

Brauchen wir ehrenamtliche Richter?

In jüngerer Zeit mehren sich die Stimmen, die eine Abschaffung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit befürworten. Ein entsprechender Gesetzentwurf des Hessischen Justizministers¹ fand Zustimmung innerhalb der Justiz² und auch in der Fachpresse.³ Soweit die Richterschaft sich zu diesem Thema noch nicht geäußert hat, wird unterstellt, dass die große Mehrheit zumindest hinter vorgehaltener Hand die Sinnhaftigkeit ihrer ehrenamtlichen Kollegen bezweifelten. Für *Urs Kramer* geht es dabei allerdings nicht nur um die Befreiung der Profis von den Laien, sondern auch umgekehrt um die Befreiung der ehrenamtlichen Richter „von einer ihnen zumeist [...] lästigen Pflicht“⁴.

I. Das Befreiungsargument

Die Behauptung, dass die ehrenamtlichen Richter ihre Aufgabe als lästige Pflicht begreifen, dürfte jeder empirischen Grundlage entbehren. Ich habe in den vielen Jahren der Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Richtern keinen kennen gelernt, der gegen seinen Willen in dieses Amt gewählt worden ist, aber viele, die sich darum bemüht haben, immer wieder in dieses Amt gewählt zu werden, und die regelmäßig ihr Bedauern darüber äußern, dass die Kammer Sitzungen an den Verwaltungsgerichten und damit auch ihre Beteiligung immer seltener werden. Ein Bedürfnis nach Abschaffung der Laienrichter, um diese von einer lästigen Pflicht zu befreien, existiert also nicht.

Ob die große Mehrheit der hauptberuflichen Richter die ehrenamtliche Richterschaft abgeschafft sehen will, weiß ich nicht. Statistische Erhebungen dazu sind mir nicht bekannt. Selbst wenn *Kramer* aber mit dieser Einschätzung richtig liegen sollte, wäre dies kein hinreichender Grund, dem Wunsch nachzukommen. Dass die Kontrollierten gerne ihre Kontrolleure abge-

¹ vgl. Diskussionsentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz. In: BDVR Rundschreiben 6/2003, 174f. http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/2003-06.pdf [16.08.2005]. Vgl. dazu auch Presseinformation des Hessischen Ministeriums der Justiz v. 26.9.2003, Nr. 126/2003 [http://www.hmdj.justiz.hessen.de/C1256FF500438727/vwContentByKey/W25RXDLF074JUSZDE/\\$File/126.pdf](http://www.hmdj.justiz.hessen.de/C1256FF500438727/vwContentByKey/W25RXDLF074JUSZDE/$File/126.pdf) [16.08.2005]

² *Kramer*, NVwZ 2005, 537

³ *Reimers*, BDVR Rundschreiben 6/2003, 176f. http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/2003-06.pdf [16.08.2005]

⁴ *Kramer* NVwZ 2005, 537

schaffen sehen wollen, kann nicht verwundern. Das könnte übrigens auch der Grund dafür sein, warum Berufsrichter, die sich für die Abschaffung des Laienrichtertums aussprechen, dies eher verhalten und hinter vorgehaltener Hand tun. Was *Kramer* als unerklärliche Merkwürdigkeit beklagt, könnte seinen Grund in der Sensibilität dafür haben, dass es ziemlich peinlich wirkt, wenn die Kontrollierten sich gegen ihre Kontrolleure aussprechen.

Kramer führt allerdings neben dem Befreiungsargument auch noch einen weiteren Grund für die Abschaffung der ehrenamtlichen Richterschaft in der Verwaltungsgerichtsbarkeit an, nämlich ihre Funktionslosigkeit. Dieses Argument wird unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten dargelegt, nämlich zum einen unter dem Aspekt der mangelnden Kompetenz (Inkompetenzargument) und zum anderen unter dem Aspekt des mangelnden Bedürfnisses (Abundanzargument).

II. Das Abundanzargument

Bezüglich des Letzteren lautet das Argument so: Die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter soll die Akzeptanz verwaltungsgerichtlicher Urteile erhöhen. Dies ist aber überflüssig. Denn die „demokratischen Strukturen [sind] im Bewusstsein der Bevölkerung heutzutage derart gefestigt, dass es keiner zusätzlichen Absicherung durch die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an der Rechtsprechung mehr“ bedarf.⁵ Mit anderen Worten: Die Bevölkerung glaubt auch so, dass es hinter den Mauern der Justiz mit rechten Dingen zugeht. Deshalb brauchen wir keine externe Kontrolle. Diese These zeigt eine äußerst eingeschränkte Sensibilität gegenüber der gegenwärtigen Stimmungslage im Land und der Einstellung der Bevölkerung zu den staatlichen Institutionen. Denn das Gegenteil ist der Fall: Das Misstrauen der Bevölkerung in die Vertrauenswürdigkeit der staatlichen Institutionen nimmt ständig zu. Das gilt nicht nur, aber eben auch für die Justiz.

Eine andere Version des Abundanzarguments geht so: Die meisten verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen ergehen entweder im Eilverfahren (§§ 80 Abs. 5, 123 VwGO) oder durch den Einzelrichter (§ 6 VwGO). In beiden Fällen wirken ehrenamtliche Richter nicht mit. Also kann man auch in den wenigen Fällen, in denen noch die Kammer über Klageverfahren entscheidet, auf sie verzichten.

⁵ *Kramer*, NVwZ 2005, 539 unter Bezugnahme auf die Argumentation von *Reimers*

Soweit hier auf das Eilverfahren abgestellt wird, ist das Argument nicht sehr überzeugend. Denn im Eilverfahren nimmt das Gericht nur eine höchst vorläufige und summarische Prüfung vor, durch die das Ergebnis im Hauptverfahren noch nicht determiniert wird. Wegen des für das Eilverfahren typischen Eilbedürfnisses ist es zweckmäßig und angemessen, auf die Beteiligung ehrenamtlicher Richter zu verzichten. Anders freilich, wenn man auf die Entscheidung der Hauptsache durch den Einzelrichter abstellt. Doch auch insoweit überzeugt das Argument nicht: Umgekehrt wird vielmehr ein Schuh daraus! Gerade dann, wenn der Berufsrichter nicht einmal der Kontrolle durch seine Berufskollegen unterliegt, bestünde um so mehr Anlass, ihm ehrenamtliche Richter zur Seite zu stellen, wenn diese etwas zur Akzeptanz des Urteils beitragen können.

III. Das Inkompetenzargument

Damit ist der zweite Aspekt angesprochen, nämlich das Inkompetenzargument: Die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an der Rechtsprechung trägt danach nichts zur Akzeptanz der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte bei, weil die Laienrichter mit der verwaltungsrechtlichen Materie prinzipiell überfordert sind und deshalb keine wirksame Kontrolle ausüben können.

Richtig daran ist, dass vor den Verwaltungsgerichten überwiegend um Rechtsfragen gestritten wird und kaum um Tatsachenfragen. Es geht selten um die Einschätzung der Glaubwürdigkeit eines Zeugen, also um eine Leistung, zu der ein vernünftiger Nichtjurist nicht weniger geeignet ist als ein Berufsrichter. Die verwaltungsrechtlichen Rechtsfragen sind zudem nicht selten äußerst komplex und für einen Laien deshalb schwer zu durchschauen. Vor allem fehlen ihm die Kenntnisse, um beurteilen zu können, ob die Rechtsfrage überhaupt richtig gestellt ist oder ob ihre Beantwortung dahingestellt bleiben könnte, weil die Entscheidung der Rechtssache richtigerweise von der Beantwortung anderer Rechtsfragen abhängig gemacht werden müsste.

Diese Situation systembedingter Überforderung könnte auch dann ein schwerwiegendes Argument für die Abschaffung der Laienrichter sein, wenn soziologisch der Nachweis erbracht wäre, dass ihre Beteiligung gleichwohl zu einer erhöhten Akzeptanz der Rechtsprechung führt. Denn diese Akzeptanz würde dann auf einer Fehleinschätzung des Einflusses der ehrenamtlichen Richter beruhen, wäre also nur eine Illusion und keine vernünftige Begründung dafür, warum der Bürger auf die Justiz und ihre Entscheidungen vertrauen sollte. Zwar

mag es aus der Sicht von Herrschaftseliten zweckmäßig sein, bei den Betroffenen Vertrauen zu generieren, auch wenn dieses auf einem Irrtum und falschen Vorstellungen beruht. Es gibt Rechtssoziologen und rechtssoziologisch denkende Juristen, die sich bewusst für die Erzeugung von Illusionen zur Herstellung von Legitimität aussprechen und diese für eine notwendige Bedingung der Aufrechterhaltung effektiver Herrschaft halten.⁶

Von einer demokratischen Gesinnung aus ist ein solcher Standpunkt aber unhaltbar. Vielmehr ist Transparenz und Wahrhaftigkeit die Bedingung der Demokratie. Herrschaftseliten, die den Bürger insoweit nicht ernstnehmen und nur auf die Stabilität des Herrschaftssystems achten, stehen damit nicht auf dem Boden der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Es mag zwar sein, dass wir von solchen Zynikern tatsächlich beherrscht werden und auch das Justizsystem nicht unwesentlich von ihnen getragen wird. Aber es gibt keine Möglichkeit, diese Situation zu rechtfertigen und daraus rechtspolitische Forderungen abzuleiten.

Damit hängt alles entscheidend von der Frage ab, ob ehrenamtliche Richter im Verwaltungsprozess einen sinnvollen Beitrag zu einer besseren Rechtsprechung leisten können, so dass das Vertrauen in die Justiz, das auf ihrer Beteiligung beruht, gerechtfertigt ist, oder ob sich das Laienrichtertum als Technik der Produktion ideologischer Illusionen darstellt, die im Interesse der Wahrhaftigkeit zu beseitigen sind.

Nach meinen persönlichen immerhin schon 27jährigen Erfahrungen wirkt sich die Beteiligung ehrenamtlicher Richter zwar nicht immer, aber doch sehr oft äußerst positiv auf den Prozess der Rechtsfindung aus. In den Fällen, in denen sich das nicht feststellen ließ, lagen Defizite vor, die in der Persönlichkeit der betroffenen ehrenamtlichen Richter lagen, nicht aber um solche, die ihren Grund in dem Amt als solchem haben. Ehrenamtliche Richter müssen über ein gewisses Selbstbewusstsein verfügen, das sie in die Lage versetzt, den Argumentationen der Berufsrichter in der Beratung Widerstand zu leisten. Sie müssen in der Lage sein, präzise den Sinn einer juristischen Äußerung nachzufragen und hartnäckig genug, sich erst zufrieden zu geben, wenn sie verstanden haben, um was es geht. Ehrenamtliche Richter, die selbst in einer eher leitenden beruflichen Position stehen oder standen, bringen diese Fähigkeiten gewöhnlich mit. Es gibt allerdings auch den Typ des ehrenamtlichen Richters, der dieses Amt als eine persönliche Auszeichnung für vergangene Verdienste in Politik und Gesellschaft versteht und sich buchstäblich „auf seinen Lorbeeren ausruht“. Solchen Richtern ist es schon genug, einfach nur an den Sitzungen teilzunehmen. Sie bringen sich in den Beratun-

⁶ *Luhmann*: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt/M: Suhrkamp ³1993; *Degenkolbe*, KZfSS 17 (1965), 327ff.

gen gewöhnlich nicht ein und stimmen im Zweifelsfall immer so wie der Vorsitzende. Dass es ehrenamtliche Richter gibt, die entweder nicht willens oder nicht fähig sind, ihre Funktion auszuüben, gibt Anlass, über die Methode der Rekrutierung nachzudenken, nicht aber, das Amt überhaupt zur Disposition zu stellen.

Aus der Sicht des Berufsrichters liegt der Wert der Beteiligung aktiver und engagierter Laienrichter im Verwaltungsprozess vor allem in dem Zwang, sich selbst und den Kollegen über den eigenen Gedankengang präzise Rechenschaft zu geben. Nicht selten kann man kritische Laienrichter nur dadurch überzeugen, dass man die vertretenen dogmatischen Konstruktionen auf fundamentale Prinzipien des Rechtsstaats zurückführt, wie etwa auf die Formel „In dubio pro libertate“. Im Diskurs der Berufsrichter finden solche Fundamentaldebatten gewöhnlich eher selten statt. Die Diskussion bewegt sich vielmehr auf einer Ebene, die von zahlreichen nicht mehr reflektierten Vorverständnissen und Voraussetzungen geprägt ist. Ein hartnäckiger Laienrichter kann allen Beteiligten vor Augen führen, dass so manche dogmatische Selbstverständlichkeit letztlich nur aus einer bestimmten höchstrichterlichen Rechtsprechung abzuleiten ist, deren Tragfähigkeit die Berufsrichter noch nie überprüft haben. So beruhen juristische Debatten unter Fachleuten nicht selten auf der Luftblase von Autoritätsargumenten. Laienrichter können dieses Rationalitätsdefizit durch beharrliches Nachfragen aufdecken. Ihre Rolle ist insoweit derjenigen eines kleinen Kindes nicht unähnlich, das durch seine penetranten „Warum“-Fragen die Erwachsenen dazu zwingt, Dinge in Frage zu stellen, die sie bisher für evident hielten, ohne sich jemals wirklich Klarheit verschafft zu haben. Kluge Eltern nehmen ihre fragenden Kinder nicht als bloße Nervensägen wahr, sondern als Chance, sich selbst über viele Dinge ein besseres Urteil zu bilden. In diesem Sinne sollten auch die Berufsrichter ihre ehrenamtlichen Kolleginnen und Kollegen als Chance begreifen.

Nach meiner langjährigen Beobachtung in zahlreichen Spruchkörpern kommt es auch nicht selten zu dem Phänomen, dass altgediente Berufsrichter ihre Entscheidung überhaupt nicht mehr an rechtsdogmatischen Gedankengängen orientieren, sondern sehr ergebnisorientiert vorgehen, wobei dieses Ergebnis von mehr oder weniger unreflektierten politischen oder „pragmatischen“ Vorverständnissen oder – häufiger noch – von einer merkwürdigen „staatstragenden Gesinnung“ programmiert werden, die mehr an den Erfordernissen einer möglichst reibungslosen und effektiven Verwaltung interessiert ist als an rechtsstaatlichen Standards. Kritische Laienrichter können solche Denkwelten sehr leicht erkennen und problematisieren, indem sie feststellen, dass Gesichtspunkte die Debatte prägen, denen jegliches juristische Spezifikum fehlt.

Laienrichter können diese Funktion natürlich um so besser wahrnehmen, wenn sie entsprechend geschult sind. Deshalb ist es wichtig, dass es angemessene Fortbildungsangebote für ehrenamtliche Richter gibt. In diesem Zusammenhang erscheint es freilich höchst bedenklich, wenn solche Fortbildungen von der Justizverwaltung angeboten und von Berufsrichtern durchgeführt werden. Es ist sachlogisch unvertretbar, dass die Kontrollierten ihre Kontrolleure ausbilden. Man sollte diese Aufgabe deshalb besser staatsfernen Institutionen übertragen wie etwa den Rechtsanwaltskammern oder den Universitäten.

IV. Das Finanzargument

In politischen Debatten geht es bekanntlich nicht um das gemeinsame Streben der Diskutanten nach Wahrheit, sondern darum, die eigenen Interessen durchzusetzen. Zu diesem Zweck bedient man sich vorzugsweise so genannter Totschlagargumente. Davon gibt es in der gegenwärtigen Debatte zwei, nämlich das Arbeitsplatzargument und das Einsparargument. Für die Abschaffung der ehrenamtlichen Richter spricht die damit verbundene Entlastung der öffentlichen Haushalte. Dem kann man entgegenhalten, dass die sparsamste Form der politischen Herrschaft noch immer die Diktatur ist. Es kann wohl kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Entscheidungsprozesse in Nordkorea deutlich billiger sind als die in einer westlichen Demokratie. Zugegeben, auch das ist ein Totschlagargument. Aber es ist gerechtfertigt. Denn Totschlagargumente kann man nur mit Totschlagargumenten paralisieren. So wird der Weg frei gemacht zu einer rationalen Debatte, in der es ernsthaft um die Optimierung unserer Rechtsordnung im Allgemeinen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Besonderen geht und nicht um die Befriedigung partikularer Interessen.