

Das Mediationsverfahren im japanischen Arbeitsrecht

Satoshi Nishitani

Einleitung

- I. Die Streitbeilegungssysteme und ihre Umsetzung
 1. Die Rolle der Arbeitsrechtsprechung und ihre Grenzen
 2. Die behördliche Regelung arbeitsrechtlicher Individualkonflikte
 3. Einrichtung und Umsetzung der arbeitsrechtlichen Schlichtung
- II. Bewertung des Anstiegs der Fallzahlen
 1. Gründe des Anstiegs
 2. Sind die Japaner streitlustiger geworden?
- III. Die Rolle der Mediation bei der Konfliktlösung
 1. Die Bedeutung der herausragenden Rolle der Mediation
 2. Die Rolle der Mediation und ihre Bewertung
- IV. Künftige Aufgaben

EINLEITUNG

Es ist allgemein bekannt, dass die Zahl arbeitsrechtlicher Streitfälle in Japan im Vergleich zu den europäischen Ländern verschwindend gering ist; dies wurde häufig mit den Besonderheiten in der Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber und mit der „Klageaversität“ der Japaner begründet. In der jüngeren Zeit nimmt zwar die Zahl arbeitsrechtlicher Klagen relativ stark zu, ist jedoch im Vergleich zu Europa immer noch gering.

Andererseits spielen in Japan bei der Beilegung von arbeitsrechtlichen Streitigkeiten außergerichtliche Verfahren eine große Rolle. In Japan ist es nicht üblich, Privatpersonen mit der Schlichtung derartiger Streitigkeiten zu beauftragen; stattdessen werden alle Streitigkeiten, seien sie nun Tarifstreitigkeiten oder Konflikte einzelner Arbeitnehmer mit dem Arbeitgeber, von einer öffentlichen Einrichtung bearbeitet. Im Zentrum der öffentlichen Konfliktlösung steht ein Vermittlungssystem des Arbeitsamts; im Jahr 2006 kam das System einer institutionalisierten arbeitsrechtlichen Schlichtung hinzu. Dabei handelt es sich vereinfacht ausgedrückt um ein System, das eine Verbindung zu dem gerichtlichen Verfahren herstellt. Damit bildet es gewissermaßen eine Vorstufe des Prozesses; es lässt sich aber auch als Mediationssystem verstehen, das anstelle einer Gerichtsverhandlung zur Anwendung kommt.

Im Rahmen dieses Beitrages sollen alle außergerichtlichen Konfliktlösungsverfahren, nämlich Vermittlung, Schlichtung und Schiedsverfahren zusammenfassend als Mediationsverfahren bezeichnet und ihre jeweiligen Besonderheiten und Problempunkte aufgezeigt werden. Ich bin mir nicht sicher, wie groß die Deckungsgleichheit zwischen dem von mir gebrauchten Begriff der Mediation und demjenigen in Deutschland ist, doch würde ich mich freuen, wenn mein Beitrag in dieser Hinsicht ein wenig Klarheit schaffen kann.

I. DIE STREITBEILEGUNGSSYSTEME UND IHRE UMSETZUNG

1. *Die Rolle der Arbeitsrechtsprechung und ihre Grenzen*

In Japan gibt es keine Arbeitsgerichte; alle arbeitsrechtlichen Verfahren finden in den ordentlichen Gerichten in Form von Zivilverfahren statt. Das System sieht demnach auch keine auf Arbeitsrecht spezialisierten Richter vor. Die Verfahren dauern in der Regel lang und sind kostenaufwendig. Diese Umstände tragen zu der äußerst geringen Zahl der arbeitsrechtlichen Verfahren bei: Im Jahr 1990 etwa lag die Zahl der neu eingereichten Klagen selbst unter Einbeziehung sowohl der Hauptsacheprozesse als auch einstweiliger Verfügungen bei lediglich 1.000 Fällen, in Westdeutschland dagegen bei jährlich 300.000 und im wiedervereinigten Deutschland bei jährlich 500.000 bis 600.000. Der Unterschied ist somit enorm. In der Folgezeit nahm vor dem Hintergrund der anhaltend schlechten Wirtschaftslage auch in Japan die Zahl der Klagen allmählich zu und ist in jüngster Zeit auf etwa 3.000 Fälle pro Jahr gestiegen (2009: 3.218 Fälle). Im Laufe der Zeit wurde dabei deutlich, dass die Rechtsprechung in Arbeitsstreitigkeiten die zunehmende Zahl der arbeitsbezogenen Konflikte immer schwerer bewältigen kann. Im Zuge der seit 1999 vorangetriebenen Reform der Justiz wurde nach neuen Regelungen zur Konfliktlösung gesucht; diese Suche lieferte zwei Ergebnisse: Das erste ist die Lösung von Individualkonflikten durch eine Behörde, das zweite ist die arbeitsrechtliche Schlichtung.

2. *Die behördliche Regelung arbeitsrechtlicher Individualkonflikte*

a) *Rechtsgrundlage und Überblick*

In Japan war es schon früher übliche Praxis, dass sich verschiedene Behörden des Staates oder der Gemeinden an der Vermittlung in Arbeitsstreitigkeiten beteiligten. So gehörte es beispielsweise in der Präfektur Tokyo zur üblichen Vorgehensweise, dass sich Bedienstete der Stadt, die als Ansprechpartner bei Kündigungen und dergleichen fungierten, im Gespräch mit dem Arbeitgeber um eine Lösung bemühten. Da diese Vorgehensweise jedoch keine rechtliche Grundlage besaß, zeigte sie mit Ausnahme von Tokyo, wo das Gemeinwesen eine relativ starke Position gegenüber der Wirtschaft vertritt, keine ausreichende Wirkungskraft.

Das im Jahr 2001 verabschiedete Gesetz zur Förderung einer beschleunigten Beilegung individueller arbeitsrechtlicher Streitigkeiten¹ sorgte erstmals dafür, dass sich die Behörden offiziell an der Lösung arbeitsrechtlicher Individualkonflikte beteiligen konnten. Das Gesetz wies dabei besonders den Präfekturarbeitsämtern (Regionalbehörden des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt) eine wichtige Rolle in der Konfliktlösung zu. Außerdem ermöglichte es das Gesetz auch den präfekturalen Arbeitskommissionen, die gemäß dem Gewerkschaftsgesetz² mit der Handhabung von kollektiven Konflikten betraut sind, Aufgaben bei der Vermittlung bestimmter Individualkonflikte zu übernehmen; diese Möglichkeit wurde bislang in 44 von 47 Präfekturen praktisch umgesetzt.

b) Bearbeitung von Individualkonflikten durch die Arbeitsämter

Das Gesetz zur Förderung einer beschleunigten Beilegung individueller arbeitsrechtlicher Streitigkeiten hat die Einrichtung arbeitsrechtlicher Beratungsstellen in den präfekturalen Arbeitsämtern vorgesehen; es besagt, dass das Arbeitsamt sich beratend und anleitend einschalten und eine Streitschlichtungskommission beauftragen kann. Aufgrund der zunehmend schlechten Wirtschaftslage hat die Zahl der an die Beratungsstellen der Arbeitsämter herangetragenen Individualkonflikte stark zugenommen: Im Jahr 2009 lag sie landesweit bei insgesamt 247.302 Fällen (Davon entfielen u.a. auf Kündigungen 24,5 %, auf verschlechterte Arbeitsbedingungen 13,5 %, auf Belästigung und Mobbing 12,7 %). Von diesen wurde in 7.778 Fällen um behördliche Anleitung gebeten, während in 7.821 Fällen ein Antrag auf Vermittlung gestellt wurde.

Die für Vermittlungen zuständige Streitschlichtungskommission ist aus Fachleuten zusammengesetzt und sieht keine Beteiligung von Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vor. Eine Vermittlung wird eingeleitet, wenn eine oder beide Konfliktparteien dies beantragen oder das Arbeitsamt die Einschaltung der Kommission für notwendig erachtet; sie wird von drei für den jeweiligen Fall ernannten Personen übernommen.

Kommt es im Zuge der Vermittlung zu einer Übereinkunft zwischen den Parteien, so gilt diese im Sinne eines Vergleichs als verbindlich. Die Zustimmung zu einer Vermittlung kann jedoch nicht erzwungen werden: Wenn also eine der Parteien (üblicherweise der Arbeitgeber) nicht auf den Vermittlungswunsch der anderen Partei (üblicherweise des Arbeitnehmers) eingeht, so muss der Vermittlungsversuch eingestellt werden. Von den 8.096 abgeschlossenen Fällen im Jahr 2009 wurden 58,1 % der Vermittlungen eingestellt, da eine der Parteien ihre Teilnahme verweigerte, während der Anteil der Fälle, in denen eine Übereinkunft erreicht werden konnte, nur bei 35,0 % lag. Andererseits ist

1 *Kobetsu rôdô kankei funsô no kaiketsu no sokushin ni kan suru hôritsu*, Gesetz Nr. 112/2001 in der Fassung des Gesetzes Nr. 26/2008 (*Anm. d. Red.*).

2 *Rôdô kumi'ai-hô*, Gesetz Nr. 174/1949 in der Fassung des Gesetzes Nr. 74/2011 (*Anm. d. Red.*).

der Zeitaufwand für die Konfliktlösung äußerst gering: 53,0 % der Fälle wurden innerhalb eines Monats abgeschlossen, 37,0 % innerhalb von ein bis zwei Monaten.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass dieses System zwar die Konfliktlösung durchaus beschleunigen kann, aber aufgrund der Tatsache, dass die Parteien nicht zu einer Beteiligung gezwungen werden können, starken Einschränkungen unterliegt.

c) Vermittlung durch die Arbeitskommission

Das System der Arbeitskommissionen, das auch auf dem oben genannten Gewerkschaftsgesetz von 1949 basiert, setzt sich aus dem Arbeitnehmer-Zentralausschuss und dem Arbeitnehmer-Präfekturausschuss zusammen. Anders als bei den Arbeitsämtern handelt es sich bei den präfekturalen Arbeitskommissionen um in den Präfekturen eingesetzte Verwaltungskommissionen, denen in den einzelnen Präfekturen ein bestimmter Entscheidungsspielraum eingeräumt wird. Ein wichtiges Merkmal der Arbeitskommissionen besteht darin, dass sie sich aus öffentlich bestellten Mitgliedern, Arbeitnehmervertretern (gewöhnlich von einer Gewerkschaft) und Arbeitgebervertretern zusammensetzen.

Die grundlegenden Aufgaben der Arbeitskommission bestanden zunächst darin, bei unberechtigten Handlungen wie z.B. einem Eingriff des Arbeitgebers in das Koalitionsrecht Hilfe zu leisten oder kollektiven Konflikte zu regeln (durch Vermittlung, Schlichtung und schiedsrichterliche Erledigung). Davon ausgehend hat sich das System weiterentwickelt. Da jedoch die Zahl der Fälle unfairer Arbeitgebermaßnahmen und Konfliktregelungen im Rückgang begriffen war, war immer öfter gefordert worden, auch individuelle Arbeitsstreitigkeiten in den Zuständigkeitsbereich der Kommissionen aufzunehmen; diese Möglichkeit ist im Jahr 2001 schließlich mit dem erwähnten Gesetz zur Förderung einer beschleunigten Beilegung individueller arbeitsrechtlicher Streitigkeiten geschaffen worden. Sie wurde bislang ebenfalls in 44 von 47 Präfekturen praktisch umgesetzt; die verbleibenden drei Präfektoren sind Tokyo, Hyôgo und Fukuoka.

An der Vermittlung beteiligen sich sowohl bei kollektiven als auch bei Individualkonflikten neben den öffentlich bestellten Mitgliedern Vertreter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite. Dies stellt einen bedeutenden Unterschied zur Vermittlung durch die Arbeitsämter dar. Der Vorteil dieses Systems liegt in der Möglichkeit, dass der Arbeitgebervertreter für den Fall, dass der betroffene Arbeitgeber eine Beteiligung an der Vermittlung oder seine Zustimmung zu einem Vermittlungsvorschlag verweigert, mit dem Arbeitgeber sprechen und eine Beteiligung bzw. Übereinkunft herbeiführen kann. Doch obwohl die Zahl der durch die Arbeitskommissionen bearbeiteten arbeitsrechtlichen Individualkonflikte einen leichten Anstieg verzeichnet, lag sie zuletzt noch bei bloßen 534 Fällen pro Jahr (2009), so dass diese Art der Konfliktlösung nur eine eingeschränkte Rolle spielt.

3. *Einrichtung und Umsetzung der arbeitsrechtlichen Schlichtung*

Die Unzulänglichkeiten der Rechtsprechung in Arbeitsstreitigkeiten sowie der Lösungsversuche durch Behörden sind allgemein bekannt, weshalb im Zuge der Diskussionen rund um die Justizreform verschiedene Vorschläge unterbreitet wurden, zu denen auch die Einrichtung einer Arbeitsgerichtsbarkeit nach deutschem Vorbild gehörte. Zu einer derart grundlegenden Änderung des Gerichtswesens ist es schließlich nicht gekommen, doch im Jahr 2004 wurde das Arbeitsschlichtungsgesetz³ verabschiedet, das im April 2006 in Kraft trat getreten ist.

Im Rahmen der mit diesem Gesetz ins Leben gerufenen institutionalisierten arbeitsrechtlichen Schlichtung bemühen sich Arbeitsgerichtskommissionen, die bei den Distriktgerichten eingerichtet wurden, um eine vereinfachte und beschleunigte Lösung von arbeitsrechtlichen Individualkonflikten. Die Arbeitsgerichtskommissionen setzen sich aus einem Arbeitsschlichtungsrichter, der ein Berufsrichter ist, und aus zwei Laien mit fachlicher Erfahrung als Schlichtern zusammen, die jeweils von der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite vorgeschlagen und vom Gericht ernannt werden. Bei der Abstimmung verfügen der Richter und die beiden Schlichter über die gleichen Rechte.

In der Regel finden bis zu drei Verhandlungen der Arbeitsgerichtskommission statt. In diesen bemüht sich der Ausschuss, eine Schlichtung zu erreichen. Kann keine Schlichtung erzielt werden, so wird ein Urteil gesprochen. Wird eine Schlichtung erreicht oder stimmen beide Parteien der Beurteilung zu, so erhält dieses Urteil die gleiche Wirksamkeit wie ein Vergleich; legt jedoch eine der Parteien innerhalb von zwei Wochen Einspruch gegen das Urteil ein, verliert dieses seine Wirksamkeit und der Antrag auf ein Arbeitsschlichtungsverfahren wird als Einreichung einer Klage betrachtet.

Die arbeitsgerichtliche Schlichtung, der in diesem System eine wichtige Rolle zukommt, wird als „Beurteilung, die notwendig ist, um unter Berücksichtigung des Rechtsverhältnisses zwischen den Parteien zu einer den Umständen der Streitsache angemessenen Lösung zu gelangen“ definiert (Art. 1 Arbeitsschlichtungsgesetz, siehe auch Art. 20 Abs. 2). Die arbeitsrechtliche Schlichtung ist somit zwischen dem Gerichtsverfahren, dessen Ziel die Klärung von Rechten und Pflichten ist, und der Mediation einzuordnen, die nach einer den Umständen entsprechenden Lösung strebt. Falls das Schlichtungsverfahren in ein Gerichtsverfahren übergeht, übernimmt häufig derselbe Richter das Verfahren; die Rechtmäßigkeit dieser Vorgehensweise wurde kürzlich vom Obersten Gerichtshof bestätigt.⁴

Seit seiner Einführung 2006 hat die arbeitsrechtliche Schlichtung immer breitere Anwendung gefunden: Im Jahr 2009 betrug die Zahl der neuen Fälle bereits 3.468 (das 2,3-fache gegenüber 2007). Dies ist mehr als die Fallzahl vor Gerichten. Von den im Jahr 2009 abgeschlossenen 3.226 Fällen konnten 2.200 (68,2 %) mit einer Schlichtung abgeschlossen werden, während für 601 Fälle (18,6 %) ein Schiedsurteil gesprochen

3 *Rôdô shinpan-hô*, Gesetz Nr. 45/2004 (*Anm. d. Red.*).

4 Urteil des OGH vom 25. Mai 2010.

wurde, von denen wiederum nur 386 Fälle (64,2 % der Schiedsurteilsfälle und ca. 12,0 % der insgesamt bearbeiteten Fälle) einen Einspruch nach sich zogen und in ein Gerichtsverfahren übergangen.

Das arbeitsrechtliche Schlichtungsverfahren soll Schlichtung und Gerichtsverfahren miteinander verbinden. Praktisch betrachtet ist es ein Schlichtungsverfahren mit der Möglichkeit zum Übergang in ein Gerichtsverfahren. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Arbeitsschlichtungsverfahrens beträgt 74,6 Tage, während ein arbeitsrechtliches Gerichtsverfahren etwa ein Jahr in Anspruch nimmt; damit wird deutlich, dass es sich um ein beschleunigtes Verfahren handelt.

II. BEWERTUNG DES ANSTIEGS DER FALLZAHLEN

1. *Gründe des Anstiegs*

Wie oben erläutert, nimmt die Zahl der von öffentlichen Einrichtungen bearbeiteten arbeitsrechtlichen Individualkonflikte rasant zu. Gleichzeitig nimmt auch die Zahl der Gerichtsverhandlungen und der Mediationsfälle bei den verschiedenen Institutionen zu. Wo aber liegt die Ursache für diese Zunahme? Meiner Ansicht nach existieren dafür drei verschiedene Gründe:

Der erste Grund ist, dass die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer schlechthin häufiger verletzt werden. Nach dem Platzen der Immobilienblase im Jahr 1990 und der anhaltend schlechten Wirtschaftslage im Anschluss daran haben viele japanische Unternehmen an den Grundpfeilern der japanischen Beschäftigungspraxis zu rütteln begonnen, nämlich der langfristigen Anstellung und der Anstellung auf Lebenszeit, und haben im Namen der Umstrukturierung Personaleinschnitte oder schlechtere Arbeitsbedingungen durchgesetzt. Die Übergangsmaßnahmen von fest angestellten Beschäftigten zu mehr Angestellten ohne Festanstellung haben zahlreiche Arbeitnehmer hervorgebracht, die zu schlechten Bedingungen in unsicheren Anstellungsverhältnissen tätig sind, ebenso wie eine große Zahl von Festangestellten, denen lange Arbeitszeiten aufgezwungen werden, die sie körperlich und seelisch auslaugen. Auch der Umgangston am Arbeitsplatz wird rauer, und Fälle von Mobbing bzw. Rechtsverletzungen nehmen zu. Unternehmen, die sich aufgrund der anhaltenden schlechten Wirtschaftslage in die Ecke gedrängt sehen, greifen zu Maßnahmen, die die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer verletzen; dies ist ganz deutlich ein Grund für den rapiden Anstieg individualarbeitsrechtlicher Konflikte. Darüber hinaus wurde die Autorität der unternehmensinternen Gewerkschaften in Bezug auf die Lösung von Problemen in letzter Zeit mehr und mehr untergraben, weshalb Arbeitnehmer, die ihre Rechte und Interessen verletzt sehen, gezwungen sind, sich für eine Konfliktlösung an öffentliche Institutionen zu wenden.

Zweitens ist auch das veränderte Bewusstsein der Arbeitnehmer zu berücksichtigen. Eine Verletzung von Rechten und Interessen als solche führt noch nicht zwingend zu

einem Konflikt, und erst der Wille des Arbeitnehmers, sich in irgendeiner Form dagegen zu wehren, lässt den Konflikt offen zutage treten:

Traditionell war das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Japan von einem langfristigen gegenseitigen Vertrauen geprägt, auf das großen Wert gelegt wurde. Beide Seiten betrachteten das Unternehmen als eine Art gesellschaftlichen Mikrokosmos, dem die einzelnen Arbeitnehmer angehörten. Das Arbeitsverhältnis in diesem Sinne war daher weniger ein vertragliches Verhältnis mit konkret festgelegten Rechten und Pflichten von Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sondern eher ein personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis nach Otto von Guericke, in dessen Kern die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers und die Treuepflicht des Arbeitnehmers standen. Der Arbeitgeber bemühte sich nach Kräften, den Arbeitnehmer nicht auszunutzen, während der Arbeitnehmer es als Tugend betrachtete, auch im Falle einer Verletzung seiner Rechte und Interessen keinen juristischen Streit vom Zaun zu brechen.

Die wirtschaftlichen Veränderungen seit 1990 läuteten auf Arbeitgeberseite das Ende der „guten alten Zeit“ im Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber ein. Seitdem wird verstärkt der vertragliche Aspekt dieses Verhältnisses betont; mit dem Arbeitsvertragsgesetz⁵ aus dem Jahr 2007, welches das Prinzip der Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber betont, hat diese Tendenz noch einmal zugenommen. Den Arbeitnehmern wird mehr und mehr bewusst, dass sie sich nicht länger auf die warmherzige „Fürsorge“ des Arbeitgebers für sie selbst und ihre Familie verlassen können, weshalb sie Verletzungen ihrer Rechte und Interessen immer häufiger zur Sprache bringen und eine konkrete Lösung fordern.

Drittens hat die Einrichtung eines öffentlichen Systems der arbeitsrechtlichen Konfliktlösung zu diesem Anstieg der Fallzahlen beigetragen. Die Gerichtsverhandlungen als solche sind zügiger geworden, außerdem wurden das Vermittlungssystem der Arbeitsämter, das eine einfache und rasche Konfliktbeilegung ermöglicht, sowie die arbeitsrechtliche Schlichtung eingeführt. Wenn ein Arbeitnehmer sich gegen eine Verletzung seiner Rechte und Interessen zur Wehr setzen möchte, hat er nun entsprechende Mittel zur Hand. Dieses Verhalten der Arbeitnehmer wird zudem durch regionale Gewerkschaften, Bürgergruppen und Rechtsanwälte unterstützt, die nun mit den öffentlichen Einrichtungen zusammenarbeiten und so das Rückgrat einer von der Gesellschaft getragenen Konfliktlösung bilden.

2. Sind die Japaner streitlustiger geworden?

Die Zahl der an die öffentlichen Einrichtungen herangetragenen Arbeitskonflikte hat also zugenommen, ist jedoch im Vergleich zu den USA und Europa immer noch äußerst gering. Die Gesamtzahl von Gerichtsverfahren und Anträgen auf Arbeitsschlichtungsverfahren liegt für 2009 bei nur 6.686. Dagegen ist die Zahl der von deutschen Arbeits-

⁵ *Rôdô keiyaku-hô*, Gesetz Nr. 128/2007 (Anm. d. Red.).

gerichten bearbeiteten Fälle zwar gegenüber früheren Zeiten leicht gesunken, lag aber im Jahr 2008 immerhin noch bei 500.000 Fällen.

Hinsichtlich der Gründe für die im Vergleich zu USA und Europa extrem geringe Zahl an Klagen in Japan stehen sich mindestens zwei Meinungen gegenüber; die eine sieht die Ursachen hauptsächlich im japanischen Rechtsbewusstsein, die andere in einem unzureichenden Verfahrenssystem. Meine persönliche Ansicht ist, dass die institutionelle Situation (insbesondere die Zugänglichkeit der Verfahren) zwar nicht ignoriert werden darf, dass aber die große Differenz zwischen Japan einerseits und den USA und Europa andererseits nicht nur durch Unterschiede im System erklärt werden kann. Das unterschiedliche Rechtsverständnis dürfte letztlich doch eine große Rolle spielen.

Natürlich unterliegt das Rechtsverständnis auch situationsbedingten Veränderungen, wie z. B. oben in Bezug auf die Arbeitnehmerschaft beschrieben, bei der eine Veränderung eindeutig feststellbar ist. Allerdings sind innerhalb so kurzer Zeit keine umwälzenden Veränderungen zu erwarten. Auch mit einer weiteren Erneuerung des Systems, die bislang zu einem Anstieg der Fallzahlen in Arbeitsstreitigkeiten beigetragen hat, ist vorläufig nicht mehr zu rechnen. Entsprechend dürfte zwar die Anzahl der Arbeitsstreitigkeiten in Zukunft in gewissem Umfang zunehmen, doch die große Lücke zu Europa und den USA wird wohl kaum geschlossen werden.

III. DIE ROLLE DER MEDIATION BEI DER KONFLIKTLÖSUNG

1. *Die Bedeutung der herausragenden Rolle der Mediation*

Hinsichtlich der Konfliktlösung durch öffentliche Einrichtungen ist vor allem der hohe Anteil an Mediationsvorgängen, z.B. durch Vermittlung und dergleichen, zu beachten. Wenn wir das Jahr 2009 betrachten, so sehen wir, dass den 3.218 neu vor Gericht gebrachten Fällen 8.355 Anträge auf Vermittlung bei Verwaltungseinrichtungen (Arbeitsämter und Arbeitskommissionen) sowie 3.468 Anträge auf ein Arbeitsschlichtungsverfahren gegenüberstehen. Wenn wir davon ausgehen, dass die arbeitsrechtliche Schlichtung einem Gerichtsverfahren nahe kommt, bedeutet dies, dass die Zahl der gerichtlichen und gerichtsnahen Verfahren und der Mediationen etwa auf gleicher Höhe liegt; wie jedoch bereits erwähnt enden 70 % aller Arbeitsschlichtungsverfahren in einer Schlichtung, während in nur 12 % der Fälle Einspruch gegen das Urteil erhoben wurde und ein Übergang zum Gerichtsverfahren stattgefunden hat. Die Betroffenen scheinen das Schlichtungsverfahren also eher als eine Form der Mediation denn als Gerichtsverfahren zu betrachten. Wenn wir auch die Anträge auf ein Arbeitsschlichtungsverfahren zur Mediation hinzurechnen, so beträgt also der Anteil der Mediationen an allen Konflikten 78,6 %.

Daran erkennen wir, dass in Japan auch bei Arbeitsstreitigkeiten, die Rechtsansprüche betreffen, Arbeitnehmer gegenüber einem Gerichtsverfahren, das Rechte und Pflichten klärt, tendenziell den Vorzug einer Mediation geben, bei der „durch gegenseitige

Zugeständnisse zwischen den Parteien und auf Grundlage der gesunden Vernunft eine den Umständen angemessene Lösung“ (Art. 1 Gesetz betreffend Schlichtungsverfahren in allgemeinen Zivilsachen) angestrebt wird. Die gleiche Tendenz lässt sich auch in Bezug auf Kollektivkonflikte beobachten, die vor die Arbeitskommissionen gebracht werden. Die Ablehnung der Beteiligung an gewerkschaftlich beantragten Gruppenverhandlungen durch den Arbeitgeber stellt eine unfaire Arbeitgebermaßnahme gemäß Art. 7 Nr. 2 Gewerkschaftsgesetz dar. Die Gewerkschaft kann sich dann mit dem Rechtsmittel einer sogenannten „Kollektivverhandlungs-Beteiligungsanordnung“ an die Arbeitskommission wenden. Trotzdem wünschen die meisten Gewerkschaften eine Lösung durch Vermittlung durch die Arbeitskommission.

Die Tendenz, dass sowohl Arbeitnehmer als auch Gewerkschaften Mediationsverfahren wie der Vermittlung den Vorzug gegenüber einem Gerichtsverfahren geben, sowie die nach wie vor geringe Zahl an Konfliktfällen, die vor öffentliche Einrichtungen gebracht werden, sagen etwas über die Situation des Rechtsverständnisses in Japan aus.

2. *Die Rolle der Mediation und ihre Bewertung*

a) *Die Lösung der einzelnen Konflikte*

Ein Arbeitskonflikt entsteht, wenn Rechte oder Interessen einer Partei (normalerweise des Arbeitnehmers) beschnitten werden, was natürlich kein wünschenswerter Zustand ist. Problematisch ist jedoch, dass die Arbeitnehmer im Falle einer Verletzung ihrer Rechte und Interessen dazu neigen, sich im Stillen zu beklagen, anstatt den Konflikt offen auszutragen. Eine wichtige Aufgabe des Arbeitsrechts ist die möglichst schnelle und angemessene Lösung von Konflikten bei der Verletzung arbeitsbezogener Rechte und Interessen. Wie ist das Lösungsverfahren der Mediation unter diesem Gesichtspunkt zu bewerten?

Als erstes müssen wir uns ins Gedächtnis rufen, dass die Vermittlung durch eine Behörde keine rechtlich bindende Wirkung besitzt. Vielmehr handelt es sich um ein System, das von der freiwilligen Beteiligung der anderen Partei (normalerweise des Arbeitgebers) am Verfahren ausgeht, welches für den Fall ihrer Weigerung gar nicht erst eingeleitet wird, ohne dass der sich weigernden Partei irgendein Nachteil entsteht. Ein Antrag auf Vermittlung durch den Arbeitnehmer sowohl beim Arbeitsamt als auch bei der Arbeitskommission endet im Fall einer Weigerung des Arbeitgebers häufig, ohne dass etwas geschieht. Anders ist es beim Arbeitsschlichtungsverfahren: Erscheint eine Partei nicht zur Verhandlung, kann ein für sie ungünstiges Urteil gesprochen werden; außerdem wird sie mit einer Geldstrafe von 50.000 Yen belegt (Art. 31 Arbeitsschlichtungsgesetz). Dies ist der Grund dafür, dass neben der Mediation durch die Behörden auch die arbeitsrechtliche Schlichtung notwendig ist.

Sowohl die behördliche Vermittlung als auch das Arbeitsschlichtungsverfahren erlauben eine wesentlich schnellere Konfliktlösung als ein ordentliches Gerichtsverfahren. Anders als bei Gerichtsverfahren, deren Hauptzweck die Klärung von Rechten und

Pflichten ist, ist beim Mediationsverfahren, bei dem es um eine auf gegenseitigen Zugeständnissen beruhende Übereinkunft der Parteien geht, eine so vorsichtige Vorgehensweise, wie sie für Gerichtsverfahren geboten ist, nicht zwingend notwendig.

Ein weiterer Vorteil der Mediation liegt darin, dass sie, sofern Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine Weiterführung des Beschäftigungsverhältnisses anstreben, das Verhältnis zwischen den Parteien im Anschluss an das Verfahren reibungsloser gestaltet als ein Gerichtsverfahren. In der Praxis führen Mediationsverfahren bei Streitigkeiten rund um Kündigungen allerdings häufig zur Zahlung von Abfindungen und zum Ausscheiden des Arbeitnehmers, und auch bei Streitigkeiten in Bezug auf nicht gezahlte Gehälter oder Verschlechterung der Arbeitsbedingungen verlässt der Arbeitnehmer nach dem Verfahren nicht selten das Unternehmen. Sobald Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihren Konflikt öffentlich austragen, ist die Wiederherstellung eines guten Verhältnisses zwischen den Parteien extrem schwierig; in diesem Punkt unterscheiden sich Gerichtsverfahren und Mediation kaum voneinander.

b) Bildung von Verhaltensnormen und Verrechtlichung des Beschäftigungsverhältnisses

Die Parteien eines Konflikts wünschen sich in der Regel dessen Lösung, weshalb sowohl Gerichtsverfahren als auch Mediation zunächst darauf hinarbeiten, eine nachhaltige Lösung für die individuellen Konflikte zu finden. Die Anhäufung von Präzedenzfällen zu bestimmten Konflikttypen spielt allerdings unweigerlich auch eine Rolle bei der Ausbildung gewisser Verhaltensnormen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Bei Gerichtsverfahren, also im Rahmen der Rechtsprechung, liegt dies auf der Hand, aber auch bei den Mediationsverfahren verhält es sich ähnlich. Die Mediation muss deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt bewertet werden.

So werden Streitigkeiten in Bezug auf Abfindungen oder ausstehende Überstundenzahlungen beispielsweise häufig nach der Faustregel „Hinzuzählen und durch zwei teilen“ beigelegt. Dies liegt daran, dass die Vermittler nicht sich so sehr darum bemühen, die ursprünglichen Rechte des Arbeitnehmers durchzusetzen, sondern möglichst schnell eine Einigung zwischen den Parteien erreichen wollen. Auch beim Arbeitsschlichtungsverfahren ist eine ähnliche Tendenz zu beobachten. Wenngleich beispielsweise eine Entlassung als „unwirksam“ beurteilt wird, kommt es oft zu Schlichtungen, die darauf hinauslaufen, dass der Arbeitnehmer aus dem Unternehmen ausscheidet und der Arbeitgeber ihm eine Abfindung in Höhe von sechs Monatsgehältern zahlt.

Selbstverständlich steht es den Betroffenen frei, eine solche Lösung zu akzeptieren oder abzulehnen. Im Falle des Arbeitsschlichtungsverfahrens räumt das System dem Arbeitnehmer die Möglichkeit ein, Einspruch einzulegen und ein Gerichtsverfahren einzuleiten. In Fällen, in denen dem Betroffenen das Rechte-Pflichten-Verhältnis klar ist (dass also z.B. die Möglichkeit besteht, die gesamte Abfindung einzufordern, oder dass im Fall der Unwirksamkeit der Kündigung die arbeitsvertragliche Position bestätigt werden kann) und die Ausübung der eigenen Rechte im Rahmen eines Prozesses einfach

ist, kann man davon ausgehen, dass eine Annahme der Vermittlungs- oder Schlichtungslösung durch den Betroffenen eine bewusst getroffene Entscheidung ist, gegen die nichts einzuwenden ist. Auch Gerichtsprozesse enden häufig mit einem Vergleich.

Die Realität in Japan ist jedoch die, dass ein ausreichendes arbeitsrechtliches Wissen kaum verbreitet ist, und dass die Arbeitnehmer zudem psychologische Hemmungen verspüren, Probleme auf dem Gerichtsweg zu lösen. Auch Kosten- und Zeitaufwand sind groß. Außerdem liegt für das Arbeitsrecht keine so ausführliche und systematische Erfassung der materiellen Normbildung anhand von Gesetzesrecht und ständiger Rechtsprechung wie in Deutschland vor, weshalb die Ergebnisse eines Prozesses je nach Fall nur schwer vorhersagbar sind (ob z.B. ein Missbrauch des Kündigungsrechts vorliegt, oder ob eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch Änderungen der Arbeitsordnung wirksam ist oder nicht usw.). Die Konfliktparteien, insbesondere der Arbeitnehmer, werden deshalb häufig dazu gezwungen, die Mediationslösung zu wählen, ohne sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile gerichtlicher und außergerichtlicher Lösungen.

Es steht deshalb zu befürchten, dass eine einseitige Ausweitung der Mediationslösungen sich stark auf die tatsächlichen Verhaltensnormen auswirkt, was zu einer Aushöhlung des bisherigen Rechte-Pflichten-Verhältnisses führen könnte. So kann es beispielsweise zur gängigen Praxis werden, dass der Arbeitgeber lediglich die Hälfte der festgelegten Abfindung zahlt, oder dass bei Zahlung eines bestimmten Betrags auch solche Kündigungen möglich werden, die eigentlich als Missbrauch des Kündigungsrechts zu betrachten wären.

Die durch die Justizreform verbesserte behördliche Lösung von Arbeitskonflikten und die arbeitsrechtliche Schlichtung sollten ursprünglich die Verrechtlichung der gesellschaftlichen Beziehungen vorantreiben; aufgrund ihrer besonderen Natur ist jedoch zu befürchten, dass diese Lösungssysteme der angestrebten Verrechtlichung im Gegenteil sogar zuwiderlaufen.

IV. KÜNFTIGE AUFGABEN

Die Mediation als Konfliktlösungsverfahren birgt, wie oben erläutert, bestimmte Gefahren in sich, bietet jedoch auch Vorteile, da sie die Lösung von Streitigkeiten vereinfacht und beschleunigt. Eine Aufgabe für die Zukunft besteht deshalb darin, Gerichtsverfahren und Mediation angemessen zu positionieren und eine gesunde Verrechtlichung der Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber anzustreben. Die konkrete Aufgabenstellung ist daher wie folgt:

Erstens muss erkannt werden, dass die Rolle der Gerichtsverfahren mit ihrer Klärung der Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber nach wie vor wichtig ist und dass das arbeitsgerichtliche Verfahren entsprechend reformiert werden muss. Insbesondere sollten Geschwindigkeit und Präzision arbeitsgerichtlicher

Verfahren gesteigert werden, indem beispielsweise mehr Richter eingestellt und Fachrichter für arbeitsrechtliche Fragestellungen ausgebildet werden.

Zweitens besteht eine dringende Aufgabe in der weiteren Ausdifferenzierung des materiellen Rechts, um klare Verhaltensnormen auszubilden. So würdigt das Arbeitsvertragsgesetz von 2007 beispielsweise die ständige Rechtsprechung nur unzureichend und enthält entsprechend noch viele Mängel. Hier ist rasche Änderung geboten.

Drittens ist dafür zu sorgen, dass die Mediationslösungen der Behörden und der Arbeitsschlichtungsverfahren das Rechte-Pflichten-Verhältnis zwischen den Parteien stärker berücksichtigen; hierzu müssen die zuständigen Personen besser qualifiziert werden oder ein größeres Engagement an den Tag legen. Natürlich ist es unvermeidlich, dass eine auf Mediation beruhende Lösung den Charakter eines an die Umstände angepassten Kompromisses trägt, doch sollten die Zuständigen zumindest über ausreichende Kenntnisse des Rechte-Pflichten-Verhältnisses verfügen und diese Informationen in ihrer Arbeit bei Bedarf auch den Parteien vermitteln. Im Mediationsverfahren spielt der Gedanke des „informed consent“ eine wichtige Rolle.

Nicht zuletzt ist zu überlegen, wie Ordnung in das unübersichtliche System der Mediation in der heutigen Zeit gebracht werden kann. Obwohl die Zweiteilung der öffentlichen Konfliktlösung in Gerichtsverfahren und Mediation durchaus eine logische Grundlage besitzt, sollte überprüft werden, ob die parallele Existenz der Vermittlung durch Arbeitsämter, der Vermittlung durch Arbeitskommissionen und der arbeitsrechtlichen Schlichtung wirklich sinnvoll ist.