

Der Bürger als Richter

Eine empirische Untersuchung des ehrenamtlichen Richters
an den allgemeinen Verwaltungsgerichten

Maira Mildred Susanne Baderschneider

Einleitung

A. Problemstellung

„Der ehrenamtliche Richter wirkt bei der mündlichen Verhandlung und der Urteilsfindung mit gleichen Rechten und Pflichten wie der Richter mit.“

So heißt es in § 19 VwGO, und auf den ersten Blick überrascht es, dass Laien gleichwertig mit ausgebildeten Juristen an der gerichtlichen Entscheidungsfindung mitwirken sollen. Während diese Tradition in der Verkörperung des Schöffen im Strafprozess in der Bevölkerung bekannt und als bewährte Tradition anerkannt ist, scheint die Beteiligung von Laien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur in der Bevölkerung weitgehend unbekannt zu sein. Sie führt darüber hinaus auch in der juristischen Literatur eher ein Schattendasein, obwohl gerade der rechtliche Schutz des Bürgers gegen staatliche Akte ein ganz wesentliches Element des Rechtsstaates ist. Allein aus diesem Grund verdient die Ausgestaltung des Rechtsschutzes in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten ein besonderes Augenmerk.

Woher kommt also die Einbindung des Laien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit? Warum entschied sich der Gesetzgeber bei Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung für die Gleichwertigkeit des ehrenamtlichen Richters mit dem ausgebildeten Spezialisten? Was kann der ehrenamtliche Richter zur Entscheidungsfindung beitragen? Und ist dieser Beitrag von Nutzen für die Rechtsprechung? Worin liegt in der heutigen Zeit des ausgebildeten Rechtsstaates nun die Rechtfertigung des ehrenamtlichen Richters in der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Beschäftigt man sich mit der hierzu vorhandenen Literatur, fallen recht eindeutig zwei konträre Lager auf.¹ Die eine Seite glaubt an die Kraft des Laien, die daher röhrt, dass er gerade aufgrund des Gegensatzes zum ausgebildeten und im Staatsdienst stehenden Juristen den Streitfall mittels eines unverfälschten moralischen Empfindens beurteilen könne. Einige Leitgedanken dieser Befürworter des laienrichterlichen Elementes sind entsprechend die Einbringung von „gesundem Menschen“ wie „sozialem Sachverstand“, die Steigerung des Vertrauens in die und der Akzeptanz der Rechtsprechung aufgrund einer nur durch den Laienrichter ermöglichten Identifikation des Urteilsadressaten mit der Richterbank oder ganz allgemein eine demokratische Funktion des ehrenamtlichen Richters.

Die andere Seite verneint all diese möglichen Nutzen des Laienrichters und sieht kompetenten Rechtsschutz allein durch fachspezifisch ausgebildete Juristen gewährleistet. Eine Beteiligung von ehrenamtlichen Richtern bedeute keiner-

1 Ausführlich hierzu Kapitel 2 C.

lei Gewinn für die Rechtssprechung, sondern allein organisatorischen und finanziellen Aufwand.

Beide Ansätze haben auf den ersten Blick überzeugende Argumente parat, doch sind sie rein theoretischer Natur. Allein eine wissenschaftlich-empirische Untersuchung vermag in dieser Diskussion eine Klärung herbeiführen.

Betrachtet man die Entwicklung des Laienelementes in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den letzten Jahren und Jahrzehnten, fallen prozessuale Veränderungen auf, die den Umfang der laienrichterlichen Beteiligung ganz erheblich reduzieren.² Motivation dieser Änderungen waren allerdings nicht bewusste Entscheidungen des Gesetzgebers gegen das bürgerliche Element in der Verwaltungsgerichtsprechung, sondern vielmehr ökonomische Überlegungen. Bedenkt man einerseits die doch lange und durch die revolutionären Strömungen des 19. Jahrhunderts hart erkämpfte Tradition des ehrenamtlichen Verwaltungsrichters und anderseits die anhaltende Tendenz zur Verschlankung der Justiz, scheint es nötig, eine grundsätzliche Klärung und Entscheidung über das Institut des ehrenamtlichen Richters in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit herbeizuführen.

Die vorliegende Arbeit unternimmt daher den Versuch, mittels einer empirischen Erhebung Klarheit über die praktischen Vor- und Nachteile der ehrenamtlichen Richterbeteiligung in der Verwaltungsgerichtsprechung zu erreichen. Forschungsziel der Untersuchung ist eine Aussage über die das Institut rechtfertigenden Momente sowie deren Bewertung.

B. Gang der Untersuchung

Um der Aufgabenstellung gerecht zu werden, bedarf es zunächst einer Betrachtung der geschichtlichen Wurzeln des ehrenamtlichen Verwaltungsrichters.³ Herkunft und Entwicklung bilden einen Teil des Schlüssels zum Verständnis des Instituts des Laienrichters. Zwar sind die Ursprünge des ehrenamtlichen Verwaltungsrichters mit der Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst verknüpft, doch liegt der Schwerpunkt der nachfolgenden historischen Abhandlung auf der Entwicklung sowie den zugehörigen Diskussionen nach Ende des Zweiten Weltkrieges.⁴ Näher betrachtet wird insbesondere die Diskussion um die Berücksichtigung des laienrichterlichen Elementes bei Einführung der Verwaltungsgerichtsordnung 1960 sowie rund um die Einführung des Einzelrichters, welcher den ehrenamtlichen Richter zu weiten Teilen aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit drängte.⁵

2 Hierzu insbesondere Kapitel 1 F.

3 Kapitel 1.

4 Kapitel 1 B - F.

5 Kapitel 1 F.

In einem zweiten Schritt⁶ wird zunächst die aktuelle gesetzliche Ausgestaltung des ehrenamtlichen Richteramtes in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit dargestellt. Rechtliche Grundlagen, die Gewinnung sowie die Rechts- und Pflichtenstellung des ehrenamtlichen Richters werden näher betrachtet.⁷

Es folgt eine Betrachtung und Bewertung des ehrenamtlichen Verwaltungsrichters aus Sicht der juristischen Literatur.⁸ Ausgehend von der allgemeinen Diskussion um Laienrichter in der Justiz soll speziell für den ehrenamtlichen Richter in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit ermittelt werden, worin nach theoretischer Betrachtung die Vor- und Nachteile des Instituts liegen und welche Funktionen er innerhalb der Rechtsprechung erfüllen kann. Diese Zusammenstellung sowie eine erste Wertung der Ergebnisse bilden die Ausgangsbasis für die empirische Untersuchung des dritten Teils der Arbeit.

Zur Einführung in die rechtstatsächliche Erhebung erfolgt zunächst ein großer Überblick über sozialwissenschaftliche Konzepte zur Datengewinnung.⁹ Dies soll die Grundlage zum Verständnis der anschließend ausführlich dargestellten Arbeitsweise im Rahmen der Empirie bilden.¹⁰ Aufbau und Ablauf der Studie sowie die teilnehmenden Gerichte und Personen werden vorgestellt, die zur Vorbereitung der Datenerhebung getroffenen Entscheidungen entsprechend begründet.

Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit liegt auf der nun folgenden Auswertung der Studie.¹¹ Nach Offenlegung des Vorgehens bei Auswertung der erhobenen Daten, widmet sich dieses Kapitel zunächst der Betrachtung und Bewertung des tatsächlichen Mitwirkens des ehrenamtlichen Richters im Prozess¹². Es befasst sich zuerst mit den Fragen der Wahl sowie der Einführung des Laienrichters in das Ehrenamt. Weiter soll speziell sein Verhalten während der Einführung in den einzelnen Streitfall, der mündlichen Verhandlung und der Urteilsberatung ermittelt werden.

Die gewonnenen Erkenntnisse über ihre tatsächliche Beteiligung im Prozess soll im Folgenden eine genauere Betrachtung der in der Theorie beschriebenen Funktionen ermöglichen.¹³ Der zweite Teil der Auswertung befasst sich daher mit den Daten, die speziell in Bezug auf die in der juristischen Literatur behandelten Vor- und Nachteile des ehrenamtlichen Richters erhoben werden.

Die empirische Erhebung wird vervollständigt durch eine Zusammenstellung und Bewertung der gewonnenen Daten unter Berücksichtigung früherer

6 Kapitel 2.

7 Kapitel 2 A, B.

8 Kapitel 2 C.

9 Kapitel 3 A.

10 Kapitel 3 B.

11 Kapitel 4, 5.

12 Kapitel 4 A.

13 Kapitel 4 B.

empirischen Untersuchungen zum Thema des ehrenamtlichen Verwaltungsrichters.¹⁴ In einem die Arbeit abschließenden Kapitel sollen darüber hinaus aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse ein Ausblick sowie gegebenenfalls Änderungsvorschläge für die weitere Entwicklung des Instituts formuliert werden, die Bezug auf die aktuelle rechtliche Ausgestaltung des ehrenamtlichen Richters in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit nehmen.¹⁵

14 Kapitel 5.

15 Kapitel 6.