

Die Entwicklung des Europäischen Rechts und seine Bedeutung für die Arbeit der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in Europa

Ein Plädoyer

von Hasso Lieber, Berlin*

Schon zum zweiten Male innerhalb eines Jahres treffen sich ehrenamtliche Richterinnen und Richter aus mehreren europäischen Staaten zu einem Gedanken- und Erfahrungsaustausch. Mein Dank richtet sich daher zunächst an die finnischen Freunde, deren Initiative dazu geführt hat, dass wir uns schnell kennen gelernt haben. Mit dem Symposium des vor uns liegenden Wochenendes wollen wir dem Gedanken europäischer Zusammenarbeit der ehrenamtlichen und Laienrichter zu einer Verstärkung und Nachhaltigkeit verhelfen. Deshalb gilt mein zweiter Dank der Europäischen Kommission, die für die Dauer von zwei Jahren diese Treffen finanziell fördert. Wenn ich die Europäische Kommission erwähne, so bin ich schon bei einem Beispiel, wie sich die Rechts- und Justizpolitik in Europa entwickelt. Seit Ende vergangenen Jahres hat die Europäische Kommission eine eigene Justizkommissarin - *Juliane Reding* aus Luxemburg, Vizepräsidentin der Kommission -, die seit neuestem auch mit einer eigenen Generaldirektion ausgestattet ist. In Europa kann also eine bessere Justizpolitik gemacht werden. Ein dritter Dank geht an unseren Kooperationspartner - an die Europäische Akademie. Unser Projekt ist zunächst auf die kommenden zwei Jahre ausgerichtet und soll viele Jahre darüber hinaus Wirkung zeigen. Mit Geduld und Zähigkeit haben die Mitarbeiter der Akademie die Organisation dieses Treffens und ihre Förderung bewältigt, mit der der Verband der ehrenamtlichen Richter mit seinen rein ehrenamtlich tätigen Mitgliedern und Funktionären überfordert gewesen wäre. Dank auch dem Bundesministerium der Justiz, das die heutige Tagung finanziell und ideell gefördert hat.

Unser Treffen dient mehreren Zielen. Im Mittelpunkt steht zunächst - wie in Helsinki - das persönliche Kennenlernen, der Gedankenaustausch über die Bedingungen des Ehrenamtes in den unterschiedlichen Rechtssystemen. Das Verstehen darüber, wie in anderen Rechtssystemen Recht gefunden und gesprochen wird, schärft den Blick für die eigene Aufgabenwahrnehmung. Es geht bei vergleichenden Betrachtungen nicht darum, ob etwas „besser“ oder „schlechter“ ist. Wir wollen verstehen, das und warum es anders ist und ggf. voneinander lernen. Bei den Berufsjuristen und Rechtspolitikern ist dieser Prozess bereits seit langem im Gange. Was für die Justizpolitik recht ist, sollte auch uns bewegen: mehr über unsere Rechtssysteme zu wissen und voneinander zu lernen.

Damit bin ich bei meinem zweiten Stichwort - die Reaktion der Justiz auf sich ändernde gesellschaftliche, politische und ökonomische Bedingungen.

Justizreformen werden in fast allen Staaten Europas aus den unterschiedlichen Gründen durchgeführt. In den meisten Fällen besteht dabei ein fiskalischer Grund. Das Ergebnis sind Verkleinerungen von Spruchkörpern, Wegfall oder Einschränkung von Rechtsmitteln, Verkürzung von Verfahren. In vielen Fällen wirken sich diese Reformen auf das ehrenamtliche Element aus, ohne dass in den politischen Debatten in den Parlamenten umfassend darauf eingegangen worden wäre.

Nur stichwortartig will ich einige Stationen solcher Reformen nennen. Das klassische Schwurgericht wurde in Deutschland 1923 aus vorgeblich finanziellen Gründen durch eine Notverordnung - also nicht durch ein ordentliches Parlamentsgesetz - abgeschafft. In Österreich wurde im Jahr 2009 durch ein Haushaltsbegleitgesetz die Zuständigkeit der Schwurgerichte zu einem Teil an die Schöffengerichte verschoben. 1974 wurde in Deutschland die Besetzung des Schwurgerichts von sechs auf zwei Schöffen reduziert und ihnen so die für einen Schuldspruch erforderliche 2/3-Mehrheit genommen. 1993 wurde die Zuständigkeit des Strafrichters beim Amtsgericht erweitert und so mit einem Schlag die Verfahren vor den Schöffengerichten halbiert. Insgesamt finden nur noch etwa 11 Prozent aller Strafverfahren an den Amtsgerichten in Deutschland mit Beteiligung von Schöffen statt.

Aber auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde die Beteiligung ehrenamtlicher Richter durch eine Ausdehnung der Zuständigkeit des Einzelrichters drastisch eingeschränkt, ebenso in der Sozialgerichtsbarkeit durch die Ausdehnung schriftlicher Verfahren und in der Handelsgerichtsbarkeit durch die Möglichkeit der Parteien, übereinstimmend auf die Beiziehung von (ehrenamtlichen) Handelsrichtern zu verzichten. Für Österreich beklagte der Ehrenpräsident der Vereinigung der österreichischen fachmännischen Laienrichter, *Walter Lammel*, bereits 1999, dass die Laiengerichtsbarkeit in den Handelsgerichten Österreichs immer weiter eingeschränkt werde. Ich bin gespannt, was die Vertreter der anderen Staaten zu berichten haben. Von den finnischen Freunden war jedenfalls zu erfahren, dass sie ähnliche Erfahrungen gemacht haben.

Die Information über Reformen der Justiz in den einzelnen Staaten auszubauen, uns frühzeitig gegenseitig zu unterrichten, damit wir von bereits gemachten Erfahrungen in anderen Staaten profitieren können, wird also eine Aufgabe dieses Wochenendes sein, aber auch eine ständige Aufgabe künftiger Zusammenarbeit bleiben.

* Vortrag des Vorsitzenden des Bundesverbandes ehrenamtlicher Richterinnen und Richter vor dem Internationalen Symposium „Ehrenamtliche Richter in Europa“ am 17. Juli 2010 in der Europäischen Akademie, Berlin. Die Vortragform wurde beibehalten.

In den europäischen Ländern bestehen sehr unterschiedliche Systeme von Beteiligungen ehrenamtlicher Personen an der Rechtsprechung. Wie bereits in Helsinki erörtert und von den nationalen Berichterstattern erwähnt, kann man drei große Gruppen voneinander unterscheiden. Da sind zum einen die ehrenamtlichen Richterämter, bei denen jede Bürgerin und jeder Bürger Zugang zu dem Ehrenamt hat, ohne dass die Voraussetzung einer bestimmten Sachkunde nachzuweisen ist. Wer bestimmte Mindestvoraussetzungen etwa nach Alter, Staatsangehörigkeit oder Wohnort erfüllt, hat den Zugang zu dem jeweiligen Amt. Zu dieser Gruppe der ehrenamtlichen Richter zählen

- die Geschworenen, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden;
- die Schöffen, die nur aus bestimmten gesetzlich geregelten Gründen nicht zum Amt zugelassen sind - z.B. als Abgeordnete oder Justizangehörige aus Gründen der Gewaltenteilung, bei schlechten wirtschaftlichen bzw. rechtlichen Verhältnissen wie Insolvenz oder strafrechtlicher Verurteilung oder auch wegen krankheitsbedingter Unfähigkeit für das Amt;
- die ehrenamtlichen Verwaltungsrichter in Deutschland, die genau wie die Schöffen nur in bestimmten Fällen vom Amt ausgeschlossen werden können;
- die Justices of the Peace in den englischen, walisischen und schottischen Magistrates' Courts, die in Straf-, Jugendstraf- und Familiensachen entscheiden.

Aber schon die in Jugendsachen tätigen Schöffen in Deutschland sollen in der Jugendernährung erfahrene Frauen und Männer sein, also eine bestimmte Qualifikation mitbringen. Auch die Laienrichter der Magistrates' Courts, die in Jugendsachen verhandeln, erhalten eine spezielle Ausbildung.

Die zweite Gruppe ehrenamtlicher Richter ist diejenige, die wegen ihrer besonderen tatsächlichen (nicht juristischen) Kenntnisse in das Amt kommen. Hierzu gehören

- die ehrenamtlichen Richter in Sachen der Arbeitsgerichtsbarkeit als Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer, wie sie in vielen europäischen Staaten zum Einsatz kommen - in Frankreich etwa die Conseils de Prud'hommes, deren erster bereits 1806 für die Stadt Lyon errichtet wurde;
- die Handelsrichter als ehrenamtliche Mitglieder einer Kammer für Handelssachen, die in vielen europäischen Staaten über zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen Kaufleuten entscheidet, so dass die ehrenamtlichen Richter dieser Gerichtsbarkeit bereits über eine europäische Organisation verfügen;
- die ehrenamtlichen Richter in den Landwirtschaftsgerichten in Deutschland;
- die ehrenamtlichen Richter in der Sozialgerichtsbarkeit, die in Deutschland als Beisitzer in Fachkammern für Sozialversicherung, Arbeitsförderung, Sozialhilfe usw., in Frankreich im Tribunal des Affaires de la Sécurité sociale über die Mitgliedschaft in einer Sozialversicherungskasse und die Berechnung und Begleichung von Beiträgen und Leistungen mitentscheiden.

Die dritte Kategorie von Ehrenamtlichen in der Justiz sind diejenigen, die außerhalb oder vor einer gerichtlichen Entscheidung schlichtend tätig werden. Seit über 180 Jahren sind in Deutschland in Strafwie Zivilsachen Schiedsleute bzw. Friedensrichter tätig, die vor einer Befassung des staatlichen Gerichts zwischen den Parteien vermitteln, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Friedensrichter oder Vermittler heißen auch in der Schweiz die ehrenamtlichen Personen, die als Sühne- oder Vermittlungsbeamte und als erste gerichtliche Vorinstanz zwischen zerstrittenen Parteien bei Zivilstreitigkeiten vermitteln - vom Nachbarrecht über Erbstreitigkeiten bis zum Arbeitsrecht. Ihre Aufgabe ist es nicht, die Frage zu entscheiden: „Wer hat Recht?“, sondern für Rechtsfrieden zu sorgen, das Problem hinter dem Rechtsstreit zu erkennen und eine einverständliche Regelung herbeizuführen. Alles das, was man heute unter dem Namen „Mediation“ als scheinbar moderne Einrichtung kennt, machen Friedensrichter und Schiedsleute schon seit langer Zeit.

Wie kompliziert bereits die Terminologie in Europa ist, macht ein Blick nach Italien deutlich. Dort ist der Friedensrichter einerseits als ehrenamtlicher Richter tätig. Er ist zuständig für Rechtsstreitigkeiten über bewegliche Sachen und wegen des Ersatzes von Schäden, die durch Kraftfahrzeuge verursacht wurden bis zu einem bestimmten Streitwert, sowie für andere ausdrücklich geregelte Streitsachen wie etwa bei Miteigentum an Wohnungen. Der Friedensrichter in Italien hat aber eine juristische Ausbildung und entscheidet als Einzelrichter. Er ist also ein streitentscheidender, kein schlichtender Richter. Ähnliches gilt für das Friedensgericht (Juzgado de Paz) in Spanien. Dieses ist in Gemeinden ohne Gericht als erste Instanz in Zivil- und Handelssachen mit einem Streitwert unter 90,- Euro zuständig. Ich freue mich hier schon auf die Darstellung der spanischen Freunde, weil in Deutschland nur wenig über ihre Tätigkeit bekannt ist.

Wenn also die ehrenamtliche Beteiligung an der Rechtsprechung in den einzelnen Staaten Europas so unterschiedlich ist, was ist dann der gemeinsame Nenner, unter den man die Begründung für ehrenamtliche, zum großen Teil nicht juristisch ausgebildete Personen fassen kann?

- Entstanden ist die Laienbeteiligung als politische Forderung, insbesondere im Strafverfahren: Sie sollte individuellen Schutz gegen Richterwillkür und Kabinettsjustiz durch freie, politisch und ökonomisch unabhängige Laienrichter gewährleisten. In England nahm diese Entwicklung ihren Anfang mit der Magna Charta Libertatum im Jahre 1215 („Niemand werde verhaftet, noch aus dem Besitze seiner Güter, Gebräuche und Freiheiten gesetzt, noch des Lebens beraubt, als durch das Urteil seines Gleichen“). Das Geschworenengericht wurde die Basis für die Emanzipationsbewegungen des Bürgertums in der Französischen Revolution und in der bürgerlichen Revolution in Wien und Berlin 1848/49. In Finnland geht der Einsatz von Laien als Richter auf ein schwedisches Gesetz aus der Zeit unter dem dänisch-schwedisch-norwegischen König Christoph von Bayern aus dem Jahre 1442 zurück. Kaiser Maximilian I. legte am 17. März 1508 in seinem

Edikt zur Konstituierung des Nürnberger Bankoamtes als erstem deutschen Kaufmannsgericht fest, „... dass überhaupt niemand geschickter ist, die obgemeldeten Gebrechen der Kaufleut und Kaufmannshändel zu entscheiden als die verständigen Kaufleut“. Auf die in Frankreich seit 1806 bestehenden Conseils de Prud`hommes habe ich oben bereits hingewiesen. Man darf das System der Teilhabe an der Rechtsprechung also durchaus für ein politisches Recht in Europa halten, das eine jahrhundertalte Tradition besitzt.

- Die repräsentative Demokratie beruht auf der Vorstellung, dass der Bürger an allen Gewalten der Staatsmacht aktiv teilhaben und sie gestalten soll und diese Partizipation ein Bindeglied in beide Richtungen zwischen Staat und Bürger sei. Der Laie in der Justiz (aber auch der juristisch Vorgebildete, der nicht in die berufliche Organisation eingebunden ist) trägt somit zur demokratischen Legitimation des gesamten Justizsystems bei. Als Vermittler zwischen Justiz und Bevölkerung stärkt er das Vertrauen in die Justiz sowie die Bereitschaft zu gesetzeskonformem Verhalten.
- Eine weitere Begründung für mehr Laienbeteiligung ist die Verwirklichung einer Fortentwicklung des Rechts. Ehrenamtliche Richter tragen dazu bei, dass das Recht dem sozialen Wandel, wie er in der Bevölkerung empfunden wird, angepasst wird.
- Die von den Gerichten zu entscheidenden Fragen sind nicht immer nur rechtlicher Natur. Um nur ein Beispiel zu nennen: Wenn ein Familiengericht darüber zu entscheiden hat, ob bei einer Auflösung der Ehe der Mutter oder dem Vater das Sorgerecht über das Kind zustehen soll, so ist das einzige Entscheidungskriterium das Kindeswohl. Ob das Kind aber bei Vater oder Mutter besser aufgehoben ist, ist keine Frage, die man an Hand einer juristischen Dogmatik, sondern nur auf Grund der Beurteilung konkreter Menschen und Verhältnisse entscheiden kann. Der Laie besitzt aufgrund seines gesunden Menschenverstandes und angeborenen Rechts- und Gerechtigkeitsgefühls die Fähigkeit, sachgerechte - nicht nur auf dem bloßen Rechtspositivismus vieler Berufsrichter beruhende - Entscheidungen zu treffen.
- Eine wesentliche Bedeutung für das Verfahren hat der Laienrichter dort, wo er dem Berufsrichter „Wissen über Realität“ vermitteln kann. Das kann zum einen die ganz normale Kenntnis etwa über die industrielle Arbeitswelt sein. Wie groß diese Bedeutung sein kann, hat man in Deutschland nach der Wiedervereinigung gemerkt. Die meisten Berufsrichter kamen aus den westdeutschen Ländern. Die Sozialisation junger Menschen, die Lebensumstände, die Situation in Betrieben und Schulen der DDR - all dies war den Berufsrichtern aus dem Westen fremd. Hier waren sie auf ihre Schöffen in hohem Maße angewiesen.
- Ehrenamtliche Richter können auch über Wissen und Erfahrungen verfügen, die rein tatsächlicher Natur, aber Grundlage des zu fällenden Urteils sind. Ganz ohne Zweifel sind die Rechtssysteme komplexer geworden. Das Strafrecht umfasst heute auch Materien und Bevölkerungsgruppen, die vor Jahrzehnten noch nicht im Fokus der Ermittlungen standen. Ich denke da z.B. an das Wirtschafts- und Umweltstrafrecht. Das Wissen um die realen Verhältnisse, Vorgänge und Beziehungen in diesen Bereichen muss stärker in die Gerichtsverfahren eingeführt werden, als dies in den juristischen Studien vermittelt wird.
- Mit der Veränderung der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse muss auch die Beteiligung der ehrenamtlichen Richter auf den Prüfstand der Praxistauglichkeit gestellt werden. Ich plädiere für die Ausweitung der Rechtsprechung auf die Beteiligung durch den sachkundigen Laien- oder Fachrichter, wie er in vielen Ländern in der Form des Handelsrichters existiert, in Deutschland mit einer Tradition von über 500 Jahren. Aber auch im Bereich des Familienrechts, des Verwaltungsprozesses (z.B. in Asylverfahren oder bei der Entscheidung über großtechnische Anlagen wie Kraftwerke, Flughäfen usw.) oder des Baurechts können sachkundige Laienrichter das Spektrum der Erkenntnismöglichkeiten eines Gerichtes deutlich erweitern. In der Schweizer Wochenzeitung „Zeit-Fragen“ hat der Zürcher Publizist Dr. Wüthrich diesen Gedanken auf folgenden kurzen Nenner gebracht: *„Gesunder Menschenverstand, Fachwissen und Bürgernähe, gepaart mit juristischem Sachverstand, prägen ein Gericht, das aus Berufs- und Laienrichtern zusammengesetzt ist. Dies hat mancherlei Vorteile, was am folgenden Beispiel gezeigt werden soll. Einer Baufirma gelingt es nicht, eine Überbauung bis zum abgemachten Zeitpunkt fertig zu stellen. Wenn erfahrene Berufsleute zusammen mit Juristen gleichberechtigt eine solche Situation beurteilen, ist das Resultat oft ausgewogener, als wenn dies Juristen alleine tun. Zudem ist das Verfahren speditiver (d.h. zügiger, d. Red.), weil es sich häufig erübrigt, externe Gutachter beizuziehen. Dasselbe lässt sich sagen, wenn sich sachkundige Laien nebenamtlich in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten oder im Mietrecht als Richter betätigen. Auch Scheidungen lassen sich oft leichter durchführen, wenn «Laien» dabei sind.“* Gerade in diesem Bereich erwarte ich mir von der Tagung viele aufschlussreiche Informationen, weil - wie bereits oben angedeutet - eine Reihe europäischer Staaten über Erfahrungen in dieser Hinsicht verfügen.
- Ein wichtiger Aspekt der Beteiligung ehrenamtlicher Richter ist mit den Begriffen „Sprache“, „Transparenz“ und „Verständlichkeit“ verbunden. Gerichtsverhandlungen sind ebenso wie Schlichtungsverhandlungen kommunikative Prozesse, bei denen es auf das gegenseitige Verstehen ankommt. Der Erfolg eines gerichtlichen wie vorgegerichtlichen Verfahrens hängt sowohl in seinem momentanen Ergebnis als auch in seiner Dauerhaftigkeit davon ab, dass die betroffenen Parteien davon ausgehen können, dass sie von Entscheidern behandelt wurden, die sachkundig, lebenserfahren und verständlich waren. Ehrenamtliche Beisitzer können dazu ebenso den Beitrag leisten wie allein entscheidende Magistrates oder streitschlichtende Friedensrichter.

Was sagt uns diese Bestandsaufnahme im Hinblick auf eine europäische Zusammenarbeit?

Lassen Sie mich zunächst einen Blick auf die Historie werfen. Ich habe bereits oben auf Entwicklungen hingewiesen, in denen Rechtsinstitute ihren Zug durch Europa antraten. Eine große „europäische Rechtsnovelle“ stellte aber die Übernahme des Römischen Rechts in fast ganz Europa dar. Die sich ausweitenden Handelsbeziehungen in Europa verlangten nach einem einheitlichen Recht, an dem sich die Handelsleute orientieren konnten. Diese Situation ist der heutigen Globalisierung durchaus vergleichbar.

Das Römische Recht verbreitete sich im Laufe des 15. und 16. Jahrhunderts von Bologna aus in fast ganz Europa und wurde bis ins 19. Jahrhundert in den meisten Staaten Europas als maßgebliche Rechtsquelle betrachtet, bis es durch die Zivilgesetzbücher des 18. und 19. Jahrhunderts abgelöst wurde. Eine Übernahme des Römischen Rechts wie in Kontinentaleuropa hat es in England nicht gegeben. Die römischen Rechtstexte wurden dort nicht als Gesetze und Quellen des geltenden Rechtes angesehen. Für die ehrenamtlichen Richter hat dies eine besondere Bedeutung. Das Römische Recht, das den gelehrten Juristen und Richter voraussetzte, verdrängte auf dem Kontinent nicht nur das Volksrecht, sondern auch die Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung. In England haben hingegen weder das Geschworenengericht aus Männern (später auch Frauen) aus dem Volke noch das Institut des Justice of the Peace jemals zur Disposition gestanden. In Kontinentaleuropa hat sich erst das erstarkende Bürgertum des 19. Jahrhunderts die Rechte der Beteiligung an der Rechtsprechung zurückerkämpft.

Europa war und ist immer ein gemeinsamer, in seiner Gemeinsamkeit aber auch differenzierter Rechtsraum gewesen. Die nach dem 2. Weltkrieg geschlossenen europäischen Verträge haben diese Tendenz verstärkt, geprägt und vereinheitlicht. Der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Personen hat dazu geführt, dass immer mehr Menschen in einem der europäischen Staaten leben, wohnen und arbeiten, der nicht ihr Geburtsstaat ist und dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Auch ohne Staatsangehörigkeit wollen viele aber dort, wo sie ihre Steuern zahlen, auch an der politischen Willensbildung und Gestaltung mitwirken. Der sog. Maastricht-Vertrag von 1992 hat daher das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen für Unionsbürger eingeführt. In Deutschland hat darauf aufbauend seit Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine Diskussion darüber eingesetzt, ob sich nicht auch die Justiz in ihren Ehrenämtern zumindest der Beteiligung durch Bürger der EU-Mitgliedstaaten öffnen müsse.

In der Wissenschaft¹ und in der Rechtspolitik² gab es Stimmen, die sich (zumindest in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit) dafür einsetzten, dass auch EU-Bürger in Deutschland zu ehrenamtlichen Richtern ernannt werden können. Es sei nicht vertretbar, dass EU-Bürger, die einer kommunalen Vertretung angehören, aktiv die Vorschlagslisten für die Wahl der Schöffen und ehrenamtlichen Ver-

waltungsrichter mit beschließen, selbst aber diesen Listen nicht angehören dürften und von der passiven Wahl als ehrenamtliche Richter ausgeschlossen seien. Gleiches gilt für die Handelsrichter. Ausländische Unternehmer dürfen zwar den Gremien der Industrie- und Handelskammern angehören und an der Aufstellung der Vorschläge für die Handelsrichter mitwirken, selbst diesen Vorschlägen aber nicht angehören. Die Staatsangehörigkeit soll deshalb nach der Auffassung dieser Stimmen in Rechtswissenschaft und Rechtspolitik in den EU-Ländern kein tragfähiges Unterscheidungsmerkmal zur Wahl als ehrenamtlicher Richter mehr sein.

Ich lasse die Frage an dieser Stelle einmal offen, gebe aber zur Diskussion, inwieweit das Symposium dieser Anregung folgt, in den EU-Staaten wechselseitig ehrenamtlicher Richter sein zu können. Bei der Debatte wird neben den verfassungsrechtlichen und -politischen Fragen auch die Machbarkeit eine Rolle spielen, inwieweit Sprache, Rechtskultur, Erfahrungen usw. prägend für die Übernahme des Amtes sein müssen.

Ein zweiter Gedanke ist der, ob und ggf. inwieweit das europäische Recht Einfluss auf die Erforderlichkeit ehrenamtlicher Richter in den Mitgliedstaaten hat. Mit dem Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft getreten ist, wurde ein neuer einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen, mit dem der Bereich Inneres und Justiz endgültig den Regeln einer mehrheitlichen Beschlussfassung durch die europäischen Gremien unterworfen wurde. Das bedeutet, dass Rechts- und Justizpolitik transparenter werden, das europäische Parlament gestärkt wird und damit die an der Rechtspolitik interessierten Bürger in Europa - etwa die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter - an dieser Diskussion stärker teilnehmen können. Rechtspolitik wird künftig noch stärker in Brüssel und Luxemburg gemacht als in Berlin, London, Stockholm, Wien, Madrid oder Helsinki. In dem Konzert dieser Diskussionen halte ich die Stimme der ehrenamtlichen Richter für unentbehrlich.

Die europäischen Verträge selbst geben zur Rolle des Ehrenamtes in der Justiz nur mittelbar eine Antwort aus den von ihnen angesprochenen Prinzipien. Je durchlässiger die Grenzen und je vielfältiger die grenzüberschreitenden Aktivitäten von Bürgern und Wirtschaft werden, desto enger muss aber auch die praktische Zusammenarbeit der nationalen Justizbehörden werden, denn nur dann bleibt die Justiz auch im vereinten Europa die Garantin des Rechts. Die Staaten der Europäischen Union haben sich z.B. mit dem European Judicial Network und Eurojust Instrumente zur Zusammenarbeit im Rechtsraum geschaffen. Zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - wie der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1999 formuliert - gehören auch der Schutz und die Sicherung der Bürgerrechte. Das Haager Programm von 2004 hat deshalb die Sicherung der Bürgerrechte als Schwerpunkt festgelegt. Danach braucht Europa eine Einigung über gewisse rechtliche Mindestgarantien. Dies gilt nicht nur im Strafrecht, sondern in allen Lebensbereichen mit grenzüberschreitenden Sachverhalten -

¹ z.B. Röper, in: Deutsche Richterzeitung 1998, 195 ff.

² z.B. der damalige hessische Justizminister von Plottnitz in der Festschrift des Bundesverbandes ehrenamtlicher Richterinnen und Richter zum 10-jährigen Bestehen.

bei Verkehrsunfällen in einem anderen Mitgliedstaat ebenso wie bei der Scheidung binationaler Ehen. An der Gestaltung sind die Akteure der Zivilgesellschaft zu beteiligen - Wissenschaftler, Rechtspraktiker (und dazu zähle ich die ehrenamtlichen Richter) und Bürgerrechtler.

Für die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an der Rechtsprechung bedeutet dies, dass wir die nationalen Rechtssysteme in einer Gesamtschau daraufhin überprüfen müssen, ob dieses Prinzip in Europa, das in den meisten europäischen Staaten gilt (nicht nur den Staaten der EU), zu einem „Prinzip für Europa“ ausgebaut werden kann. Zu den Bürgerrechten gehört auch, dass die Bürger als mitgestaltendes Subjekt der Rechtsprechung in Europa begriffen werden. Der Gedanke der Teilhabe an der Rechtsprechung ist somit einer, der auch durch die europäische Rechtsetzung und Rechtsprechung zu garantieren ist. Für unsere Verbände resultiert daraus im Gegenzug die Aufgabe, in der Öffentlichkeit das Bewusstsein darüber zu schaffen, dass der Bürger dieses Recht auch aktiv wahrnimmt und nicht etwa als lästige Pflicht empfindet oder Justiz ohnehin „als Sache der Juristen“ betrachtet.

Der Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms aus 2009 sieht vor, dass die Teilhabe der Bürger am demokratischen Leben erleichtert und gefördert werden soll. Er verweist an dieser Stelle vor allem auf das neue Instrument der europäischen Bürgerinitiative. Ich nutze die Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass nicht nur im Bereich der „Massenelemente der Teilhabe“ eine Ausweitung erfolgen sollte, sondern vor allem auch in den Bereichen, in denen der Bürger die persönliche Verantwortung für staatliches Handeln im Einzelfall übernimmt - in der Rechtsprechung und der Schlichtung von Konflikten.

Auch dies ist eine Botschaft, die von den ehrenamtlichen Richtern und Friedensrichtern in Europa ausgehen sollte. Unser Amt ist eine Teilhabe an staatlicher Gewalt, bei der wir die Verantwortung für einen konkreten Fall - und damit für ganz bestimmte Menschen - persönlich übernehmen. Während in den Massenverfahren zur Mitwirkung an der politischen Gestaltung der Staaten die Verantwortung des Einzelnen an der Gesamtentscheidung nur gering ist, trägt jeder Ehrenamtliche in der Justiz hinsichtlich der Entscheidungen, an denen er mitgewirkt hat, eine individuelle Verantwortung. Bei jeder Entscheidung muss man sich fragen, ob man sein Bestes gegeben hat, um Erkenntnisse und Einsichten zu gewinnen, die eine sachgerechte Entscheidung ermöglichen. Deshalb dürfen wir für die Idee der Teilhabe des Volkes an der Rechtsprechung in Europa werben.

Was gibt es dafür zu tun?

1. Wir müssen mehr übereinander wissen. Die Bestandsaufnahme, die wir uns vorgenommen haben, soll einen Überblick verschaffen, inwieweit das Prinzip „Teilhabe an der Rechtsprechung“ in Europa weiter vorangetrieben werden kann. Erste Schritte dazu haben wir in Helsinki schon unternommen. Diese gilt es weiter auszubauen. Wesentlich ist vor allem, die Bürger über die bestehenden Möglichkeiten der Mitwirkung an der Rechtsprechung und ihre vielfältigen europäischen

Varianten zu informieren. Die Website³, die die finnischen Freunde eingerichtet haben, ist ein erster Schritt, über die Grenzen hinaus das Interesse und die Aufmerksamkeit der Bürger zu wecken. Die weitere Ausgestaltung der Website und ihre Vernetzung mit den nationalen Internet-Seiten wird eine konkrete Aufgabe der Zukunft sein.

2. Wir müssen den Dialog untereinander intensivieren und verstetigen. Da wir nicht über die finanziellen Mittel verfügen, uns regelmäßig in einer europäischen Stadt zu treffen, müssen wir die Möglichkeiten, die die moderne Technik uns bietet, stärker ausnutzen. Regelmäßige Videokonferenzen können ein geeignetes Mittel sein.
3. Die Kontakte zu den europäischen Gremien müssen aufgenommen und gefestigt werden. Die ehrenamtlichen Richter sollten im Konzert der Stimmen, die die europäische Politik begleiten, mitspielen.
4. Im Bereich der Fortbildung unserer Mitglieder sollten wir enger zusammenarbeiten. Neben den Maßnahmen, die wir national im Hinblick auf unser jeweiliges Rechtssystem ergreifen, sollten wir auch regelmäßige Europa-Seminare abhalten, um für den Gedanken des Ehrenamtes in der Justiz in Europa zu werben.
5. In vielen Staaten mit ehrenamtlicher Beteiligung an der Rechtsprechung gibt es noch keine Organisationen, die sich als Interessenvertreter der Fach- und Laienrichter verstehen. In einigen Staaten gibt es Organisationen z.B. der sachkundigen Laienrichter, nicht aber der Schöffen und Geschworenen oder der Arbeits- und Sozialrichter. Durch entsprechende Patenschaften sollten wir versuchen, innerhalb eines Staates oder durch binationale Verbindungen die Selbstorganisation der Ehrenamtlichen in der Justiz zu fördern.
6. Letztlich sollte die Schaffung einer „Charta des Ehrenamtes in der Justiz“ dazu beitragen, das Prinzip der Verantwortung und Mitwirkung der Bürger in der Rechtsprechung zu einem Grundwert im Rechts- und Verfassungsgefüge der Europäischen Union zu machen. Dieses Ziel sollten wir im Rahmen des zweijährigen Projektes bis Anfang 2012 erreichen.

Bleibt als letzte Frage, ob auch die europäischen Gerichte der Mitwirkung ehrenamtlicher Richter zugänglich sind oder sein sollten. Diese Frage stellt sich aber erst dann, wenn wir uns in unseren nationalen Fragen und dem Bezug zu Europa einig geworden sind.

Ich hoffe, genügend Diskussionsstoff gegeben zu haben, die

- Stärkung nationaler Beteiligungen gegenüber Justizreformen,
 - Verbesserungen der Systeme durch gegenseitiges Lernen,
 - Nutzung der europäischen Ebene durch eine Charta des ehrenamtlichen Richteramtes und
 - Ausweitung der Interessenorganisationen ehrenamtlicher Richter in den europäischen Staaten
- in den Berichten und Gesprächen vertiefend zu erörtern.

³ www.layjudgeforum.eu