

### Konfliktkommissionen in der DDR: historische Erfahrungen als Impulse für aktuelle Diskussionen?

Kohte, Wolfhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohte, W. (1995). Konfliktkommissionen in der DDR: historische Erfahrungen als Impulse für aktuelle Diskussionen? In H. Sahner, & S. Schwendtner (Hrsg.), *27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Gesellschaften im Umbruch: Sektionen und Arbeitsgruppen* (S. 342-346). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-141646>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

#### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

besondere auch jüngeren Wissenschaftler/inne/n die Möglichkeit, eigene rechtssoziologische Forschungen vorzustellen und im Kreise einer interessierten Sektionsöffentlichkeit zu diskutieren.

Ich wünsche der Veranstaltung einen guten Verlauf und danke meiner Vorstandskollegin Konstanze Plett für die Übernahme der Diskussionsleitung im zweiten Teil der Vorträge.

PD Dr. Doris Lucke, Universität Bonn, Seminar für Soziologie, Adenauerallee 98a, D-53113 Bonn

## **2. Konfliktkommissionen in der DDR - Historische Erfahrungen als Impulse für aktuelle Diskussionen?**

*Wolfhard Kohte*

In der ehemaligen DDR gehörten die in den Betrieben tätigen Konfliktkommissionen (KK) zu den gesellschaftlichen Gerichten, die als gleichwertiges Organ der Rechtspflege galten. Im Regelfall war den Betroffenen der Zugang zum Kreisgericht erst eröffnet, wenn das Verfahren vor der KK durchlaufen war.

Die KK war nicht nur für die Beilegung von arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, sondern in bestimmten Fällen auch bei strafrechtlich relevanten Delikten, Verletzung der Schulpflicht und einfachen zivilrechtlichen Streitigkeiten zuständig. Nach der amtlichen Justizstatistik prägte die Bearbeitung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten, die ca. 75 % aller Fälle ausmachten, die Tätigkeit der KK.

Das Gesetz vom 29.6.1990 über die Errichtung und das Verfahren der Schiedsstellen für Arbeitsrecht beendete die Arbeit der KK und ordnete an, daß Schiedsstellen für Arbeitsrecht zu bilden seien. Diese Schiedsstellen wurden nur in einem Teil der Betriebe errichtet; bereits 18 Monate später wurde das Gesetz ersatzlos aufgehoben. Obgleich zahlreiche Stimmen die Erfahrungen der KK bzw. Schiedsstellen zumindest überwiegend als positiv gewertet hatten, wurden beide Instrumente einer außergerichtlichen Konfliktlösung 1990/91 schnell aufgegeben.

Mit unserer Untersuchung, die auf Aktenanalysen und Interviews basiert, sind wir dem Widerspruch zwischen positiver Prognose und dem schnellen Ende der KK bzw. Schiedsstellen nachgegangen. Für den empirischen Teil der Arbeit haben wir insgesamt 225 Protokolle bzw. Beschlüsse von Konfliktkommissionen aus Bau, Urproduktion, Handel und Hochschule ausgewertet und parallel dazu qualitative Interviews mit ehemaligen KK- und Schiedsstellenvorsitzenden vor allem aus Chemie, Gesundheitswesen und Hochschule geführt.

### *1. Bildung und Arbeitsweise der Konfliktkommissionen*

Die Mitglieder der KK wurden von den Beschäftigten in geheimer Wahl bestimmt. Berichte über intensive Regulierungen oder gar Eingriffe in den Wahlvorgang sind selten, während die Zusammensetzung der Betriebsgewerkschaftsleitung (BGL) typischerweise der Regulierung durch die jeweilige Parteieinheit unterlag. Auch in der organisatorischen Stellung waren deutliche Unterschiede zwischen KK und BGL auszumachen. Im System der DDR kam der KK eine gewisse eigenständige Position zu, die eher selten einer intensiven Kontrolle unterzogen wurde. Während die BGL relativ strikt in das hierarchische Gefüge eingebunden war, hatte die KK in-

nerbetrieblich das letzte Wort. Mit dem Kreisgericht war eine externe und im Verhältnis zu anderen Institutionen weniger abhängige Instanz zuständig, die zudem eine gewisse Öffentlichkeit und Offenheit der Konfliktaustragung garantierte.

Ein besonders wichtiges Merkmal des Verfahrens war die vollständige Öffentlichkeit der Verhandlungen, Beratungen und Abstimmungen der Kommissionen. Es sollte nach § 3 KKO darauf hingewirkt werden, daß insbesondere das Arbeitskollektiv der Betroffenen an den Beratungen teilnimmt. Diese Öffentlichkeit erwies sich als besonders problematisch bei den ordnungs- und deliktsrechtlichen Verfahren. Hier zeigte sich eine deutliche "Prangerwirkung" (Pleyer 1983, S. 556). Diese Wirkung war von dem der KKO zugrundeliegenden Erziehungsmodell beabsichtigt. Aus der Praxis wurde uns berichtet, daß gerade bei kleineren Delikten den Betroffenen die Verhandlung im Betrieb peinlicher war als ein Verfahren vor dem Kreisgericht. Diese "Peinlichkeit" wurde verstärkt durch Aushänge bzw. Veröffentlichungen der Rügen im Betrieb. Unter dem Gesichtspunkt einer Entkriminalisierung war diese Verfahrensweise kontraproduktiv. Unter dem Gesichtspunkt einer autoritären Ordnungserziehung war sie folgerichtig.

## *2. Der Doppelcharakter der Konfliktkommissionen*

Wir sind von der Hypothese ausgegangen, daß den KK ein Doppelcharakter zukam, nämlich daß sie sowohl Interessenwahrnehmung durch Repräsentanten der Werktätigen als auch "Erziehung und Selbsterziehung der Werktätigen" (so die offizielle Definition 1961) bewirken sollten. Diese Hypothese hat sich aus unserer Sicht bestätigt.

Beispiele für die Interessenwahrnehmung durch die KK fanden sich vor allem in den Verfahren über arbeitsrechtliche Streitigkeiten, in denen einzelne Werktätige als Antragsteller fungierten. In solchen Verfahren ging es z.B. um Entgeltfragen, Eingruppierungen, Beurteilungen und Einsprüche gegen Disziplinarmaßnahmen. Hier verstanden sich nicht wenige Mitglieder der KK als Interessenvertreter der Beschäftigten.

Eine entgegengesetzte Funktion der Tätigkeit der KK fanden wir vor allem in den Verfahren, die durch Übergabeverfügungen der Polizei oder der Staatsanwaltschaft eingeleitet wurden. Hier ging es um kleinere Delikte, die nicht selten außerhalb des Betriebes und ohne betrieblichen Bezug begangen worden waren. Die KK trat hier als Sanktionsorgan auf. Sie verhängte aber nicht nur Buße oder Rügen, sondern verstand sich in der Regel auch als ein Organ, das im Rahmen eines Ordnungserziehungsmodells einen festen Platz einnahm. Auch wenn in einzelnen Fällen nur eine geringfügige Strafe ausgesprochen bzw. ganz von einem Strafausspruch abgesehen wurde, lag darin doch keine Distanz zum Ordnungsmodell, sondern nur eine spezifische Ausprägung des jeweiligen Erziehungsgedankens. Diese Rahmenbedingungen wurden auch von denjenigen Akteuren in der KK akzeptiert, die anderen Regelungen im Alltag der DDR mit großer Skepsis gegenüberstanden.

Zwischen diesen Polen rangieren aus unsere Sicht Disziplinarverfahren und Verfahren zur materiellen Verantwortlichkeit - also diejenigen arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, in denen typischerweise die Betriebsleitungen als Antragsteller fungierten. In diesen Verfahren ging es um private Erziehung und Strafmaßnahmen; auch wenn die KK einzelne Anträge der Betriebsleitung ablehnte oder zumindest "mildernde Umstände" zuerkannte bzw. der Betriebsleitung Empfehlun-

gen nach § 15 KKO zur Korrektur betrieblicher Mißstände gab, lag darin keine prinzipielle Distanz zum Sanktionsdenken.

Zu dieser Schnittmenge zwischen Interessenwahrnehmung und Ordnungserziehung gehört die Schlichtung von deliktischen Streitigkeiten zwischen den Werkträgern. Bemerkenswert waren vor allem Verfahren um angebliche oder reale Beleidigungen zwischen den Werkträgern. Es ging dabei einerseits um kollegiale Schlichtung, wonach solche Konflikte zwischen den Werkträgern für die Zukunft unterbunden werden sollten. Andererseits endeten diese Verfahren in der Regel mit einer förmlichen oder informellen Sanktion, die dem "Schuldigen" zur Lehre gereichen sollte und ihn meistens zu einer öffentlichen Entschuldigung verpflichtete.

### *3. Uniformität und Pluralität*

Ein für uns wichtiges Ergebnis der Untersuchung ist die Erkenntnis der Vielfalt der Verhaltensweisen der unterschiedlichen Kommissionen. Trotz einheitlicher Vorgaben waren diese nicht so einheitlich, wie gerade außenstehende westliche Beobachter denken mögen.

Ein wichtiges objektives Differenzierungsmerkmal waren die unterschiedlichen Produktionsbedingungen. In Betrieben mit Kfz-Einsatz dominierten Fälle der materiellen Verantwortlichkeit, während im Handel Mankoprobleme im Vordergrund standen. Im Hochschulbereich gab es insgesamt relativ wenige arbeitsrechtliche Streitigkeiten, so daß der in allen Betrieben vorhandene Sockel von Übergabeverfügungen der Polizei und Staatsanwaltschaft hier eine überdurchschnittliche Bedeutung erlangt hatte. Insoweit lassen sich Parallelen zu den Konflikten in den jeweiligen vergleichbaren Betriebstypen in der Bundesrepublik herstellen.

Als wichtiges subjektives Differenzierungsmerkmal stellte sich uns die Person des jeweiligen KK-Vorsitzenden dar. Dieser konnte aufgrund seiner verfahrensrechtlichen Stellung einen beachtlichen Einfluß auf die Arbeit der KK nehmen. Sowohl das Vorverständnis für den Einsatz der jeweiligen Sanktion als auch Konfliktbereitschaft und -fähigkeit der jeweiligen Vorsitzenden, Differenzen mit der Betriebsleitung auszutragen, unterschieden sich deutlich. Zwischen Fällen, in denen die KK als verlängerter Arm der Betriebsleitung erschien und solchen, in denen die KK auch in politisch sensiblen Fällen (Ausreiseanträge, politische Zensur) der Leitung widersprachen, spannte sich ein weiter Bogen.

### *4. Der Umbruch 1990 und die Konfliktkommission*

Von unserer These des Doppelcharakters der KK ausgehend ergibt sich eine eindeutige Erklärung, warum bereits im Winter 1989/90 in den meisten Betrieben die Tätigkeit der KK eingestellt wurde. Für die Ordnungserziehung durch die KK war mit der politischen Wende erfreulicherweise kein Raum mehr. Der Wunsch der Mehrheit bestand gerade darin, sich von einer solchen paternalistischen Ordnung freizumachen (auch wenn die Einzelnen sicher sehr unterschiedliche Vorstellungen über neue Freiheiten und neue Ordnungen hatten und haben). Der Raum der Interessenwahrnehmung wurde schnell wahrgenommen durch die neu gewählten Betriebsräte, die diese Aufgabe auch wesentlich besser und mit dafür geeigneten Instrumenten übernehmen konnten. Es war also für beide Funktionen der KK kein Raum mehr, so daß ihr Ende folgerichtig war.

## 5. Die Schiedsstellen

Auf den ersten Blick erschienen die Schiedsstellen als eine Fortsetzung der KK für die besondere Situation in der Umbruchszeit. Dennoch muß trotz beachtlicher personeller Identitäten die Schiedsstelle funktional als die Institutionalisierung eines neuartigen betrieblichen Schlichtungsverfahrens qualifiziert werden. Die Schiedsstellen waren außergerichtliche Schlichtungsinstrumente, die betriebsnahe Verhandlungen und Lösungen ermöglichten. Auffällig ist besonders die intensive Filterwirkung, die viele Abfindungs- und Eingruppierungsfälle plausibel schlichtete, während die Hinnahme rechtsfehlerhafter betriebsbedingter Kündigungen zu rechtspolitischer Kritik Anlaß gab. Die Betriebsnähe erwies sich bei der Konfliktlösungssuche dabei einerseits als Chance, andererseits aber auch als Risiko, da die Unabhängigkeit der Mitglieder nicht effektiv gesichert war.

Insgesamt ergab sich damit die Funktion der Schiedsstellen 1990 vor allem aus der desolaten Situation der Justiz. Die Kreisgerichte waren noch nicht erneuert, sachlich und ideell verunsichert sowie von der Quantität und Qualität der neuen Probleme überfordert. Demgegenüber gaben die Schiedsstellen die Möglichkeit einer dezentralen Berufung und Fortbildung neuer Akteure im Arbeitsrecht. Diese Aufgabe wurde mit der Installierung der neuen Arbeitsgerichte beendet.

## 6. Perspektiven

Eine Schaffung neuer Institutionen am Reißbrett, die sich nicht aus der Praxis entwickelt haben, erscheint perspektivisch wenig sinnvoll und erfolgsversprechend. Der Weg müßte vielmehr im Ausbau und der Funktionserweiterung bestehender Institutionen bestehen.

Perspektiven können daher nicht in der Fortschreibung der Schiedsstellen bestehen, da diese in einer spezifischen historischen Situation geschaffen worden sind, und sie können erst recht nicht in einer Fortsetzung der Konfliktkommissionen bestehen, da deren Erziehungs- und Ordnungsmodell sich prinzipiell überlebt hat und Interessenwahrnehmung heute dem Betriebsrat zugeordnet wird.

Ein Bedarf besteht somit allenfalls an außergerichtlicher Schlichtung. Die Arbeitsgerichte sind überdurchschnittlich belastet; zahlreichen Parteien stellt sich das Arbeitsrecht als rätselhaft und undurchdringlich dar. Besonders in Ostdeutschland entstehen durch den noch wenig erfahrenen Rechtsstab nachhaltig Zugangsbarrieren und Rechtsverwirklichungshindernisse. Rechtlich komplexe Verfahren, z. B. Bestandsschutzstreitigkeiten, eignen sich schlecht für die notwendigerweise stärker informelle Verfahrenskultur der Schlichtung. Dagegen sind bei anderen Streitgegenständen die Betriebsnähe und Informalität der Schlichtung von Vorteil. So sind z. B. Eingruppierungen besser in tariflichen oder betrieblichen Schlichtungsstellen nach §§ 76 Abs. 8 bzw. 88 BetrVG zu erörtern, in denen die Beteiligten die Arbeitsplätze kennen oder sich zumindest die betrieblichen Abläufe gut vorstellen können.

Als geeignetes Instrument sehen wir auch die Schlichtungsausschüsse nach § 111 ArbGG an, die für Konflikte von Auszubildenden errichtet worden sind. Es ist vorstellbar, deren Zuständigkeit über den Ausbildungsbereich hinaus zu erweitern; gerade im betriebsratslosem Handwerks- und Dienstleistungsbereich besteht ein nicht unerheblicher Bedarf an außergerichtlicher Schlichtung.

Ein weiterer Bereich sind der Gesundheitsschutz und die Gesundheitsförderung. Die vom EU-Recht angestrebte Aktivierung der einzelnen Beschäftigten findet bisher in Deutschland kaum statt. Möglich wäre, daß im Rahmen der Gesundheitsförderung nach § 20 SGB V die Krankenkassen Schlichtungs- und Beratungsgremien schaffen, in denen Arbeitgeber und Beschäftigte z. B. Fragen des Gefahrstoff- und Gesundheitsrechts thematisieren.

### **Literatur**

- Beck, Torsten/Rosendahl, Hans/ Schuster, Norbert (1992), Die Schiedsstellen für Arbeitsrecht in den fünf neuen Bundesländern - Nekrolog auf eine umstrittene Institution, in: Festschrift für Albert Gnade, S. 545 ff.
- Falke, Josef/Gessner, Volkmar (1982), Konfliktnähe als Maßstab für gerichtliche und außergerichtliche Streitbehandlung, in: Alternativen in der Ziviljustiz, S. 289 ff.
- Fischer, Bertram, Die Schiedsstellen für Arbeitsrecht in den neuen Bundesländern: Rechtliche und empirische Analyse eines Übergangsphänomens, ZERP-Diskussionspapier 2/92
- Niederländer, Loni (1990), Ehemalige Konfliktkommissionen der DDR als konfliktvorbeugende und konfliktregelnde Institutionen außerhalb der staatlichen Gerichte - eine Problemfeldstudie, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 11 (1990), Heft 2, S. 305 ff.
- Otte, Stefan/Kusior, Siegfried/Rösler, Heinz (1978), Die Konfliktkommission, Arbeitsmaterialien für die Tätigkeit der gesellschaftlichen Gerichte in den Betrieben
- Pleyer, Klemens (1983), Betriebsgerichte für Arbeitsstreitigkeiten? In: Festschrift für Ulrich Klug, S. 551 ff.
- Röhl, Klaus F. (1993), Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice), in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 14, S. 1 ff.
- Sieber, W. (1986), Die Aufgaben und Arbeitsweise der Konfliktkommissionen, in: Lehrbuch Arbeitsrecht der DDR, Autorenkollektiv unter der Leitung von Frithjof Kunz und Wera Thiel
- Thau, Jens-Thomas (1992), Die Schiedsstelle für Arbeitsrecht.
- Vogler, Theo (1976), Betriebsjustiz und Strafrechtspflege, in: Betriebsjustiz, Untersuchung über die soziale Kontrolle abweichenden Verhaltens in Industriebetrieben.

Prof. Dr. Wolfhard Kohte, Universität Halle-Wittenberg, Juristische Fakultät, D-06099 Halle/Saale