeln („codes of conduct“) richten. Dafür sollen gesetzliche Rahmenbestimmungen geschaffen werden, die auch bestimmte Praktiken (unfair labour practices), die einer gedeihlichen Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Wege stehen, unter Strafe stellen.

Diese Empfehlungen werden im Augenblick zwischen Arbeitsministerium und Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen beraten mit dem Ziel, möglichst bald die entsprechenden gesetzlichen und anderen Änderungen im bestehenden System der kollektiven Arbeitsbedingungen herbeizuföhren. Kernstück der Beratungen ist ein Gesetzentwurf, der die kurz skizzierten Prinzipien konkretisiert und der gegenwärtig zwischen dem Arbeitsministerium und den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden diskutiert wird. Dies ist der Stand der Dinge bei Abschluß dieses Beitrags Anfang Mai 1983.

Schlußbemerkungen

Dieser sehr gedrängte Überblick zeigt einerseits die Kompliziertheit des kollektiven Arbeitsrechtssystems Indiens. Dies ist bei den kontinentalen Dimensionen des Landes keineswegs verwunderlich. Der Überblick zeigt andererseits aber auch, daß bei aller Komplizität die Hauptprobleme sich auf einige Grundschwierigkeiten reduzieren lassen, ein Umstand, der das Ver-

ständnis des gesamten Systems erleichtert. Keine dieser Hauptschwierigkeiten ist neu, alle bestehen seit vielen Jahren, verstärkt sogar, seitdem das Land 1947 die Unabhängigkeit erlangt hat. Für keine wurde bisher eine allgemein akzeptierte Lösung gefunden. Im wesentlichen lassen sich die Hauptprobleme um drei große Komplexe gruppieren: Das erste Hauptproblem ist die politische Rolle der Gewerkschaften, mit der Folge der Zersplitterung der gewerkschaftlichen Organisationen in rivalisierende Gruppen, was wiederum zu einer Erschwerung geordneter Kollektivverhandlungen führt. Der zweite Problemkreis ist die Rolle der Regierung im kollektiven Arbeitsrecht, zum Ausdruck kommend vor allem im Bereich der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten und im Bemühen der Regierung, Streiks nur insoweit zu dulden, als sie den lebenswichtigen wirtschaftlichen Prioritäten nicht im Wege stehen. Der dritte Komplex besteht in der Institutionalisierung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen im Bereich des Betriebs mit dem Ziel, Konflikte durch Zusammenarbeit zu ersetzen, vor allem mit dem Ziel einer Arbeitnehmermitbestimmung an betrieblichen Entscheidungen.

Im Augenblick scheinen die Zeichen für eine Änderung des kollektiven Arbeitsrechts Indiens günstig zu stehen. Aber die Probleme sind tief in der indischen Gesellschaft verwurzelt. Ob es gelingt, wenigstens ein paar Schritte in Richtung auf eine Lösung zu machen, wird die nächste Zukunft zeigen.