

## Betriebsjustiz; — etwas außerhalb der Legalität?

Verfassungsrechtliche Aspekte zur Tätigkeit von Betriebsgerichten

### *Betriebsgerichte und die Macht des Geheimen*

Vertrauensleuten und Betriebsräten des Stadt- und Landkreises Offenbach berichtete Ende Oktober 1964 der DGB-Kreisvorsitzende *Karl Wöll*, Mitglied des Hessischen Landtages, über die Betriebsjustiz eines nordrheinwestfälischen Großunternehmens. Abgeurteilt wurden dort im Laufe eines Jahres 710 einfache, 133 schwere und 85 Fahrrad-diebstähle, 9 Unterschlagungen, 16 Fälle von Betrug, 17 sittliche Verfehlungen, 53 Körperverletzungen und eine gleiche Anzahl anderer Delikte. Dieser Bericht machte auf eine Praxis aufmerksam, die lange Zeit von den verschiedensten Seiten mit dem Schleier des Geheimen, dessen Macht ja auch im parlamentarischen Raum kontinuierlich wächst, verhüllt worden war. So wußten von den ominösen Institutionen, oft verharmlosend und — wie sich zeigen wird — verfälschend „Ordnungs-“ bzw. „Donnerstag-Ausschüsse“ genannt, in den meisten Fällen nur die unmittelbar Betroffenen, die jedoch alle — in ihrem eigenen Interesse — anonym bleiben wollten.

Karl Wöll leitete mit seinen Ausführungen eine öffentliche Diskussion ein, die nicht zuletzt in einer Anfrage des Marburger Rechtsanwalts *Jahn*, MdB/SPD, ihren Ausdruck fand. Vorher hatte das Bundesjustizministerium erklärt, von einer „Konkurrenz“ in den Betrieben nichts zu wissen, woraus es schloß, so etwas gäbe es nicht und sich damit der Frage entzog, ob eine solche Praxis mit der Verfassung zu vereinbaren sei. Nicht viel aufschlußreicher war die Auskunft des Staatssekretärs im Bundesministerium für Arbeits- und Sozialordnung, *Claussen*, in der Fragesunde der 144. Sitzung des Bundestages auf die Frage VI/6: „Was ist der Bundesregierung über eine private Strafjustiz in Form von Betriebsgerichten bekannt?“ Da man die Tatsachen nicht kenne, sei auch eine Beurteilung nicht möglich, lautete der lapidare Bescheid. Die Zusatzfragen des Abgeordneten *Jahn* richteten ebensowenig aus wie die des Vorstandsmitgliedes der IG Metall *Matthöfer*, der den Staatssekretär nur zu der kompetenzen-verteilenden Antwort bewegen konnte: „Wenn es sich herausstellen sollte, daß es sich hier um strafrechtliche Tatbestände handelt, würde der Justizminister zuständig sein.“ Zur verfassungsrechtlichen Problematik war in dieser Diskussion kein Beitrag geliefert worden. Der „Schweige-Ring“ war wieder geschlossen, ihn von der verfassungsrechtlichen Seite zu öffnen, soll Ziel dieser Arbeit sein.

### *Der Staat als Inhaber von Straf-Recht, Straf-Pflicht und Straf-Monopol*

Durch die Ahndung betriebsinterner krimineller Straftaten erfüllt die Betriebsgerichtsbarkeit Aufgaben, die normalerweise der ordentlichen Strafjustiz vorbehalten sind. Untersucht werden muß daher zunächst, ob es einen verfassungsrechtlichen Grundsatz gibt, der dem Staat ein Strafmonopol einräumt, oder ob er die Aburteilung krimineller Delikte auch anderen gesellschaftlichen Organisationen überläßt.

In der *Rechtsgeschichte* ist ein Prozeß zu beobachten, der die Strafgewalt immer mehr von der privat-richtenden Hand — Familie, Sippe, privilegierte Stände — an den Staat delegiert hat. Indiz für diesen Prozeß ist die Beschränkung der Selbsthilfe auf tatbestandlich eng umgrenzte Fälle <sup>1)</sup>, auf Fälle, in denen sich der einzelne, weil staatliche

1) 2. B. S 53 StGB (Notwehr); § 229 BGB (Selbsthilfe).

Hilfe nicht rechtzeitig zu erlangen ist, auf sich selbst gestellt sieht. Hierin erkennen wir das grundsätzliche Justizmonopol des Staates, das das Korrelat zu der im materiellen Recht verankerten Pflicht des Staates, Justiz zu gewähren, bildet.

Bei der *Strafrechtspflege* handelt es sich somit um eine Beziehung zwischen Staat und Bürger, in der sich das Recht des Staates äußert, strafend-administrativ einzugreifen. Vorhandensein und Realisierung obrigkeitlicher Repressalreaktionen mit strafrechtlichem Inhalt sind mit der Entstehung staatlich geordneter Gemeinschaft nötig geworden, um den Bestand der Gemeinschaftsordnung zu erhalten. Jedoch wäre es verfehlt, staatliche Strafbefugnis traktionell zu legitimieren — Hexen-, Ketzer-, Judenverfolgungen lassen die Traktion im Strafrecht besonders fragwürdig erscheinen<sup>2</sup>); da das Grundgesetz (GG) nach seiner Präambel eine „neue Ordnung“ schaffen wollte, ist die Strafbefugnis aus dem GG abzuleiten. Rechtsstaatprinzip und einige Artikel (9 II GG z. B.), die den Grundrechtsschutz betreffen, involvieren die Strafbefugnis; Art. 26 I 2 verpflichtet darüber hinaus den Staat zur Strafe, Art. 74 I GG ermächtigt den Bund zur Gesetzgebung für das „Strafrecht und den Strafvollzug“. Diese Ableitung der Strafbefugnis aus dem Rechtsstaatprinzip impliziert, daß nur der Staat, nicht auch andere Faktoren des gesellschaftlichen Lebens, eine Strafgewalt für sich beanspruchen können.<sup>3</sup>) Zu dem gleichen Ergebnis kommen wir, wenn wir die folgende Frage prüfen.

#### *Wer richtet im Rechtsstaat?*

Da die Bestrafung, der Eingriff durch ein Straforgan, die schärfste Sanktion darstellt — der Einsatz im Krieg ausgenommen —, über die die staatliche Gemeinschaft verfügt<sup>4</sup>), muß untersucht werden, wer im Rechtsstaat diese Waffen handhaben darf, wer das Urteilsrecht über die Verhängung von Strafen hat. So kann geklärt werden, ob es mit rechtsstaatlichen Maximen vereinbar ist, dem Unternehmer oder einem anders strukturierten Betriebsgericht diese Entscheidungsmöglichkeit zu überlassen.

Faßt man *Rechtsprechung* auf als verbindliche Feststellung bestrittenen oder bezweifelten Rechts durch eine selbständige, unabhängige Instanz, die - selbst normgebunden - allein unter dem Gesichtspunkt von Gesetz und Recht entscheidet, so versteht man auch die Anforderungen, die an die Recht-Sprechenden gestellt werden. Soll die Strafgewalt des Staates Recht schaffen, so kann sie nicht ohne objektive, auch für den Bestrafen verbindliche Wahrheitsforschung ausgeübt werden<sup>5</sup>).

Ein solcher Wahrspruch ist typische und ausschließliche Funktion des Richters. In der Unabhängigkeit des Richters, die immer anzustrebendes Ziel, selten Zustand sein wird, feiert der Rechtsstaat seinen höchsten Triumph. Wie essentiell für den Bestand des Rechtsstaats die Unabhängigkeit ist, haben die Erfahrungen mit der nach Klasseninteressen ausgerichteten Justiz der Weimarer Republik, die auch heute noch Nachwirkungen zeigt, bewiesen.

Um diese Unabhängigkeit soweit wie — unter den jeweiligen gesellschaftlichen Gegebenheiten — möglich zu erreichen, fand der Grundsatz, daß alle Gerichtsbarkeit staatlich sei, schon 1819 im § 92 der Württembergischen Verfassung seinen Niederschlag. Für den Rechtsstaat von Bedeutung war die geforderte Unabhängigkeit von der Staatsräson, die erste Erfolge in der Ausschaltung jeglicher Kabinetts- und Ministerialjustiz in der Frankfurter Nationalversammlung zeigte.

2) Andreas Hamann: Grundgesetz und Strafgesetzgebung, Neuwied 1963, S. 15.

3) Vgl. A. Hamann, a. a. O., S. 15.

4) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 6, 433.

5) Adolf Arndt in Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 59, 607.

*Betriebsjustiz und richterliche Unabhängigkeit nach dem Grundgesetz*

Die völlige Aushöhlung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit durch den deutschen Faschismus — Gesetz über die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933, Beschluß des Großdeutschen Reichstags vom 26. April 1942 — bestärkte die Väter des Grundgesetzes in ihrer Auffassung, die richterliche Unabhängigkeit als Verfassungsgrundsatz festzulegen: „Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“ (Art. 97 I GG). Folgt nun eigentlich schon aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, daß die Ausübung der Rechtsprechung keinem anderen Staatsorgan als den Richtern überlassen werden darf, so ergibt sich als Konsequenz aus dem rechtsstaatlichen Erfordernis, unabhängig von aller Gewalt und von Einflüssen Dritter, die Wahrheit zu finden, die Ausschaltung anderer gesellschaftlicher Organe als den Richtern bei der Rechtsprechung. Raum für Betriebsgerichte ist danach nicht gegeben.

Das heißt nicht, daß gesellschaftlichen Organisationen zur Regelung interner Differenzen sämtliche strafend-administrative Maßnahmen verwehrt sind. Doch muß unterschieden werden zwischen Strafen, die ja materiell-sozialethisches Unrecht ahnden sollen, bei denen es sich also um einen auf kriminelles Unrecht bezogenen Strafanspruch des Staates handelt, und Disziplinar- bzw. Ordnungsmaßnahmen, die lediglich gegen Verstöße des technischen Ordnungsgefüges gerichtet sind.

Daß dem Arbeitgeber nach alledem keine Strafgewalt zusteht, muß nach den vorausgegangenen rechtsstaatlichen Erwägungen nicht mehr betont werden. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, daß durch das „Gesetz der Ordnung der nationalen Arbeit (AOG)“ vom 20. Januar 1934 — analog der Führer-Gefolgschaftsideologie — der Arbeitgeber als Führer des Unternehmens zugleich halbstaatliches Organ mit autoritären Strafbefugnissen wurde.<sup>6)</sup> So war es umstritten, ob nach Aufhebung des AOG durch das Kontrollratsgesetz Nr. 40 Strafmaßnahmen durch Betriebsorgane weiter vollzogen werden durften. „Schutz der eigenständigen Lebensordnung, die dem Wohle aller zu dienen hat“,<sup>7)</sup> „Erhaltung der inneren Ordnung“<sup>8)</sup> und soziologisch-sozialpsychologische Erkenntnisse „über die Notwendigkeit im Betrieb mit zusammenarbeitenden Menschen“<sup>9)</sup> begründen nach einmütiger Arbeitsrechtsmeinung und nach Maßgabe eines Subsicharitätsprinzips<sup>10)</sup> das Erfordernis von betrieblichen Disziplinarmaßnahmen. Über deren Zulässigkeit ist gesetzlich explizit nirgends etwas geregelt. Sie wird aber abgeleitet aus § 56 I f Betriebsverfassungsgesetz, wonach der Betriebsrat in „Fragen der Ordnung des Betriebs und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb“ mitzubestimmen hat. So haben im Einvernehmen mit den Betriebsräten viele Werke in Betriebsvereinbarungen einen umfangreichen Katalog repressiver Maßnahmen gegen Verstöße von Ordnungs- und Kontrollvorschriften, Rauchverbot, Zuspätkommen usw. entwickelt.

Davon streng zu unterscheiden ist die von Karl Wöll aufgedeckte Ahndung regelrecht krimineller Delikte. Bei allem Positiven einer solchen Regelung — Praktikabilität, Entlastung der Gerichte, Erleichterung der Resozialisierung des Täters, für die es oft besser ist, wenn der Arbeitnehmer ohne den Makel der Vorstrafe im Betrieb eine Möglichkeit erhält, seinen Fehltritt vergessen zu machen — ist in diesen Fällen der Rahmen der Ordnungsmaßnahmen überschritten, eine Analogie zu den Disziplinarmaßnahmen für Beamte nicht mehr zutreffend<sup>11)</sup>, die verfassungsrechtliche Legitimation nicht mehr gegeben, und das aus folgenden Gründen:

6) In der geplanten Zivildienstgesetzgebung erfährt diese Ideologie ihre Perfektion. H. Hannover: Der totale Notstandsstaat, Sonderdruck des Verb. d. Kriegsdienstgegner.

7) Amelunxen: Werkschutz und Betriebskriminalität, Hamburg 1960, S. 44.

8) Dietz: Kommentar zum Betriebsverfassungsgesetz, 3. Aufl. München 1960, Randnummer 34 zu § 56 BetrVerfG.

9) Neumann-Duesberg: BetrVerfG-Lehrbuch, Berlin 1960, S. 491.

10) Adolf Arndt: Private Betriebs-„Justiz“?, NJW 65, S. 27ff.

11) Anderer Ansicht Franzheim: Die Privatjustiz in den Betrieben, Handelsblatt v. 10. November 1964.

*Der Strafanspruch des Staates bleibt bestehen*

Die Übernahme von Straffunktionen durch Betriebsgerichte schaltet zunächst die Verwirklichung des staatlichen Strafverfolgungsinteresses aus, da die Staatsanwaltschaft über die Vorgänge nicht aufgeklärt wird. Die Gefahr der Vertuschung von Straftaten durch die Aburteilung vor Betriebsgerichten kann kaum ernsthaft bestritten werden. Die augenblickliche Lage auf dem Arbeitsmarkt könnte zu der rechtsstaatlich nicht tragbaren Situation führen, daß das „Rechtsempfinden bei Hochkonjunktur Pause“<sup>12)</sup> hat, da der Arbeitgeber, um nicht nach neuen Arbeitskräften Ausschau halten zu müssen, seine Arbeiter lieber gleich selbst verurteilt.

Die Nachteile und verfassungsrechtlichen Bedenken lassen sich nicht mehr verbergen. Nach der Verfassung hat auch der Verbrecher Anspruch auf ein faires, objektives Strafverfahren, wobei auch auf „ein“ die Betonung liegt. Der Strafanspruch des Staates, z. B. bei einem im Betrieb begangenen Diebstahl, besteht auch nach einer Verurteilung durch das Betriebsgericht weiter. Erfährt der Staatsanwalt von dem Diebstahl, so ist er aufgrund des Legalitätsprinzips (§ 152 II Strafprozeßordnung) verpflichtet, ein Verfahren vor dem ordentlichen Gericht einzuleiten. Daraus kann sich der nach dem Grundgedanken des Art. 103 III GG unhaltbare Zustand ergeben, daß die Arbeiter zweimal verurteilt werden.

*Das Betriebsgerichtsverfahren widerspricht rechtsstaatlichen Maximen*

Schon das Ermittlungsverfahren birgt für den Arbeiter, der sich im Betrieb strafbar gemacht hat, Gefahren. Zwar haben Betriebsgericht und Werkschutz einen genaueren Einblick in die Eigenheiten des Betriebes, doch wird es für den Beschuldigten sicherer sein, wenn die besser ausgebildete (und von einer nicht unmittelbar betroffenen Instanz beschäftigte) Kriminalpolizei die Ermittlungen durchführt; subjektiven Einflüssen, wie persönlichen Ressentiments z. B., würde kritischer begegnet werden.

Noch mißtrauischer ist der Verhandlung selbst zu begegnen. Wenn auch dem Angeklagten rechtliches Gehör garantiert sein wird, so ist doch seine Stellung in diesem Verfahren durch das Fehlen eines juristisch gebildeten Verteidigers in rechtsstaatlich inadäquater Weise eingeschränkt. Ausschluß der Öffentlichkeit, fehlende Kontroll- und Berufungsmöglichkeiten ergänzen dieses Bild.

*Richten Richter im Betriebsgericht?*

Zu größten Bedenken geben die „Richter“ im Betriebsgerichtsverfahren Anlaß. Ihre interessengebundene und abhängige Stellung im Betrieb läßt ein von Einflüssen und Gewalt unabhängiges Urteil unwahrscheinlich erscheinen. Wenn ein Organ der Betriebsleitung, was in der Regel der Fall ist, bei der Urteilsfindung entscheidend mitwirkt, erscheint die „Neutralität“ noch fragwürdiger, da dann Geschädigter, Ermittler und Bestrafender sich in einem Organ vereinigen. Ganz zu schweigen von rechtlich schwer zu lösenden Problemen, ob z. B. die nackten Knie einer Chemielaborantin schon das Schamgefühl ihrer Kollegen verletzen und eine Bestrafung vor dem Betriebsgericht rechtfertigen. Damit ist augenscheinlich geworden, daß diese Richtenden nicht Richter im Sinne des Art. 92 GG, denen allein die rechtsprechende Gewalt anvertraut ist, sind, daß sie das Erfordernis der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit nicht erfüllen.

Das alles führt zu einer Schlechterstellung des Angeklagten vor einem Betriebsgericht gegenüber dem vor einem ordentlichen Gericht. Für eine derartige Schlechterstellung ist ein rationaler, legitimer Grund nicht ersichtlich. Da tatbestandlich Ungleiches ungleich,

12) Gerhard Ziegler: Konjunktur vor Recht in Die ZEIT Nr. 522, 1964.

Gleiches dagegen gleich zu behandeln ist, muß in dieser Praxis eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 3 I GG gesehen werden.

Hingegen verstößt die Einrichtung von Betriebsgerichten nicht gegen das Verbot von Sondergerichten — Gerichte, die in Abweichung von der gesetzlichen Zuständigkeit besonders gebildet und zur Entscheidung einzelner konkreter oder individuell bestimmter Fälle berufen sind — und Ausnahmegerichten — Gerichte, die ohne gesetzliche Grundlage geschaffen sind —, da der Art. 101 I 1 und II GG sich nur auf staatliche Gerichtsbarkeit bezieht, Betriebsgerichte aber im Sinne des Grundgesetzes — wie dargelegt — „Nicht-Gerichte“ sind.<sup>13)</sup>

Auch durch Betriebsvereinbarung kann der Arbeitnehmer nicht auf Behandlung nach den rechtsstaatlichen Grundsätzen gegen die die Betriebsgerichtsbarkeit verstößt, verzichten. Der Grundgedanke des „volenti non fit iniuria“ (dem, der es so will, geschieht kein Unrecht) greift nach allgemeiner Ansicht bei den Grundrechten nicht durch<sup>14)</sup>, da erst die grundsätzliche Unverzichtbarkeit den Bestand der Grundrechte sichert. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß es möglich ist, durch — heute noch perfektioniertere — Mittel der Massenlenkung und Ausnutzung sozialer Schwierigkeiten „freiwilligen“ Grundrechtsverzicht zu manipulieren. Es können andererseits durch die Einordnung in einen Betrieb, die Grundrechte einschränkende Wirkungen ausgelöst werden — z. B. Einschränkung der freien Meinungsäußerung. Entscheidend dabei ist, daß die Einschränkung nie über das nach Zweck und Wesen des entsprechenden Ein- bzw. Unterordnungsverhältnisses Erforderliche hinausgeht. Sonst wären der Entscheidung des Verfassungsgebers für den demokratischen Rechtsstaat und der daraus resultierenden fundamentalen Bedeutung der Freiheitsrechte nicht zu billigende Grenzen gesetzt. Dieser Betrachtung halten die Einschränkungen nicht stand, die sich für den Arbeitnehmer aus der Schaffung einer Betriebsgerichtsbarkeit ergeben, wie sie in NRW praktiziert werden.

*Betriebsgerichte — Mittel zur Stärkung der Abhängigkeit des Arbeitnehmers*

Eines „der charakteristischen Merkmale der modernen Industriegesellschaft ist der fortschreitende Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft, der in den Großunternehmen und Unternehmungsgruppen zu einer Machtzusammenballung ungewöhnlichen Ausmaßes führt. Damit wächst die Gefahr des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht — zu wirtschaftlichen, aber auch zu politischen Zwecken — ständig“. Ich zitiere in diesem Zusammenhang zum Abschluß diesen fundamentalen Gedanken aus dem DGB-Grundsatzprogramm, um vor Augen zu führen, welche gefährliche Rolle Einrichtungen wie die Betriebsgerichte in dem beschriebenen Prozeß spielen können. Indem sich der Arbeiter der Betriebsgerichtsbarkeit unterwirft, wirkt er dem jahrhundertlangen Emanzipationskampf der organisierten Arbeiterschaft selbst entgegen. Mit dem Unternehmer, bzw. der Betriebsleitung als „summus iudex“, als höchstem Richter, in dessen Willkür es gestellt ist, Strafverfahren vor dem Betriebsgericht einzuleiten oder den Staatsanwalt zu verständigen — je nach Konjunktursituation, Arbeitsmarkt, vielleicht aber auch anderen politischen Kriterien —, wird eine neue, durch das 19. Jahrhundert eigentlich schon überwundene Abhängigkeit hergestellt. Die Verfügung über den Arbeitnehmer wird noch totaler. In Form von Betriebsgerichten und Werkschutz, der vielerorts paramilitärischen Charakter angenommen hat (dessen technische Notwendigkeit hier ununtersucht bleiben soll), maßen sich die Unternehmer quasi-öffentlich-rechtliche Hoheitsbefugnisse an und entziehen damit einen wesentlichen gesellschaftlichen Bereich der demokratischen Kontrolle. Dadurch wird ein Prozeß hin zur Etablierung von Hausmacht gefördert, zum Staat im Staate, der eindeutig der - von der Verfassung und dem DGB - geforderten Demokratisierung der Wirtschaft entgegenläuft.

13) Die Kriterien für vom Grundgesetz gemeinte „Gerichte“ finden sich in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in NJW 65, S. 343 ff.

14) Für viele Bundesverwaltungsgerichte in NJW 57, S. 1612,