

# 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