

Der Bürger als Richter

Eine empirische Untersuchung des ehrenamtlichen Richters
an den allgemeinen Verwaltungsgerichten

Maira Mildred Susanne Baderschneider

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Die Arbeit befasst sich mit einem in der juristischen wie politischen Diskussion weitgehend vernachlässigten Institut – dem ehrenamtlichen Richter in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Grundlage der theoretischen Untersuchung bildet zunächst die Darstellung der historischen Entwicklung des Ehrenamtes, wobei insbesondere die Gesetzgebung nach Ende des Zweiten Weltkrieges kritisch beleuchtet wird. Im Folgenden setzt sich die Autorin mit der rechtsdogmatischen Diskussion um das Institut auseinander, um hieraus Fragestellungen für eine rechtstatachliche Forschung zu gewinnen. Den Schwerpunkt der Arbeit bildet die Darstellung sowie Auswertung der qualitativen Studie, welche an den Verwaltungsgerichten Freiburg, Mainz und Hamburg durchgeföhrt wurde.

Maira Mildred Susanne Baderschneider, geboren 1982, hat Rechtswissenschaften in Freiburg im Breisgau studiert. Von 2007 bis 2009 war sie Lehrassistentin im öffentlichen Recht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg im Breisgau. Zurzeit ist sie Rechtsreferendarin am hanseatischen Oberlandesgericht.

Der Bürger als Richter

Maira Mildred Susanne Baderschneider

Der Bürger als Richter

Eine empirische Untersuchung des ehrenamtlichen Richters
an den allgemeinen Verwaltungsgerichten



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 2010

Umschlaggestaltung:
Olaf Glöckler, Atelier Platen, Friedberg

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 25
ISBN 978-3-653-00106-8

© Peter Lang GmbH
Internationaler Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2010
Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

Die vorliegende Dissertation ist in den Jahren 2007 bis 2009 an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg entstanden. Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Thomas Würtenberger, der mir nicht nur stets freundlich mit Rat und Tat zur Seite stand, sondern auch in äußerst kurzer Zeit ein sehr umfangreiches Erstgutachten verfasste. Weiter danken möchte ich Herrn Prof. Dr. Joachim von Bargen für dessen tatkräftige Unterstützung im Zuge der empirischen Studie und die zügige wie intensive Auseinandersetzung mit meiner Arbeit in seinem Zweitgutachten.

Die der Arbeit zugrunde liegende empirische Studie wäre nicht möglich gewesen ohne die Beteiligung der befragten Verwaltungsrichterrinnen und -richter, der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter sowie der teilnehmenden Rechtsanwälte – ihnen allen möchte ich hiermit nochmals ausdrücklich danken. Die geführten Interviews waren nicht nur bezogen auf die Thematik der Dissertation äußerst interessant, sie haben darüber hinaus viel Freude bereitet.

Meinen herzlichen Dank darf ich an dieser Stelle Frau Prisca Schiller, Frau Dr. Bettina Freimund-Holler und Herrn Dr. Andreas Lambiris aussprechen. Sie halfen mir bei der nötigen Organisation der Interviews, der Vermittlung der erforderlichen Kontakte und sind maßgeblich für mein Interesse an der Verwaltungsgerichtsbarkeit verantwortlich.

Ebenfalls danken möchte ich der Wissenschaftlichen Gesellschaft Freiburg i.B., die mir die Durchführung der Studie durch eine finanzielle Unterstützung erheblich erleichterte.

Wie vermutlich jeder Doktorand nachvollziehen können wird, sind die Herausforderungen einer Promotion nicht allein formaler oder inhaltlicher Natur, nicht selten äußern sie sich in teils erheblichen Motivationsproblemen oder einer gewissen Überdrüssigkeit an der selbst gewählten Thematik. Die Unterstützung durch Familie und Freunde ist daher wahrlich Gold wert. Nicht nur für diese, sondern für all ihre Liebe und Fürsorge möchte ich daher besonders meinen Eltern, meinem Bruder und meinen Pateneltern danken.

Allein formal in letzter Position möchte ich all denen danken, die mir in Freundschaft zugetan sind. Dank ihnen war die Zeit in Freiburg einfach fabelhaft.

Hamburg, im März 2010

Maira Baderschneider

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IIX
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
A. Problemstellung	1
B. Gang der Untersuchung	2
Kapitel 1 Historischer Überblick	5
A. Die Entwicklung bis 1945	5
B. Die Wiederherstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Besatzungszeit	11
C. Verwaltungsrechtsschutz zu Beginn der Deutschen demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland	14
D. Die Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland	18
E. Deutsche Einheit	23
F. Die aktuelle Lage	29
Kapitel 2 Die rechtliche Ausgestaltung des ehrenamtlichen Richteramtes	43
A. Rechtliche Grundlagen	43
B. Die Rechts- und Pflichtenstellung des ehrenamtlichen Richters	44
C. Theoretische Funktionsanalyse des ehrenamtlichen Richters	59
Kapitel 3 Vorstellung und Vorbereitung der empirischen Studie	85
A. Methode und Vorbereitung der empirischen Studie	86
B. Vorstellung der Studie	99
Kapitel 4 Der ehrenamtliche Richter in der empirischen Forschung	105
A. Die Beteiligung der Laienrichter im Verfahren (Abschnitt I der Leitfäden)	105
B. Funktionsanalyse (Abschnitt II der Leitfäden)	159
C. Resümee der einzelnen Gruppen/Orte (Abschnitt III der Leitfäden)	239
Kapitel 5 Resümee zur empirischen Studie	251
A. Ergebnisse der Datenerhebung zur Funktionsanalyse	251
B. Vergleich Theorie – Praxis	254

C. Abgleich mit früheren Untersuchungen.....	255
Kapitel 6 Schlussbetrachtung	269
A. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	269
B. Ausblick, Änderungsvorschläge	272
Anhang - Interviewleitfäden.....	281
A. Ehrenamtliche Richter.....	281
B. Berufsrichter.....	285
C. Rechtsanwälte	290
Literaturverzeichnis.....	294

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Problemstellung.....	1
B. Gang der Untersuchung.....	2
Kapitel 1 Historischer Überblick	5
A. Die Entwicklung bis 1945.....	5
I. Erste Formen einer Verwaltungsgerichtsbarkeit	5
II. Entwicklungen im 19. Jahrhundert.....	6
III. Veränderungen durch die Weimarer Reichsverfassung.....	9
IV. Zäsuren durch das Dritte Reich	9
B. Die Wiederherstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Besatzungszeit.....	11
C. Verwaltungsrechtsschutz zu Beginn der Deutschen demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland.....	14
I. Deutsche Demokratische Republik.....	14
II. Bundesrepublik Deutschland.....	17
D. Die Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland.....	18
I. Die gesetzlichen Regelungen.....	18
II. Die Diskussion.....	19
E. Deutsche Einheit	23
I. Bundesgesetzliche Regelungen	23
II. Die Regelungen der neuen Länder	27
F. Die aktuelle Lage	29
I. Die Einführung des Einzelrichters.....	30
1. Entstehungsgeschichte des § 6 VwGO	31
2. Diskussion um den Einzelrichter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	37
II. Ausblick	42
Kapitel 2 Die rechtliche Ausgestaltung des ehrenamtlichen Richteramtes	43
A. Rechtliche Grundlagen.....	43
B. Die Rechts- und Pflichtenstellung des ehrenamtlichen Richters	44
I. Berufungsvoraussetzungen	45
1. Positive Berufungsvoraussetzungen	45
2. Negative Berufungsvoraussetzungen.....	45
3. Ablehnung, Befreiung und Entbindung vom Amt.....	46
a) Überblick zu den §§ 23, 24 VwGO	46
b) Einzelprobleme im Rahmen des § 24 VwGO	47

aa) Verweigerung aus Gewissensgründen	47
bb) Entbindung wegen mangelnder Verfassungstreue	49
4. Die Wahl des ehrenamtlichen Richters	51
II. Die Rechtsstellung	55
1. Die Rechte des ehrenamtlichen Richters	56
2. Die gesetzlichen Pflichten des ehrenamtlichen Richters	58
C. Theoretische Funktionsanalyse des ehrenamtlichen Richters	59
I. Die Laienbeteiligung in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten	59
1. Verwaltungsgerichtsbarkeit	59
2. Ordentliche Gerichtsbarkeit	59
3. Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit	60
4. Finanzgerichtsbarkeit	60
5. Dienst- und Disziplinargerichtsbarkeiten	60
II. Theoretische Funktionsanalyse des ehrenamtlichen Verwaltungsrichters	61
1. Demokratische Funktion	61
2. Vertrauens-/Wächterfunktion	64
3. Einbringung des gesunden Menschenverstandes	65
4. Sachverständisfunktion	67
5. Ausgleich der Sozialstruktur der Berufsrichter	68
6. Plausibilitätskontrolle	69
7. Wahrung von Gruppeninteressen	72
8. Volkspädagogischer Bildungseffekt	72
9. Neue Rechtsideen durch den Laien	74
10. Zwischenergebnis	74
III. Kritik	75
1. Erhöhter Zeitaufwand	75
2. Überforderung	76
3. Emotionalität der Entscheidungen	77
4. Suggestibilität	78
5. Organisatorischer Aufwand/Kosten	80
6. Schlechte Auswahl	81
7. Zwischenergebnis	82
IV. Resümee	82
 Kapitel 3 Vorstellung und Vorbereitung der empirischen Studie	 85
A. Methode und Vorbereitung der empirischen Studie	86
I. Überblick: Qualitative – quantitative Forschung	86
II. Entscheidung für qualitative Studie	88
III. Erhebungstechnik	90
IV. Form der Interviewreihe	92
1. Merkmale des Interviews	92

2. Aufbau des verwendeten Leitfadens	93
V. Probleme einer qualitativen Studie	94
VI. Auswahl der Adressaten hinsichtlich Land und Personen.....	95
1. Die ausgewählten Länder.....	95
2. Die ausgewählten Personengruppen	95
VII. Die Durchführung der Studie	96
1. Auswahl der Gesprächspartner	97
2. Ablauf der Studie	97
3. Das einzelne Interview.....	98
4. Zeitraum	99
B. Vorstellung der Studie.....	99
I. Statistische Angaben der Studienteilnehmer	99
1. Ehrenamtliche Richter.....	99
a) Verwaltungsgericht Hamburg.....	99
b) Verwaltungsgericht Mainz	100
c) Verwaltungsgericht Freiburg	100
2. Berufsrichter.....	101
a) Verwaltungsgericht Hamburg.....	101
b) Verwaltungsgericht Mainz	101
c) Verwaltungsgericht Freiburg	101
3. Rechtsanwälte	101
a) Hamburg	101
b) Mainz	102
c) Freiburg.....	102
II. Vorgehen im Rahmen der Auswertung.....	102
Kapitel 4 Der ehrenamtliche Richter in der empirischen Forschung.....	105
A. Die Beteiligung der Laienrichter im Verfahren (Abschnitt I der Leitfäden) 105	
I. Die Hintergründe der Wahl der ehrenamtlichen Richter.....	106
1. Hamburg.....	106
2. Mainz	106
3. Freiburg.....	107
4. Zwischenresümee.....	107
II. Erwartungen an das Ehrenamt, Vorstellungen vom Tätigkeitsbereich.....	108
1. Hamburg.....	108
a) Ehrenamtliche Richter	108
b) Berufsrichter	109
2. Mainz	109
a) Ehrenamtliche Richter	109
b) Berufsrichter	110

3. Freiburg.....	110
a) Ehrenamtliche Richter	110
b) Berufsrichter	111
4. Zwischenresümee.....	112
III. Vorbereitung auf das Ehrenamt	113
1. Hamburg.....	113
a) Ehrenamtliche Richter	113
b) Berufsrichter	114
2. Mainz	115
a) Ehrenamtliche Richter	115
b) Berufsrichter	115
3. Freiburg.....	115
a) Ehrenamtliche Richter	116
b) Berufsrichter	116
4. Zwischenresümee.....	116
IV. Umfang des Mitwirkens im Jahresdurchschnitt	118
1. Hamburg.....	118
2. Mainz	118
3. Freiburg.....	119
4. Zwischenresümee.....	119
V. Einstieg ins Amt/Belastung durch das Amt	119
1. Hamburg.....	119
a) Ehrenamtliche Richter	119
b) Berufsrichter	120
2. Mainz	121
a) Ehrenamtliche Richter	121
b) Berufsrichter	121
3. Freiburg.....	122
a) Ehrenamtliche Richter	122
b) Berufsrichter	122
4. Zwischenresümee.....	123
a) Einstieg ins Amt.....	123
b) Belastung	126
VI. Einführung in den Einzelfall.....	126
1. Hamburg.....	126
2. Mainz	127
3. Freiburg.....	127
4. Zwischenresümee.....	128
VII. Mitwirken in der mündlichen Verhandlung	130
1. Hamburg.....	130
a) Ehrenamtliche Richter	130
b) Berufsrichter	131

c) Rechtsanwälte	131
2. Mainz	132
a) Ehrenamtliche Richter	132
b) Berufsrichter	133
c) Rechtsanwälte	133
3. Freiburg	134
a) Ehrenamtliche Richter	134
b) Berufsrichter	135
c) Rechtsanwälte	135
4. Zwischenresümee	136
VIII. Mitwirken in der Urteilsberatung	140
1. Hamburg	140
a) Ehrenamtliche Richter	140
b) Berufsrichter	141
2. Mainz	142
a) Ehrenamtliche Richter	142
b) Berufsrichter	143
3. Freiburg	144
a) Ehrenamtliche Richter	144
b) Berufsrichter	145
4. Zwischenresümee	146
IX. Verhalten in der Abstimmung	150
1. Hamburg	150
a) Ehrenamtliche Richter	150
b) Berufsrichter	151
2. Mainz	152
a) Ehrenamtliche Richter	152
b) Berufsrichter	153
3. Freiburg	153
a) Ehrenamtliche Richter	153
b) Berufsrichter	154
4. Zwischenresümee	154
X. Zwischenergebnis	158
B. Funktionsanalyse (Abschnitt II der Leitfäden)	159
I. Vorteile	160
1. Vertrauensfunktion	160
a) Hamburg	160
aa) Ehrenamtliche Richter	160
bb) Berufsrichter	161
cc) Rechtsanwälte	162
b) Mainz	163
aa) Ehrenamtliche Richter	163

bb) Berufsrichter	163
cc) Rechtsanwälte	164
c) Freiburg	165
aa) Ehrenamtliche Richter	165
bb) Berufsrichter	166
cc) Rechtsanwälte	167
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie	168
2. Einbringung des gesunden Menschenverstandes/Sachverstandsfunktion	173
a) Hamburg	174
aa) Ehrenamtliche Richter	174
bb) Berufsrichter	175
cc) Rechtsanwälte	176
b) Mainz	176
aa) Ehrenamtliche Richter	176
bb) Berufsrichter	177
cc) Rechtsanwälte	177
c) Freiburg	178
aa) Ehrenamtliche Richter	178
bb) Berufsrichter	178
cc) Rechtsanwälte	179
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie	179
aa) Einbringung von Fachverstand	180
bb) Einbringung sozialen Fachverstandes/des gesunden Menschenverstandes	183
3. Plausibilitätskontrolle	186
a) Hamburg	187
aa) Ehrenamtliche Richter	187
bb) Berufsrichter	187
cc) Rechtsanwälte	188
b) Mainz	189
aa) Ehrenamtliche Richter	189
bb) Berufsrichter	189
cc) Rechtsanwälte	189
c) Freiburg	190
aa) Ehrenamtliche Richter	190
bb) Berufsrichter	190
cc) Rechtsanwälte	191
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie	192
aa) Vertretbarkeitskontrolle	192
bb) Verständlichkeitszwang	193
4. Ausgleich der Sozialstruktur der Berufsrichter	195

a) Hamburg	196
aa) Ehrenamtliche Richter	196
bb) Berufsrichter	196
cc) Rechtsanwälte	197
b) Mainz	197
aa) Ehrenamtliche Richter	197
bb) Berufsrichter	198
cc) Rechtsanwälte	198
c) Freiburg	199
aa) Ehrenamtliche Richter	199
bb) Berufsrichter	199
cc) Rechtsanwälte	200
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie.....	200
5. Volkspädagogischer Bildungs-/Multiplikatoreffekt	203
a) Hamburg	205
aa) Ehrenamtliche Richter	205
bb) Berufsrichter	206
b) Mainz	206
aa) Ehrenamtliche Richter	206
bb) Berufsrichter	207
c) Freiburg	208
aa) Ehrenamtliche Richter	208
bb) Berufsrichter	208
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie.....	209
6. Neue Rechtsideen durch ungetrübten Blick des Laien	210
a) Hamburg - Berufsrichter.....	211
b) Mainz - Berufsrichter.....	211
c) Freiburg - Berufsrichter	211
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie.....	211
II. Nachteile	212
1. Erhöhter Zeitaufwand	212
a) Hamburg - Berufsrichter.....	213
b) Mainz - Berufsrichter.....	213
c) Freiburg - Berufsrichter	213
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie.....	213
2. Überforderung	214
a) Hamburg	215
aa) Ehrenamtliche Richter	215
bb) Berufsrichter	215
cc) Rechtsanwälte	217
b) Mainz	217
aa) Ehrenamtliche Richter	217

bb) Berufsrichter	217
cc) Rechtsanwälte	218
c) Freiburg	218
aa) Ehrenamtliche Richter	218
bb) Berufsrichter	218
cc) Rechtsanwälte	219
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie	219
3. Emotionalität der Entscheidung	222
a) Hamburg	222
aa) Ehrenamtliche Richter	222
bb) Berufsrichter	223
b) Mainz	223
aa) Ehrenamtliche Richter	223
bb) Berufsrichter	224
c) Freiburg	224
aa) Ehrenamtliche Richter	224
bb) Berufsrichter	224
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie	225
4. Suggestibilität	226
a) Hamburg	227
aa) Ehrenamtliche Richter	227
bb) Berufsrichter	228
cc) Rechtsanwälte	230
b) Mainz	230
aa) Ehrenamtliche Richter	230
bb) Berufsrichter	231
cc) Rechtsanwälte	232
c) Freiburg	232
aa) Ehrenamtliche Richter	232
bb) Berufsrichter	233
cc) Rechtsanwälte	234
d) Zwischenresümee/Abgleich mit Theorie	235
5. Schlechte Auswahl	238
C. Resümee der einzelnen Gruppen/Orte (Abschnitt III der Leitfäden)	239
I. Hamburg	239
1. Ehrenamtliche Richter	239
2. Berufsrichter	241
3. Rechtsanwälte	243
II. Mainz	243
1. Ehrenamtliche Richter	243
2. Berufsrichter	244
3. Rechtsanwälte	245

III. Freiburg	246
1. Ehrenamtliche Richter.....	246
2. Berufsrichter.....	246
3. Rechtsanwälte	247
IV. Resümee	248
 Kapitel 5 Resümee zur empirischen Studie	 251
A. Ergebnisse der Datenerhebung zur Funktionsanalyse	251
I. Vertrauensfunktion	251
II. Plausibilitätskontrolle/Einbringung des gesunden Menschenverstandes.....	251
III. Ausgleich der Sozialstruktur der Berufsrichter.....	252
IV. Multiplikatoreffekt.....	252
V. Neue Rechtsideen durch den Laien.....	252
VI. Erhöhter Zeitaufwand	253
VII. Überforderung	253
VIII. Emotionalität der Entscheidung	253
IX. Suggestibilität	253
X. Schlechte Auswahl	254
B. Vergleich Theorie – Praxis	254
C. Abgleich mit früheren Untersuchungen	255
I. Vertrauensfunktion	256
1. Schiffmann	256
2. Abgleich.....	256
II. Plausibilitätskontrolle/Einbringung des gesunden Menschenverstandes.....	257
1. Schiffmann	257
2. Abgleich	258
III. Ausgleich der Sozialstruktur.....	259
1. Schiffmann	259
2. Abgleich	259
IV. Multiplikatoreffekt.....	259
1. Schiffmann	259
2. Abgleich	260
V. Zeitaufwand.....	261
1. Schiffmann	261
2. Abgleich	261
VI. Überforderung.....	263
1. Schiffmann	263
2. Abgleich	264
VII. Emotionalität der Entscheidungen.....	264
1. Schiffmann	264

2. Abgleich	264
VIII. Suggestibilität.....	264
1. Schiffmann	264
2. Abgleich	265
IX. Resümee	266
Kapitel 6 Schlussbetrachtung.....	269
A. Zusammenfassung der Ergebnisse	269
B. Ausblick, Änderungsvorschläge.....	272
I. Auswahl	272
1. Wahlverfahren.....	272
2. Verbesserter Einsatz von Kenntnissen.....	275
II. Einführung	276
III. Besetzung	277
1. Kammern der Verwaltungsgerichte	277
2. Senate der Berufungsinstanz.....	278
3. Besetzung nach Geschlecht.....	279
IV. Kammer/Einzelrichter.....	279
Anhang - Interviewleitfäden.....	281
A. Ehrenamtliche Richter.....	281
B. Berufsrichter	285
C. Rechtsanwälte.....	290
Literaturverzeichnis.....	294

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AG	Ausführungsgesetz
AGVwGO	Ausführungsgesetz der Verwaltungsgerichtsordnung
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
Az	Aktenzeichen
Bad. ABl	Badisches Amtsblatt
Bay	Bayern/ Bayrisch
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
Bbg	Brandenburg
BDO	Bundesdisziplinarordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Bln	Berlin(er)
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BR-Drs.	Bundesrat Drucksache
Brem	Bremen(er)
BT-Drs.	Bundestag Drucksache
BT-Prot.	Bundestag Protokolle
BDVR	Bund Deutscher Verwaltungsrichter Rundschreiben
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht Entscheidungen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW/ B.-W.	Baden-Württemberg/ Baden-Württembergische
BZ	Britische Zone
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRB	Deutscher Richterbund
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DtZ	Deutsch-deutsche Rechtszeitschrift
DVBl	Deutsche Verwaltungsblätter

EinigungsV	Einigungsvertrag
EntlG	Entlastungsgesetz
Erl.	Erläuterung
FGO	Freiwillige Gerichtsordnung
FS	Festschrift
GBI	Gesetzesblatt
GG	Grundgesetz
GKÖD	Gesamtkommentar öffentliches Dienstrecht
GNV	Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen
GorG	Gerichtsorganisationsgesetz
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hbg	Hamburg(er)
Hess	Hessen/Hessische
i.d.F.	In der Fassung
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JZ	Juristenzeitung
KG	Kontrollgebiet
KritV	Kritische Vierteljahrszeitschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LAG	Landesarbeitsgericht
lit.	Buchstabe
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LwVG	Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen
MDR	Monatszeitschrift für Deutsches Recht
Milit.Reg.	Militärregierung
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nds	Niedersachsen
NJ	Neue Justiz
XX	

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW/ N.-W.	Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfälische
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Reg.-Bl. / RGBl.	Regierungsblätter
RhPf/ R.-Pf.	Rheinland-Pfalz, Rheinland-pfälzisch
RiG	Richtergesetz
RPflAnpG	Rechtspflegeanpassungsgesetz
Saarl	Saarland/ Saarländisch
Sachg.	Sachgebiet
SachsAnh	Sachsen-Anhalt
SchlH	Schleswig-Holstein
SGG	Sozialgerichtsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
Süddt. VGG	Süddeutsches Verwaltungsgerichtsgesetz
Thür	Thüringen
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGG	Verwaltungsgerichtsgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VOBl	Verordnungsblatt
VR	Verwaltungsrundschau
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwGOÄndG	Änderungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

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 rührt, 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 Rechtsprechung, 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 Verwaltungsrechtsprechung, 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 andererseits die anhaltende Tendenz zur Verschlinkung 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 Verwaltungsrechtsprechung 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 grober 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.

Kapitel 1 Historischer Überblick

Der ehrenamtliche Richter in seiner heutigen Gestalt ist das Resultat einer Entwicklung, die eng mit den Anfängen der Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst verbunden ist. Viele der Argumente, die sowohl für als auch gegen das Institut vorgebracht werden, lehnen sich noch an Motive aus damaliger Zeit an. Das umfassende Verständnis der Diskussion soll daher durch einen historischen Abriss über Entstehung, Entwicklung und heutigen Umfang der Laienbeteiligung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erleichtert werden.

A. Die Entwicklung bis 1945

I. Erste Formen einer Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Notwendigkeit einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, also eines Rechtsschutzes des Einzelnen gegen staatliche, hoheitliche Handlungen, bestand nicht seit jeher. Sie kam erst mit Entwicklung eines öffentlichen Rechts auf, welches subjektive Rechtspositionen und Rechte des Individuums kennt.¹⁶

Voraussetzung hierfür war eine Wandlung der mittelalterlichen Rechtsvorstellung von einer Gesellschaft mit lediglich verbandsrechtlichen Ordnungen hin zu einem Staatsverständnis moderner Prägung.¹⁷ Die den neuen territorialen Gewalten zuerkannte Souveränität brachte die neue Aufgabe und Pflicht mit sich, das allgemeine Wohl zu fördern und zu wahren. Hierzu griffen sie mit Hilfe eines stetig wachsenden Verwaltungsapparates in immer größerem Umfang in Freiheit und Eigentum der ihnen unterworfenen Individuen ein. Diese waren nunmehr als Untertanen in einem einseitig von der Staatsgewalt per Gesetz geregelten Verhältnis zu begreifen und nicht mehr – wie in der mittelalterlichen Vorstellung – Teil eines durch Vertrag grundsätzlich gleichrangigen Rechtsverhältnisses. Das „*ius publicum*“, als dem allgemeinen Wohle dienendes Recht, bestimmte nun die Rechtsbeziehungen zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaft. Diese zu durchlaufende Entwicklung des Entstehens des öffentlichen Rechts in unserem heutigen Verständnis machte einen entsprechenden Rechtsschutz erst notwendig.¹⁸

Erste Formen einer „verwaltungsrechtlichen“ Justiz findet man in der Zeit des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation mit der Spruchfähigkeit des

16 Etwa: v. *Elbe*, S. 11, der die Forderung nach einer besonderen Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts als Teil der geistigen Bewegung des Liberalismus sieht und somit als Teil der grundsätzlichen Änderung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger.

17 *Sellmann*, Staatsbürger, S. 25 (28).

18 *Kern*, S. 45; *Sellmann*, Staatsbürger, S. 25 (28).

kaiserlichen Reichshofrats und des Reichskammergerichts.¹⁹ Besonders gegen Ende des 18. Jahrhunderts zeigten sich in der Rechtsprechung des bereits 1495 geschaffenen Reichskammergerichts „verwaltungsgerichtliche“ Verfahren in den sog. „Untertanenprozessen“.²⁰ Es entschied in diesen Prozessen über Klagebegehren der Untertanen, die sich in ihrer natürlichen oder bürgerlichen Freiheit verletzt sahen. Zwar mangelte es nach heutigen Kriterien an einer trennscharfen Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht, doch wurde der Rechtsschutz in „öffentlich-rechtlichen“ Streitigkeiten durch das Reichskammergericht von seinen Zeitgenossen überwiegend gerühmt, der Untergang des Reichskammergerichts mit dem Zerfall des Heiligen Römischen Reiches 1806 entsprechend bedauert.²¹

Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein fehlte es fortan an einer vergleichbaren Institution.²² Der Bedarf an Rechtsschutz in Verwaltungssachen wurde zunächst durch die Gerichte der Länder sowie eine Spruchfähigkeit der Behörden selbst gedeckt.²³ Innerhalb dieser Diskussionen und Entwicklungen der Verwaltungsrechtspflege im 19. Jahrhundert lassen sich die Wurzeln des ehrenamtlichen Verwaltungsrichters finden.

II. Entwicklungen im 19. Jahrhundert

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war in den deutschen Ländern die sog. Administrativjustiz weit verbreitet, welche eine rein behördeninterne Kontrolle darstellte.²⁴ Ihre Verfechter beriefen sich auf die französische Konzeption der Gewaltenteilung, nach der Verwaltung und Justiz völlig voneinander getrennte Gewalten sind. Rechtsschutz in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten konnte nach diesem Ansatz allein durch verwaltungsinterne Gremien gewährt werden.²⁵

19 Montag, VBIBW 1992, S. 194 (195); Sellmann, Staatsbürger, S. 25 (29); Würtenberger, S. 16; a.A. Bauer, die die Spruchfähigkeit des Reichskammergerichts nicht als Vorläufer einer öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit betrachtet, da es zum Zeitpunkt seines Bestehens noch an der Materie eines öffentlichen Rechts im heutigen Sinne fehlte. Rechtsschutz bei den Reichsgerichten war in Anknüpfung an die der Privatrechtsordnung entstammenden wohl erworbenen Rechte Privatrechtsschutz, S. 17, 18.

20 Bspw. Rüfner m.w.Nw., in: FS Menger, S. 3 (4-8).

21 Würtenberger, S. 16, 17.

22 Würtenberger, S. 17.

23 Während im 18. Jahrhundert der Verwaltungsrechtsschutz allmählich ausgebaut und verbessert wurde, stagnierte diese Tendenz durch den Ausbau der Administrativjustiz nach französischem Vorbild, Rüfner, in: FS Menger, S. 3 (8).

24 Zur Übersicht über den Begriff der Administrativjustiz und deren Grundsteinen in Frankreich: Bauer, S. 38ff.

25 Montag, VBIBW 1992, S. 194 (196); Sellmann, Staatsbürger, S. 50ff., zum französischen Vorbild insb. S. 50-52.

Kritik an dieser Art der Rechtspflege wurde besonders im Zuge der gegen Mitte des 19. Jahrhunderts sich verstärkenden revolutionären Strömungen laut. Vor allem der Vorwurf der mangelnden Unabhängigkeit der entscheidenden Beamten führte im Zusammenhang mit dem liberalen Gedankengut der Zeit zu der Forderung der Beteiligung von Nicht-Beamten, also bürgerlichen Laien, in den Organen der Administrativjustiz.²⁶ Zur Schaffung von Vertrauen in die Rechtsprechung und deren Unabhängigkeit wurde dieser Wunsch der Bevölkerung nach Selbstverwaltung bspw. mit der Errichtung der Bezirksräte Badens umgesetzt.²⁷ Diese stellten ein Kollegialorgan bestehend aus sechs bis neun ehrenamtlichen Mitgliedern dar, welches dem jeweiligen Bezirksamt zur Mitwirkung bei Entscheidungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten und auch der sonstigen staatlichen Verwaltung zur Seite stand.²⁸

Diese Lösung war in der rechtspolitischen Diskussion nicht unumstritten. Ihr gegenüber stand die sog. justizstaatliche Idee, welche eng mit der Vorstellung und Forderung nach einem liberalen Rechtsstaat verbunden war. Ihr Verständnis einer Rechtsbindung der Verwaltung forderte deren Kontrolle durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit. Die Kompetenz zur Entscheidung über Rechtsschutz gegenüber hoheitlichem Handeln sollte bei den ordentlichen Gerichten liegen.

Vorerst entschieden wurde dieser Streit durch § 182 I²⁹ der Paulskirchenverfassung von 1849, der eine Zuweisung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten an die ordentliche Gerichtsbarkeit und somit eine Abschaffung der Administrativjustiz vorsah.³⁰ Angesichts des Scheiterns der Revolution von 1848/49 und des Nichtinkrafttretens der Paulskirchenverfassung blieb der Streit um die Gewährung des Verwaltungsrechtsschutzes allerdings in den folgenden Jahren und Jahrzehnten aktuell.

1863 kam es in Baden erstmals zur Errichtung einer von der Verwaltung getrennten wie unabhängigen und somit eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. § 1 III des Gesetzes, die Organisation der inneren Verwaltung betreffend³¹ sah „die Rechtspflege in bestimmten Streitigkeiten über öffentliches Recht [...]

26 *Bauer*, S. 66, 78, 79.

27 So später auch *Weizel* in der Eröffnungsrede des großherzoglichen badischen Verwaltungsgerichtshofes, Bad. Centralblatt 1865, S. 10-15 (insb. 10-12); *Bauer*, S. 89.

28 *Bauer*, S. 86, 87.

29 § 182 I Paulskirchenverfassung: „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.“ Mitunter ist strittig, ob hierin tatsächlich eine Entscheidung für die justizstaatliche Lösung zu sehen ist oder ob hiermit nicht eine Entscheidung zugunsten der Schaffung einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu sehen ist. Die näheren Umstände der Entstehung des § 182 I Paulskirchenverfassung weisen indes recht eindeutig auf ersteres hin. Hierzu vertiefend und m.w.Nw. *Sydow*, S. 19 - 2.

30 *Montag*, VBIBW 1992, S. 194 (196); *Sydow*, S. 19 - 22.

31 Reg.-Bl. 1863, S. 399.

in erster Instanz regelmäßig von den Bezirksräten unter dem Vorsitz der Bezirksbeamten und in der letzten Instanz von dem Verwaltungsgerichtshof [...]“ vor. Der Bezirksrat entschied unter dem Vorsitz des Bezirksbeamten in der Besetzung von 6 bis 9 Laienmitgliedern, die sich „durch Kenntnisse, Tüchtigkeit und Gemeinsinn“³² auszeichnende Bewohner des Amtsbezirks waren.

Dieser Entwicklung der Errichtung einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit schlossen sich in den nächsten Jahrzehnten, nahezu bis zum Ende des Deutschen Kaiserreiches, fast alle deutschen Länder an.³³ Die Regelungen über Instanzenzug, Aufbau und Zuständigkeiten variierten dabei deutlich. Auch die Besetzung wurde grundlegend unterschiedlich gehandhabt. In manchen Ländern wurde auf eine Laienbeteiligung völlig verzichtet, andere sahen eine solche für die untere und mittlere Instanz vor, wenige Länder bestimmten die Laienbeteiligung zudem in der höchsten Instanz.

Trotz Vermeidung einer direkten Bezugnahme können die Motive zur Laienbeteiligung als Anknüpfung an die liberalen Forderungen des Vormärz nach Beteiligung von Bürgern an der Staatstätigkeit verstanden werden.³⁴ Die Laienbeteiligung in der Rechtsprechung schien neben Mündlichkeit und Öffentlichkeit Garant für die Rechtsstaatlichkeit des Gerichtsverfahrens.³⁵ Gesellschaftliche Kontrolle der Verwaltung³⁶ sowie eine Erhöhung der Unabhängigkeit der Spruchkörper mittels Kompensation des Beamteneinflusses durch das bürgerliche Element³⁷ gingen mit der Laienbeteiligung einher. Die in den unteren Instanzen entscheidenden Selbstverwaltungsgremien, die oftmals gleichzeitig Verwaltungsbehörde und „Verwaltungsgericht“ waren, sollten durch sie eine gewisse Unabhängig- und Unparteilichkeit erhalten.³⁸ Der Kritikpunkt der etwaigen Überforderung des Laien stand allerdings bereits damals im Raum.³⁹

Die Gründung des Deutschen Kaiserreiches 1871 brachte keine wesentlichen Änderungen der sehr unterschiedlichen landesspezifischen Regelungen.⁴⁰ Weder kam es zu einer Vereinheitlichung des Verwaltungsrechtsschutzes auf Länderebene, noch zur Errichtung des oftmals geforderten Reichsverwaltungsgerichtes.

32 § 2 Gesetz, die Organisation der inneren Verwaltung betreffend, Reg.-Bl. 1863, S. 399.

33 Näher hierzu: *Schiffmann*, S. 12-33; ebenfalls zur unterschiedlichen Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den deutschen Ländern vor 1933: *Kohl*, S. 24 – 30.

34 *Sydow*, *VerwArch*, 2001, S. 389 (402, 403).

35 *Sydow*, *VerwArch*, 2001, S. 389 (394).

36 *Sydow*, S. 141.

37 *Sydow*, *VerwArch*, 2001, S. 389 (394).

38 *Schiffmann*, S. 14, 18; *Sydow*, S. 145f.; *Trostel*, VBIBW 1988, S. 363 (369).

39 *Schiffmann*, S. 23; *Sydow*, S. 147, 148.

40 *Schiffmann*, S. 30-33.

III. Veränderungen durch die Weimarer Reichsverfassung

In der Weimarer Republik garantierte Art. 107 WRV „im Reiche und in den Ländern [...] nach Maßgabe der Gesetze [das Bestehen von] Verwaltungsgerichte[n] zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden [...]“. Art. 107 WRV gab einerseits für manche Länder Anlass, Verwaltungsgerichtsgesetze zu erlassen sowie für andere, die bestehenden Verhältnisse zu reformieren.⁴¹ Zum anderen gab es neuen Antrieb in der Diskussion um die Einführung einer reichsweiten, deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichtes. Eine Rolle spielte das Laienelement in den Diskussionen zumeist nur für die unteren Instanzen, deren Ausgestaltung nach entsprechenden Entwürfen den Ländern verblieben wäre; für das Reichsverwaltungsgericht wurde in den entsprechenden Entwürfen von einer Laienbeteiligung abgesehen.⁴² Zu der angestrebten Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene kam es allerdings nicht, die Entwürfe wurden nie Gesetz.⁴³

IV. Zäsuren durch das Dritte Reich

Der Nationalsozialismus in Deutschland setzte nicht nur der Beteiligung von Laien in der Verwaltungsrechtsprechung ein Ende, der Verwaltungsgerichtsbarkeit als solcher wurde ihre gewachsene Rolle genommen. Das Führerprinzip und andere Maxime der nationalsozialistischen Ideologie distanzieren sich von der die Idee vom liberalen Rechtsstaat sowie den damit verbundenen subjektiven Rechtsschutz gegen staatliches Handeln.⁴⁴ Wenngleich es infolge dessen nicht zu einer völligen Abschaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit kam, wurden ihre Kompetenzen doch auf politisch neutrale Bereiche reduziert.⁴⁵ Die sich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit realisierende Schutzfunktion des Bürgers gegenüber dem Staat fiel letztlich aus.⁴⁶

41 Etwa *Grawert*, in: FS Menger, S. 35 (46, 48-52); *Rüfner* in: Jeserich m.w.Nw. zur Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit während der Weimarer Republik, Bd. IV, S. 646-650; *Schiffmann*, S. 33- 42.

42 M.w.Nw. hierzu *Schiffmann*, S. 42-49.

43 *Grawert*, in: FS Menger, S. 35 (46-48); *Rüfner* in: Jeserich, Bd. IV, S. 643.

44 *Kohl*, S. 405; *Rößiger* als zeitgenössischer Jurist erläutert hier die an „scharfe Voraussetzungen“ zu bindende Möglichkeit, gegen eine „führerschaftliche Maßnahmen“ anzugehen, da das „zwischen Führer und Gefolgschaft bestehende unwägbare Vertrauensverhältnis leicht zerstört werden kann“, S. 25; *Württemberg*, S. 20, 21.

45 *Stolleis*, in: FS Menger, S. 57 (79).

46 *Rüfner* in: Jeserich m.w.Nw. zur Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit während der Zeit des Nationalsozialismus, Bd. IV, S. 1099-1113 (1100-1104). Ein Ende des Rechtsstaates ist spätestens mit dem Erlass des Deutschen Reichstages vom 26.04.1942,