

Ehrenamtliche Richter in Europa Internationales Symposium vom 17.-19. Juli 2010 in Berlin

Runde 2 auf dem Weg zu einer Europäischen Laienrichterorganisation

Ein Bericht
von Hasso Lieber, Berlin

Am 24./25.10.09 fand in Helsinki¹ das erste Lay Judge Forum statt – ein Treffen mehrerer nationaler Organisationen für ehrenamtliche Richter. Die Zusammenkunft hat sich als Auftakt für eine weitere europäische Zusammenarbeit der ehrenamtlichen, sachkundigen und Laienrichter erwiesen. Die Konferenz hatte dem deutschen Verband den Auftrag mitgegeben, durch ein zu diesem Zeitpunkt bereits geplantes Symposium den Gedanken für eine weitere Verständigung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in Europa zu vertiefen.

Das Symposium sollte der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der europäischen Laien- und Friedensrichterverbände dienen mit dem Ziel einer Europäischen Charta der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter. Das Projekt wird als „Europäischer Tag des ehrenamtlichen Richters“ im Rahmen des Civil Justice-Förderprogramms bei der Europäischen Kommission bis 2012 gefördert.

Vom 17. bis 19. Juli 2010 fand dann das internationale Symposium „Ehrenamtliche Richter in Europa“ in Zusammenarbeit des Bundesverbandes ehrenamtlicher Richterinnen und Richter e.V. und der Europäischen Akademie Berlin in der herrlich gelegenen Tagungsstätte der Akademie in Berlin-Grünwald statt. Ehrenamtliche Richter mit besonderer Sachkunde – wie z.B. die Handelsrichter – oder Richter, die mit allgemeiner Lebenserfahrung die Bevölkerung auf der Richterbank vertreten – wie Schöffen oder Magistrate – sowie Schiedspersonen und Friedensrichter sollten miteinander vernetzt werden. Das Symposium war ferner darauf ausgerichtet, die Laienbeteiligung an der Rechtsprechung innerhalb Europas zu intensivieren und zu institutionalisieren. Die nationalen Vereinigungen sollten ihre Erfahrungen sowohl mit den Bedingungen der ehrenamtlichen Amtsausübung als auch mit den Konsequenzen ihrer jeweiligen Justizreformen austauschen. Schon im Vorfeld hatten verschiedene nationale Organisationen darauf hingewiesen, dass Änderungen in den jeweiligen Gerichtsverfassungen regelmäßig zu Lasten des ehrenamtlichen Elementes gegangen seien. Hier unterschieden sich die Erfahrungen der österreichischen Handelsrichter nicht von

denen der deutschen; finnische Schöffen hatten dieselben Einschränkungen hinnehmen müssen wie die deutschen ehrenamtlichen Richter mit dem Rechtspflegeentlastungsgesetz 1993; die spanischen Friedensrichter erwarteten von der nächsten Reform in ihrem Lande auch nichts Gutes. Insofern bestand für den Auftrag des Symposiums, die Beteiligung von Nicht-Juristinnen und Juristen an der europäischen Justiz als Prinzip in Europa und für Europa zu unterstützen, ebenso viel Anlass wie Notwendigkeit. Dass die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter eine wesentliche Funktion bei der Verständlichkeit des europäischen Rechts einnehmen können, haben sie jedenfalls beim Austausch über ihre jeweiligen Rechtssysteme bewiesen. Vertreter aus acht Staaten mit britischer (England, Wales, Schottland), skandinavischer (Finnland, Schweden), deutschsprachiger (Österreich, Deutschland) und spanischer Rechtstradition haben über eine Vielfalt der Möglichkeiten, Recht in der Nähe des Recht suchenden Bürgers zu sprechen, diskutiert.

Hervorzuheben ist zunächst die Aufmerksamkeit, die die Rechtspolitik dem Symposium entgegenbrachte. Bundesjustizministerin *Leutheusser-Schnarrenberger* ließ ein Grußwort durch Frau *Hilgendorf-Schmidt* überbringen, das sie mit einer finanziellen Zuwendung zur Veranstaltung untermauerte. Die Berliner Justizsenatorin *von der Aue* unterstrich in ihrem Grußwort die Bedeutung der ehrenamtlichen Richter an einer verständlichen Rechtsprechung. Die Vize-Präsidentin des Europäischen Parlamentes *Roth-Behrendt* musste wegen einer Erkrankung am Morgen der Veranstaltung leider absagen.

In einem einführenden Vortrag² habe ich versucht, sowohl einen Überblick über die Rechts-traditionen der Beteiligung ehrenamtlicher Richter in Europa als Ausdruck politischer Teilhabe zu geben, als auch die Konsequenz daraus zu ziehen, dass es sich bei der Beteiligung um einen Grundwert handelt, der sich in fast allen europäischen Justizsystemen in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung wiederfindet. Eine ehrenamtliche Beteiligung an der Rechtsprechung und Streitschlichtung gibt es in verschiedenen Formen u.a. in Norwegen, Schweden, Dänemark, Finnland, Estland, Lettland, Russland, Polen,

¹ Siehe dazu den Bericht von Bettina Cain in RohR 2010, S. 28 f.

² Im Anschluss an diesen Bericht abgedruckt.

Tschechien, Bulgarien, Slowenien, Kroatien, Ungarn, Österreich, Deutschland, Schweiz, Italien, Frankreich, Spanien, Portugal, Belgien, England und Wales, Schottland. Eine Ausnahme machen die Niederlande, in denen es keinerlei ehrenamtliche Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung gibt. In vielen Staaten ist diese Teilhabe inzwischen von ökonomischen Erwägungen, soll heißen: Sparmaßnahmen, bedroht. Es gibt ganz offensichtlich durchgängige Bestrebungen, sich ein Stück Demokratie einfach nicht mehr leisten zu können (oder zu wollen). Während die massendemokratischen Teilhabeformen wie die Volksgesetzgebung und Volksinitiative auch auf europäischer Ebene weiter ausgebaut werden, erleiden die Beteiligungen an staatlicher Autorität, die auf eine persönliche Verantwortung des Amtsinhabers setzen, ständige Einschränkungen.

Daran anschließend stellten die Vertreter der nationalen Organisationen die Arten der Beteiligung ehrenamtlicher Richter und Schlichter in den einzelnen Staaten vor und erläuterten neben den Wahl- und Berufsmodi auch die speziellen Probleme bei der Auswahl, der Fortbildung, mit den Arbeitgebern und mit den politischen Entwicklungen dar. Auch die Zusammenarbeit mit den Berufsrichtern war Gegenstand der Darstellungen. Die geringsten Probleme bestehen nach der Darstellung des Vorsitzenden der Magistrates' Association von England und Wales, *John Thornhill*, in den Staaten des Vereinigten Königreiches. Neben den Geschworenen (die nicht organisiert sind, weil die Bürger immer nur

zu einer Verhandlung herangezogen werden) gibt es vor allem die Justices of the Peace (Friedensrichter) in den Magistrates' Courts. Diese unterste Stufe der britischen Straf- und Zivilgerichtsbarkeit wird ausschließlich von Laienrichtern gestellt, denen lediglich ein (nicht stimmberechtigter) juristischer Berater zur Seite steht. Sie entscheiden straf- wie jugend-, familien- oder zivilrechtliche Fälle. 2011 feiert diese Institution in England und Wales ihr 650-jähriges Bestehen. In Schottland gibt es sie seit rund 400 Jahren, wie *Philip Murray*, Vorsitzender der Scottish Justice Association, berichtete. In Schottland haben die Justices of the Peace aber keine zivilrechtlichen Zuständigkeiten. Ihre Existenz ist auf der britischen Insel unbestritten. Sie haben sogar einen eigenen Sitz im Justizrat, dem obersten Gremium der englischen bzw. schottischen Justiz.

Auf eine solche unbestrittene Akzeptanz konnten die Vertreter der anderen Verbände nicht verweisen. Die Vorsitzende der DVS in Nordrhein-Westfalen, *Ulla Sens*, gab einen Überblick sowohl über die Probleme, die bei den letzten Schöffenwahlen erneut aufgetreten waren, als auch über Schwierigkeiten von ehrenamtlichen Richtern am Arbeitsplatz. Auch die Rechtspolitik der letzten Jahrzehnte hat in Deutschland in allen Gerichtsbarkeiten (am wenigsten noch in der Arbeitsgerichtsbarkeit) zu Einschränkungen der Beteiligung von ehrenamtlichen Richtern geführt; selbst in der Kammer für Handelssachen kann im Einverständnis mit den Parteien auf die ehrenamtlichen Beisitzer verzichtet werden.



Vorne kniend v.li.n.re.: *Francisco Lasheras (E), Stefan Ekholm (FIN), Ralf Asplund (FIN)*
 2. Reihe v.li.n.re.: *Ursula Sens (D), Bettina Cain (D), Karin Räßle (D), Kristiina Kujala (FIN), Monika Franze (D), Tiina Ekholm (FIN), Leonore Matouschek (D), Frank-Heiner Matouschek (D), Petri Silvennoinen (FIN), Joaquina Minaya Minaya (E), José Luis Barbero Daza (E)*
 3. Reihe v.li.n.re.: *Sally Dickinson (GB), Hasso Lieber (D), Ronald K. Hungsberg (D), Kaj Hjorth (FIN), Ismael Cumbreira (E), Vicente Miguel Bermejo Sanchez (E)*
 Hintere Reihe v.li.n.re.: *Philip Murray (GB), Rainer Sedelmayer (A), John Thornhill (GB), John Fassenfelt (GB), Matti Laukkanen (FIN), Leif Magnusson (S)*
 Foto: *Kari Mustonen*

Über ähnliche Bestrebungen der Rechtspolitik in Finnland berichteten die Vertreter der finnischen Organisation Suomen Lautamiehet ry, der Vorsitzende *Matti Laukkanen* und der Geschäftsführer *Ralf Asplund*. Die Zahl der Verfahren unter Beteiligung ehrenamtlicher Richter ist auch dort erheblich reduziert worden. Erstaunlich war die Feststellung, dass es trotz der ungünstigen geografischen Verhältnisse (wegen der Weite des Landes müssen ehrenamtliche Richter oft große Strecken zum Gericht fahren) keinerlei Schwierigkeiten gibt, Interessenten für das Amt zu finden.

Spanien verfügt ebenfalls über ein ausgeprägtes System von Friedensrichtern, die in den Orten tätig sind, in denen es keine Gerichte gibt, und die kleinere zivilrechtliche Streitigkeiten entscheiden. Die Existenz hängt weitgehend von der jeweiligen politischen Konstellation in Spanien ab, wie der Vorsitzende der Federacion de Asociacion Democratica de Justicia de Paz y Proximidad, *Francisco Lasheras Dominguez*, berichtete. Die Institution ist mehrfach abgeschafft und wieder eingeführt worden. Aktuell wird wieder die Beseitigung der Friedensgerichte in Spanien diskutiert. Auch die Friedensrichter arbeiten ehrenamtlich und sind keine ausgebildeten Juristen. Die spanischen Vertreter brachten insoweit den Gedanken einer europäischen Solidarität ein, mit der die befreundeten Organisationen über politische Verbindungen - etwa mit den Abgeordneten des Europäischen Parlamentes - politischen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse in Spanien nehmen könnten.

Der Vorsitzende der Vereinigung der fachmännischen Laienrichter Österreichs (das sind dort die Handelsrichter), *Rainer Sedelmayer*, beklagte sowohl die Einschränkungen der Mitwirkung der Handelsrichter als auch die gerade handstreichartige Änderung der Zuständigkeit der Schwurgerichte in Österreich durch ein Budgetbegleitgesetz (entspräche in Deutschland etwa einem Haushaltssicherungsgesetz). Obwohl sich alle Experten und Praktiker darüber einig seien, wie wertvoll die Erfahrungen der Kaufleute für die Rechtsprechung in Handelssachen seien, werde auch in Österreich deren Beteiligung auf die zweite Instanz beschränkt.

Aus deutscher Sicht wurde noch auf zwei weitere Institutionen hingewiesen, in denen unter Beteiligung Ehrenamtlicher gerichtet und geschlichtet wird. Der Justitiar des Landesbauernverbandes Brandenburg, *Uwe Tiet*, stellte die Arbeit der ehrenamtlichen Richter in den Landwirtschaftsgerichten vor. Vertreter der Landwirtschaft wirken als sachverständige Richter, auch Landwirtschaftsrichter genannt, an der Rechtsprechung mit, um durch sachkundige Laien die besonderen wirtschaftlichen Gesichtspunkte in Landwirtschaftssachen zu würdigen. Ihre Beteiligung in allen Instanzen des landwirtschaftlichen Verfahrens macht die besondere Bedeutung deutlich, die der Gesetzgeber ihnen beimisst.

Seit über 180 Jahren gibt es in Deutschland (zunächst in Preußen) die Schiedsleute, die an der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten strafrechtlicher und zivilrechtlicher Art mitwirken. Sie verstehen sich ausdrücklich nicht als Richter, sondern als Schlichter. Die Streitigkeiten sollen nicht durch die Macht eines Dritten, sondern durch die Autorität der Person und der Argumente beigelegt werden. Hier geht es nicht um die Frage, wer „Recht“ hat, sondern welche Probleme hinter der rechtlichen Streitigkeit bestehen. Der stellvertretende Bundesvorsitzende des Bundes Deutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen, *Heinz Winkler*, gab einen eindrucksvollen Überblick über die Tätigkeit der Schlichter. Aber auch er plädierte für einen Ausbau des Einsatzes dieser traditionsreichen Institution.

Einen deutlichen Motivationsschub erhielten die Teilnehmer bei einem Empfang im Bundesministerium der Justiz. Unter der Leitung des Unterabteilungsleiters *Dr. Ralf Kleindiek* wurde ein Überblick über die europäische Arbeit des BMJ gegeben. Die ausländischen Gäste nahmen die Zusicherung des BMJ mit, dass im Rahmen der politischen Möglichkeiten aus dem deutschen Ministerium eine Unterstützung der Initiativen erwartet werden könne. Das Haus, in dem 1989 die Pressekonferenz stattfand, die den Prozess zur deutschen Einheit auslöste, könnte insoweit auch für die europäischen ehrenamtlichen Richter eine Bedeutung erlangen.

Die wertvollsten Gespräche wurden wohl in den Pausen und Abendstunden des Symposions geführt, in denen die Vertreter der Verbände ungezwungen ihre Erfahrungen austauschen konnten. Dazu sei an dieser Stelle ausdrücklich der Stellvertretenden Leiterin der Europäischen Akademie Berlin *Dr. Andrea Despot*, ihren Mitarbeiterinnen sowie den Dolmetscherinnen gedankt, die engagiert und professionell für eine perfekte Konferenzatmosphäre und einen reibungslosen Ablauf sorgten. Die Tagung schloss mit zwei Beschlüssen der Teilnehmer, die nachfolgend dokumentiert sind. In einem Abschluss-Kommuniqué fassten sie die Ergebnisse der Tagung kurz zusammen und gaben sich ein Programm für die weitere Arbeit. Die nationalen Verbände, die an der Tagung in Berlin nicht teilgenommen haben, sollen zur Mitarbeit motiviert werden. In den Staaten, in denen es noch keine Interessenverbände ehrenamtlicher Richter gibt, sollen durch Partnerschaften solche Vereinigungen initiiert werden. Ziele sind ein europäischer Dachverband der ehrenamtlichen Richter und Schlichter sowie eine Charta des Ehrenamtes in der Justiz, die die Teilhabe an der Rechtsprechung zu einem Grundwert der Europäischen Union erhebt.

Ohne Übertreibung kann man feststellen, dass von Berlin ein Impuls für eine Erneuerung der Beteiligung des Volkes an der Justiz ausgegangen ist.