

Nathalie Le Bouëdec

## Das Gericht als Arena demokratischen Handelns?

### Ansätze zur Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung in Deutschland in der frühen Weimarer Republik und den ersten Nachkriegsjahren ab 1945

Das Gericht als Arena demokratischen Handelns zu betrachten, ist auf den ersten Blick nicht selbstverständlich. Als Ort der Rechtsprechung soll es schließlich ein Raum der Unparteilichkeit sein, von dem der politische Kampf möglichst ferngehalten werden soll. In heutigen Debatten um mehr Teilhabe an staatlicher Willensbildung konzentriert sich die Öffentlichkeit eher auf Beteiligungsformen wie den Volksentscheid als auf Bürgerbeteiligung an der Rechtspflege.<sup>1</sup> Dennoch gehört die Mitwirkung des Volkes an der Rechtsprechung zu den historischen liberal-demokratischen Forderungen.<sup>2</sup> So verkündete die erste Verfassung des revolutionären Frankreich im September 1791 das Prinzip der Ausübung der rechtsprechenden Gewalt durch vom Volk gewählte Richter<sup>3</sup> und der Kampf um die Schwurgerichte wurde später zu einem zentralen Anliegen des deutschen Liberalismus im Vormärz.<sup>4</sup> Im vorliegenden Beitrag soll es aber um zwei andere Umbruchsperioden gehen, in denen in Deutschland die Frage der Teilhabe des Volkes an der Rechtsprechung im Zusammenhang mit Demokratisierungsprozessen erneut beziehungsweise neu thematisiert wurde: die Anfänge der Weimarer Republik und die ersten Nachkriegsjahre ab 1945. Dabei gehe ich von der Annahme aus, dass demokratische Umbruchszeiten Situationen verdichteten Handelns darstellen, die den Zeitgenossen vorerst weite Spielräume eröffnen, um demokratische Prozesse und Praktiken neu zu denken und auf andere Teilbereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens zu erweitern, wobei gleichzeitig die Demokratie noch gefestigt werden muss.

Warum sich aber ausgerechnet mit der frühen Weimarer Republik und dem demokratischen Neubeginn nach 1945 befassen? Eine gemeinsame Betrachtung erscheint angesichts der besonderen Konstellation geboten, in der in beiden Fällen der Themenkomplex »De-

1 Vgl. *Beate Linkenheil*, Laienbeteiligung an der Strafjustiz. Relikt des bürgerlichen Emanzipationsprozesses oder Legitimation einer Rechtsprechung »Im Namen des Volkes«?, Berlin 2003, S. 23.

2 Vgl. zum Beispiel *Rudolf Wassermann*, Bürgermitwirkung an der Rechtsprechung – Verfassungsrechtliche und rechtspolitische Aspekte, in: *Hasso Lieber* (Hrsg.), Ehrenamtliche Richter. Demokratie oder Dekoration am Richtertisch? Eine rechtspolitische Streitschrift zu Verbesserung und Ausbau der Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung, Wiesbaden 1999, S. 38–46, hier: S. 41; *Gunnar Duttge*, Jenseits der Illusionen: Die Beteiligung von Laienrichtern am Strafprozess, in: Strafverteidigervereinigung (Hrsg.), Alternativen zur Freiheitsstrafe. Texte und Ergebnisse des 36. Strafverteidigertages, Hannover 2013, S. 203–218, hier: S. 204.

3 Abs. III, Art. 5: »Le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple«. Der Verfassungstext ist abrufbar unter URL: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>> [5.2.2018].

4 »[D]er Bürger werde von dem Bürger gerichtet. Die Gerechtigkeitspflege sei die Sache des Volkes«, hieß es zum Beispiel in Artikel 11 des Offenburger Programms der südwestdeutschen Demokraten vom 12. September 1847; vgl. auch *Linkenheil*, Laienbeteiligung an der Strafjustiz, S. 26f.; *Eduard Kern*, Die Beteiligung des Volkes an der Rechtspflege, in: Der Konstanzer Juristentag (2.–5. Juni 1947), hrsg. v. d. Militärregierung des französischen Besatzungsgebietes in Deutschland, Tübingen 1947, S. 135–154, hier: S. 136.

mokratie in der Justiz« erörtert wurde. Zu beiden Zeiten herrschte in der Öffentlichkeit ein starkes Misstrauen gegenüber der Justiz, die vor 1918/1919 eine Stütze des Obrigkeitsstaats gewesen war und sich ab 1933 weitgehend nahtlos in das NS-Regime eingegliedert hatte und trotzdem beide Umwälzungen so gut wie unversehrt, zumindest in personeller Hinsicht, überdauert hatte. Dieses Misstrauen wurde in beiden Fällen durch umstrittene Urteile in politischen Prozessen genährt. Die Erörterungen zur Demokratisierung der Rechtspflege sind deswegen nicht von einer als krisenhaft erlebten Situation<sup>5</sup> zu trennen, was eine intensive Auseinandersetzung mit diesen Fragen zweifellos förderte, aber auch nicht ohne Auswirkungen auf die Debatten und ihre Ergebnisse blieb. Dadurch erhielt die Debatte um Bürgerbeteiligung an der Justiz eine zusätzliche Brisanz und auch ihre spezifische Ausprägung.<sup>6</sup>

Im Folgenden soll nicht nur anhand der Auswertung von Gesetzentwürfen, Parlamentsdebatten und Pressebeiträgen untersucht werden, wie sich die Zeitgenossen im Kontext des politischen Umbruchs die demokratische Bürgerbeteiligung im Gericht vorgestellt haben. Es stellt sich auch die Frage, inwiefern sich diese Konzepte in der Praxis niederschlugen: Vermochten die Verfechter einer »Rechtsfindung aus dem Volke und für das Volk«<sup>7</sup>, die Umbruchs- und Aufbruchsstimmung zu nutzen, um neue Praktiken im Gericht durchzusetzen oder schon bestehenden Praktiken – »Laienrichter« aus dem Volk wirkten nämlich schon vor 1918 an der Rechtsprechung mit – einen neuen, »demokratischen« Sinn zu geben? Nicht zuletzt müssen für die Zeit nach 1945 auch die Auswirkungen der zeitnahen Erfahrungen sowohl aus Weimar als aus der NS-Zeit berücksichtigt werden.

Die in diesem Beitrag gewählte Fragestellung deutet schon an, dass hier in Bezug auf die Verwendung des Demokratiebegriffs eine historische Herangehensweise verfolgt wird, bei der systematisch von den zwangsweise historisch bedingten Demokratievorstellungen der jeweiligen Akteure ausgegangen wird. Abschließend können dann die Grenzen einer demokratischen Teilhabe im Gericht sowie die Relevanz der zeitgenössischen Konzepte über die spezifischen historischen Konstellationen hinaus kritisch hinterfragt werden.

## I. DIE ANFANGSJAHRE DER WEIMARER REPUBLIK: DER RUF NACH DEM VOLKSRICHTER

Zu Beginn der Weimarer Republik avancierten die Begriffe »Volksrichter« oder »Volksgericht« zu Schlagwörtern, die bis in die juristische Fachpresse Eingang fanden.<sup>8</sup> Der Be-

5 Wie das Schlagwort der »Vertrauenskrise der Justiz« in der Weimarer Zeit veranschaulicht. Zur Vertrauenskrise vgl. *Robert Kuhn*, Die Vertrauenskrise der Justiz (1926–1928). Der Kampf um die »Republikanisierung« der Rechtspflege in der Weimarer Republik, Köln 1983; *Claudia Schöningh*, »Kontrolliert die Justiz«. Die Vertrauenskrise der Weimarer Justiz im Spiegel der Gerichtsreportagen von Weltbühne, Tagebuch und Vossischer Zeitung, München 2000; *Daniel Siemens*, Die »Vertrauenskrise der Justiz« in der Weimarer Republik, in: *Moritz Föllmer/Rüdiger Graf* (Hrsg.), Die »Krise« der Weimarer Republik. Zur Kritik eines Deutungsmusters, Frankfurt am Main/New York 2005, S. 139–163.

6 In seiner vergleichenden Untersuchung der Gerichtsreportage in Berlin, Chicago und Paris in den 1920er-Jahren betont *Daniel Siemens*, dass die Vertrauenskrise wirklich ein deutsches »Spezifikum« war. Vgl. *Daniel Siemens*, Metropole und Verbrechen. Die Gerichtsreportage in Berlin, Paris und Chicago 1919–1933, Stuttgart 2007, S. 115 und 191. Anfang 1947 unterstrich *Karl Siegfried Bader*, dass das starke Misstrauen gegenüber der Justiz, das eine Konsequenz des Nationalsozialismus sei, eine Bürgerbeteiligung besonders dringend erforderte. *Karl Siegfried Bader*, Umschau, in: Deutsche Rechts-Zeitschrift 2, 1947, S. 88–90, hier: S. 89.

7 *Georg-August Zinn*, Schöffen und Geschworene in Hessen, in: Der Konstanzer Juristentag, S. 129–135, hier: S. 129.

8 Auffallend ist ihre häufige Verwendung in den Heften der Deutschen Juristen-Zeitung (DJZ) im Jahr 1919.

griff »Volksrichter« tauchte allerdings nicht erst mit dem demokratischen Umbruch auf<sup>9</sup> und die Debatten um Beteiligung von Laienrichtern (neben den Berufsrichtern) an der Rechtspflege waren auch nichts Neues. Die Laienbeteiligung an der Strafjustiz war schon im Rahmen der Ausarbeitung des Gerichtsverfassungsgesetzes von 1877 ein Streitgegenstand gewesen und verschiedene Versuche zur Neuordnung der Strafgerichte waren nach 1900 nicht zuletzt daran gescheitert, dass sich keine Einigung über das Maß der Beteiligung der Laien erzielen ließ.<sup>10</sup> Dabei hatte sich gegenüber dem Vormärz die Debatte von dem »Ob« einer Laienmitwirkung auf eine Auseinandersetzung um das »Wie« verlagert.<sup>11</sup> Im Kaiserreich wurden bereits zwei Formen der Laienbeteiligung praktiziert: zum einen das von der Französischen Revolution geerbte Schwurgericht, in dem Geschworene getrennt berieten und allein über die Schuldfrage entschieden; zum anderen das Schöffengericht, in dem Berufsrichter und Laienrichter gemeinsam berieten und über Tat- und Rechtsfrage (das heißt über Schuld und Strafe) entschieden.<sup>12</sup>

Die im Kaiserreich geführten Debatten lassen keinen Zweifel daran, dass es bei den Stellungnahmen zur Ausgestaltung der Laiengerichtbarkeit um weit mehr als nur organisatorische Fragen ging: Die Debatte um das »Wie« war auch eine um das »Wozu« und das »Warum«. Die Reformforderungen, die sich ab den 1890er-Jahren mehrten, standen nämlich in unmittelbarem Zusammenhang mit den zunehmenden Klagen über die »Entfremdung zwischen Recht und Volk«. <sup>13</sup> Unter den Kritikern des geltenden Systems stachen die Sozialdemokraten mit dem Vorwurf einer »Klassenjustiz«, das heißt einer Befangenheit der obrigkeitstaatlich geprägten Berufsrichter in Klassenvorurteilen, hervor. Die Forderung des Erfurter Programms der SPD von 1891, »Rechtsprechung durch vom Volk gewählte Richter«, die weit über das einfache Verlangen nach Laienbeteiligung hinausging, da sie die Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der Richter infrage stellte, ist in diesem Zusammenhang zu deuten: Sie war in erster Linie ein grundsätzliches Misstrauensvotum gegenüber dem Obrigkeitsstaat und seiner Justiz.<sup>14</sup>

Die Praxis der Mitwirkung von Menschen aus dem Volk im Gericht bestand also schon vor der Weimarer Republik und für die Kritiker des Obrigkeitsstaats handelte es sich damals bereits um keine rein juristische, sondern um eine höchst politische Angelegenheit. Neu war allerdings, dass mit der Gründung der demokratischen Republik ein ausdrücklicher Zusammenhang zwischen der Mitwirkung des Volkes an der Rechtsprechung und dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität hergestellt wurde. Dies kam in den Verfassungsberatungen der Nationalversammlung deutlich zum Ausdruck: »Gewiß«, erklärte

9 Man verweise hier nur auf die zahlreichen Okkurrenzen im sozialdemokratischen »Vorwärts« bereits ab 1893. Die Ausgaben sind online verfügbar unter URL: <<http://fes.imageaware.de/fes/web/>> [13.2.2018].

10 Daran erinnerte der SPD-Reichsjustizminister Otto Landsberg im Mai 1919 in einem Schreiben an die Landesregierungen bez. des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung der Strafgerichte und des Strafverfahrens, in: *Werner Schubert* (Hrsg.), *Quellen zur Reform des Straf- und Strafprozessrechts*, Abt. 1: Weimarer Republik (1918–1932), Bd. 4: Von dem Entwurf eines Gesetzes über den Rechtsgang in Strafsachen (1919/20) bis zu der Verordnung über Gerichtsverfassung und Strafrechtspflege (lex Emminger) vom 4.1.1924, Berlin/New York 1999, S. 1–5, hier: S. 1.

11 *Linkenheil*, *Laienbeteiligung an der Strafjustiz*, S. 95.

12 Das Gerichtsverfassungsgesetz von 1877 hatte das Schwurgericht beibehalten, aber um den Preis einer beschränkten Zuständigkeit (es war nicht mehr für Staatsschutzdelikte zuständig und die meisten Strafsachen wurden vor dem Schöffengericht oder Einzelrichtern behandelt) und einer ausschließlich mit Berufsrichtern besetzten Berufungsinstanz. Vgl. ebd., S. 100ff.

13 Zum Beispiel *Gustav Radbruch*, *Einführung in die Rechtswissenschaft* (1910), in: *ders.*, *Gesamtausgabe* (GRGA), Bd. 1: *Rechtsphilosophie 1*, Heidelberg 1987, S. 91–209, hier: S. 149.

14 Vgl. etwa *Eduard Kern*, *Gerichtsverfassungsrecht*. Ein Studienbuch, München/Berlin 1949, S. 96.

beispielsweise der linksliberale Abgeordnete Hugo Preuß, »werden im Volksstaat die Gerichte Volksgerichte sein, das ist eine Selbstverständlichkeit; denn alle Staatsgewalt und damit auch die richterliche Gewalt geht in unserem Staate vom Volke aus.«<sup>15</sup> Ebenso meinte der USPD-Abgeordnete Alfred Henke, dass »die Souveränität des Volkes nicht vor der Rechtsprechung Halt machen« dürfe, sondern dass das Volk »gerade auf dem Gebiete der Rechtsprechung, wo seine ureigensten Interessen [...] in Frage kommen, mitwirken können« müsse.<sup>16</sup> Eine bereits bestehende Praxis wurde also als notwendiges Korrelat der demokratischen Staatsform neu gedeutet. Dies setzte wiederum voraus, dass sich die Praxis der Laiengerichtbarkeit dieser neuen »demokratischen« Funktion anpasste.

### *Unterschiedliche Volksrichter- und Volksgerichtsvorstellungen*

Hinter dem gemeinsamen Ruf nach dem Volksrichter verbargen sich aber unterschiedliche Vorstellungen davon, wie sich die neu errungene Volkssouveränität in der gerichtlichen Praxis niederschlagen sollte. Das ergibt sich deutlich aus einem Vergleich zwischen den von der USPD und der SPD vertretenen Auffassungen.

Im Juli 1919 stellte die USPD in der Nationalversammlung folgenden Antrag: »Die Gerichtsbarkeit wird auf der Grundlage des Gesetzes durch Volksgerichte ausgeübt, die nach den Grundsätzen für die Wahlen zum Reichstag zu wählen sind.«<sup>17</sup> Die USPD blieb damit auf der Linie des Erfurter Programms. Die Forderung nach der Wahl der Richter wurde damit begründet, dass das Strafrecht immer Waffe der herrschenden Klasse gewesen sei; solange die Klassenherrschaft der Bourgeoisie nicht beseitigt sei, sei die Richterwahl das einzige Mittel gegen Klassenjustiz.<sup>18</sup> Die Volkswahl der Richter war also in diesem Fall weniger als genuin demokratische Praxis zu deuten denn als strategisches Instrument der Arbeiterklasse, um in der »bürgerlichen« Demokratie, die in den Augen der USPD nicht die wahre, sozialistische Demokratie war, die Klassenjustiz einzudämmen.<sup>19</sup>

Eine solche radikale Forderung war den konservativen Kräften, die einen Zusammenhang zwischen Volkssouveränität und Volksrichtertum zurückwiesen<sup>20</sup>, nur willkommen: Denn sie konnten die Abschaffung der Unabhängigkeit der Justiz als Schreckgespenst an die Wand malen, um umso kräftiger zu verlangen, dass »die Volkssouveränität Halt vor der Rechtspflege und dem Richterspruch« mache.<sup>21</sup> Aber auch unter den Anhängern der linksliberalen DDP und sogar der SPD distanzierte man sich deutlich von dem Antrag der USPD. Die Volkswahl der Richter hieße, so der DDP-Abgeordnete Bruno Ablaß, »den Teufel durch Beelzebub auszutreiben«, und habe mit einer unparteilichen Justiz auf demokratischen Grundsätzen nichts zu tun. Ebenso warnte sein SPD-Kollege Simon Katzenstein vor einer umgekehrten Klassenjustiz. Katzenstein teilte übrigens die von Juristenkreisen geäußerte Kritik an der Praxis der unmittelbaren Volkswahl der Richter in der Schweiz und

15 Verhandlungen des Reichstags. Stenografische Berichte, Bd. 328, 53. Sitzung, 10.7.1919, S. 1466.

16 Ebd., S. 1463.

17 Antrag Frau Agnes und Genossen, Verfassungsgebende deutsche Nationalversammlung, Aktenstück Nr. 455, URL: <[http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2\\_wv\\_bsb00000021\\_00040.html](http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000021_00040.html)> [13.2.2018].

18 Vgl. Alfred Henke, in: Verhandlungen des Reichstags, 10.7.1919, S. 1464f.

19 Dementsprechend war die Berufung auf die Volkssouveränität und den Volksbegriff im USPD-Diskurs von Anfang an ambivalent: Das Volk schien sich auf die Arbeiterklasse zu reduzieren.

20 »Aus dem Grundsatz der Volkssouveränität [...] lässt sich die Notwendigkeit des Volksrichters nicht herleiten«: Karl von Lewinski, Wahlrichtertum, in: DJZ 24, 1919, Sp. 146–151, hier: Sp. 148.

21 Adolf Wach, Die Rechtspflege im deutschen Volksstaat, ebd., Sp. 3–8, hier: Sp. 4. »Wer weiß«, führte er fort, »ob das Beugen und Brechen des Rechts durch eine herrschende Masse noch über und gefährlicher wirkt als der härteste Absolutismus«.

in den USA, wo sie zu heftigen parteipolitischen Kämpfen führe und im Fall der USA sogar Korruptionzustände fördere.<sup>22</sup>

Wie stellten sich dann die Sozialdemokraten die Verwirklichung des Grundsatzes der Volkssouveränität im Gericht vor? Hier lohnt sich ein Blick auf den von der SPD im Rechtsausschuss der Nationalversammlung eingebrachten (und nicht angenommenen) Antrag:

»Die Rechtsprechung wird durch unabhängige, nur nach Gesetz und Gewissen entscheidende Gerichte unter Zusammenwirken von Berufs- und Volksrichtern ausgeübt. Die Wahl der Volksrichter erfolgt nach den für die Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften geltenden Grundsätzen.«<sup>23</sup>

Entscheidend ist hier das Wort »Zusammenwirken«. Einerseits verzichtete also die SPD auf die Forderung des Erfurter Programms; andererseits sollte aber die Mitwirkung demokratisch gewählter »Volksrichter« (die »für die Wahlen [...] geltenden Grundsätze« waren nun die der Verhältniswahl) als Schöffen und Geschworene systematisiert werden. Volksgerichte waren dementsprechend aus SPD-Sicht Gerichte mit Laienbesetzung. Dabei ging es jedoch um weit mehr als nur die Umbenennung der schon bestehenden Gerichte: Durch die neuen Begriffe sollten sowohl die neue Begründung und Funktion der Laiengerichtbarkeit nach dem demokratischen Umbruch als auch die Notwendigkeit einer Umgestaltung der bisherigen Schwur- und Schöffengerichte vermittelt werden. Für die Sozialdemokraten waren nämlich diese »bei weitem noch nicht Volksgerichte«.<sup>24</sup>

Wie konnten aber Gerichte mit Laienbesetzung in »Volksgerichte« verwandelt werden? Eine erste, entscheidende Voraussetzung war für die Zeitgenossen eine Reform des geltenden Auswahlverfahrens der Laienrichter, das auch in den Reihen der DDP als »undemokratisch«<sup>25</sup> betrachtet wurde. Diese Auswahl erfolgte in einem komplexen mehrstufigen Verfahren:<sup>26</sup> Die Schöffen wurden auf der Basis einer vom Gemeindevorsteher erstellten Urliste aller Amtsbefähigten von einem sogenannten Vertrauensausschuss gewählt, der aus einem Amtsrichter, einem Verwaltungsbeamten und sieben Vertrauensmännern bestand. Diese wurden von den Kommunalvertretungen gewählt. Für die Geschworenen erstellte der Vertrauensausschuss eine Vorschlagsliste, aus der das Landgericht allein die Geschworenen aussuchte. Dieses System führe, bedauerten seine Kritiker, zu einer deutlichen Unterrepräsentation der minderbemittelten Klassen und der Arbeiterschaft, was sich dann auf die Urteile gegen Angeklagte aus diesen Schichten negativ und umgekehrt für die Angehörigen höherer sozialer Klassen positiv auswirke. So listete der SPD-Abgeordnete Gustav Radbruch in der Reichstagsitzung vom 25. Januar 1921 eine Reihe von Fällen auf, in denen

22 Vgl. die Wortmeldungen von Simon Katzenstein und Bruno Ablaß, in: Verhandlungen des Reichstags, 10.7.1919, S. 1469f. Zur Kritik am amerikanischen System durch Juristen vgl. zum Beispiel von *Lewinski*, Wahlrichtertum, S. 148f.

23 Der Antrag wurde im Plenum von Katzenstein vorgetragen: Simon Katzenstein, in: Verhandlungen des Reichstags, 10.7.1919, S. 1469.

24 *Gustav Radbruch*, Rechtspflege. Erläuterungen zum Görlitzer Programm (1922), in: GRGA, Bd. 13: Politische Schriften der Weimarer Zeit II, Heidelberg 1993, S. 99–112, hier: S. 105. Die Unterscheidung auch bei *Kurt Tucholsky*, Die Zwölf auf der Bank, in: Welt am Montag, 18.12.1922, URL: <<http://www.textlog.de/tucholsky-zwoelf-auf-bank.html>> [13.2.2018], sowie beim USPD-Abgeordneten Kurt Rosenfeld: »Diese Geschworenengerichte sind gar keine Volksgerichte«, Kurt Rosenfeld, in: Verhandlungen des Reichstags. Stenografische Berichte, Bd. 352, 154. Sitzung, 19.1.1922, S. 5388.

25 Vgl. den DDP-Abgeordneten Alfred Brodauf, in: Verhandlungen des Reichstags. Stenografische Berichte, Bd. 353, 177. Sitzung, 24.2.1922, S. 6069.

26 Vgl. Wie werde ich Geschworener?, in: Vossische Zeitung, 4.4.1923, Morgenausgabe; *Linkenheil*, Laienbeteiligung an der Strafjustiz, S. 102; *Thorsten Miederhoff*, Man erspare es mir, mein Juristenherz auszuschütten. Dr. iur. Kurt Tucholsky (1890–1935), sein juristischer Werdegang und seine Auseinandersetzung mit der Weimarer Strafrechtsreformdebatte am Beispiel der Rechtsprechung durch Laienrichter, Frankfurt am Main/Berlin etc. 2008, S. 181ff.

entweder Arbeitermörder freigesprochen oder Arbeiter zu schweren Strafen verurteilt worden waren. Die Gemeinsamkeit zwischen diesen Prozessen? Kein Arbeiter saß auf der Geschworenenbank.<sup>27</sup> Eine Reform des Auswahlverfahrens sollte also ermöglichen, Laienrichter zu gewinnen, die »wirklich das Volk repräsentieren«.<sup>28</sup> Durch die Mitwirkung von Bürgern aus allen Volksschichten im Gericht erhoffte man sich außerdem eine Veränderung der noch stark standesgebundenen Mentalität der Berufsrichter. Der Entwurf eines Gerichtsverfassungsgesetzes vom 28. November 1919 unter DDP-Reichsjustizminister Eugen Schiffer sah bereits die Einführung der Verhältniswahl für beide Stufen des Auswahlverfahrens sowie den Wegfall der nicht mehr »zeitgemäß[en] Siebung« der Vorschlagsliste durch das Landgericht vor.<sup>29</sup> Noch weiter ging im Jahre 1922 Gustav Radbruchs Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Strafgerichte, der im Vertrauensausschuss dem Amtsrichter und dem Verwaltungsbeamten das Stimmrecht entzog, damit die Entscheidungen als »reiner Ausdruck des Volkswillens« erschienen.<sup>30</sup> Schließlich sollten, der neuen Verfassung gemäß, in der die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen verkündet war, die Frauen als Schöffen und Geschworene und Mitglieder des Vertrauensausschusses zugelassen werden.

Die Reform des Auswahlverfahrens stellte aber nur eine Voraussetzung für die Entstehung des neuen Volksrichters dar. Wichtig waren auch die materiellen Bedingungen: Die Volksrichter sollten besser entschädigt werden, damit niemand – hier dachte man in erster Linie an die Arbeiter – wegen des eintretenden Verdienstauffalls auf dieses Amt verzichtete. Eine letzte, wichtige Voraussetzung war eine entsprechende Vorbildung der Volksrichter, die in der Lage sein sollten, im Gericht ihre Rolle als Vertreter des Volkes voll zu erfüllen. Die Schöffen und das ganze Volk würden immer als bloße »Staffage« benutzt werden, so hieß es im »Vorwärts« im April 1920, wenn die Volksrichter über kein Fachwissen verfügten.<sup>31</sup> Staatsbürgerliche Erziehung und rechtskundliche Belehrung erschienen somit als das notwendige Pendant zur erweiterten Teilnahme des Volkes an der Rechtsprechung. Man war sich dessen bewusst, dass gesetzliche Bestimmungen an sich keine Gewähr für eine andere Praxis waren, sondern dass die Bürger erst einmal lernen mussten, die ihnen neu zugewiesene Rolle zu erfüllen.

Das Gegenstück zur Förderung des Volksrichters war die Demokratisierung des Berufsrichtertums selbst. Auch der gelehrte Richter, betonte Reichsjustizminister Eugen Schiffer im Oktober 1919, müsse »als Richter sich als [...] Teil seines Volkes fühlen«.<sup>32</sup> Dabei

27 Gustav Radbruch, in: Verhandlungen des Reichstags. Stenografische Berichte, Bd. 347, 56. Sitzung, 25.1.1921, S. 2130. Ein besonders umstrittener Fall war im Dezember 1920 der Freispruch der Marburger Studenten, die beschuldigt waren, im März 1920 im Kontext der auf den Kapp-Putsch folgenden Unruhen im thüringischen Mechterstädt 15 Arbeiter erschossen zu haben. Das Schwurgericht hatte in Berufung das Urteil des Kriegsgerichts bestätigt. Verteidiger der Justiz führten gerne solche Fälle als Beleg dafür an, dass die Kritiken an den Berufsrichtern unbegründet waren, vgl. etwa den Reichsjustizminister Rudolf Heinze in: ebd., S. 2098.

28 Gustav Radbruch, Die Justizreform (Interview für »Die Glocke«, 1921/22), in: GRGA, Bd. 13, S. 94–99, hier: S. 98.

29 Entwurf eines Gerichtsverfassungsgesetzes vom 28.11.1919, in: Schubert, Quellen zur Reform des Straf- und Strafprozessrechts, S. 31–39, hier: S. 39. Das Wort »Siebung« wurde auch von Tucholsky verwendet, vgl. Tucholsky, Die Zwölf auf der Bank. Vgl. auch den Artikel »Schöffen-siebung«, in: Vorwärts, 27.9.1924, Abendausgabe.

30 Entwurf vom 26.1.1922 zu einem Gesetz zur Neuordnung der Strafgerichte mit Begründung, in: Schubert, Quellen zur Reform des Straf- und Strafprozessrechts, S. 330–348, hier: S. 338.

31 Gustav Brumby, Volkshochschule und Volksrichter, in: Vorwärts, 24.4.1920, Abendausgabe. Vgl. auch Gustav Radbruch, Rechtspflege (1920), in: GRGA, Bd. 13, S. 67–72, hier: S. 69; Simon Katzenstein, in: Verhandlungen des Reichstags, 10.7.1919, S. 1469.

32 Eugen Schiffer, in: Verhandlungen des Reichstags. Stenografische Berichte, Bd. 330, 93. Sitzung, 8.10.1919, S. 2933.

setzten die Sozialdemokraten nicht nur auf die Zusammenarbeit zwischen Laien- und Berufsrichtern, sondern auch auf einen erweiterten Zugang zur Juristenausbildung, die gründlich umgestellt werden sollte, sowie zum Richterberuf, um künftig eine Rekrutierung des Richterstands aus allen Volksklassen zu ermöglichen.<sup>33</sup>

Versucht man an dieser Stelle, das den damaligen Entwürfen zugrunde liegende Demokratieverständnis zu rekonstruieren, ist zunächst festzuhalten, dass es von den Beteiligten selten reflektiert wurde beziehungsweise dass eine fundierte demokratiethoretische Begründung des »Volksrichtertums«, die im Rahmen parlamentarischer Debatten allerdings nicht zu erwarten war, meistens fehlt. Man beließ es oft bei der Berufung auf allgemeine Grundsätze wie »Volkswillen« oder »Repräsentation«, die aber in der Weimarer Zeit unterschiedlich verstanden wurden. Das Bekenntnis zu einem allgemeinen Prinzip konnte jedoch an sich schon aufschlussreich sein. So hat Heiko Bollmeyer in seiner Analyse der Weimarer Verfassungsdiskussionen festgestellt, dass im Gegensatz zur »ubiquitäre[n] Berufung« auf das »Volk«, die der Legitimierung entgegengesetzter Standpunkte diene, der Bezug auf die Volkssouveränität sich hauptsächlich auf die Parteien der Weimarer Koalition beschränkte.<sup>34</sup> Aus dem Grundsatz der Volkssouveränität wurde dann der Anspruch des Volkes auf Kontrolle der Staatsorgane, darunter auch der Rechtsprechung, als Merkmal der Demokratie abgeleitet.<sup>35</sup> Im sozialdemokratischen Volksrichter-Diskurs hing außerdem der Gedanke der Volkssouveränität unmittelbar mit demjenigen der Repräsentation des Volkes zusammen, das als Träger der Staatsgewalt in allen Staatsorganen Anspruch auf Vertretung habe. Dies ist insofern bemerkenswert, als in der Weimarer Zeit gerade die entgegengesetzte Tendenz zutage trat: nämlich die Abkopplung des demokratischen vom repräsentativen Prinzip, insbesondere im Rahmen identitärer Theorien der Demokratie (als Identität zwischen Regierten und Regierenden), die jede Mediatisierung des Volkswillens ablehnten.<sup>36</sup> Solche Theorien beruhen auf einer Vorstellung des Volkes als homogener organischer beziehungsweise geistiger Einheit, die im politischen Diskurs auch weit bis in die Ränge der liberalen Parteien verbreitet war.<sup>37</sup> Der sozialdemokratische Diskurs deutet dagegen auf eine, wenn auch

33 »Zusammensetzung des Richterstandes aus allen Volksklassen«, zum Beispiel durch Zulassung praktisch erfahrener Personen wie Arbeitersekretäre zum Assessorexamen oder Zulassung der Frauen zu allen Justizämtern, war neben der »Mitwirkung gewählter Volksrichter in allen Zweigen der Justiz« ein Punkt des Görlitzer Programms. Der Abschnitt Rechtspflege ist abgedr. in: *Radbruch, Rechtspflege. Erläuterungen zum Görlitzer Programm*, S. 99.

34 Vgl. *Heiko Bollmeyer, Der steinige Weg zur Demokratie. Die Weimarer Nationalversammlung zwischen Kaiserreich und Republik*, Frankfurt am Main/New York 2007, S. 255 und 267.

35 Vgl. zum Beispiel das Begrüßungsschreiben des sächsischen Justizministers Rudolf Harnisch (SPD) zum sächsischen Richtertag 1919, in: DJZ 24, 1919, S. 478; Hugo Preuß, in: Verhandlungen des Reichstags, 10.7.1919: »Wer auch die Richter bestellen mag, [...], er ernennt oder wählt sie im Namen und im Auftrage des Volkes und er wird in der Ausübung dieser Funktion ja auch vom Volke und seiner Vertretung kontrolliert.«

36 Man denke hier an Carl Schmitts Ausführungen in »Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus«, insbesondere in der Vorbemerkung zur zweiten Auflage von 1926 (»Über den Gegensatz von Parlamentarismus und Demokratie«), *Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München 1926 (zuerst 1923). Umgekehrt konnte auch das Prinzip der Repräsentation – von Gerhard Leibholz in seinem Werk »Das Wesen der Repräsentation« (1929) als Herrschaft des Volkes als Einheit über das Volk als Vielheit definiert – außerhalb des demokratischen Rahmens gedacht werden: Es war in der Tat denkbar, dass die angestrebte »Einheit« des Volkes in einer Person oder nicht demokratisch gewählten Vertretern realisiert wurde, während ein von partikularen Interessen beherrschtes Parlament unfähig sein konnte, wirklich »repräsentativ« zu sein. Vgl. *Gerhard Leibholz, Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*, Berlin 1929.

37 *Bollmeyer, Der steinige Weg zur Demokratie*, S. 256 und 263.

meistens unreflektierte, pluralistische Sicht<sup>38</sup> auf das Volk hin, das in seiner empirischen Wirklichkeit, das heißt seiner sozialen und politischen Vielfalt erfasst wurde: Dementsprechend sollte eine demokratische Volksvertretung – auch in Form von Laienrichtern – ein möglichst treues »Abbild« der ganzen Bevölkerung<sup>39</sup> sein und Gruppen wie die Arbeiterklasse und die Frauen einbeziehen, die bis dahin wenig oder gar nicht berücksichtigt worden waren.<sup>40</sup> Der Vertretungsgedanke hatte also in diesem Zusammenhang genauso wie die Idee der Demokratisierung der Justiz eine ausgeprägte gesellschaftliche Dimension.

Zumindest von Gustav Radbruch, der auch Rechtstheoretiker war, wurde das pluralistische Verständnis des Volkswillens klar reflektiert: Das souveräne Volk definierte er als »Inbegriff der im politischen Lebensraum kämpfenden Parteien«<sup>41</sup>, die, da keine das Monopol auf die Wahrheit über das Allgemeinwohl beanspruchen könne, alle die gleichen Chancen haben sollten. Dementsprechend sollten sie auch alle im Gericht vertreten werden; dies allein verbürge Gerechtigkeit, die »nicht über, sondern zwischen den Parteien«<sup>42</sup> liege. Interessant ist schließlich ein weiteres Argument, das Radbruch zugunsten der Laienbeteiligung anführte: Für ihn konnte sie nämlich die Überparteilichkeit der Rechtsprechung nur fördern, indem der Berufsrichter zwischen Volksrichter versetzt werde und sich ihm dadurch der »Kampf der Meinungen anschaulich und lebendig« darstelle.<sup>43</sup> Über die Verwirklichung des Vertretungs- und Kontrollanspruchs des Volkes im Gericht hinaus ging es Radbruch also auch darum, demokratischen Spielregeln und Verfahren wie dem offenen Meinungsaustausch Geltung zu verschaffen.

*»Volksgericht? Eine Farce«.*<sup>44</sup> *Volksbeteiligung in der gerichtlichen Praxis der Weimarer Republik*

Hatten diese Konzepte auch Auswirkungen auf die praktischen Verhältnisse im Gericht? Waren die Bürger imstande, diese neuen und teilweise sehr hohen Anforderungen – Vertretung des Volkes, Kontrolle der Rechtsprechung, Einwirkung auf die Mentalität der Richter – zu erfüllen?

Um einen Eindruck von der tatsächlichen Praxis zu gewinnen, sind Gerichtsreportagen und Presseberichte zum Thema »Laienbeteiligung« eine sehr nützliche Quelle.<sup>45</sup> Das Bild, das sich aus ihrer Lektüre ergibt, ist eher ernüchternd. Besonders kritisch äußerte sich wiederholt Kurt Tucholsky. Anlässlich des sogenannten Prozesses Harden im Jahr 1922, der

38 Bollmeyer betont diese Sonderstellung der Sozialdemokraten in der Nationalversammlung, ebd., S. 263.

39 So sollte der mit der Wahl der Laienrichter betraute Vertrauensausschuss ein »Abbild der Bevölkerung« sein: Entwurf vom 26.1.1922 zu einem Gesetz zur Neuordnung der Strafgerichte mit Begründung, S. 338.

40 Man könnte sogar in dieser Forderung nach einer Erweiterung des Kreises der beteiligten Bürger auch erste Ansätze eines beteiligungszentrierten demokratischen Denkens erkennen.

41 *Gustav Radbruch*, *Parteienstaat und Volksgemeinschaft* (1929), in: GRGA, Bd. 12: Politische Schriften der Weimarer Zeit I, Heidelberg 1992, S. 94–99, hier: S. 98f. Diese Auffassung ist auf seine relativistische Rechtsphilosophie zurückzuführen, die alle letzten Stellungnahmen für zugleich unbeweisbar und unwiderlegbar hält.

42 *Radbruch*, *Rechtspflege*, S. 69.

43 *Radbruch*, *Rechtspflege*. Erläuterungen zum Görlitzer Programm, S. 104.

44 *Tucholsky*, *Prozeß Harden*, in: *Die Weltbühne*, 21.12.1922, URL: <<http://www.textlog.de/tucholsky-prozess-harden.html>> [13.2.2018].

45 Die Untersuchung stützt sich auf drei Quellen, die das Spektrum der justizkritischen und demokratischen Presse der Weimarer Zeit umfassen, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben: die Beiträge Kurt Tucholskys, von denen viele in »Die Weltbühne« erschienen, den sozialdemokratischen »Vorwärts« und die linksliberale »Vossische Zeitung«, für die Paul Schlesinger (Kürzel: Sling), der damals bekannteste Gerichtsberichterstatte der Zeit, arbeitete.



trotz des Geständnisses der Angeklagten mit einem milden Urteil endete<sup>46</sup>, fällte der Schriftsteller und ausgebildete Jurist ein vernichtendes Urteil über die Tätigkeit der Geschworenen:<sup>47</sup> Der Gang der Verhandlung, auf den die Geschworenen sowieso nicht viel Einfluss hätten, sei an ihnen ganz vorbeigelaufen; während der obligatorischen Rechtsbelehrung durch den vorsitzenden Richter (bevor sie ins Beratungszimmer entlassen wurden) wären die Geschworenen umso weniger imstande gewesen, den juristischen Ausführungen zu folgen, als sie nicht mal eine Abschrift der behandelten Rechtsfragen in der Hand hatten. Tucholskys Fazit: Das sei nur eine »mißgestaltete Karikatur«<sup>48</sup> von Volksgericht. Von einer echten Beteiligung der Laienrichter konnte also aus seiner Sicht keine Rede sein<sup>49</sup>, noch weniger von einer Kontrolle der Berufsrichter durch das Volk; vielmehr sei das Gegenteil der Fall.

Tucholsky vertrat zwar eine radikale Justizkritik und stand dem politischen Kurs der Sozialdemokratie kritisch gegenüber. Auffallend ist jedoch, dass seine Sichtweise auch in gemäßigteren Presseorganen geteilt wurde. Kritische Betrachtungen zur Praxis der Laienbeteiligung waren nämlich auch in der linksliberalen »Vossischen Zeitung«, insbesondere in Paul Schlesingers Beiträgen, und im »Vorwärts« zu lesen.<sup>50</sup> 1927 berichteten zum Beispiel beide Zeitungen ausführlich über den »Fall Marschner«:<sup>51</sup> Ein Geschworener hatte nach einem Meineidsprozess unter dem Vorsitz des Richters Marschner behauptet, dass die Schuldfrage ohne die erforderliche Zweidrittelmehrheit bejaht worden sei. Nachdem in der Presse der Vorwurf der Rechtsbeugung gegen Marschner erhoben worden war, stellte das Landgericht Anklage wegen übler Nachrede gegen die Redakteure, die zu Geldstrafen verurteilt wurden. Obwohl die Rechtsbeugung also nicht nachgewiesen wurde, lenkte der Fall die Aufmerksamkeit auf grundsätzliche Probleme: die ungenügende Unterrichtung der Laienrichter und vor allem das ungleiche Kräfteverhältnis<sup>52</sup> zwischen Laien- und Berufsrichtern, die im Gericht zu einer »Vorherrschaft« der Berufsjuristen führe und bei den Laienrichtern »Minderwertigkeitsgefühle«<sup>53</sup> nähre. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Justizkritik der Weimarer Republik, die sich in den Anfangsjahren hauptsächlich gegen die Berufsrichter richtete<sup>54</sup>, später zunehmend auch die Tätigkeit von Schöffen und

46 Es ging um den versuchten Mordanschlag auf den Publizisten Maximilian Harden im Juli 1922. Die Angeklagten wurden nur wegen Körperverletzung verurteilt.

47 Vgl. die zwei oben schon erwähnten Artikel *Tucholsky*, *Die Zwölf auf der Bank*, und *ders.*, *Prozeß Harden*.

48 *Tucholsky*, *Die Zwölf auf der Bank*.

49 In diesem Sinne *Miederhoff*, *Man erspare es mir, mein Juristenherz auszuschütten*, S. 217.

50 *Siemens*, *Metropole und Verbrechen*, S. 144, weist darauf hin, dass die linksliberale Presse im Gegensatz zu Zeitschriften wie »Die Weltbühne«, um nicht von der kommunistischen Presse zu sprechen, keine »Fundamentalkritik« der Justiz übte. Die Studie geht aber nicht spezifisch auf die Behandlung der Laienbeteiligung in den Gerichtsreportagen ein.

51 Zu diesem Fall *Sling* [*Paul Schlesinger*], *Nicht Fall Marschner – Fall Schwurgericht*, in: *ders.*, *Richter und Gerichtete*, E-Book, 2016 (zuerst 1929); *Das Geheimnis des Beratungszimmers. Prozeß Marschner-Themal*, in: *Vorwärts*, 12.2.1927, Morgenausgabe; *Der Prozeß Marschner-Themal*, in: ebd., 13.2.1927; *Prozeß gegen Emminger. Landgerichtsdirektor und Schwurgericht*, in: ebd., 15.2.1927, Abendausgabe; vgl. auch *Schöningh*, »Kontrolliert die Justiz«, S. 252f.

52 Der Rechtsanwalt Max Alsberg sprach von der fehlenden »Waffengleichheit«, zit. nach: Richter! Eine vernichtende Kritik an der Strafjustiz von heute, in: *Vorwärts*, 15.8.1928, Morgenausgabe.

53 Vgl. die oben erwähnten Artikel des »Vorwärts« vom 13. und 15.2.1927. Schlesinger berichtete seinerseits über abschätzigte Bemerkungen der Berufsrichter über die Geschworenen und kritisierte die Form der Rechtsbelehrung durch die Berufsrichter, vgl. *Schlesinger*, *Nicht Fall Marschner – Fall Schwurgericht*. Infolge dieses Falls wurde in Preußen ein Merkblatt erarbeitet, das den Schöffen ihre Rechte und Pflichten erklärte.

54 Anlässlich des berüchtigten Magdeburger Ebert-Urteils vom 23. Dezember 1924 hatte beispielsweise der Jurist und DDP-Abgeordneter Alfred Brodauf die Schöffen in Schutz genommen: Eine solche »raffinierte Konstruktion des Landesverrats« rühre gewiss nicht von den Laien her. Das

Geschworenen ins Visier nahm und ihnen ihre Passivität oder sogar ihren »Widerwillen« vorwarf.<sup>55</sup> Die Volksrichter erfüllten in der Praxis offenbar nicht die Hoffnungen, die die Republikaner in sie gesetzt hatten.

Eine erste und offensichtliche Erklärung für diese Diskrepanz zwischen Erwartungen und Praxis ist, dass die ambitionierten Pläne der Jahre 1919–1922 nicht umgesetzt wurden. Das Auswahlverfahren der Geschworenen, das Tucholsky in seinem Bericht über den Fall Harden nicht scharf genug kritisieren konnte<sup>56</sup>, wurde nicht entscheidend reformiert. Es fehlte zwar nicht an Versuchen, wie dem Entwurf Schiffers von 1919 sowie Radbruchs Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Gerichte von 1922. Sie wurden jedoch nie verabschiedet. Immerhin wurden während Gustav Radbruchs erster Amtszeit als Reichsjustizminister (1921–1922) Gesetze über die Entschädigung der Schöffen und Geschworenen (4. Juli 1922) und über die Zulassung der Frauen zu allen Justizämtern (11. Juli 1922) angenommen. Radbruchs Pläne erwiesen sich jedoch als nicht konsensfähig. Hinter der scheinbar herrschenden Übereinstimmung über die notwendige Stärkung des Laienelements und der allseitigen Berufung auf den »Volksrichter« verbargen sich nämlich höchst unterschiedliche Vorstellungen und Deutungen. Viele Juristen sahen in der Laienbeteiligung höchstens ein notwendiges Zugeständnis an den Zeitgeist<sup>57</sup> oder ein Mittel, um das Misstrauen gegenüber der Justiz abzubauen, ohne sie jedoch als demokratische Einrichtung anzuerkennen. Die Reform des Auswahlverfahrens blieb umstritten: So warnte zum Beispiel Bayern vor einer »Politisierung«, die »der Unparteilichkeit und Objektivität der Rechtsprechung das Grab« schaufeln werde.<sup>58</sup>

Der Vorwurf der Politisierung deutet schon auf einen anderen Grund für das Scheitern der Reformkonzepte hin: Im Zusammenhang mit zahlreichen problematischen Urteilen in politischen Prozessen gegen Rechtsradikale oder Kommunisten wurden nämlich die Diskussionen über Bürgerbeteiligung an der Rechtspflege immer wieder durch stark politisierte und polemische Debatten um Justizkritik, Klassenjustiz, antidemokratische Einstellungen der Richter und andere Themen durchkreuzt. Dies führte nicht nur zu einer Radikalisierung der Stellungnahmen<sup>59</sup>, sondern auch dazu, dass das Misstrauen gegenüber der Weimarer

---

Gericht hielt es für erwiesen, dass Friedrich Ebert den Streik der Munitionsarbeiter im Jahr 1918 habe beenden wollen, und verurteilte deshalb den Redakteur, der gegen den Reichspräsidenten den Vorwurf des Landesverrats erhoben hatte. Gleichwohl wertete es Eberts Verhalten als Landesverrat im juristischen Sinne, vgl. *Alfred Brodauf*, Was lehrt Magdeburg?, in: *Vossische Zeitung*, 27.12.1924, Abendausgabe.

55 *Karl Neumann*, Die Auswahl der Laienrichter, in: *Vossische Zeitung*, 23.4.1925, Morgenausgabe. Der Verfasser war ein Amtsgerichtsrat. 1927 gab ein weiterer Fall Anlass zu Diskussionen um die Auswahl und das mangelnde Interesse der Schöffen: Ein trunksüchtiger Molkereibesitzer, der sich nicht fähig fühlte, als Schöffe zu tagen, hatte sich durch einen Bekannten vertreten lassen. Ein Freund sollte ihm gesagt haben, dass ein Schöffe sowieso nur zum allem »Ja« zu sagen brauche. Zu diesem Fall *Paul Schlesinger*, Der falsche Schöffe, in: *ders.*, Richter und Gerichtete; *ders.*, Wie macht man Schöffen?, in: ebd.; Die Ja-Sager. Lehren des Falles Buttler, in: *Vorwärts*, 6.10.1927, Morgenausgabe.

56 *Tucholsky*, Prozeß Harden.

57 »Gegen übermächtige Zeitströmungen kann man auf die Dauer nicht ankämpfen«, *Staatsrat Dr. Meyer*, Über die nächsten Aufgaben der Justizgesetzgebung, in: *DJZ* 25, 1919, Sp. 615–618, hier: Sp. 617.

58 Antwort des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 28.9.1921 auf das Schreiben des Reichsministers der Justiz vom 6.8.1921, in: *Schubert*, Quellen zur Reform des Straf- und Strafprozessrechts, S. 323–325, hier: S. 324.

59 So wurden in der zweiten Hälfte der 1920er-Jahre Forderungen nach Aufhebung der Unabsetzbarkeit der Richter im Kontext der »Vertrauenskrise der Justiz« wieder laut, wie bei *Ignaz Wrobel* [*Kurt Tucholsky*], Deutsche Richter, in: *Die Weltbühne*, 12., 19. und 26.4.1927, URL: <<http://www.textlog.de/tucholsky-deutsche-richter.html>> [13.2.2018]. Vgl. zum Beispiel auch *Alfred*

Justiz und im linken Lager die Verteidigung der Interessen der Arbeiterklasse am Ende schwerer wogen als das eigentliche Anliegen der Demokratisierung. Das Zusammenwirken von Berufs- und Volksrichtern im Schöffengericht stand an sich nicht in Widerspruch zum Demokratisierungskonzept, im Gegenteil; mit der gemeinsamen Beratung waren die Austausch- und Einwirkungsmöglichkeiten eigentlich größer als im traditionellen Schwurgericht. Angesichts der Zustände in der Weimarer Justiz klammerten sich aber die in die Defensive gedrängten Sozialdemokraten an das symbolträchtige Schwurgericht und protestierten gegen seine faktische Abschaffung (auch wenn es dem Namen nach beibehalten wurde) durch die sogenannte Lex Emminger 1924. Der Geist dieser tief greifenden Neuordnung der Strafrechtspflege entsprach nicht dem von Radbruchs Reformplänen, sowohl in Bezug auf ihre Begründung (die Maßnahmen wurden im Rahmen eines Ermächtigungsgesetzes getroffen, das vor allem auf Kostenverminderung abzielte) als auf ihren Inhalt: Die Laienbeteiligung wurde auf drastische Weise beschränkt.<sup>60</sup>

Obwohl die Zeitgenossen meist die Emminger-Reform und den Auswahlmodus für die festgestellten Mängel verantwortlich machten<sup>61</sup>, stellt sich jedoch die Frage, ob das Scheitern der Reformwürfe als Erklärung ausreicht. Tatsache ist nämlich, dass die Abschaffung des traditionellen Schwurgerichts in der Bevölkerung so gut wie keinen Protest auslöste. »Wo ist da«, fragte auch der Amtsgerichtsrat Karl Neumann in der »Vossischen Zeitung« im Jahr 1925, »der Wille des Volkes zu erkennen, über Schuld oder Nichtschuld seiner Volksgenossen mitzusprechen?« Er habe ihn bisher »nur in Parlamentsreden und Zeitungsartikeln vertreten gehört.«<sup>62</sup> Offensichtlich fassten die Laienrichter ihre Tätigkeit nicht als Möglichkeit auf, als Vertreter des Volkes demokratisch zu handeln und ihre neu erworbenen Rechte als Staatsbürger wahrzunehmen. Hier könnte man wiederum einwenden, dass ein solcher »Aneignungsprozess« der Laienbeteiligung ein viel weiter entwickeltes demokratisches Staatsbewusstsein vorausgesetzt hätte, als es der Fall war.

## II. DIE ERSTEN NACHKRIEGSJAHRE: ZEIT FÜR NEUE RICHTER »AUS DEM VOLKE UND FÜR DAS VOLK«?

Machen wir jetzt einen zeitlichen Sprung bis 1945, als die Frage der Demokratisierung der Justiz wieder auf die Tagesordnung kam – unter zugleich ähnlichen wie veränderten Vorzeichen. Wie in der Entstehungsphase der Weimarer Republik standen nämlich die Deutschen vor der Herausforderung, eine neue demokratische Ordnung zu errichten und zu festigen. Eine weitere, schon eingangs erwähnte Gemeinsamkeit war das starke Misstrauen gegenüber der Justiz und ein verbreiteter justizkritischer Diskurs, der das Versagen der dritten Gewalt in der NS-Zeit, aber auch ihre frühere republikfeindliche Haltung in der Weimarer Republik, denunzierte.<sup>63</sup> Diese doppelte historische Erfahrung veränderte jedoch natürlich auch den Rahmen der Auseinandersetzungen um Volksbeteiligung im Gericht. So wurde unter dem Eindruck des NS-Unrechts der Rechtsstaatsgedanke erheblich

---

*Delmar*, Richterliche Unabhängigkeit und politische Justiz, in: *Die Justiz* 4, 1928/29, S. 458–505, hier: S. 486.

60 Die Zuständigkeit des Einzelrichters wurde erweitert, und das neue Schwurgericht, das für die schweren Verbrechen zuständig war, war eigentlich ein großes Schöffengericht mit drei Richtern und sechs Geschworenen, die gemeinschaftlich, und nicht getrennt wie im alten Schwurgericht, über Schuld- und Straffrage entschieden. Vgl. Verordnung vom 4.1.1924, in: *Schubert*, Quellen zur Reform des Straf- und Strafprozessrechts, S. 640–647.

61 Der »Vorwärts« machte in dem erwähnten Artikel vom 15.2.1927 aus dem Fall Marschner einen »Prozess gegen Emminger«.

62 Die Auswahl der Laienrichter. Dazu auch *Schöningh*, »Kontrolliert die Justiz«, S. 250.

63 Dazu vgl. zum Beispiel *Hans Wrobel*, Verurteilt zur Demokratie. Justiz und Justizpolitik in Deutschland 1945–1949, Heidelberg 1989, S. 253.

aufgewertet und die Heraushebung und Stärkung der rechtsprechenden Gewalt wurde zu einem zentralen Anliegen der Verfassungsdiskussionen.<sup>64</sup> 1919 hatte dagegen der demokratische Gedanke der Volkssouveränität, der damals das große Novum war, überwogen. Dies gilt allerdings nur für Westdeutschland, denn – und das war ein weiterer grundsätzlicher Unterschied zu 1918/1919 – der politische Wiederaufbau vollzog sich nicht einheitlich. Im Osten entschied man sich hingegen für einen radikalen Bruch mit der überkommenen Rechtskultur und insbesondere mit dem überkommenen Berufsrichtertum.

Außerdem war es nicht so, dass das Thema des »Volksrichters« zwölf Jahre lang einfach aus dem öffentlichen Diskurs verschwunden wäre. Die Nationalsozialisten hatten vielmehr versucht, die Begriffe »Volksrichter« und »Volksgericht« für sich zu vereinnahmen, wie der Name des 1934 gegründeten Volksgerichtshofs beweist. Insbesondere Roland Freisler, der ab 1942 dessen Vorsitz übernahm, setzte sich wiederholt für eine »volksverbundene« Rechtsfindung und ein »echtes Volksrichtertum« ein.<sup>65</sup> Garanten für die Volksnähe des Volksgerichtshofs sollten die ehrenamtlichen Richter sein, die im Verhältnis zu den Berufsrichtern in der Überzahl waren (drei gegen zwei) und in »gemeinschaftlicher Arbeit« mit ihnen das Urteil sprachen. Gleichzeitig war aber in den anderen Gerichten und Instanzen die Laienmitwirkung immer weiter zurückgedrängt und ab 1939 fast komplett ausgeschaltet worden.<sup>66</sup> Für Ingo Müller ist der Widerspruch zwischen Freislers Plädoyer für das Volksrichtertum und der Abschaffung der Laienbeteiligung allerdings nur ein scheinbarer: Die Bezeichnung »Volksrichter« habe doch auf die völkische Legitimationsableitung des Nationalsozialismus und nicht die demokratische verwiesen; Recht sollte nach dem »gesunden Volksempfinden« gesprochen werden. Die Idee der Repräsentation des souveränen Volks, die der Laienmitwirkung seit dem 19. Jahrhundert zugrunde lag, sei den Nazis sowieso einfach fremd gewesen.<sup>67</sup> Dass die überwiegende Mehrheit der ehrenamtlichen Richter beim Volksgerichtshof Offiziere oder SA-, SS- und NSKK-Führer waren<sup>68</sup>, deutet auch an, dass das Ziel nicht war, aus der Richterbank ein »Abbild« der Bevölkerung zu machen. Den Nationalsozialisten ging es »nicht um politische Partizipation, sondern um die Sicherstellung einer NS-konformen Judikatur«.<sup>69</sup>

Im Hinblick auf unsere Untersuchung ist zu betonen, dass unmittelbar nach 1945 der Volksrichter nationalsozialistischer Observanz von den Befürwortern einer erweiterten Bürgerbeteiligung im Gericht so gut wie nicht thematisiert wurde. Der Akzent wurde vielmehr auf die Ausschaltung der Laienbeteiligung durch die Nationalsozialisten gelegt.<sup>70</sup>

64 Vgl. zum Beispiel *Rudolf Wassermann*, *Kontinuität oder Wandel? Konsequenzen aus der NS-Herrschaft für die Entwicklung der Justiz nach 1945*, Hannover 1984, S. 13f.

65 Mehrere Zitate aus Freislers Texten und auch aus dem »Völkischen Beobachter« bei *Edmund Lauf*, *Der Volksgerichtshof und sein Beobachter. Bedingungen und Funktionen der Gerichtsberichterstattung im Nationalsozialismus*, Opladen 1994, etwa S. 18 und 155ff. Vgl. auch *Ingo Müller*, *Die Volksrichter. Laienrichter am Volksgerichtshof*, in: *Lieber*, *Ehrenamtliche Richter*, S. 202–207, hier: S. 204.

66 Ebd., S. 205.

67 Ebd., S. 206f.

68 Zahlen zum Beispiel bei *Walter Wagner*, *Der Volksgerichtshof im nationalsozialistischen Staat. Mit einem Forschungsbericht für die Jahre 1975 bis 2010*, Berlin/Boston 2011, S. 25.

69 *Jürgen Zarusky*, *Walter Wagners Volksgerichtshofs-Studie von 1974 im Kontext der Forschungsentwicklung*, in: ebd., S. 993–1023, hier: S. 1014. Zarusky gibt aber zu, dass über das konkrete praktische Wirken der ehrenamtlichen Richter und über die Personen selbst sehr wenig überliefert ist, vgl. ebd., S. 1019. Dieses Beispiel zeigt jedenfalls erneut, dass die Funktion, die der Laiengerichtsbarkeit zugewiesen wird, für ihre Bewertung und Einordnung von besonderer Bedeutung ist.

70 Das Laienrichtertum sei dem ›Dritten Reich‹ ein »Dorn ins Auge« gewesen, schrieb beispielsweise *Karl Siegfried Bader* 1947: *Bader*, *Umschau*, S. 88. Vgl. auch *Kern*, *Die Beteiligung des*

Die Praxis des Volksgerichtshofs hatte dem Ansehen der Laienmitwirkung nicht geschadet beziehungsweise ihre Wahrnehmung als grundsätzlich demokratische Einrichtung nicht geändert, im Gegenteil; angesichts der Entwicklung der Justiz in der Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus erschien ihre Wiederherstellung legitim und notwendig.

### *Die Weiterführung früherer Gedanken und Forderungen*

In den westdeutschen Verfassungsdebatten befasste man sich mehrfach mit der Beteiligung des Volkes an der Rechtspflege. Offensichtlich war die Wiedereinführung der Laiengerichtsbarkeit auch für die Alliierten ein wichtiges Anliegen, da das Thema 1947 auf die Tagesordnung des von den Franzosen organisierten Juristentags in Konstanz gesetzt wurde. Wieder spielten sozialdemokratische Juristen dabei eine führende Rolle. Hier sind vor allem der hessische Justizminister Georg-August Zinn<sup>71</sup> und sein damaliger Mitarbeiter und spätere Kronjurist der SPD Adolf Arndt zu nennen, die beide an der Ausarbeitung der hessischen Verfassung beteiligt waren. Im Hinblick auf unser Thema verdienen drei Bestimmungen aus ihrem Verfassungsentwurf eine besondere Aufmerksamkeit:<sup>72</sup> Erstens sollte mit dem Artikel 119 (»Die Richter sind ehrenamtliche Wahlrichter oder Berufsrichter«) das Prinzip des Laienrichtertums in der Verfassung verankert werden.<sup>73</sup> Dies wurde zweitens durch die im Artikel 118 (»Die richterliche Gewalt wird in Vertretung des Volkes und in seinem Namen von unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen Richtern ausgeübt«) festgelegte demokratische Legitimitätsgrundlage der richterlichen Gewalt begründet. Drittens zielte der Artikel 120 (»Die Ausbildung zum Berufsrichter ist jedermann, der über die erforderliche Eignung und Fähigkeit verfügt, [...] zugänglich«) auf die Demokratisierung des Richterstands ab. Die Kontinuitäten mit den Entwürfen aus den ersten Weimarer Jahren sind in dieser Hinsicht unübersehbar. Schließlich enthielt die endgültige Landesverfassung vom 1. Dezember 1946 eine neuartige Bestimmung: »Über die vorläufige Anstellung [der Richter] und die Berufung auf Lebenszeit entscheidet der Justizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß.«<sup>74</sup> Mit dem Prinzip der Wahl nicht nur der ehrenamtlichen Richter, sondern auch der Berufsrichter (wobei Berufsrichter Mitglieder des Wahlausschusses waren) ging die hessische Verfassung sogar weiter als die Vorschläge der SPD in der Weimarer Zeit.

Von Arndt und Zinn wurde der Zusammenhang zwischen Laienbeteiligung und dem demokratischen Gedanken ausdrücklich reflektiert. Die Volkssouveränität, erklärte Arndt, verändere grundlegend die Stellung des Richters: Dieser sei nämlich »nur ein Stellvertreter in der Souveränität, die in einer Demokratie dem Volk zukommt, das durch ihn und für

---

Volkes an der Rechtspflege, S. 42. In dem Referat von Georg-August Zinn zum Thema Laiengerichtsbarkeit in Konstanz wurde die Praxis des Nationalsozialismus nicht einmal erwähnt. Ob das daran lag, dass man im Volksgerichtshof eine vollkommene Entstellung der Laienbeteiligung sah, die gar nichts mit dem eigentlichen Sinn der Einrichtung zu tun hatte, oder ob es möglicherweise Teil der Verdrängung der aktiven Mitwirkung breiter Teile des Volkes an der NS-Terrorherrschaft war, muss hier dahingestellt bleiben. Vgl. Zinn, Schöffen und Geschworene in Hessen.

71 Zinn war auch Vorsitzender des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege im Parlamentarischen Rat, dann 1950–1969 hessischer Ministerpräsident, darunter bis 1963 auch Justizminister. Er war auch derjenige, der 1956 Fritz Bauer zum Generalstaatsanwalt nach Frankfurt am Main berief.

72 Der Entwurf ist enthalten in: *Frank R. Pfetsch* (Hrsg.), *Verfassungsreden und Verfassungsentwürfe. Länderverfassungen 1946–1953*, Frankfurt am Main/Bern etc. 1986, S. 387–408, hier: S. 404.

73 Das war auch der Fall, wie in ein paar anderen Bundesländern.

74 Vgl. Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, Artikel 127. Das hessische Richterwahlgesetz vom 13. August 1948 bestimmte, dass der Ausschuss aus fünf vom Landtag gewählten Mitgliedern und vier ernannten Justizvertretern bestand.

das er spricht«. <sup>75</sup> Demnach sei auch die Unabhängigkeit des Richters durch die Souveränität des Volkes legitimiert. <sup>76</sup> Zinn betonte seinerseits 1947 auf dem Juristentag in Konstanz, die Mitwirkung der Laienrichter sei keine bloße Organisationsfrage, sondern ein »Problem der Demokratie«. Dabei erinnerte er daran, dass schon in der Antike »seit der sagenhaften Errichtung des Areopag« in Athen die »Rechtsfindung aus dem Volke und durch das Volk« ein »wesentliches Moment der substantiellen Demokratie« gewesen sei. <sup>77</sup> In der Aufgabe des Laienrichters verwirklichten sich für Zinn zwei Kernaspekte des demokratischen Gedankens: die Repräsentation des Volkes und seine »Mitbestimmung« in der Demokratie. <sup>78</sup> Interessant ist hier zu sehen, wie man sich in einer Umbruchszeit auf die historischen und begrifflichen Wurzeln der Demokratie berief: das antike Athen, das allgemeine Prinzip der Volkssouveränität und Abraham Lincolns berühmte Definition der Demokratie als »government of the people, by the people, for the people«, die in Zinns Formulierung mitzuschwingen scheint.

In seinem Vortrag begnügte sich Zinn nicht mit Vorschlägen zur Verbesserung der Auswahl der Laienrichter oder zur Erweiterung ihrer Zuständigkeit, sondern er entwarf eine neue Auffassung der Richtertums: Die »Scheidewand« zwischen Berufs- und Laienrichtern sollte überwunden werden und aus ihrem Zusammenwirken ein neuer Richtertyp hervorgehen, ein »Richter aus dem Volk und für das Volk mit gleichen Rechten und Pflichten«. <sup>79</sup> Zinn war sich bewusst, dass er damit hohe Anforderungen an die Bürger stellte, und dass man bei aller Achtung vor der »reinen Idee des Volksrichtertums« nicht »doktrinär« sein dürfe: Demokratie lasse sich nicht erzwingen; sie müsse wachsen. <sup>80</sup> Der utopische Charakter einer solchen Synthese zwischen Laien- und Berufsrichtern ist auch im Umbruchkontext der ersten Nachkriegsmonate zu betrachten, in denen vieles offen und möglich erschien.

Kennzeichnend für diesen spezifischen und zeitlich begrenzten Moment sind auch die Berührungspunkte zwischen Zinns Überlegungen und dem Diskurs von Vertretern der Ostzone, hinsichtlich sowohl der verwendeten Begrifflichkeit (»Volksrichter«, »Demokratisierung«) als auch zentraler Grundsätze und Gedanken: der Zusammenhang zwischen Volkssouveränität und Volksbeteiligung an der Rechtsprechung und die Verantwortung des Richters gegenüber dem souveränen Volk, die Überzeugung, dass die Rechtspflege eine Angelegenheit des ganzen Volkes sei; oder die Notwendigkeit, nach den Erfahrungen der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus neue Richter zu schaffen und einen neuen Geist in die Rechtsprechung einziehen zu lassen. Der Richter, der seine Urteile im Namen des Volkes zu sprechen habe, schrieb etwa 1947 Ernst Melsheimer, der auch auf dem Juristentag in Konstanz anwesend war, verkörpere »ein Stück dieser Volkssouveränität« und schulde »dem souveränen Volk für seine Rechtsfindung Rechenschaft«; mit dieser Souveränität müsse »ernst gemacht werden«. <sup>81</sup> Zu diesem Zeitpunkt hatte man in der sowjetischen Zone angefangen, Bürger ohne juristische Kenntnisse im Schnellgang (ursprünglich in sechs, dann in acht und zwölf Monaten und schließlich in zwei Jahren) zu Richtern auszubilden. Diese »Volksrichter«, die neben den im Amt gebliebenen Volljuristen in den Ge-

75 Adolf Arndt, Die Unabhängigkeit des Richters (1946), in: *ders.*, Gesammelte juristische Schriften, München 1976, S. 315–324, hier: S. 319.

76 Ebd., S. 319f.

77 Zinn, Schöffen und Geschworene in Hessen, S. 129, vgl. auch ebd., S. 130.

78 Ebd., S. 131.

79 Ebd., S. 134.

80 Ebd.

81 Vgl. Ernst Melsheimer, Zu einer neuen Justiz, in: Neue Justiz 1, 1947, S. 25. Vgl. auch Max Fechner, Volk und Justiz, in: *ders.*, Beiträge zur Demokratisierung der Justiz, Berlin 1948, S. 8–18, hier: S. 13: »Die ausnahmslose Mitwirkung des Laienelements in der Rechtspflege ist eine Grundforderung in der Entwicklung der demokratischen Justiz.«

richten zum Einsatz kamen, sollten den im Zuge der Entnazifizierung entstandenen Bedarf an Richtern decken, aber auch zur Demokratisierung der Justiz beitragen.<sup>82</sup> Ein grundlegender Unterschied zwischen Arndt und Zinns Vorstellungen und dem Diskurs ostdeutscher Juristen zeichnete sich aber früh ab: Der Volksbegriff, der dieser neuen Praxis zugrunde lag, war nicht pluralistisch, sondern meinte nur das »werktätige« Volk.<sup>83</sup>

### *Die unterschiedliche Umsetzung der Forderungen nach mehr Volksbeteiligung*

In Westdeutschland waren die konkreten Ergebnisse der Forderungen nach mehr Volksbeteiligung relativ mager. Bereits auf der Konstanzer Tagung wurde klar, dass die alten Vorbehalte gegenüber einer neu konzipierten und erweiterten Bürgerbeteiligung noch nicht überwunden wurden. So stießen Zinns Vorschläge für die Auswahl der Schöffen und Geschworenen unter Vertretern der Justizverwaltung auf Ablehnung. Es sollte jedoch immer noch eine mittelbare Wahl sein: Die Kreisvertretungen sollten sieben Wahlleute wählen, die dann die Schöffen mit Zweidrittelmehrheit wählen sollten. Die Schöffen selbst sollten aus einer Urliste gewählt werden, die auf der Basis der Vorschläge der Parteien, der Oberbürgermeister, Landräte und Gewerkschaften erstellt werden sollte, wobei alle Bevölkerungsgruppen und Berufe berücksichtigt werden sollten. Nach Zinns Vortrag fühlte sich Nordrhein-Westfalens Justizminister Artur Sträter verpflichtet, vor einer »Politisierung« der Justiz zu warnen.<sup>84</sup> Ein Jahr später wurden im Parlamentarischen Rat die Bestimmungen der hessischen Verfassung bezüglich der Bestellung der Richter durch einen Richterwahlausschuss in ähnlichen Tönen kritisiert.<sup>85</sup> Zu einer Debatte über Praktikabilität und Grenzen eines solchen Konzepts kam es dann nicht mehr. Die Bestimmungen des Grundgesetzes und die folgende Bundesgesetzgebung blieben hinter Zinns Entwürfen zurück. Das Prinzip der Bürgerbeteiligung an der Rechtsprechung wurde beispielsweise nicht im Grundgesetz verankert und das Monopol der Berufsrichter somit bestätigt.<sup>86</sup> Nicht angenommen wurde auch ein Artikel, der die systematische Mitwirkung eines Richterwahlausschusses an der Anstellung der Richter in den Bundesländern vorsah.<sup>87</sup> Das Gesetz zur Wie-

82 Vgl. Melsheimer Diskussionsbeitrag, in: Der Konstanzer Juristentag, S. 174f.; Otto Hartwig, Die Ausbildung der Volksrichter, in: Neue Justiz 1, 1947, S. 157–159; Regina Mathes, Volksrichter – Schöffen – Kollektive. Zur Laienmitwirkung an der staatlichen Strafrechtspflege der SBZ/DDR, Frankfurt am Main/Berlin etc. 1999, S. 71ff.

83 Vgl. zum Beispiel Max Fechner, Volk und Justiz, in: *ders.*, Beiträge zur Demokratisierung der Justiz, S. 13; Hilde Neumann, Die Aufgaben der Parteien und demokratischen Massenorganisationen bei der Demokratisierung der Justiz, in: ebd., S. 153–162, hier: S. 161.

84 Vgl. Der Konstanzer Juristentag, S. 181: »Diese Gedankengänge haben uns gerade erschreckt.«

85 Vgl. die 5. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 10.11.1948, in: Edgar Büttner/Michael Wettengel (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 13: Ausschuß für Organisation des Bundes, Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, Teilbd. 2, München 2002, S. 1272–1331, insb. S. 1328ff.; und Debatte über den Artikel 129a (Anstellung der Richter in den Ländern) in der 24. Sitzung des Hauptausschusses am 9.12.1948, in: Michael F. Feldkamp (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 14: Hauptausschuß, Teilbd. 1, München 2009, S. 705–739, insb. S. 719ff.

86 Obwohl ursprünglich ein Artikel (Nr. 132) mit folgendem Wortlaut vorgesehen war: »Richter, Geschworene, Schöffen und andere Laienrichter sind unabhängig und nur dem Grundgesetz und den Gesetzen unterworfen«, vgl. 25. Sitzung am 9.12.1948, in: Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948–1949, S. 740–761, hier: S. 746. Dies entspricht der Überlagerung der Volkssouveränität durch die Verfassungssouveränität in der Bundesrepublik Deutschland, wo nicht das Stimmvolk, sondern das Bundesverfassungsgericht das letzte Wort hat. Dazu Heidrun Abromeit, Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: PVS 36, 1995, S. 49–66.

87 Der Artikel 129a. Vgl. Anm. 85. Schließlich wurde das Prinzip des Wahlausschusses nur für die Verfassungsrichter übernommen.

derherstellung der Rechtseinheit vom 12. September 1950 und die Verordnung über die Entschädigung der Schöffen und Geschworenen vom 1. August 1951 übernahmen zwar ein paar Neuerungen bezüglich der Entschädigung und der Auswahl der Laienrichter, aber hinsichtlich der Gerichtsorganisation knüpfte man an die Regelung von 1924 an.<sup>88</sup> Von einer Verwirklichung der Volkssouveränität in Form der Laienbeteiligung war auch nicht mehr die Rede. In der neuen Bundesrepublik war offensichtlich parallel zur Erstarkung der konservativen Kräfte das im Kontext des politischen Umbruchs neu entfachte Interesse an der Bürgerbeteiligung im Gericht wieder abgeflaut.<sup>89</sup>

In der DDR wurde dagegen die Mitwirkung des Volkes an der Rechtsprechung konsequent durchgeführt. Der Grundsatz der Laienbeteiligung und der Wahl der Schöffen durch die Volksvertretungen wurde 1949 in der Verfassung verankert, ebenso wie die Verpflichtung des Staats, allen Volksschichten den Zugang zu den Rechtsberufen zu ermöglichen.<sup>90</sup> Anfang der 1950er-Jahre wurde zwar die Ausbildung von Laien zu »Volksrichtern« eingestellt, da der Bedarf an Richtern weitgehend gedeckt war. Gleichzeitig wurde aber die Stellung der Schöffen (so hießen alle Laienrichter) im neuen Gerichtsverfassungsgesetz von 1952 erheblich ausgebaut und aufgewertet. Über die Systematisierung der Laienbeteiligung in allen Verfahrensarten und die Einführung der direkten Wahl durch das Volk hinaus war die wichtigste Neuerung sicherlich die Gleichstellung der Laienrichter mit den Berufsrichtern.<sup>91</sup> Diese Gleichstellung beschränkte sich nämlich nicht auf die Hauptverhandlung und auf die Entscheidungsfindung (gemeinsame Beratung über Schuld und Strafe), wobei die Schöffen das Urteil auch mitunterschieden, sondern sie erstreckte sich auf das gesamte Verfahren: Die Schöffen entschieden beispielsweise über Einstellung des Verfahrens oder Eröffnung des Hauptverfahrens mit, hatten das Recht auf Akteneinsicht und bereiteten die Hauptverhandlung gemeinsam mit dem Berufsrichter vor. Später wurde der Tätigkeitsbereich der Schöffen noch über die eigentliche Rechtsprechung im Gericht hinaus erweitert und schloss etwa die Mitwirkung an der Bewährungskontrolle, die Rechtsauskunft oder die Aufklärung und Mobilisierung zur Kriminalitätsbekämpfung in den Betrieben oder Wohngebieten ein.<sup>92</sup> Somit wurden in der DDR – das muss zunächst festgehalten werden – zentrale Reformgedanken, die in der Weimarer Republik oder nach 1945 in den westlichen Zonen erörtert wurden, umgesetzt. Bezeichnenderweise entschied man sich nicht für das alte Modell des Schwurgerichts, sondern für das Zusammenwirken zwischen

88 Vgl. *Linkenheil*, Laienbeteiligung an der Strafjustiz, S. 124f. Das alte Schwurgericht wurde also nicht wieder eingeführt.

89 Genauso wie »der Wind der Justizkritik«: *Wrobel*, Verurteilt zur Demokratie, S. 289. Das Ergebnis der Verfassungsberatungen über Rechtspflege war ganz klar ein Sieg des konservativen Juristenstands, der auch aus dem allgemeinen Willen nach Stärkung des Rechtsstaats, was nach 1945, wie schon angedeutet, allen ein wichtiges Anliegen war, Nutzen ziehen konnte. Vgl. ebd., S. 341.

90 Verfassung vom 7.10.1949, Artikel 130: »An der Rechtsprechung sind Laienrichter im weitesten Umfange zu beteiligen. Die Laienrichter werden auf Vorschlag der demokratischen Parteien und Organisationen durch die zuständigen Volksvertretungen gewählt«, und Artikel 129. Vgl. auch *Eduard Kern*, Gerichtsverfassungsrecht. Ein Studienbuch, 2., völlig Neubearb. Aufl., München/Berlin 1954 (zuerst 1949), S. 78, der den Unterschied zur Bundesrepublik betont.

91 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) vom 2.10.1952, § 26, Abs. 1. Zum Ausbau der Rechte der Laienrichter *Mathes*, Volksrichter – Schöffen – Kollektive, S. 29ff. und 109ff. In der Regel waren die Laienrichter in der Überzahl (zwei gegen einen Berufsrichter).

92 Der Rechtspflegeerlass vom 4. April 1963 schuf neue Formen der Mitwirkung des Volkes an der Justiz: die Mitwirkung der »Kollektive« im Betrieb, aber auch in den Wohngebieten, die sich unter anderem im Prozess zum Verhalten und zur Persönlichkeit des Täters äußern sollten (dazu ausführlich: *Mathes*, Volksrichter – Schöffen – Kollektive, S. 189ff.) oder die Einrichtung von gesellschaftlichen Rechtspflegeorganen außerhalb des staatlichen Justizapparats (Schieds- und Konfliktkommissionen, später Gesellschaftsgerichte). Ich gehe nicht näher darauf ein, denn es überschreitet den Rahmen dieser Untersuchung.



Berufsrichtern und Schöffen, was jemand wie Radbruch eigentlich auch bevorzugte, bevor er angesichts der Verhältnisse im Berufsrichtertum das alte Schwurgerichtsmodell gegen die Emminger-Reform verteidigte. Ebenso entsprach im Prinzip die allmähliche Aufhebung der Differenzierung zwischen Berufsrichtern und Schöffen Zinns Vorstellungen eines neuen Richtertyps.

Der bemerkenswerte Ausbau der Volksbeteiligung an der Rechtspflege in der DDR hatte allerdings auch seine Schattenseite: Er ging mit einer systematischen politisch-ideologischen Lenkung der Justiz einher.<sup>93</sup> Durch das Auswahlverfahren (die Blockparteien und Massenorganisationen reichten die Kandidatenvorschläge für die Wahlen ein) und die intensive Schulung der Schöffen wurde für ihre politische Zuverlässigkeit und die in den Augen der SED »richtige« soziale und politische Zusammensetzung, das heißt für einen möglichst hohen Anteil an Arbeitern und SED-Mitgliedern, gesorgt. Parallel dazu wurde die Unabhängigkeit der Berufsrichter faktisch aufgehoben.<sup>94</sup> Schließlich hatte die Rechtsprechung dem »Aufbau des Sozialismus« zu dienen.<sup>95</sup>

In den ersten Nachkriegsjahren dienten übrigens die politische Lenkung der Justiz und insbesondere der Volksrichter ostdeutscher Prägung westdeutschen konservativen Juristen – wie schon in der Weimarer Zeit die Forderung nach einer Volkswahl der Richter – als Schreckgespenst, um eine Unvereinbarkeit zwischen Rechtsstaat und Unabhängigkeit der Justiz einerseits und Demokratisierung andererseits zu postulieren.<sup>96</sup> Mehr als die Verwendung des Begriffs »Volksrichter« in der NS-Zeit scheint übrigens dessen Neubesetzung in der sowjetischen Zone zu erklären, warum der Begriff, den Zinn in seinem Vortrag von 1947 noch benutzte, in Westdeutschland aufgegeben wurde; man sprach nachher von »Laienrichtern« oder »ehrenamtlichen Richtern«.

### *Grenzen der Laienbeteiligung und andere Wege für eine Teilnahme des Volkes an der Rechtsprechung*

Wie stand es aber mit der konkreten praktischen Tätigkeit der ehrenamtlichen Richter? In Westdeutschland trat eine ähnliche Enttäuschung wie in der Weimarer Zeit ein. Erneut sind hier die Beobachtungen der Gerichtsberichterstatter aufschlussreich. 1952 äußerte der bekannteste von ihnen, Gerhart Hermann Mostar, unmissverständlich seine Überzeugung, dass »die Laienrichter allein keinen zureichenden Ersatz für die Teilnahme des Volksganzen an der Rechtsprechung« darstellten.<sup>97</sup> Was waren die Gründe für dieses ernüchternde Urteil? Mostar wies weniger auf konjunkturelle Unzulänglichkeiten, denen etwa durch eine andere Gerichtsorganisation beizukommen wäre, als auf grundsätzlichere Probleme hin, die mit der Laienbeteiligung an sich einhergingen. Ein erstes Problem erkannte Mostar, wie Tucholsky oder Schlesinger vor ihm, in der ungleichen Machtstellung von Berufsrichtern

93 Vgl. *Mathes*, Volksrichter – Schöffen – Kollektive, S. 184 und 251.

94 Die Richter waren nach der Verfassung von 1949 (Artikel 127) und dem Gerichtsverfassungsgesetz von 1952 (§ 5) zwar noch »unabhängig«, aber nur noch »in ihrer Rechtsprechung«. Im Gegensatz zu den westdeutschen Richtern waren sie nicht unabsetzbar. Für die politische Kontrolle der Berufsrichter sorgte auch die 1959 eingeführte direkte Wahl durch die Kreis- und Bezirkstage (GVG 1959, § 19).

95 GVG 1952, § 2.

96 Beispielhaft *Eberhard Schmid*, Politische Rechtsbeugung und Richteranklage, in: Zentral-Justizamt für die Britische Zone (Hrsg.), Justiz und Verfassung, Beiträge und Vorschläge zur Stellung der Rechtspflege im Staat aus Anlaß der westdeutschen Verfassungsberatungen, Hamburg 1948, S. 55–102, hier: S. 67f. und 98.

97 *Gerhart Hermann Mostar*, Korreferat über »Justiz und Presse«, in: Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Justiz und Presse. Bericht über eine Arbeitstagung, 27.11.1951, [Düsseldorf] 1952, S. 29–35, hier: S. 31.

tern und Laien: Der Laie neige einfach dazu, sich dem Fachmann zu beugen, und dieser neige wiederum dazu, diesen Vorteil auszunutzen. Es führe dazu, dass Schöffen gerade nicht als aktive Staatsbürger agierten, sondern sich teilnahmslos verhielten und sogar ihre Rechte nicht nutzten.<sup>98</sup> Mostars Ausführungen von 1952 erinnern an Tucholskys Beobachtung, dass die Laienrichter »unfehlbar in die Fangnetze der Paragraphen« fielen.<sup>99</sup> Im Gegensatz zu seinen Weimarer Kollegen sah Mostar eine bessere Auswahl der Schöffen aber nicht mehr als Allheilmittel, um das Problem der Teilnahme des Volkes an der Rechtsprechung zu lösen. Soweit politische Gremien wie Gemeindevertretungen bei der Auswahl ins Spiel kamen – eine andere Lösung sah er nicht –, meinte er, sei es kaum zu vermeiden, dass die herrschende Partei versuche, ihre Leute vorzuschieben, oder eine parteipolitische Voreingenommenheit die Schöffen beeinflusse. Mostar führte in seinem Vortrag folgendes Beispiel an: Zwei Schöffen hatten in einer Verhandlung gegen ein Mädchen, das ein durch Vergewaltigung entstandenes Kind abgetrieben hatte, gegen den Amtsrichter eine härtere Strafe durchgesetzt; als Mostar sie gefragt habe, ob das Mädchen ihnen nicht leidgetan hätte, hatten sie geantwortet, dass sie gern milder geurteilt hätten, aber dass ihre Partei sie hierhergesetzt habe.<sup>100</sup> Mostar war deswegen der Meinung, dass man nach anderen Wegen suchen müsse, um die Teilnahme der Bürger am Recht zu garantieren.

Für Mostars Diagnose spricht nicht zuletzt der Umstand, dass auch in der DDR, wo die Stellung und die Auswahl der Schöffen doch ganz anders gestaltet wurden, über ähnliche Probleme – mangelndes Interesse, Passivität der Schöffen – geklagt wurde. So erwähnt Regina Mathes in ihrer Dissertation kritische Prozessberichte, die Schöffen als »desinteressierte Statisten« beschrieben, die »kein Wort sagten« oder sogar »schliefen«.<sup>101</sup> Die Schwierigkeiten, für die Schöffenwahlen genug Kandidaten zu finden, seien ferner trotz der zahlreichen Änderungen des Wahlverfahrens nie verschwunden.<sup>102</sup> Die sehr umfassende Beteiligung des Volkes im Gericht bedeutete zweifellos einen enormen Aufwand an Zeit und Arbeit und stellte besonders hohe Anforderungen an die Schöffen. Regina Mathes kommt somit zu dem Schluss, dass die Schöffen diesen Anforderungen nicht gerecht werden konnten beziehungsweise wollten und dass das ideale Wunschbild der SED und die konkrete Tätigkeit weit auseinanderklafften.<sup>103</sup>

Wie konnten sich aber die Bürger anders denn als Laienrichter im Gericht »demokratisch« beteiligen? Einen möglichen Weg sah Mostar in der Tätigkeit des »Pressemanns« im Gerichtssaal, der als Vertreter der Öffentlichkeit der »Garant des Volkes« im Gericht sei.<sup>104</sup> Das setzte aber voraus, dass der Gerichtsberichterstatter seiner Aufgabe gewachsen sei, weswegen die Zeitungen nicht unerfahrene Redakteure ohne Sachkenntnis in den Gerichtssaal schicken sollten. Bezeichnenderweise war bereits Tucholsky der Ansicht gewesen, dass die Tätigkeit der Presse immerhin ein Mittel sei, um die Zustände der Justiz, wenn nicht zu heilen, zumindest erträglicher zu machen.<sup>105</sup>

Der Kontext, in dem Mostar seine Auffassung von der Tätigkeit des Gerichtsberichterstatters als demokratischer Tätigkeit darlegte – eine Tagung zum Thema »Justiz und Pres-

98 Mostar zitiert einen »netten« Amtsgerichtsrat aus der Provinz, der ihm stolz erklärt habe, dass die Schöffen zuerst da seien, um »zuzuhören und nachher Ja zu sagen«. Ebd., S. 30f.

99 *Tucholsky*, Prozeß Harden.

100 Ebd.

101 *Mathes*, Volksrichter – Schöffen – Kollektive, S. 160.

102 Ebd., S. 125 und 142.

103 Die Verfasserin stützt sich unter anderem auf Zeugenberichte von ehemaligen Schöffen. Allerdings fehlen in der veröffentlichten Fassung ihrer Arbeit genauere Angaben zu diesen Zeugenberichten und ihrer möglichen Repräsentativität.

104 *Mostar*, Korreferat über »Justiz und Presse«, S. 31.

105 Ebenso hatte er gefordert, diese Kontrollfunktion nur gesinnungstüchtigen und kenntnisreichen Leuten anzuvertrauen. Vgl. *Tucholsky*, Deutsche Richter.

se« – verdient besondere Aufmerksamkeit. Tatsächlich wurde die Rolle der Presse im Gericht in der frühen Bundesrepublik zu einem wichtigen Feld der Auseinandersetzung um die Demokratisierung der Justiz. Die erwähnte Tagung wurde vom damaligen Justizminister Nordrhein-Westfalens Rudolf Amelunxen organisiert, der nachdrücklich für eine offenere, transparentere Justiz eintrat. Die verschiedenen Maßnahmen, die er forderte – von der Einsetzung von Justizpressestellen, die sich nicht als Abwehrstellen, sondern als Vermittlungsstellen zwischen Justiz und Medien verstehen sollten, zu Besuchen von Gerichtssitzungen für Schüler, verbunden mit Gesprächen mit Richtern und Staatsanwälten vor und nach der Gerichtssitzung – wurden bei Amelunxen als logische Konsequenzen und Anforderungen einer demokratischen Ordnung präsentiert.<sup>106</sup> Diese Diskussionen um das Verhältnis zwischen Justiz und Presse beziehungsweise um Transparenz und Öffentlichkeit der Justiz sind unter anderem deswegen spannend, weil dabei eine Reihe von anderen potenziellen demokratischen Praktiken und demokratischen Akteuren im Gericht (zum Beispiel der Leiter der Justizpressestelle, der Richter, der an Diskussionen mit Schülern teilnimmt, der Journalist) ins Blickfeld geriet.<sup>107</sup>

### III. FAZIT: GRENZEN DES DEMOKRATISCHEN HANDELNS IM GERICHT?

Abschließend sollen drei Erkenntnisse aus dieser Studie festgehalten werden, welche die Möglichkeiten und Grenzen einer demokratischen Praxis im Gericht kritisch hinterfragen.

Eine erste Erkenntnis ist, dass bei der Frage nach den Möglichkeiten demokratischen Handelns im Gericht die Praxis nur schwer von der Funktion, die ihr zugewiesen wird, abgekoppelt werden kann: Für die Zeitgenossen reichte die Laienbeteiligung an sich nicht, sondern entscheidend war, dass sie im demokratischen Geist ausgeübt wurde, das heißt als Mittel der Repräsentation, der Mitbestimmung des Volkes und der Kontrolle der dritten Gewalt. Dies zog dann auch eine Veränderung der praktischen Tätigkeit und ihrer gesetzlichen Regelung oder die Beteiligung anderer Akteure nach sich. Von diesem Gesichtspunkt aus handelte ein Schöffe, der sich passiv verhielt und seine Tätigkeit als unangenehme Belastung wahrnahm, nicht demokratisch. Das galt auch für den Journalisten, der nur einen Sensationsbericht über einen Skandalprozess schreiben wollte. Und wenn die Mitwirkungsmöglichkeiten der DDR-Bürger als interessante Ansätze zu einer demokratischen Praxis im Gericht betrachtet werden können<sup>108</sup>, ist es problematisch, angesichts seiner politischen Funktion und Instrumentalisierung das ostdeutsche Modell der Laienbeteiligung als »demokratisch« zu bewerten.

---

106 Vgl. *Rudolf Amelunxen*, »Justiz und Presse«, in: *Katholischer Beobachter*, 21.4.1951: »Echte Demokratie ist nur möglich, wenn das Volk das Recht hat, von allen Maßnahmen der öffentlichen Institutionen Kenntnis zu erhalten.« Über die demokratische Kontroll- und Korrektivfunktion der Presse im Gericht vgl. auch *Richard Schmid*, Vortrag, gehalten am 14.9.1949 in Stuttgart, in: *Bundesarchiv, Zentral-Justizamt für die Britische Zone*, Z 21/222, S. 11. Vgl. auch *Nathalie Le Bouëdec*, Das »Miteinanderreden« in der Demokratie lernen: Vermittlungsversuche zwischen Justiz und Presse in der frühen Nachkriegszeit, in: *Nicole Colin/Patrick Farges/Fritz Taubert* (Hrsg.), *Annäherung durch Konflikt. Mittler und Vermittlung*, Heidelberg 2017, S. 213–224.

107 Ich gehe hier nicht ausführlicher darauf ein, da es den Rahmen der Untersuchung sprengen würde.

108 Zu einer differenzierten Einschätzung mancher Praktiken zum Beispiel *Felix Herzog*, *Rechtspflege – Sache des ganzen Volkes?* Studien zur Ideologie und Praxis der Gesellschaftsgerichte in der DDR mit dem Schwerpunkt der nachbarschaftlichen Sozialkontrolle durch die Schiedskommissionen in den Wohngebieten, Baden-Baden 1999; *Mathes*, *Volksrichter – Schöffen – Kollektive*, S. 251.

Ein zweiter Punkt ist, dass ungeachtet des utopisch wirkenden Charakters ihrer Vorstellungen die Verfechter einer demokratisch fundierten Volksbeteiligung im Gericht über ihre Funktionsvoraussetzungen nachgedacht haben. Sie waren sich dessen bewusst, dass der »Richter aus dem Volk und für das Volk«, wenn überhaupt möglich, nur das Ergebnis eines langen Lernprozesses sein konnte.

Das führt zur dritten Erkenntnis: Auffallend ist, wie weit Demokratisierungsansprüche und -erwartungen einerseits und deren praktische Umsetzung andererseits auseinanderklafften. Das wirft sofort die Frage auf, wie eine solche Diskrepanz zu deuten ist. Als Erklärung bieten sich besondere Rahmenbedingungen an, wie etwa die Abwehrhaltung des Richterstands gegenüber jeglichen Demokratisierungsversuchen in der Weimarer Zeit. Ein zweiter Erklärungsfaktor wäre die Besonderheit der Umbruchssituation, die Experimente (man denke hier an den ostdeutschen »Volksrichter«), utopische Konzepte und Erwartungen förderte, welche jedoch in der Folge schnell mit der Realität in Konflikt gerieten. Über diese kontextbedingten Faktoren hinaus hat die Untersuchung jedoch auch zwei grundsätzlichere Probleme ans Licht gebracht: Das ist zum einen die Frage nach der Vereinbarkeit zwischen rechtsstaatlichem und demokratischem Prinzip im Gericht oder, um Adolf Arndts Wörter zu übernehmen, nach der »richtigen Beziehung zwischen Unabhängigkeit und Volkssouveränität«. <sup>109</sup> Die Suche nach dem besten Auswahlverfahren ist ein gutes Beispiel für das Dilemma, vor dem man stand: Eine traditionelle unmittelbare demokratische Wahl nach dem Vorbild einer Parlamentswahl war in der Weimarer Republik und in Westdeutschland unmöglich, denn es hätte gegen die Unabhängigkeit des Richters, eine Grundlage des Rechtsstaats, verstoßen. <sup>110</sup> Sowohl die komplexen Lösungen, die Radbruch oder Zinn vorschlugen, und die Kritiken daran als auch das Beispiel der DDR zeigen, wie schwierig es war, das Gleichgewicht zwischen Mitwirkung des Volkes und Wahrung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz zu finden und zu halten.

Das zweite Problem ergibt sich aus der Natur der rechtsprechenden Tätigkeit, die besondere Fähigkeiten und Sachkenntnisse voraussetzt und somit hohe Anforderungen an Laien stellt. Es stellt sich die Frage, ob diese Anforderungen nicht eine kaum überwindbare Hürde für eine demokratische Praxis darstellen. Anders formuliert: Im Fall der Mitwirkung im Gericht würden die Kritiken, die gegen beteiligungszentrierte Demokratietheorien geäußert werden – dass sie die Kompetenzen und Ressourcen des durchschnittlichen Bürgers bei Weitem überschätze und ihr Staatsbürgerbild viel zu optimistisch sei et cetera <sup>111</sup> – noch schwerer wiegen als für andere Bereiche. Man stieße hier an eine mögliche Grenze der Laienbeteiligung als demokratischer Praxis: Die Justiz und der Rechtsstaat würden nur ein geringes Maß an Volksbeteiligung vertragen oder nur andere Formen demokratischer Praxis und Kontrolle wie etwa die der journalistischen Arbeit, und umgekehrt wären die Bürger nur in einem begrenzten Maße fähig, sich im Gericht aktiv zu beteiligen.

In dieser Hinsicht ist es nicht überraschend, dass in Deutschland die Laienbeteiligung in der Justiz bis heute eine Streitfrage bleibt. Während ihre Kritiker auf die mangelhafte Teilnahme der Schöffen in der konkreten Praxis hinweisen und geltend machen, dass die Forderung nach Laienbeteiligung, die historisch mit dem Misstrauen gegenüber der Justiz verbunden war, mit der Stabilisierung der Demokratie ihre Relevanz verloren habe <sup>112</sup>, betonen ihre Befürworter ihre demokratische Funktion und sehen in ihr ein »justizspezifisches Modell der Bürgerbeteiligung, [...], ein Stück partizipatorischer Demokratie«. <sup>113</sup>

109 Arndt, Die Unabhängigkeit des Richters, S. 317.

110 Vgl. Zinn, Schöffen und Geschworene in Hessen, S. 131.

111 Dazu Manfred G. Schmidt, Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden 2010 (zuerst 1995), S. 246f.

112 Vgl. zum Beispiel Duttge, Jenseits der Illusionen, S. 204ff.

113 Wassermann, Bürgermitwirkung an der Rechtsprechung, S. 43.