

nur um einige hundert gewaltbereite Personen, die sich gar nicht für Fußball interessierten, sondern nur für Randalen und Schlägereien. Diese bildeten eine Art „Stämme“ und seien weder durch Ansprache noch sozialpädagogische Maßnahmen erreichbar.

Polizeivizepräsident Kopp erklärte, leider seien auch die ansonsten zur Kooperation bereiten „Ultras“ nicht zu bewegen, mit der Polizei zu reden. Auf Fragen aus dem Auditorium, weshalb zum „Dialog“ auf dem Podium kein Mitglied der Fangruppen vertreten sei, antwortete Thomas Schöning dementsprechend: „Weil hier ein Polizist sitzt!“

Robert Kopp berichtete zudem, dass die Polizeibeamten, die die Fanmärsche vom Bahnhof zum

Stadion begleiten müssen, oft überfordert seien. An deren Spitze marschierten die gewaltbereiten Chaoten und versuchten dann, den Stadioneingang zu stürmen. Dabei sei es schon vorgekommen, dass Polizei und Ordner aus Angst vor eigenen Verletzungen kapituliert und den Eingang freigegeben hätten.

Einigkeit bestand im Ergebnis bei allen Rednern darin: Nur gemeinsame Anstrengungen in einem „Netzwerk“ aus Vereinen, DFB, Polizei, Staatsanwaltschaft und Fanbeauftragten seien sinnvoll und die friedlichen Fans müssten sich von den gewaltbereiten im Fanblock distanzieren.

EUROPARECHT UND NATIONALE RICHTER:

WIE RICHTER IHR WISSEN ERWERBEN ¹

von Tobias Nowak, Urszula Jaremba und Juan A. Mayoral ²

Im Rechtssystem der Europäischen Union (EU) spielt der nationale Richter eine wichtige Rolle. Um mehr über die Umstände, die die Anwendung von EU-Recht durch nationale Richter beeinflussen, zu erfahren, haben wir Richter in NRW, den Niederlanden, Polen und Spanien u. a. nach ihren Erfahrungen und ihrem Kenntnisstand in Bezug auf das EU-Recht befragt. Die in diesen Länderstudien gesammelten Daten haben wir einer statistischen Analyse unterzogen. Dieser Beitrag fasst einige unserer Erkenntnisse zusammen.*

**)Fußnote: Für rista gekürzte Fassung, die anschließt an die Ausführungen in rista 4/2008 und 5/2012*

Einleitung

Unabhängig von ihrem Rechtsgebiet und ihrer Position wird von nationalen Richtern erwartet, dass sie als dezentralisierte EU-Richter auftreten, die Unionsrecht in ihrer Rechtsprechung berücksichtigen und so zur rechtlichen Integration innerhalb der EU beitragen. Hierzu dienen Instrumente wie die richtlinienkonforme Auslegung, die oft unmittelbare Wirkung des Unionsrechts, das Prinzip der Effektivität, das Vorabentscheidungsverfahren und die Anwendung von Amts wegen auch in Fällen, in denen nationales Recht dies nicht verlangt. Es stellt sich daher die Frage, welche Faktoren Einfluss darauf haben, wieviel Richter über Unionsrecht

wissen. Die Autoren dieses Beitrags haben u. a. durch Fragebögen Daten erhoben, deren Analyse helfen soll, die Anwendung von EU-Recht durch nationale Richter besser zu verstehen.

Fragestellung

Um herauszufinden, wodurch europarechtliches Wissen beeinflusst wird, haben wir drei mögliche Faktoren einer statistischen Analyse unterzogen. Erstens betrachteten wir Generationsunterschiede. Oft hört man, dass u. a. durch die Veränderung der juristischen universitären Ausbildung hin zu mehr Europarecht, jüngere Richter vertrauter mit Europarecht seien als ältere. Die Anwendung von EU-Recht falle ihnen daher leichter. Durch zahlreiche, von uns mit Richtern geführte Tiefeninterviews, kamen uns erhebliche Zweifel an dieser Argumentation. Zweitens untersuchten wir, was wir Karriereverläufe nennen. Hierzu zählten wir die Anzahl der Fälle, in denen ein Richter Europarecht angewendet hat, seine Position in der nationalen gerichtlichen Hierarchie, das Rechtsgebiet, in dem ein Richter tätig ist, und ob und wie er sich mit seinen nationalen und europäischen Kollegen über rechtliche Fragen austauscht. Drittens berücksichtigten wir die universitäre juristische Ausbildung und berufsbezogene Fortbildung als Faktor mit möglichem Einfluss auf die Selbsteinschätzung.

Methode

Um die Faktoren, die Einfluss darauf haben, wie vertraut Richter mit EU-Recht sind, zu identifizieren,

haben wir Daten aus drei Forschungsprojekten, die die Niederlande, NRW, Polen und Spanien umfassen, zusammengeführt. Die Daten basieren auf der Selbsteinschätzung der 640 teilnehmenden Richter, die hierzu zwischen 2009 und 2012 Fragebögen ausgefüllt haben. Dieser Ansatz hat den Nachteil, vollständig darauf angewiesen zu sein, dass die Teilnehmer die Fragen wahrheitsgemäß beantworten. Wir gehen aber davon aus, dass vor allem Experten zu einer realistischen Selbsteinschätzung über ihren Kenntnisstand auf ihrem Fachgebiet fähig sind. Dieser Eindruck wurde durch von uns durchgeführte Tiefeninterviews bestätigt.

In NRW und den Niederlanden wurden Richter der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit erster und zweiter Instanz befragt. In Polen und Spanien wurden auch Straf-, Verwaltungs- und Sozialrichter einschließlich letzter Instanz einbezogen. Eine Zufallsauswahl der Teilnehmer zur Erhöhung der Repräsentativität war aufgrund mehrerer Umstände nicht möglich. Wir haben versucht, eine Stichprobenverzerrung durch die Einbeziehung der unterschiedlichen gerichtlichen Instanzen zu vermeiden und durch die Anwendung verschiedener Strategien, die Rücklaufquote zu erhöhen. Um einige Annahmen bezüglich der drei Faktoren – Alter, Karriereweg und Aus- und Fortbildung – zu testen, haben wir die Daten einer logistischen Regressionsanalyse unterzogen, mit der ein eventueller Zusammenhang von Variablen festgestellt werden kann. Darüber, welche Variable welche kausal beeinflusst, lässt sich leider auch mit einer solchen Analyse nur spekulieren.

Ergebnisse

Im Allgemeinen lässt sich sagen, dass je mehr Erfahrung, Aus- und Fortbildung und je mehr transnationale Kontakte ein Richter hat, desto höher bewertet er sein Wissen bezüglich des EU-Rechts. Hinzu kommt, dass je höher ein Richter in der gerichtlichen Hierarchie verortet ist, desto höher schätzt er sein Wissen über EU-Recht ein. Unterschiede gibt es auch bezüglich des Rechtsgebiets. Strafrichter geben an, am wenigsten über EU-Recht zu wissen, Verwaltungsrichter am meisten. Arbeits- und Sozialrichter liegen dazwischen. Wir nehmen an, dass diese Unterschiede auf den unterschiedlichen EU-Harmonisierungsgrad der Rechtsgebiete zurückzuführen sind. Auch zwischen den Ländern gibt es Unterschiede. Spanische Richter schätzen ihr Wissen am niedrigsten ein, niederländische am zweitniedrigsten, polnische und deutsche Richter am höchsten. Inwieweit dieser Unterschied kulturellen Normen bezüglich der Selbsteinschätzung geschuldet ist, lässt sich anhand unserer Daten nicht sagen.

Entgegen der geläufigen Annahme, jüngere Richter wüssten mehr über Europarecht, weil deren universitäre juristische Ausbildung mehr europarechtliche Elemente aufweise als die Ausbildung vor zwanzig oder dreißig Jahren, geben ältere Richter ihr europarechtliches Wissen höher an, als das jüngere Richter tun. Gekoppelt ist diese Einschätzung an die Teilnahme an Fortbildungskursen auf dem Gebiet des EU-Rechts. Der höchste Wert wird von Richtern erreicht, die über fünfzig Jahre alt sind und die europarechtsrelevante Fortbildungskurse belegt haben. Dieser Befund deckt sich mit dem Ergebnis, dass die Position im Gerichtssystem Einfluss auf die Selbsteinschätzung hat, da Richter in höheren Instanzen oft auch älter sind als ihre erstinstanzlichen Kollegen. Darüber hinaus hat berufliche Fortbildung im Allgemeinen einen positiven Einfluss auf die Einschätzung des eigenen Wissensstands, unabhängig vom Alter. Ob Europarecht in der universitären Ausbildung des einzelnen Richters stark oder weniger stark verankert war, hat einen Einfluss auf die Selbsteinschätzung bezüglich des Wissensstandes. Mehr Europarecht in der universitären Ausbildung würde sich demnach positiv auf den Wissensstand auswirken, den Vorsprung den erfahreneren Kollegen haben, würde man auf diesem Weg aber nicht aufholen können. Keinen Einfluss auf die Selbsteinschätzung hingegen hatte das Geschlecht.

Richter, die angeben, viel über EU-Recht zu wissen, geben auch an, sich mit Kollegen aus dem Ausland über europarechtliche Fragen auszutauschen. Inwieweit mehr transnationaler Austausch zu mehr Wissen führt oder mehr Wissen zu mehr transnationalen Kontakten, ist schwer zu sagen. Anzunehmen ist wohl eine Wechselwirkung zwischen diesen Faktoren. Ein Austausch mit inländischen Kollegen hat dagegen keinen Einfluss auf den Wissensstand der Richter. Auch praktische Erfahrung mit EU-Recht hat einen positiven Einfluss auf die Selbsteinschätzung der Richter. Je mehr Fälle, in denen EU-Recht eine Rolle spielt, Richter entscheiden müssen, desto höher schätzen diese ihr Wissen über EU-Recht ein. Der messbare positive Einfluss der Fallzahlen lässt uns vermuten, dass Wissen über EU-Recht vor allem in der richterlichen Praxis anhand konkreter Fälle erworben wird und nicht an der Universität.

Schlussbetrachtung

Nationale Richter garantieren mit der Anwendung von EU-Recht die Rechte Einzelner, die ihnen das EU-Recht gibt und sorgen für eine uniforme Anwendung im Gebiet der EU. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, müssen Richter mit dem Recht der EU vertraut sein. Aus unseren Daten lässt sich ableiten, dass die meisten Richter eher skeptisch sind,

was den Grad ihres Wissens betrifft. Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede in der Selbsteinschätzung – abhängig von der Nationalität, der Anzahl internationaler Kontakte, des Rechtsgebiets, der Art des Gerichts, des Alters, der Erfahrung und der Aus- und Fortbildung der Richter. Wissen wird vor allem in der Praxis erworben. Hiermit lässt sich der Unterschied zwischen den Rechtsgebieten und wohl auch zwischen den Instanzen erklären. Dass jüngere Richter ihr Wissen niedriger einschätzen als ältere, führen wir auch auf geringere Praxiserfahrung und eine niedrigere Position im Hierarchiesystem der Gerichte zurück. Allerdings hat Alter nur in Kombination mit Fortbildung einen messbaren positiven Einfluss auf die Selbsteinschätzung. Ein weiterer Faktor ist der Kontakt zu Richtern aus anderen Mitgliedstaaten, sogenannte transnationale Netzwerke. Unabhängig von der Frage, inwieweit Richter ihr Wissen in diesen Netzwerken erwerben oder erst durch Wissen Zugang

zu diesen Netzwerken erhalten, scheinen diese eine entscheidende Rolle zu spielen. Neben der Aufmerksamkeit für EU-Recht in der universitären Ausbildung, würde sich auch ein attraktives Fortbildungsangebot, z. B. lokale Fortbildungskurse am Gerichtsort, eintägige Kursdauer, unterschiedliche Kursniveaus, und die Förderung transnationaler Netzwerke positiv auf den Kenntnissstand auswirken.

¹ Dieser Beitrag basiert auf: Juan A. Mayoral, Urszula Jaremba and Tobias Nowak: *Creating European Judges*, *Journal of European Public Policy*, 21/8, S. 1120-1141.

² Dr. Nowak ist Rechts- und Sozialwissenschaftler an der Universität Groningen/NL; Dr. Jaremba ist Rechtswissenschaftlerin an der Universität Utrecht/NL; Dr. Mayoral ist Sozialwissenschaftler am I Courts Center of Excellence for International Courts der Universität Kopenhagen/DK.

REFORMSTILLSTAND IN DER JUSTIZ

Eine alte Indianerweisheit:

REITE NIE EIN TOTES PFERD!

Doch wir in der Justiz versuchen oft andere Strategien, nach denen wir in dieser Situation handeln: Was tun wir, wenn die Justiz mit der vorhandenen Personalausstattung nicht wirklich funktioniert, das eine oder andere Pferd also tot ist?

- Wir besorgen eine stärkere Peitsche.
- Wir wechseln die Reiter (vielleicht kriegen wir sogar jemanden vom Justizministerium?).
- Wir sagen: „So haben wir das Pferd doch immer geritten.“
- Wir gründen einen Qualitätszirkel, um das Pferd zu analysieren.
- Wir besuchen andere Bundesländer oder Staaten, um zu sehen, wie man dort tote Pferde reitet.
- Wir erhöhen die Qualitätsstandards für den Beritt toter Pferde, auch Laufbahn orientiert.
- Wir bilden eine überörtliche Kooperationsgemeinschaft, um das tote Pferd wiederzubeleben.
- Wir organisieren Fortbildungen, um besser reiten zu lernen.
- Wir drohen, bei der nächsten Überhörung besonderen Wert auf den Umgang mit toten Pferden zu legen.
- Wir stellen Vergleiche unterschiedlich toter Pferde an.
- Wir ändern die Kriterien, die besagen, ob ein Pferd tot ist („Der Hirntod ist kein unumstrittenes

Kriterium. Tot ist das Pferd erst dann, wenn von 3 unabhängigen Stellen ...“).

- Wir kaufen Leute von außerhalb ein, um das tote Pferd zu reiten. Private-Public-Partnerships ...
- Wir schirren mehrere tote Pferde zusammen an, damit sie schneller werden.
- Wir erklären: „Kein Pferd kann so tot sein, dass man es nicht noch schlagen könnte.“
- Wir machen zusätzliche Mittel oder Beförderungstellen locker, um die Leistung des Pferdes zu erhöhen.
- Wir machen eine neue Pebsy-Erhebung, um zu sehen, ob es billigere Berater gibt.
- Wir kaufen etwas zu, dass tote Pferde schneller laufen lässt (z. B. neue EDV-Programme).
- Wir erklären, dass unser Pferd „besser, schneller und billiger“ tot ist, als tote Pferde anderswo.
- Wir bilden einen weiteren Qualitätszirkel, um eine Verwendung für tote Pferde zu finden.
- Wir überarbeiten die Leistungsbedingungen für Pferde.
- Wir richten eine unabhängige Kostenstelle für tote Pferde ein. Natürlich konzentriert bei nur einem Oberlandesgericht.

Mehr Personal kann einfach nicht die Lösung sein!