

# Vor 20 Jahren Gesetz zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verfahrensvorschriften zur Wahl und Berufung ehrenamtlicher Richter in Kraft getreten

Ursula Sens

Das „Gesetz zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verfahrensvorschriften zur Wahl und Berufung ehrenamtlicher Richter“ vom 21.12.2004 ist am 1.1.2005 in Kraft getreten.<sup>1</sup> Neben Regelungen für alle ehrenamtlichen Richter zu den Amtsperioden wurden Änderungen zum Wahlverfahren und zu den Voraussetzungen der Bewerber für das richterliche Ehrenamt in einigen Gerichtsbarkeiten vorgenommen, vor allem grundsätzliche Korrekturen an der Schöffenwahl. Der Gesetzentwurf wurde bereits in der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages eingebracht, war dann aber der Diskontinuität anheimgefallen. Der erneut eingebrachte Gesetzentwurf fand Zustimmung in allen Fraktionen.<sup>2</sup> Er sollte bürokratischen Aufwand bei der Wahl bzw. Berufung der ehrenamtlichen Richter reduzieren.

## I. Die wichtigsten Änderungen

### 1. Wahl und Berufung ehrenamtlicher Richter

a. Wahl bzw. Berufung der ehrenamtlichen Richter in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten sollten angeglichen und vereinfacht werden. Die **Amtsperiode** der ehrenamtlichen Richter wurde in allen Gerichtsbarkeiten einheitlich auf fünf Jahre verlängert. In der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit war dies bereits der Fall; in den anderen Gerichtsbarkeiten dauerte die Amtsperiode bis dahin vier Jahre. Im Gesetzgebungsverfahren war zunächst diskutiert worden, aufgrund der für die ehrenamtlichen Richter mit dem Amt verbundenen Belastungen die Amtsperioden auf vier Jahre zu vereinheitlichen. Wegen des organisatorischen Aufwandes bei der Wahl bzw. Berufung hat sich die Dauer der Amtsperiode an der in der Arbeits- und

Sozialgerichtsbarkeit geltenden Dauer von fünf Jahren orientiert.<sup>3</sup> Ehrenamtliche Richter hätten damit die Möglichkeit, das Amt länger auszuüben und Erfahrungen im Amt zu sammeln.<sup>4</sup>

b. Änderungen bei der Beschlussfassung über die **Aufstellung der Vorschlagslisten** sollten den Verwaltungsaufwand verringern. Bei der Schöffenwahl hatte sich die Regelung zur **erforderlichen Mehrheit** über die Liste als problematisch erwiesen. Nach altem Recht war eine Zwei-Drittel-Mehrheit der *gesetzlichen* Zahl der Mitglieder der Vertretung erforderlich. Eine Änderung wurde für notwendig gehalten, weil häufig am Ende einer Tagesordnung nicht mehr zwei Drittel der Gemeindevertreter anwesend waren, sodass eine Beschlussfassung mit der erforderlichen Mehrheit nicht möglich war. Die Gemeindevertretung muss nunmehr der Vorschlagsliste mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der *anwesenden* Mitglieder zustimmen, die aber mindestens die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretung darstellen muss (§ 36 Abs. 1 GVG). Für die Wahl der ehrenamtlichen Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde eine entsprechende Änderung für die Aufnahme in die Vorschlagsliste des Kreises oder der kreisfreien Stadt beschlossen (§ 28 Satz 4 VwGO).

Die **Anzahl der Personen** in den Vorschlagslisten für die wählenden oder berufenden Organe, die jeweils ein Mehrfaches der erforderlichen Zahl der ehrenamtlichen Richter beträgt, war in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten bislang unterschiedlich geregelt. Im Gesetzentwurf war ursprünglich vorgesehen, die Zahl auf das Eineinhalbfache der erforderlichen Zahl zu vereinheitlichen und zu begrenzen. Letztendlich kam eine Einigung über die doppelte Zahl zustande, damit auch bei Ergänzungswahlen aus den Vorschlagslisten noch ausreichende Auswahlmöglichkeiten für die Wahlausschüsse bestehen.<sup>5</sup> Bei der Wahl der ehrenamtlichen Richter in der Finanzgerichtsbarkeit wurde die dreifache Anzahl der Personen in der Vorschlagsliste auf das Doppelte herabgesetzt (§ 25 Satz 3 FGO).

1 BGBl I 2004, S. 3599; Permalink zum Gesetzgebungsverfahren: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-vereinfachung-und-vereinheitlichung-der-verfahrensvorschriften-zur-wahl-und-95617>.

2 BT-Drs. 15/411, 15/4016, BT-PIPr. 15/135, S. 12442D-12447B, Anlage 5, zu Protokoll gegebene Reden von Joachim Stünker (SPD), Ingo Wellenreuther (CDU/CSU), Jerzy Montag (Bündnis 90/Die Grünen), Rainer Funke (FDP), Alfred Hartenbach (Parlamentarischer Staatssekretär, BMJ).

3 Stünker, BT-PIPr. 15/135, S. 12443B.

4 Wellenreuther, BT-PIPr. 15/135, S. 12443D.

5 BT-PIPr. 15/135, Stünker S. 12443B; Wellenreuther S. 12445B; Montag S. 12446A.

c. Nach § 40 Abs. 1 GVG tritt der **Schöffenwahlausschuss** wegen der Verlängerung der Amtszeit nur noch alle fünf Jahre zusammen. Die Besetzung des Ausschusses ändert sich nach Absatz 2 insoweit, als ihm nur noch sieben (statt zehn) kommunale Vertrauenspersonen angehören. Diese müssen – analog zur Regelung beim Beschluss der Vorschlagsliste – nach Absatz 3 nunmehr mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Vertretung, mindestens mit der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl gewählt werden statt früher mit zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der kommunalen Vertretung. Die Bestellung des Verwaltungsbeamten für den Wahlausschuss kann – wie bereits bei der Wahl in der Verwaltungsgerichtsbarkeit – auf die oberste Landesbehörde übertragen werden (§ 40 Abs. 2 GVG).

d. Für Wahl, Berufung und Ernennung der ehrenamtlichen Richter wird die **Geschlechterparität** als Zielvorgabe ausdrücklich vorgesehen; Frauen und Männer sollen angemessen berücksichtigt werden (§ 44 Abs. 1a DRiG). Für die Schöffen wiederholt diese Vorschrift insoweit die Regelung der §§ 36 Abs. 2 und 42 Abs. 2 GVG, wonach sowohl der bei Aufstellung der kommunalen Vorschlagsliste als auch bei der Wahl durch den Schöffenwahlausschuss alle Gruppen der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Beruf und sozialer Stellung angemessen berücksichtigt werden sollen.

## 2. Zugang zum Amt

Der Zugang zum richterlichen Ehrenamt sollte durch den Wegfall formaler Hürden erleichtert werden. Die Voraussetzung der Bewerber für das Schöffenamts, zum Zeitpunkt der Aufstellung der Vorschlagsliste ein Jahr in ihrer Gemeinde zu wohnen, ist entfallen (§ 33 Nr. 3 GVG). Diese Regelung entspreche nicht mehr der Mobilität und Flexibilität der Menschen.<sup>6</sup> Um den Kreis geeigneter Personen für das Schöffenamts zu erweitern, wurde diese Anforderung durch das **Wohnen in der Gemeinde zum Zeitpunkt der Aufstellung der Vorschlagsliste** ersetzt. Die Vorschrift, dass ein Schöffe nach zwei aufeinanderfolgenden Amtsperioden eine Amtsperiode **pausieren** musste, bevor er das Amt wieder ausüben durfte, wurde aufgrund der Verlängerung der Amtszeit auf fünf Jahre auf eine Amtsperiode reduziert (§ 34 Abs. 1 Nr. 7 GVG a. F.). Inzwischen wurde die „Zwangspause“ ganz abgeschafft und der frühere Ausschlussgrund in einen Ablehnungsgrund geändert (§ 35 Nr. 2 lit. a GVG). Für die ehrenamtlichen Richter in der Verwaltungs- und der Finanzgerichtsbarkeit wurde das **Mindestalter** entsprechend der bereits für Schöffen geltenden Grenze von 30 auf 25 Jahre gesenkt (§ 20 Satz 2 VwGO, § 17 Satz 2 FGO).

<sup>6</sup> Wellenreuther, BT-PIPr. 15/135, S. 12443D.

## 3. Streichung von der Schöffenliste

Die Streichung von der Schöffenliste wurde vereinfacht. In den eindeutigen Fällen, dass ein Schöffe verstorben oder aus dem Landgerichtsbezirk verzogen ist, kann nunmehr der zuständige Richter am Amtsgericht bzw. der Vorsitzende der Strafkammer ohne Anhörung durch die Staatsanwaltschaft allein entscheiden (§§ 52 Abs. 3, 77 Abs. 3 Satz 2 GVG). Wenn ein Schöffe seinen Wohnsitz aus dem Bezirk des Amtsgerichts verlegt, aber im Landgerichtsbezirk wohnen bleibt, wird er nur auf seinen Antrag von der Schöffenliste gestrichen (§ 52 Abs. 2 Satz 1 GVG).

## 4. Benachteiligungsverbot

Die Stellung der ehrenamtlichen Richter sollte durch das Benachteiligungsverbot bei der Übernahme oder Ausübung des Amtes gestärkt werden. Dass ehrenamtliche Richter für die Zeit der Amtsausübung von der Arbeit freizustellen sind, wurde klargestellt. Ebenso ist die Kündigung wegen der Übernahme oder Ausübung des Amtes unzulässig (§ 45 Abs. 1a DRiG). Bislang gab es entsprechende Regelungen nur für die ehrenamtlichen Richter in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit. Insbesondere ein Bewerber für das Schöffenamts wird nunmehr bereits dagegen geschützt, dass er durch die Aufnahme oder Bewerbung auf die Vorschlagsliste Repressalien ausgesetzt ist.

# II. Haben sich die Neuregelungen bewährt?

## 1. Wahl und Berufung ehrenamtlicher Richter

a. Die **Verlängerung der Amtsperiode** hat das Ziel, die vorschlagenden Organe zu entlasten und den Amtsinhabern längere Erfahrungszeit zu geben, nur teilweise erreicht. Bei den über 60.000 erforderlichen (Jugend-)Schöffen liegt die Verantwortung für die Aufstellung der Vorschlagsliste allein bei den Kreisen und Gemeinden. Dazu müssen mehr als 120.000 Bewerber akquiriert werden, bei denen nicht nur die formalen Voraussetzungen des GVG, sondern auch ihre Eignung und Befähigung beim Zugang zum öffentlichen Amt beachtet werden müssen (Art. 33 Abs. 2 GG). Da die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter für die Vorbereitung des Beschlusses über die Vorschlagsliste alle fünf Jahre ad hoc festgelegt werden, ist in der Regel so gut wie keine Erfahrung vorhanden. Dies offenbart sich in vielen Seminaren zur Qualifizierung dieser Mitarbeiter, die PariJus und das Unternehmen für kommunale Fortbildung BITEG seit fast zwei Jahrzehnten anbieten.

Die längere Amtszeit benachteiligt zudem **jüngere Menschen**, die in der beruflichen wie familiären Entwicklung durch eine lange Bindung an das Ehrenamt stärker beeinträchtigt werden als ältere Jahrgänge.

Im Bereich der sachkundigen ehrenamtlichen Richter in der Arbeits-, Sozial-, Finanz- und Zivilgerichtsbarkeit (Handels- und Landwirtschaftsrichter) wirkt sich die Verlängerung nicht negativ aus, da die Vorschlagslisten von berufs- und gesellschaftsbezogenen Organisationen erstellt und der Justiz zur Berufung der Personen übergeben werden. Aufgrund der Nähe der Organisationen zu den Bewerbern können eventuell auftretende Nachteile schon im Vorfeld vermieden werden.

**b.** Die Reform der **erforderlichen Mehrheit** bei der Abstimmung über die Vorschlagsliste ist formal wirksam, weil die Zahl verschobener Abstimmungen den medialen Berichten zufolge gesunken ist. Sie ist aber gleichzeitig ein Symbol für eine geringe Achtung des richterlichen Ehrenamtes selbst von Inhabern öffentlicher Ämter, die das Problem leicht hätten vermeiden können, wenn der Beschluss über die Vorschlagsliste nicht erst am Ende der Tagesordnung behandelt worden wäre.

**c.** Die Verringerung der Mitglieder der **Wahlausschüsse** von neun auf sieben Vertreter der Einwohnerschaft des jeweiligen Gerichtsbezirks wirkt rein ökonomisch. Eine qualitative Veränderung der Arbeit ist damit nicht verbunden. Die Vorstellung, dass der Wahlausschuss eine an Art. 33 Abs. 2 GG gemessene Auswahl treffen könnte, ist ohnehin in dieser wie in der früheren Besetzung realitätsfern. Die entscheidende Arbeit leistet das vorschlagende kommunale Gremium, das dann erfolgreich arbeitet, wenn es die örtlichen gesellschaftlichen Organisationen qualifiziert und informiert in die Aufstellung der Vorschlagsliste einbezieht.

**d.** Das DRiG beschränkt die **Gleichbehandlung** der Bevölkerungsgruppen bei Wahl bzw. Berufung ehrenamtlicher Richter auf das Geschlecht; anders die Vorgabe des § 42 Abs. 2 GVG, wonach die Bewerber auch nach Alter, Beruf und sozialer Stellung angemessen berücksichtigt werden sollen. Eine Prüfung dieser sozialen Kriterien ist allerdings ohnehin nicht mehr möglich, da der Länderausschuss für Justizstatistik 1998 beschloss, nur noch die Daten der Hauptschöffen nach Frauen

und Männern zu erheben. Gesicherte Erkenntnisse der Präsenz von Arbeitnehmern, Selbstständigen oder der einzelnen Altersgruppen gibt es seit der Schöffenwahl 1996 nicht mehr.<sup>7</sup>

## 2. Zugang zum Amt; Streichung von der Schöffenliste

Der Wegfall der Jahresfrist beim ständigen Aufenthalt („wohnen“) in der Gemeinde war sinnvoll, da dieser nur der Erreichbarkeit dient; eine „örtliche Vertrautheit“ der Schöffen spielt nach den vielfältigen kommunalen Gebietsreformen kaum eine Rolle. Die Senkung des Mindestalters in Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit bedarf rechtstatsächlicher Untersuchung. Die massive Erhöhung der Zuständigkeit des Einzelrichters in beiden Gerichtsbarkeiten führt dazu, dass ehrenamtliche Richter nur noch an komplexeren Fällen in der Kammer mitwirken, was eine gewisse Lebens- und Berufserfahrung erfordert.

Die Regelung zur Streichung von der Schöffenliste ist als Entbürokratisierung zu sehen, da keinerlei Entscheidungsspielraum bei den Maßnahmen besteht.

## 3. Benachteiligungsverbot

Die Regelung des § 45 Abs. 1a DRiG enthält noch Umgehungsmöglichkeiten beim Kündigungsschutz, die z. B. im Brandenburger Landesrecht geschlossen werden. Insofern besteht weiterer Regelungsbedarf.

## Zusammenfassende Bewertung

Die 2005 in Kraft getretene Reform war weitgehend technischer Natur, die bei der Schöffenwahl die Kommunalvertretungen eher vor größere Probleme stellt und jüngere Interessenten für die Übernahme des Amtes mehr ausschließt als motiviert. Die Schöffenwahl bedarf einer grundsätzlichen Strukturreform.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu *Hasso Lieber*, Die Struktur der Schöffen der Amtsperiode 1997-2000 nach Geschlecht, Alter und Beruf, RohR 1999, S. 75 ff.