

Grundsätze des Bundesverbandes ehrenamtlicher Richterinnen und Richter e.V. und seiner Landesverbände

I.

Das Recht auf Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung ist ein Akt staatsbürgerlicher Emanzipation und tragender Grundsatz einer demokratischen Gesellschaft. Die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter ist als Errungenschaft der bürgerlich-demokratischen Revolution 1848/49 zu einem Grundpfeiler des deutschen Rechtssystems geworden. Ehrenamtliche Richterinnen und Richter tragen Verantwortung für eine rechtsstaatliche Justiz und sorgen für Plausibilität, Transparenz und Verständlichkeit der Gerichtsverfahren und -entscheidungen. Sie sind nicht in den Justizapparat eingebunden und werden daher weder durch Beurteilung, Beförderung oder kollegiale Erwartungshaltung beeinflusst. Ihre Mitwirkung stärkt die Unabhängigkeit der Gerichte, das Vertrauen in die Rechtsprechung und die Akzeptanz der Entscheidungen.

II.

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter wirken an der Rechtsprechung als Repräsentanten des Volkes aufgrund allgemeiner Lebenserfahrung und Menschenkenntnis mit (Art. 20 GG), vertreten bestimmte Berufsgruppen als Ausdruck von Selbstverwaltung bzw. Mitbestimmung oder nehmen wegen besonderer Sachkunde an den Verhandlungen teil. Sie entscheiden als Mitglieder eines Kollegialorgans gemeinsam und gleichberechtigt mit Berufsrichtern in Strafsachen, den Kammern für Handelssachen und Landwirtschaftsgerichten, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit einschließlich der Wehr- und Dienstgerichte, in der Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, in Verfassungsgerichten der Länder sowie den Berufsgerichten der freien Berufe (z. B. Rechtsanwälte, Steuerberater, Ärzte, Architekten). Ehrenamtliche Richterinnen und Richter, die Fachwissen in das Verfahren einbringen, erhöhen die Qualität der Rechtsprechung durch kaufmännische, technische, ökonomische, medizinische, landwirtschaftliche oder pädagogische Sachkunde.

III.

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter verbessern den Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Justizgewährung. Ihre Beteiligung an der Rechtsprechung ist deshalb in allen Gerichtsbarkeiten anzustreben. Bagatellfälle können ihnen zur eigenständigen Erledigung zugewiesen werden, wodurch sie - auch im Rahmen der Schiedsgerichtsbarkeit - einen nachhaltigen Beitrag zu einer zeitnahen, effizienten und kostengünstigen Rechtsprechung leisten können.

IV.

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter sind als gleichberechtigte Mitglieder eines Gerichts persönlich und sachlich unabhängig. Ihre Unabhängigkeit ist gegenüber privater, öffentlicher und medialer Beeinflussung ebenso zu respektieren wie innerhalb der Justiz. Sie sind an Recht und Gesetz gebunden und ihrem Gewissen verpflichtet. Sie benötigen Mut zur Entscheidung, auch zur unliebsamen, die nicht dem Mainstream entspricht.

V.

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter haben bei ihrer Amtsausübung die Pflicht zu Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit, Einsatzbereitschaft, Fairness und Wahrung der Menschenwürde. Innerhalb und außerhalb ihres Amtes haben sie jedes Verhalten zu vermeiden, das ihre Glaubwürdigkeit beeinträchtigt oder das Ansehen des Amtes beschädigt.

VI.

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter sind an ihrem Arbeitsplatz gegen jede Benachteiligung während der Ausübung ihres Ehrenamtes zu schützen.

VII.

Wahl, Ernennung und Berufung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter erfolgen auf einer breiten gesellschaftlichen Basis nach persönlicher und fachlicher Eignung. Diskriminierende Ausschlussgründe dürfen den Zugang zum ehrenamtlichen Richteramt nicht behindern. Im Zuge der europäischen Integration soll das Amt auch EU-Bürgerinnen und -Bürgern eröffnet werden, die die Voraussetzungen für das Amt erfüllen.

VIII.

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter haben das Recht, auf allen Ebenen der Justiz- und der Gerichtsverwaltung ihre Interessen zu vertreten und an allen sie betreffenden Angelegenheiten - auch in Gesetzgebungsverfahren - beteiligt zu werden.

IX.

Die vorschlagenden Organisationen stellen sicher, dass die Bewerberinnen und Bewerber für ein ehrenamtliches Richteramt über Inhalt und Anforderungen des Amtes ausreichend informiert sind. Soweit der Zugang zu dem Amt besondere Sachkunde und Erfahrungen voraussetzt, ist zu gewährleisten, dass diese tatsächlich vorliegen.

Während der Amtsausübung haben ehrenamtliche Richterinnen und Richter einen Anspruch auf Fortbildung, aber auch die Pflicht, sich in den Anforderungen ihres Amtes fortzubilden. Sie haben Zugang zu allen für die Amtsausübung erforderlichen Mitteln einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnologien.

X.

Der Bundesverband und die Landesverbände ehrenamtlicher Richterinnen und Richter arbeiten mit den

- Justizverwaltungen des Bundes und der Länder
- Gerichten
- Organisationen der Berufsrichter und Staatsanwälte
- gesellschaftlichen Organisationen
- Weiterbildungseinrichtungen und wissenschaftlichen Einrichtungen

mit dem Ziel zusammen, das Verständnis über die Rolle der Bürgerinnen und Bürger in der Rechtsprechung im öffentlichen Bewusstsein zu stärken.

XI.

Der Bundesverband und die Landesverbände ehrenamtlicher Richterinnen und Richter fördern den Gedanken der Beteiligung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter durch

- Öffentlichkeitsarbeit,
- Information vorschlagender Organisationen und Mobilisierung geeigneter Bewerberinnen und Bewerber,
- Fortbildung der Amtsinhaber und
- rechtspolitische Initiativen.

Der Verband arbeitet ehrenamtlich und unabhängig. Er vertritt die Interessen der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Rechtspolitik, in der Praxis der Amtsausübung sowie gegen Benachteiligungen aufgrund ihres staatsbürgerlichen Ehrenamtes.

XII.

Der Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter beteiligt sich an dem partnerschaftlichen Erfahrungsaustausch mit anderen Organisationen ehrenamtlicher Richterinnen und Richter europäischer Länder im Rahmen des „Europäischen Netzwerkes der Vereinigungen ehrenamtlicher Richterinnen und Richter“.

Grundlage der europäischen Zusammenarbeit ist die „Europäische Charta der ehrenamtlichen Richter“ vom 11. Mai 2012, der der Bundesverband als Gründungsmitglied angehört. Ziel der europäischen Zusammenarbeit ist die Stärkung und Verbreitung des Gedankens der Beteiligung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter an der Rechtsprechung in den europäischen Staaten und bei den europäischen Gerichten.

Rechtspolitisches Programm des Bundesverbandes ehrenamtlicher Richterinnen und Richter e.V.

Gliederung:

- I. Das ehrenamtliche Richteramt stärker im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankern
- II. Auswahl, Wahl und Berufung transparenter und effizienter gestalten
- III. Schutz und allgemeine Rechtsstellung verbessern
- IV. Einführung in das Amt und Fortbildung gewährleisten
- V. Recht auf Information vor und während der Verhandlung
- VI. Prozessuale Mitwirkungsrechte im Strafverfahren konkretisieren und fortschreiben
- VII. Vertretungen an allen Gerichten einsetzen
- VIII. Beteiligung differenzieren und ausweiten
- IX. Bagatellsachen auf gesellschaftliche (ehrenamtliche) Gerichte übertragen

I. Das ehrenamtliche Richteramt stärker im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankern

Im Gegensatz zu Legislative und Verwaltung, in denen sich eine Vielfalt von direkter und repräsentativer Einflussnahme des Volkes auf die beiden Staatsgewalten manifestiert, spielt die demokratische Mitwirkung an der rechtsprechenden Gewalt im öffentlichen Bewusstsein nur eine nachgeordnete Rolle. Wie ehrenamtliche Richterinnen oder Richter gewählt bzw. berufen werden, welche Voraussetzungen für das Amt erforderlich sind und welche Einflussmöglichkeiten sie auf die Entscheidungen haben, ist nicht nur der breiten Öffentlichkeit, sondern auch den Medien, den politisch Verantwortlichen, gesellschaftlichen Organisationen und selbst vielen juristisch Vorgebildeten häufig nicht ausreichend bekannt. Rechtspolitik muss darauf abzielen, das demokratische Bewusstsein in Bezug auf die Rechtsprechung zu wecken und dadurch deren Legitimation zu erhöhen, das Verständnis der Bevölkerung für die Aufgabe der Gerichte zu erweitern, sowie Qualität, Verständlichkeit und Plausibilität von Verfahren und Entscheidungen zu verbessern. Dazu muss vor allem das Wissen darüber verbreitet werden, dass Rechtsprechung kein bloßer technokratischer Vorgang ist, sondern für ein angemessenes und gerechtes Urteil ebenso Lebenserfahrung, Menschenkenntnis und soziale Kompetenz erforderlich sind. Ehrenamtliche Richterinnen und Richter bringen diese Kenntnisse und Erfahrungen aus ihrer besonderen beruflichen Stellung (Arbeits-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit, Landwirtschafts- und Berufsgerichte, Kammern für Handelssachen) oder als allgemeine Vertreter des Volkes (Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit) ein.

Maßnahmen

1. Teil des schulischen Rechts- bzw. Staatsbürgerkundeunterrichts soll auch die Vermittlung von Wissen über die Bürgerbeteiligung an der Rechtsprechung sein.
2. Die staatlichen, kommunalen und gesellschaftlichen Organisationen, die an Wahl und Berufung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter beteiligt sind, müssen über die erforderliche Sachkenntnis verfügen, um beurteilen zu können, ob die nominierten Bewerber die Anforderungen an das Amt erfüllen. Bei den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern mit besonderer Sachkunde richtet sich diese Forderung an Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Sozialversicherungsträger, Kassenärztliche Vereinigungen usw., bei Schöffinnen und Schöffen sowie ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor allem an die Kommunen.
3. Die Träger der politischen und Erwachsenenbildung sollen in ihren Programmen (Informationen, Publikationen, Veranstaltungen) die Beteiligung sachkundiger Bürgerinnen und Bürger an der Rechtsprechung stärker berücksichtigen.
4. Die Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern ist stärker in die juristische Ausbildung einzubeziehen, z. B. durch Moot Courts¹ in der Besetzung des jeweiligen Verfahrensrechts.
5. Der Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter initiiert eine Fortbildungseinrichtung, um Journalisten, Lehrer und andere politische Mittler mit den Grundsätzen und Anforderungen des ehrenamtlichen Richteramtes und kommunale Verwaltungen sowie Fach- und Berufsverbände mit dem jeweiligen Wahlverfahren vertraut zu machen.
6. Das Wissen über das ehrenamtliche Richteramt kann auch durch allgemein verständliche Darstellungen in Rundfunk und digitalen Medien sowie belletristische Literatur verbreitet werden.

II. Auswahl, Wahl und Berufung transparenter und effizienter gestalten

Wahl und Berufung finden im Allgemeinen in einem zweistufigen Verfahren statt. Der Aufstellung einer Vorschlagsliste folgt die Wahl durch ein Gremium oder die Berufung durch das zuständige Ministerium oder eine ihm nachgeordnete Landesbehörde. Ehrenamtliche Richterämter, die bestimmte tatsächliche Qualifikationen voraussetzen, werden im Wesentlichen auf Vorschlag von Verbänden besetzt; ehrenamtliche Richterinnen und Richter als allgemeine Vertreter des Volkes werden von den Kommunen vorgeschlagen und von Wahlgremien gewählt.

Bei der Schöffenwahl verursacht die Zweistufigkeit eine erhebliche Belastung der Kommunen, die für die über 60.000 Amtsinhaber mehr als 120.000 Bewerber für die Vorschlagslisten finden müssen. Insbesondere in den

¹ Die Bezeichnung Moot Court bedeutet so viel wie „fiktives Gericht“. Den Teilnehmern einer solchen fiktiven Gerichtsverhandlung wird ein Fall zugeteilt, in dem sie jeweils einen der Prozessbeteiligten in einem Planspiel vertreten.

Großstädten hat dies zur Folge, dass die Eignung der Bewerber oft außer Acht gelassen wird (Zufallsauswahl aus dem Einwohnermelderegister) und zwangsläufig eine Anzahl ungeeigneter Bewerber gewählt wird. Die Zuständigkeit von zwei Gremien (Gemeindevertretung bzw. Jugendhilfeausschuss und Schöffenwahlausschuss) führt dazu, dass sich jedes Gremium auf das andere verlässt und die Verantwortlichkeiten verwischt werden. Hinzu kommt, dass nach zwei Amtsperioden eine Zwangspause von einer Amtszeit eintritt, sodass die Kommunen zu jeder Wahl jeweils mindestens 50 % der Bewerber neu mobilisieren müssen.

Gleiches gilt für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wo zunächst die doppelte Zahl von Bewerbern gewonnen werden muss und dann der Wahlausschuss die benötigte Zahl wählt. Der Druck mildert sich insoweit, als eine Zwangspause nicht existiert und auf die bisherigen Amtsinhaber zurückgegriffen werden kann.

In der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit werden die Vorschläge von Fach- und Berufsverbänden gemacht; die Berufung erfolgt durch das zuständige Bundes- oder Landesministerium bzw. eine nachgeordnete Behörde. Nach der herrschenden Meinung sind die Ministerien schon heute an die vorgeschlagenen Personen und deren Reihenfolge auf der Vorschlagsliste gebunden; lediglich Bewerber, die die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, dürfen unberücksichtigt bleiben.

In der Finanzgerichtsbarkeit wird die Vorschlagsliste vom Präsidenten des Finanzgerichts aufgestellt. Damit bestimmt die Gerichtsbarkeit ihre ehrenamtlichen Richterinnen und Richter selbst, was einer verfassungsrechtlich untersagten Kooptation² nahekommt.

Maßnahmen

Die Wahlverfahren sind im Verwaltungsaufwand zu reduzieren und in der Verantwortlichkeit klarer zu strukturieren. Eine Straffung des Verfahrens und eindeutige Verantwortlichkeiten der kommunalen und gesellschaftlichen Organisationen erhöhen gleichzeitig die Qualität der gewählten ehrenamtlichen Richterinnen und Richter.

1. Die Zweistufigkeit der Wahlverfahren, die in einer Aufstellung von Vorschlagslisten und der anschließenden Wahl bzw. Berufung besteht, ist in einer einstufigen Wahl zusammenzuführen.
 - a. Schöffinnen und Schöffen in Strafsachen gegen Erwachsene sollen von den Gemeinden, ehrenamtliche Richterinnen und Richter an den Verwaltungsgerichten von den Kreisen und kreisfreien Städten sowie die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter beim Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof von den Landesparlamenten unmittelbar gewählt werden.
 - b. Ehrenamtliche Richterinnen und Richter mit besonderer Sachkunde sollen durch die in dem jeweiligen Rechtsgebiet zuständigen Fachorganisationen und Berufsverbände unmittelbar gewählt werden:
 - Jugendschöffinnen und -schöffen werden durch den Jugendhilfeausschuss auf Vorschlag der örtlichen anerkannten Träger der freien Jugendhilfe, der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände gewählt; bei Selbstbewerbungen von Einzelpersonen ist die Geeignetheit darzulegen.
 - Schöffinnen und Schöffen, die in speziellen Spruchkörpern nach dem Gerichtsverfassungsgesetz zum Einsatz kommen, sind in gesonderte Listen zu wählen; in Wirtschaftsstrafsachen z. B. sind sie durch die Verbände der Wirtschaft (Industrie- und Handelskammern, Steuerberater- und Wirtschaftsprüferkammern, Unternehmensverbände, Gewerkschaften usw.) zu wählen.
 - Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in Verfahren nach dem Landwirtschaftsverfahrensgesetz werden durch die Landwirtschaftskammern, Bauernverbände und andere Organisationen der Landwirtschaft gewählt.
 - Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Arbeitsgerichtsbarkeit werden durch die Gewerkschaften, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände; in der Sozialgerichtsbarkeit werden sie jeweils von den nach dem Sozialgerichtsgesetz zuständigen Stellen gewählt.
 - Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Finanzgerichtsbarkeit sind von den bisher nur mit einem Anhörungsrecht ausgestatteten Berufsverbänden (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Vertretungen der freien Berufe) zu wählen.
2. Alle Zufallsverfahren bei der Aufstellung von Vorschlagslisten sind zu untersagen. Die wählenden Gremien sind verpflichtet, die Eignungskriterien für das Amt zu berücksichtigen.
3. In der Strafgerichtsbarkeit soll die Pause von einer Amtszeit nach zwei aufeinanderfolgenden Amtsperioden entfallen. § 34 Abs. 1 Nr. 7 GVG ist aufzuheben. Durch den wiederholten Zugriff auf die Amtsinhaber wird der Aufwand für die kommunalen Verwaltungen reduziert. In mehreren Amtszeiten können Erfahrungen aufgebaut werden, die wiederum der Rechtsprechung zugutekommen.
4. Den Interessenten für das Schöffenamt soll die Möglichkeit eingeräumt werden, sich entweder für das Amts- oder das Landgericht zu bewerben. Insbesondere Inhaber und Mitarbeiter kleiner Unternehmen oder Freiberufler können so einen ungewollten - weil die wirtschaftliche Existenz gefährdenden - Einsatz in Umfangsverfahren beim Landgericht vermeiden.
5. Die Verfahrensordnungen sollen neben den Gründen für einen Ausschluss vom ehrenamtlichen Richteramt auch Mindeststandards für die Eignung der Bewerber regeln.

In das Deutsche Richtergesetz ist folgende Formulierung einzufügen:

Das Amt einer ehrenamtlichen Richterin bzw. eines ehrenamtlichen Richters verlangt soziale Kompetenz und charakterliche Eignung, Verantwortungsbewusstsein, Unparteilichkeit, Selbstständigkeit der Urteilsbildung,

² Aufnahme neuer Mitglieder durch die einer Körperschaft bereits angehörenden Mitglieder. Eine Ergänzung von staatlichen Organen (hier: Einstellung neuer Richter) durch Kooptation ist mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip unvereinbar, da die Legitimation fehlt, dass alle Staatsgewalt auf das Volk zurückzuführen sein muss.

Kommunikations-, Argumentations- und Teamfähigkeit, geistige Beweglichkeit und gesundheitliche Eignung. Voraussetzung ist eine abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung bzw. eine vergleichbare berufliche Erfahrung.

In die Verfahrensordnungen der jeweiligen Gerichtsbarkeit - insbesondere der Fachgerichtsbarkeiten - sollen zusätzliche Voraussetzungen aufgenommen werden. Ehrenamtliche Verwaltungsrichterinnen und -richter sollen z. B. über Erfahrungen im öffentlich-rechtlichen Bereich verfügen (etwa als kommunale Mandatsträger). In der Finanzgerichtsbarkeit sollen ehrenamtliche Richterinnen und Richter Kenntnisse und Erfahrungen im Steuer- und Finanzwesen aufweisen; ggf. ist eine Lockerung der Ausschlussgründe des § 19 FGO für die steuer- und wirtschaftsprüfenden Berufe vorzusehen. In der Strafgerichtsbarkeit sind für Schöffinnen und Schöffen in Wirtschaftsstrafsachen wirtschaftliche Kenntnisse und/oder Erfahrungen bei der Führung von Unternehmen zur Voraussetzung zu machen. Die Eignungsvoraussetzungen für Jugendschöffinnen und -schöffen (§ 35 Abs. 2 Satz 2 JGG) sind verbindlicher zu fassen und bei der Wahl zu überprüfen.

6. Die Öffentlichkeitsarbeit spielt in den Wahlverfahren eine entscheidende Rolle. Rechtzeitig vor der Aufstellung der Vorschlagslisten sind die Öffentlichkeit bzw. der wählbare Personenkreis für das jeweilige ehrenamtliche Richteramt durch die vorschlagenden Organisationen bzw. Kommunen über die Anforderungen an das Amt zu informieren. Veröffentlichungen in amtlichen Bekanntmachungsorganen (z. B. Amtsblatt) reichen dazu nicht aus. Interessenten sind durch Veranstaltungen von Trägern der Erwachsenenbildung, Webseiten, Medien, Fachpublikationen usw. qualifiziert über die Voraussetzungen der Bewerbung, die Anforderungen des Amtes sowie ihre Funktion und Verantwortung im Verfahren aufzuklären.
7. Von allen Bewerbern und Vorgeschlagenen muss eine schriftliche Einverständniserklärung vorliegen, das Amt übernehmen zu wollen. Vorschläge von Organisationen können mit der Versicherung versehen werden, dass alle Vorgeschlagenen mit der Übernahme des Amtes einverstanden sind. Es sollen grundsätzlich nur Personen auf die Richterbank kommen, die dazu auch bereit sind. Zwar ist dem staatsbürgerlichen Ehrenamt immanent, dass jede wählbare Person verpflichtet ist, das Amt anzunehmen und auszuüben; es widerspricht aber rechtsstaatlichen Grundsätzen, Personen über Schuld und Strafe, Recht und Unrecht entscheiden zu lassen, die zur Ausübung des Amtes gegen ihren Willen herangezogen werden.
8. Alle Bewerber werden nach der Wahl umgehend von ihrer Wahl oder Nichtwahl in Kenntnis gesetzt. Einer Begründung für die Nichtwahl bedarf es nicht.

III. Schutz und allgemeine Rechtsstellung verbessern

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter haben die gleiche unabhängige Stellung in den Verhandlungen wie die Berufsrichter (§ 45 Abs. 1 DRiG). Benachteiligungen und Diskriminierungen, die durch die Übernahme und Ausübung des Ehrenamtes entstehen, sind mit dem Status nicht zu vereinbaren. Der Schutz des § 45 Abs. 1a DRiG hat sich in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen. Auch die einzelnen Verfahrensordnungen sind auf den Prüfstand zu stellen, inwieweit sie der unabhängigen Stellung genügen.

Maßnahmen

1. Allgemeine Rechtsstellung
 - a. Die Verhängung von Ordnungsgeld durch Vorsitzende (z. B. nach § 28 ArbGG) ist mit der Unabhängigkeit ehrenamtlicher Richterinnen und Richter nicht zu vereinbaren. Praktische Erfahrungen zeigen, dass Ordnungsgelder auch verhängt werden, um Obliegenheiten zu erzwingen, die das Gesetz nicht oder nicht in dem geforderten Umfang vorsieht, z. B. die Abmeldung von Hilfsschöffinnen und -schöffen in den Urlaub. Das Ordnungsgeld soll durch ein disziplinarisches Verfahren ersetzt werden, für das ein anderer Spruchkörper des Gerichts zuständig ist.
 - b. Über den Verlust des ehrenamtlichen Richteramtes (Entbindung bzw. Abberufung, Amtsenthebung, Streichung von der Schöffenliste) gegen den Willen des Amtsinhabers soll ein anderes Gericht entscheiden als das, an dem der Betroffene den Dienst versieht. Dem für Amtsenthebungen wegen gröblicher Verletzung der Pflichten zuständigen Spruchkörper gehören auch zwei ehrenamtliche Richterinnen bzw. Richter der jeweiligen Gerichtsbarkeit an.
 - c. Über die Ablehnung ehrenamtlicher Richterinnen oder Richter wegen der Besorgnis der Befangenheit soll in allen Gerichtsbarkeiten das Gericht unter Einschluss des jeweils anderen Ehrenamtlichen entscheiden. In der Arbeitsgerichtsbarkeit entscheidet schon heute über die Ablehnung einer Gerichtsperson die Kammer (§ 49 Abs. 1 ArbGG), im Strafverfahren hingegen allein der Vorsitzende bzw. die Berufsrichter (§ 31 Abs. 2 StPO).
 - d. Entscheidet nach der jeweiligen Verfahrensordnung der Vorsitzende alleine über die Verhängung einer Ordnungsstrafe (z. B. wegen ungebührlichen Verhaltens von an der Verhandlung nicht beteiligten Personen, § 178 Abs. 2 GVG), ist eine Regelung zur Anrufung des gesamten Gerichts zu schaffen (entsprechend § 238 Abs. 2 StPO).

2. Strafrechtlicher Schutz

Ein strafrechtlicher Schutz gegen Behinderungen bei der Übernahme und Ausübung des ehrenamtlichen Richteramtes ist derzeit ausdrücklich nur in § 26 ArbGG und § 20 SGG geregelt. Diese Regelung ist in das Deutsche Richtergesetz zu übernehmen, damit der strafrechtliche Schutz für alle ehrenamtlichen Richterinnen und Richter gilt.

Die unbefugte Offenbarung von Tatsachen, die dem Beratungsgeheimnis unterliegen, ist von strafrechtlichen Sanktionen bedroht (§ 353b StGB). Nach der Rechtsprechung besteht eine Schweigepflicht dann nicht, wenn die offenbarte Tatsache geeignet ist, eine strafbare Handlung oder die Revision zu begründen. Dies sollte aus Gründen der Rechtssicherheit für die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter gesetzlich geregelt werden.

3. Arbeitsrechtlicher Schutz

- a. Die Geltung der arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften ist auf ehrenamtliche Richterinnen und Richter auszudehnen.
 - Schwangere sind im Rahmen des Mutterschutzgesetzes nicht zu Verhandlungen heranzuziehen.
 - Beschäftigte in Schicht- und Nacharbeit verlieren durch die Heranziehung zum Sitzungsdienst nicht den Anspruch auf die gesetzlichen Ruhezeiten nach dem Arbeitszeitgesetz. Entweder ist auf die Heranziehung zum Sitzungsdienst zu verzichten oder die Arbeit rechtzeitig vorher zu beenden.
- b. Der Kündigungsschutz nach § 45 Abs. 1a Satz 3 DRiG ist zu verbessern, damit er nicht durch vorgeschobene Kündigungsgründe unterlaufen werden kann; als Vorbild dient Art. 110 Abs. 2 der brandenburgischen Landesverfassung, wonach während der Amtszeit nur eine außerordentliche Kündigung zulässig ist.
- c. Die gegenwärtigen Regelungen zu Freistellung und Lohnfortzahlung sind widersprüchlich, uneinheitlich und teilweise diskriminierend im Vergleich zu Arbeitnehmern, die ein solches Ehrenamt nicht wahrnehmen (wollen). Zwar gewährleistet § 45 Abs. 1a DRiG den Anspruch auf Freistellung und den Schutz vor Diskriminierung. Dieser wird durch einzelne gesetzliche Regelungen, unterschiedliche Tarifverträge und die Rechtsprechung des BAG³ und BVerwG⁴ unterlaufen. Im Einzelnen bestehen folgende Unzulänglichkeiten:
 - Lohnfortzahlung: Beamte (nach den Sonderurlaubsverordnungen) und Tarifbeschäftigte (§ 29 Abs. 2 TVöD und vergleichbare Tarifverträge) haben einen in der Höhe nicht begrenzten Anspruch auf Lohnfortzahlung; die meisten privaten Arbeitnehmer und Selbstständige sind auf die Erstattung des Verdienstausfalles nach dem JVEG auf in der Regel maximal 24,00 €/Std. beschränkt. Allerdings werden Bundesbeamte nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 SurlV gegenüber Landesbeamten (vgl. z. B. § 25 Abs. 1 Nr. 3 Freistellungs- und Urlaubsverordnung NRW) ungleich behandelt. Bundesbeamten wird bezahlter Sonderurlaub nicht gewährt, wenn sie sich zum ehrenamtlichen Richteramt selbst beworben haben. Diese Regelung widerspricht dem Benachteiligungsverbot, konterkariert die Verwaltungsvorschriften zur Schöffenwahl, wonach Selbstbewerbungen bevorzugt berücksichtigt werden sollen und ist in sich widersprüchlich. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift hat sogar derjenige einen Anspruch auf bezahlten Sonderurlaub, der ein freiwilliges Ehrenamt übernimmt, solange lediglich dienstliche Belange nicht entgegenstehen.
 - Freistellung: Die Rechtsprechung des BAG⁵ zu § 29 Abs. 2 TVöD und vergleichbaren Tarifverträgen reduziert die Freistellung nach § 45 Abs. 1a DRiG bei gleitender Arbeitszeit auf die Kernarbeitszeit. Das bedeutet, dass Gerichtszeiten während der Gleitzeit nicht unter den Freistellungsanspruch fallen und deshalb nachzuarbeiten sind. Inzwischen gehen insbesondere öffentliche Arbeitgeber dazu über, bei Beschäftigten, die keinerlei festgelegten Anwesenheitspflichten in ihrer Arbeitszeit unterliegen, die gesamte durch den Gerichtseinsatz „versäumte“ Arbeitszeit vom Arbeitszeitkonto bzw. vom Erholungsurlaub abzuziehen. Dadurch entstehen nicht nur erhebliche Doppelbelastungen, sondern vor allem auch Gehaltseinbußen, wenn in umfangreichen Strafverfahren so viele Fehlstunden angesammelt werden, dass eine Nacharbeit nicht möglich ist. Das BVerwG⁶ lehnt die Freistellung eines Beamten „mangels konkreter Pflichtenkollision“ ab, wenn die Richtertätigkeit innerhalb der Gleitzeit anfällt. Allerdings begrenzt es gleichzeitig die Zeit, in der der Beamte nicht freigestellt wird, auf drei Stunden pro Kalenderwoche.

Gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen, die dem Benachteiligungsverbot entgegenstehen, sind zu beseitigen. Die Tarifpartner sind aufgefordert, die Tarifverträge dem Schutzbereich des § 45 Abs. 1a DRiG anzupassen. Der Gesetzgeber muss die Regelungen des Beamtenrechts und des Deutschen Richtergesetzes vereinheitlichen.

§ 45 Abs. 1a Satz 2 DRiG ist wie folgt neu zu fassen:

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter sind während der für sie maßgebenden regelmäßigen Arbeitszeit für die Zeit ihrer Amtstätigkeit von ihrem Arbeitgeber oder Dienstherrn unter Weitergewährung des Arbeitsentgeltes, das sie ohne die Teilnahme erhalten hätten, von der Arbeitsleistung freizustellen.

Zum Lohnfortzahlungsanspruch siehe unter Nr. 5.

4. Teilhabe behinderter Personen

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist sowohl hinsichtlich der baulichen Voraussetzungen als auch der verfahrensrechtlichen Vorschriften barrierefrei zu gestalten. Erfordern Verfahrensgrundsätze eine Einschränkung der Teilhabe, ist diese auf das notwendige Maß zu reduzieren. Ist z. B. ein blinder ehrenamtlicher Richter wegen des Erfordernisses eines richterlichen Augenscheins gehindert, an einer Verhandlung teilzunehmen, sind die

³ Urteil vom 22.01.2009, Az.: 6 AZR 78/08, RohR 2009, S. 47-56.

⁴ Urteil vom 28.07.2011, Az.: 2 C 45.09, RohR 2011, S. 143-145.

⁵ Siehe Fn. 4.

⁶ Siehe Fn. 5.

Verfahrensvorschriften so zu gestalten, dass der Ausschluss aus diesem Verfahren nicht zu einem generellen Ausschluss vom Amt führt.

In § 52 Abs. 1 GVG ist folgender Satz 3 aufzunehmen:

Im Falle des § 33 Nr. 4 erfolgt eine Streichung nicht, wenn die gesundheitliche Beeinträchtigung auf ein einzelnes Verfahren beschränkt ist.

5. Vereinfachung der Entschädigung

Die Entschädigung für Verdienstaussfall ist zu vereinfachen und verfassungskonform zu vereinheitlichen; systematische Fehler sind zu beseitigen.

Da die Entschädigung nach dem Bruttoprinzip inklusive der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung gezahlt wird, sind die darin enthaltenen Steuern und Sozialabgaben abzuführen. Kaum ein Arbeitnehmer wird in der Lage sein, die Berechnung selbst durchzuführen. Daher sollte für ehrenamtliche Richterinnen und Richter ein gesetzlicher Lohnfortzahlungsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber eingeführt werden, der den Entschädigungsanspruch gegenüber der Justizkasse geltend macht. Eine solche Regelung enthält z. B. das Gesetz über das Technische Hilfswerk (§ 3 Abs. 1 Satz 2 THWG) für die dort tätigen Ehrenamtlichen.

Für die Arbeitgeber entsteht kein Mehraufwand, da sie die Berechnung des Verdienstaussfalls ohnehin vornehmen müssen. Die Justizverwaltung wird entlastet, weil sie in größeren Zeiträumen abrechnen kann. Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter dagegen müssen nicht längeren Verdienstaussfall hinnehmen, da manche Gerichte die Entschädigung nur quartalsweise oder halbjährlich abrechnen. Finanzbehörden und Sozialversicherungsträger werden ggf. zeitnahe Mehreinnahmen zu verzeichnen haben.

§ 45 Abs. 1a DRiG erhält folgenden neuen Satz 3:

Arbeitgebern ist das weitergewährte Arbeitsentgelt einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung sowie ggf. zur betrieblichen Altersversorgung auf Antrag von der Justizkasse zu erstatten.

§ 18 JVEG ist auf die Entschädigung Selbstständiger anzupassen.

Bei Beibehaltung des gegenwärtigen Systems der Entschädigung ist den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern von den Entschädigungsstellen eine nach den einzelnen Entschädigungsarten differenzierte Abrechnung zu erteilen (ggf. am Jahresende), damit sie eine Zuordnung zu Verdienstaussfall- oder Haushaltsführungsentschädigung (unterliegen wie Arbeitseinkommen der Einkommensteuer), Zeitversäumnis (Freibetrag von z. Zt. 2.400,00 €) oder Fahrtkostenerstattung bzw. Aufwand für eine Vertretung (als tatsächlicher Aufwand steuerfrei) vornehmen können. Können die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter keine Angaben zu den einzelnen Entschädigungen in ihrer Steuererklärung machen, laufen sie Gefahr, eine Steuerverkürzung zu begehen.

6. Steuerrechtliche Verbesserungen

Nach § 3 Nr. 12 EStG unterliegt die Entschädigung für Zeitversäumnis (z. Zt. 6,00 €/Std.) der Besteuerung. Diese Regelung ist aufzuheben. Die Einnahmen aus dieser Besteuerung dürften nur einen Bruchteil dessen decken, was an Verwaltungsaufwand für Berechnung und Festsetzung aufgewendet wird.

Unabhängig von der Höhe der Entschädigung sind Aufwendungen für Fortbildung und Arbeitsmittel als steuerlich abzugsfähig anzuerkennen, die Aufwendungen für einen Unfall auf dem Weg zum und vom Gericht denjenigen für einen Unfall auf dem Weg zum Arbeitsplatz gleichzustellen.

IV. Einführung in das Amt und Fortbildung gewährleisten

Zur gleichberechtigten Teilnahme der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter an den Verhandlungen gehören Kenntnisse über die Grundlagen des Amtes und ihre Rolle in dem jeweiligen Verfahren. Fortbildung ist daher von elementarer Bedeutung für die Ausübung des ehrenamtlichen Richteramtes.

Maßnahmen

1. Den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern ist Gelegenheit zu geben, vor Amtsantritt an Einführungsveranstaltungen über die Grundlagen der Amtsausübung teilzunehmen. Die Teilnahme an diesen Veranstaltungen ist von der jeweiligen Gerichtsbarkeit nach dem JVEG zu entschädigen; alternativ können auch die Fahrt- und Teilnahmekosten an Veranstaltungen privater Träger der Erwachsenenbildung erstattet werden. Zu den Inhalten der Einführungen gehören Informationen über Status, Rechte und Pflichten sowie die Prinzipien des jeweiligen Verfahrens und des materiellen Rechts. Bei den Schöffinnen und Schöffen gehört dazu auch der Besuch einer Justizvollzugsanstalt oder Jugendstraf- bzw. -arrestanstalt.
2. Ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern ist ein gesetzlicher Fortbildungsanspruch zu garantieren; als Vorbild kann Art. 110 Abs. 2 der brandenburgischen Landesverfassung dienen. In die Bildungsurlaubs- oder entsprechenden Landesgesetze ist eine ergänzende bzw. klarstellende Vorschrift aufzunehmen, dass der Freistellungs- und Lohnfortzahlungsanspruch für „politische Bildung“ auch die Qualifizierung in diesem staatsbürgerlichen Ehrenamt umfasst. Fortbildungen für ehrenamtliche Richterinnen und Richter sind als politische Bildung anzuerkennen; Veranstaltungen und Projekte der Bildungsträger sind entsprechend zu fördern.
3. Veranstaltungen der Erwachsenenbildungsträger (z. B. Volkshochschulen), Berufsverbände (Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen, Sozialversicherungsträger usw.) sowie Interessenverbände und -vertretungen zur

Information von Interessenten am ehrenamtlichen Richteramt sowie zur Einführung und Fortbildung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter sind zu fördern.

4. Der Bundesverband ehrenamtlicher Richterinnen und Richter gründet mit Trägern der Erwachsenenbildung unter Beteiligung von vorschlagsberechtigten Organisationen und Förderern eine Fortbildungseinrichtung, die ein entsprechendes Angebot bereithalten wird. Das Angebot soll sich auch an Berufsrichter wenden, die mit ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern zusammenarbeiten.

V. Recht auf Information vor und während der Verhandlung

Die Einführung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in den Gegenstand der Verhandlung ist teilweise unzulänglich. Dies wird vielfach mit dem Hinweis begründet, sie sollten möglichst unvoreingenommen in das Verfahren gehen und ihr Urteil aus dem Inbegriff der Verhandlung schöpfen. Kenntnisse über Gegenstand und Beteiligte des Verfahrens beeinträchtigen nicht die Verfahrensgrundsätze wie Mündlichkeit, Unmittelbarkeit, Unabhängigkeit oder Neutralität. Sie stellen vielmehr sicher, dass die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter von Beginn an den Prozessstoff richtig erfassen, der Beweisaufnahme und Rechtsgesprächen besser folgen sowie Probleme (z. B. einer möglichen Befangenheit) rechtzeitig erkennen können. Eine solche Handlungskompetenz verbessert die Kommunikation im Gericht und dient der Prozessökonomie.

Maßnahmen

Die Verfahrensordnungen sollen um folgende Klarstellungen ergänzt werden:

- a. Die Information der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter über den Gegenstand des Verfahrens ist sicherzustellen. Vor Beginn der Verhandlung sind mündliche und/oder schriftliche Informationen über die Verfahrensbeteiligten zur Prüfung von Ausschluss- oder Befangenheitsgründen sowie über den Inhalt des Prozesses zu geben (Berichterstattevermerk, Anklagesatz, das mit dem Rechtsmittel angegriffene Urteil).
- b. Sie haben ein Recht auf Kenntnisnahme aus den Akten, wenn dies für die Entscheidungsfindung, für das Verständnis des Ganges der Verhandlung oder zur Verfahrensbeschleunigung erforderlich ist.
- c. Ihnen ist auf Verlangen eine Zwischenberatung zu gewähren, wenn die Verständlichkeit des Verfahrens oder eine Prozesssituation dies erfordern.

VI. Prozessuale Mitwirkungsrechte im Strafverfahren konkretisieren und fortschreiben

Vor allem im Strafprozess beeinträchtigt eine Reihe von Verfahrensvorschriften die gleichberechtigte Teilnahme der Schöffinnen und Schöffen an der Hauptverhandlung.

Maßnahmen

1. Die Ergebnisse der Abstimmungen über alle Fragen der Schuld und der Rechtsfolgen sind im Protokoll der Hauptverhandlung festzuhalten, damit revisionsrechtlich überprüft werden kann, ob das Urteil in der gesetzlichen Weise (z. B. Zwei-Drittel-Mehrheit) zustande gekommen ist. Das Stimmverhältnis ist mit der Urteilsverkündung bekannt zu geben.
2. In den Strafverfahren hat sich die Praxis der Verständigung als beeinträchtigend für die Beteiligung der Schöffinnen und Schöffen erwiesen. Die hauptsächliche Ursache hierfür ist, dass Verständigungen zu Beginn einer Hauptverhandlung nur auf der Basis der Verfahrensakten geführt werden können, deren Inhalt ihnen naturgemäß unbekannt ist. Es ist sicherzustellen, dass sie dabei nicht übergangen bzw. ausgeschlossen werden. Der in § 257c Abs. 1 Satz 2 StPO garantierte Amtsermittlungsgrundsatz ist durch flankierende Regelungen zu wahren. In Betracht kommen z. B., Verstöße gegen § 257c StPO als absoluten Revisionsgrund auszugestalten oder die zwingende Teilnahme des Nebenklägervertreters an der Verständigung vorzuschreiben.
3. Da die Schöffinnen und Schöffen das Urteil nicht unterschreiben müssen (§ 275 Abs. 2 Satz 3 StPO), ist der Tenor des Urteils nach der Beratung von ihnen zu unterzeichnen. Damit wird deutlich, dass sie die volle Verantwortung für das Urteil tragen.
4. § 193 Abs. 1 GVG ist dahingehend zu ändern, dass Ergänzungsrichter und -schöffen bei den Beratungen des Gerichts ohne Äußerungsrecht anwesend sind. Die Anwesenheit dient der Straffung des Verfahrens, da sie für den Fall ihres Eintretens in das Gericht über den Beratungsstand unmittelbar informiert sind.
5. Die das Schöffenamts betreffenden Verwaltungsvorschriften über das Strafverfahren (RiStBV Nr. 126) sind zu überarbeiten, da sie teilweise nicht mehr der gefestigten Rechtsprechung entsprechen, zum anderen Änderungen der StPO nicht aufgenommen haben.
 - Es ist zu ergänzen, dass der Vorschlag des Gerichts über eine Verständigung nach § 257c Abs. 3 StPO eines mit Zwei-Drittel-Mehrheit gefassten Beschlusses des Gerichts bedarf, da die Schuld und die Rechtsfolgen betroffen sind.
 - Obwohl die Rechtsprechung die Kenntnis von Teilen der Akten durch die Schöffinnen und Schöffen zulässt, insbesondere des Anklagesatzes oder von Protokollen (BGH⁷) sowie des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen (EGMR⁸), wurde Abs. 3 noch nicht angepasst. Bei der Änderung der RiStBV soll der Zugang zu Informationen aus Teilen der Akten (Aktenkenntnis, Selbstleseverfahren) aufgenommen werden.

⁷ Urteil vom 26.03.1997, Az.: 3 StR 421/96, RohR 1997, S. 95-97.

⁸ Urteil vom 12.06.2008, Individualbeschwerde Nr. 26771/03, RohR 2009, S. 74-80.

- Klarstellend soll darauf hingewiesen werden, dass - zur Kontrolle der Einhaltung des Mündlichkeits- und Unmittelbarkeitsgrundsatzes - das Lesen der gesamten Akte ausgeschlossen ist.

VII. Vertretungen an allen Gerichten einsetzen

Die Interessenvertretung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter ist in den einzelnen Gerichtsbarkeiten unterschiedlich ausgeprägt. In der Arbeits- (§ 29 ArbGG) und der Sozialgerichtsbarkeit (§ 23 SGG) bestehen Ausschüsse als Vertretung. Nach diesem Vorbild haben Brandenburg und Berlin für die anderen Gerichtsbarkeiten Vertretungen vorgesehen, die aber rechtlich nur rudimentär ausgestaltet sind.

Maßnahmen

Die Angelegenheiten ehrenamtlicher Richterinnen und Richter sollen an allen Gerichten durch einen von ihnen gewählten Ausschuss vertreten werden. Dieser erörtert mit der Leitung des Gerichts und den die Dienstaufsicht führenden Stellen Fragen der Amtsausübung wie z. B.

- die Modalität der Heranziehung (z. B. der Auslosung der Hauptschöffeninnen und -schöffen) auf die einzelnen Sitzungstage,
- Anträge auf Verlust des ehrenamtlichen Richteramtes,
- die Praxis der Ladung bzw. Abladung,
- Vollzugsprobleme der Entschädigung,
- die Praxis der Befreiung von einzelnen Sitzungen,
- die Bereitstellung von Aufenthaltsräumen, um Kontakte mit Angeklagten, Parteien, Zeugen oder Medien zu vermeiden,
- die Benutzung der Bibliothek und das Vorhalten entsprechender Literatur, die Bedingungen zur Benutzung der Kantine, die Regelung zum Betreten der Gerichtsgebäude und zur Vereinfachung des Zutritts.

Mit dem Präsidium des Gerichts erörtert der Ausschuss Angelegenheiten der Bildung von Spruchkörpern, der Geschäftsverteilung sowie der Heranziehung zum Sitzungsdienst. An der Beratung des Präsidenten mit dem Präsidium des jeweiligen Gerichts über den Bedarf an ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern soll der Ausschuss beteiligt werden.

VIII. Beteiligung differenzieren und ausweiten

In fast allen Gerichtsbarkeiten sind durch die Justizreformen der vergangenen Jahrzehnte Einschränkungen der Beteiligung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter an der Rechtsprechung festzustellen. Das Rechtspflegeentlastungsgesetz 1993 hat dazu geführt, dass an den Amtsgerichten in rund 93 % aller Verfahren in Strafsachen gegen erwachsene Angeklagte nur noch der Strafrichter (Einzelrichter) zuständig ist. Auch bei den Handelsrichtern hat die Möglichkeit des übereinstimmenden Verzichts der Parteien auf die beiden ehrenamtlichen Richterinnen bzw. Richter (§ 349 Abs. 3 ZPO) zu einem Rückgang der Verfahren geführt, in denen Kaufleute an der Rechtsprechung beteiligt sind. Die Justizministerkonferenz hat 2012 beschlossen, eine ähnliche Regelung in der Sozialgerichtsbarkeit einzuführen. Von weiteren Einschränkungen der Beteiligung ist abzusehen; vielmehr sind die unter dem Finanzdiktat erfolgten Änderungen zurückzunehmen, da sie nachweislich nicht zu einer Einsparung geführt, sondern die Verfahren zumeist nur auf eine andere Instanz verlagert haben.

Maßnahmen

1. Mehrheit der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in den Tatsachengerichten

In allen Tatsachengerichten sollen die Ehrenamtlichen eine Mehrheit haben. Eine solche besteht bereits bei dem Schöffengericht des Amtsgerichts, der Kleinen Strafkammer beim Landgericht, der Kammer beim Arbeits- und Sozialgericht sowie dem Senat des Landesarbeitsgerichts. Soweit derzeit Kammern und Senate mit drei Berufs- und zwei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern besetzt sind, ist das Verhältnis umzukehren. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat eine solche Besetzung sowohl vor Einführung der Verwaltungsgerichtsordnung als auch nach dem Einigungsvertrag bestanden.

2. Sachkundige ehrenamtliche Richterinnen und Richter

Der (nicht-juristische) Sachverstand muss den Gerichten besser erschlossen werden. Deshalb sind z. B. die Schöffnenlisten nach unterschiedlichen Spruchkörpern zu differenzieren. Für Wirtschaftsstrafkammern sind gesonderte Listen aufzustellen. Die Differenzierung schon bei den Vorschlagslisten ermöglicht den Schöffeninnen und Schöffen, ihre Kenntnisse, Fähigkeiten und Qualifikationen stärker in die Bewerbung für das Amt einzubringen. Das Prinzip des gesetzlichen Richters erfordert eine gesetzliche Regelung dieser Differenzierung. Soweit in den anderen Gerichtsbarkeiten spezialisierte Spruchkörper bestehen, sind entweder im Auswahlverfahren oder bei der Geschäftsverteilung besondere Kenntnisse der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter zu berücksichtigen. In der Zivilgerichtsbarkeit sind sachkundige ehrenamtliche Richterinnen und Richter in geeigneten Spruchkörpern und Verfahren (Familien-, Miet- und Verkehrsgerichte, Banken- und Versicherungsverfahren, Bausachen und Arzthaftung usw.) einzusetzen. Mietgerichte können z. B. nach dem Vorbild der Arbeitsgerichte mit je einem Vertreter der Mieter und Vermieter besetzt werden. In allgemeinen Zivilsachen, Nachbarrechts- und anderen geeigneten Verfahren ist die Schiedsgerichtsbarkeit durch gesellschaftliche Streitbeilegung auszubauen.

3. Gleiche Anzahl von Männern und Frauen

In den Spruchkörpern aller Gerichtsbarkeiten müssen künftig Männer und Frauen paritätisch vertreten sein. Zwar hat der Gesetzgeber in § 44 Abs. 1a DRiG eine gleichmäßige Beteiligung an der Rechtsprechung geregelt. In den Gerichtsbarkeiten einiger Länder sind Frauen auf der ehrenamtlichen Richterbank aber immer noch erheblich unterrepräsentiert. In der Praxis wird diese „Soll“-Bestimmung nur bei den Jugendschöffinnen und -schöffen flächendeckend befolgt, weil das Jugendgerichtsgesetz diese ausdrücklich konkretisiert (§§ 33a Abs. 1 Satz 2, 33b Abs. 7 JGG).

4. Strafgerichtsbarkeit

- a. Die Beteiligung von Schöffinnen und Schöffen ist in allen Hauptverhandlungen der Tatsacheninstanzen von Amts- bis Oberlandesgericht vorzusehen.
- b. Sie sind an den Entscheidungen der Strafvollstreckungskammern zu beteiligen, soweit es sich um Fragen handelt, die im Zusammenhang mit der Strafe stehen. Der im Zusammenhang mit der vorbehaltenen bzw. nachträglichen Sicherungsverwahrung entwickelte Gedanke, dass bei nachträglichen Entscheidungen über die Strafe dasselbe Gericht befinden muss, das auch die Verurteilung ausgesprochen hat (§ 275a StPO), ist insofern konsequent auszubauen.

5. Verwaltungsgerichtsbarkeit

- a. Die Justizreformen der letzten Jahrzehnte haben dazu geführt, dass durch den obligatorischen Einzelrichter ganze Rechtsbereiche in der Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Beteiligung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter ausgeschlossen wurden. Die Einzelrichter sind durch Kleine Kammern mit zwei ehrenamtlichen Richterinnen bzw. Richtern zu ersetzen.
- b. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist von allen Ländern entsprechend der Ermächtigung des § 9 Abs. 3 VwGO die Beteiligung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter an den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen einzuführen. Die Beteiligung gilt auch für die Normenkontrollsenate und die Senate für großtechnologische Vorhaben.

IX. Bagatellsachen auf gesellschaftliche (ehrenamtliche) Gerichte übertragen

Der Belastung der Justiz ist durch den Einsatz ehrenamtlicher Spruchkörper und Schlichtungsstellen entgegenzuwirken.

Maßnahmen

1. Zivilsachen

Geringfügige zivilrechtliche Streitigkeiten (sog. Small Claims⁹) sollen bis zu einem Streitwert von 600,00 € ehrenamtlichen Gerichten übertragen werden. Bagatellstreitigkeiten bilden einen erheblichen Anteil an den zivilrechtlichen Verfahren. So haben rund 20 % der zivilrechtlichen Verfahren einen Streitwert von nicht mehr als 300,00 €. In diesem Bereich könnte ein kostengünstiger und effizienter alternativer Weg zur Streitbeilegung angeboten werden.

2. Strafsachen

Strafrechtliche Bagatellverfahren (z. B. bis zur Eintragungsgrenze nach dem Bundeszentralregistergesetz von 90 Tagessätzen Geldstrafe) können durch ehrenamtliche Spruchkörper erledigt werden. Dadurch kann die Strafjustiz ohne den Abbau der Beteiligung von Schöffinnen und Schöffen entlastet werden. Das seit Jahrhunderten bewährte Modell der Magistrates' Courts in Großbritannien kann dazu als Vorbild dienen.

⁹ Der Begriff stammt aus der europäischen Rechtsverordnung zur Durchsetzung geringfügiger streitiger Forderungen im grenzüberschreitenden Rechtsverkehr mit einem Streitwert bis zu 2.000,00 €.

Reform der Schöffenwahl

Schöffinnen und Schöffen wirken in den (Jugend-)Schöffengerichten und (Jugend-)Strafkammern gleichberechtigt an der Rechtsprechung mit. Wesentliche Voraussetzung ist, dass Personen gewählt werden, die die notwendige Bereitschaft, Fähigkeit und Eignung für die Amtsausübung mitbringen. Bei den Schöffenwahlen haben sich in der Praxis strukturelle und organisatorische Mängel herausgestellt, die durch eine Reform der gesetzlichen Grundlagen (GVG, DRiG) beseitigt werden müssen.

1. Voraussetzungen der Wahl

a. Grundsätzlich ist jeder deutsche Staatsangehörige für das Schöffenamtsamt geeignet, soweit er nicht aus einem gesetzlichen Grund (§§ 31-34 GVG, § 44a DRiG) unfähig ist oder nicht gewählt werden soll (d. h. ungeeignet für das Amt ist). Positive Anforderungen stellt nur § 35 Abs. 2 Satz 2 JGG an die Jugendschöffinnen und -schöffen, die „erzieherisch befähigt und in der Jugenderziehung erfahren“ sein sollen. Für die Schöffinnen und Schöffen in allgemeinen Strafsachen (gegen erwachsene Angeklagte) sind Vorschriften in das DRiG und das GVG einzufügen, die die **positiven Anforderungen** an die Bewerber formulieren.

Vorschläge

§ 44 Abs. 1a DRiG ist um folgende neue Sätze 1 und 2 zu ergänzen:

Das Amt einer ehrenamtlichen Richterin bzw. eines ehrenamtlichen Richters verlangt soziale Kompetenz und charakterliche Eignung, Verantwortungsbewusstsein, Unparteilichkeit, Selbstständigkeit der Urteilsbildung, Kommunikations-, Argumentations- und Teamfähigkeit, geistige Beweglichkeit und gesundheitliche Eignung. Voraussetzung ist eine abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung bzw. eine vergleichbare berufliche Erfahrung.

In § 31 GVG wird folgender Absatz 2 eingefügt:

Vorbehaltlich besonderer Voraussetzungen für sachkundige Schöffinnen und Schöffen in Spruchkörpern mit speziellen Zuständigkeiten gelten für die Wahl die Anforderungen des § 44 Abs. 1a DRiG entsprechend.

b. Die **Ausschlussgründe** der §§ 32 bis 34 GVG sind unsystematisch, zum Teil überflüssig oder präzisierungsbedürftig:

Die „Soll“-Vorschriften weichen von dem üblichen juristischen Sprachgebrauch ab, wonach „soll“ bedeutet, dass die Vorschrift zwingend zu beachten ist mit der Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen davon abzuweichen. Die §§ 33, 34 GVG beinhalten teilweise reine Ordnungsvorschriften, zum Teil zwingende Ausschlussgründe. So ist denklogisch ausgeschlossen, dass jemand mangels ausreichender Beherrschung der deutschen Sprache nach § 33 Nr. 5 GVG für das Amt nicht geeignet ist, in Ausnahmefällen aber doch geeignet sein soll. Das gleiche gilt für den Ausschluss vom Amt aus gesundheitlichen Gründen.

Der Ausschluss des Bundespräsidenten kann mangels Praxisrelevanz entfallen. Der Ausschluss von Regierungsmitgliedern (§ 34 Abs. 1 Nr. 2 GVG) beruht auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung; die Regelung ist insoweit widersprüchlich, als die Vertreter der Legislative nicht von der Wahl ausgeschlossen, sondern lediglich ablehnungsberechtigt sind. Unvollständig sind die Regelungen dort, wo sie z. B. Richter und Rechtsanwälte ausschließen, andere Bedienstete der Rechtspflege jedoch zum Amt zulassen (z. B. Rechtspfleger).

Die Altersgrenze von 70 Jahren ist als Ausschlussgrund nicht mehr zeitgemäß und wird als diskriminierend angesehen. Ungeeignete Personen können im Einzelfall über andere Ausschlussgründe (z. B. der mangelnden gesundheitlichen Eignung) ausgeschlossen werden. Die Altersgrenze nach § 33 Nr. 2 GVG ist ersatzlos zu streichen. Die Entscheidung über die Fähigkeit zur Übernahme eines öffentlichen Amtes auf Zeit muss wie in der Legislative (Abgeordnete), der Exekutive (Regierungsmitglieder) oder der kommunalen Selbstverwaltung (Gemeindevertreter, ehrenamtliche Bürgermeister) den Wahlgremien im Einzelfall überlassen bleiben.

Andere Ausschlussgründe wie z. B. der des „Vermögensverfalls“ sind zu präzisieren; insbesondere die Auswirkungen einer Privatinsolvenz auf die Eignung zum Schöffenamtsamt sollte durch den Gesetzgeber geklärt werden.

Die Regelung des § 34 Nr. 7 GVG, dass nach zwei aufeinanderfolgenden Amtsperioden ein Bewerber von einer dritten Amtszeit ausgeschlossen ist, ist zu streichen; sie erhöht den Verwaltungsaufwand der Kommunen unnötig, da bei jeder Wahl mindestens die Hälfte der Bewerber für das Schöffenamtsamt neu geworben werden muss. Eine vergleichbare Regelung gibt es in den anderen Gerichtsbarkeiten nicht. Der Verwaltungsaufwand reduziert sich erheblich, wenn die Kommunen auf Amtsinhaber über eine längere Zeit zurückgreifen könnten. Zusätzlicher Vorteil ist, dass sich vorwiegend diejenigen Bewerber zur Verfügung stellen, die das Ehrenamt auch mit Berufstätigkeit und Privatleben vereinbaren können.

Vorschläge

Die Unterscheidung zwischen „Unfähigkeit“ und „Ungeeignetheit“ („nicht berufen werden sollen“) in §§ 32 bis 34 GVG entfällt und ist in einem einheitlichen Tatbestand „Ausschluss vom Schöffenamtsamt“ zusammenzuführen; die einzelnen Gründe sind zu überarbeiten.

§§ 32 bis 34 GVG werden durch folgenden neuen § 32 Abs. 1 GVG ersetzt:

(1) Vom Schöffenamte ausgeschlossen sind Personen,

1. die infolge Richterspruchs die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzen oder wegen einer vorsätzlichen Straftat verurteilt sind, bis zur Tilgungsreife der zugrunde liegenden Taten nach dem BZRG;
2. gegen die ein Ermittlungsverfahren wegen einer Tat schwebt, die den Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter zur Folge haben kann;
3. die bei Beginn der Amtsperiode das fünfundzwanzigste Lebensjahr noch nicht vollendet haben würden;
4. die zur Zeit der Aufstellung der Vorschlagsliste (bei Umstellung auf die Einstufigkeit: „zum Zeitpunkt der Wahl“) nicht in der Gemeinde wohnen;
5. die aus gesundheitlichen Gründen für das Amt nicht geeignet sind;
6. die mangels ausreichender Beherrschung der deutschen Sprache für das Amt nicht geeignet sind;
7. die sich als Verantwortliche eines Unternehmens in einem laufenden Regel- oder als Verbraucher in einem Privatinsolvenzverfahren bis zur Restschuldbefreiung befinden oder in sonstiger Weise in der Verfügung über ihr Vermögen beschränkt sind;
8. die Mitglied einer Regierung oder eines Parlaments sind oder sich in einem Beamtenverhältnis befinden, nach dem sie jederzeit in den einstweiligen Warte- oder Ruhestand versetzt werden können (politische Beamte);
9. die in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu einer Justiz-, Polizei- oder sonstigen mit strafrechtlichen Ermittlungsbefugnissen ausgestatteten Behörde stehen, sowie Rechtsanwälte und Notare;
10. Religionsdiener und Mitglieder solcher religiösen Vereinigungen, die satzungsgemäß zum gemeinsamen Leben verpflichtet sind.

Anmerkung: Folgende Ausschlussgründe nach dem gegenwärtigen § 34 Abs. 1 GVG sind in dem oben genannten Vorschlag nicht mehr enthalten: Bundespräsident (Nr. 1), Pause nach zwei Amtsperioden (Nr. 7).

c. Die gegenwärtige Bedeutung der Unterscheidung zwischen den Unfähigkeitsgründen (§§ 31, 32 GVG) und den Soll-Vorschriften der Ungeeignetheit (§§ 33, 34 GVG) liegt darin, dass Verstöße im Verfahren bei der Wahl nach §§ 33, 34 GVG revisionsrechtlich nur damit begründet werden können, dass der Fehler willkürlich begangen wurde. In den neuen § 32 GVG soll ein Absatz 2 mit dem Inhalt der jetzt schon bestehenden gefestigten Rechtsprechung des BGH aufgenommen werden.

§ 32 GVG enthält folgenden neuen Absatz 2:

(2) Verstöße gegen die Ausschlussgründe nach Abs. 1 können mit der Revision nur dann gerügt werden, wenn sie willkürlich begangen wurden.

d. Häufig beschränken sich die Gemeinden bei der Mobilisierung von Bewerbern für das Schöffenamte darauf, die Wahlen nur den Fraktionen der jeweiligen Vertretung bzw. des Jugendhilfeausschusses bekannt zu geben oder auf die Bewerber nach dem Zufallsverfahren aus dem Einwohnermelderegister heranzuziehen. Unabhängig davon, ob die Schöffenvahl in ein einstufiges Verfahren geändert wird, ist klarzustellen, dass die Einleitung des Wahlverfahrens **öffentlich bekannt** zu machen ist und Verfahren, in denen auf eine **zufällige Auswahl** zurückgegriffen wird, unzulässig sind. Entsprechende Hinweise in den Verwaltungsvorschriften der Länder wurden häufig nicht beachtet, sodass eine gesetzliche Regelung geboten erscheint.

In § 36 GVG wird folgender neuer Absatz 1a eingefügt:

(1a) Die Schöffenvahlen sind rechtzeitig ortsüblich in einer jedermann zugänglichen Weise öffentlich bekannt zu machen.

(1b) Der Rückgriff auf Zufallsverfahren zur Gewinnung von Bewerbern ist unzulässig.

(1c) Bewerbungen sind bis zum Beschluss der Vertretung oder des Jugendhilfeausschusses über die Vorschlagsliste zulässig. Bewerbungsfristen der Verwaltung sind keine Ausschlussfristen.

e. Eine zusätzliche Erschwernis für die Arbeit der Kommunen bildet die Tatsache, dass entgegen § 43 GVG in einer Reihe von Fällen die Gerichtspräsidenten von einer aktuellen Berechnung der benötigten Zahl von Schöffinnen und Schöffen absehen und stattdessen auf die Zahlen der vorherigen Wahl zurückgreifen. Bei einer sinkenden Zahl von Strafverfahren mit Schöffenbeteiligung werden deshalb mehr Schöffinnen und Schöffen gewählt, als nach der Vorgabe des § 43 Abs. 2 GVG erforderlich wären. Dies schlägt sich nicht nur in einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Kommunen nieder, sondern auch in einem geringen Einsatz in den Hauptverhandlungen. Zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen sind nicht erfolgversprechend, sondern nur die sorgfältige Wahrnehmung der Aufgabe.

2. Die Schöffenvahl

Die Schöffenvahl findet nach geltendem Recht in einem zweistufigen Verfahren statt. Auf der ersten Stufe haben die Gemeinden und Jugendämter Vorschlagslisten zu erstellen, die mindestens doppelt so viele Bewerber enthalten, wie tatsächlich an Schöffinnen und Schöffen benötigt werden. Auf der zweiten Stufe wählt der Schöffenvwahlausschuss, dem ein Amtsrichter, ein Verwaltungsbeamter und sieben kommunale Vertrauenspersonen angehören, aus allen Vorschlagslisten des Amtsgerichtsbezirks die tatsächlich benötigte Zahl.

Wie die Gemeinden die Bewerber mobilisieren und welche positiven Anforderungen an die künftigen Inhaber des Schöffenamtes gestellt werden, ist gesetzlich nicht geregelt. Diese Lücken werden in den meisten Ländern durch Verwaltungsvorschriften mehr oder minder großer Regelungstiefe geschlossen.

Die Zweistufigkeit der Wahl verursacht eine Reihe von **Fehlern**, vor allem aber unnötigen Verwaltungsaufwand:

- Eine nicht unerhebliche Zahl von Gemeinden verzichtet bei der Aufstellung der Vorschlagslisten darauf, eine qualitative Auswahl unter den Bewerbern zu treffen, weil nach ihrem Verständnis die eigentliche Wahl erst durch den Schöffenwahlausschuss vorgenommen wird. Dessen Mitglieder haben das Problem, dass sie aus den verschiedenen Gemeinden des Amtsgerichtsbezirks stammenden Bewerber noch weniger kennen als die kommunalen Vertretungen und Jugendhilfeausschüsse. Der Wahlausschuss verlässt sich wiederum darauf, dass die Bewerber von der jeweiligen Vertretung bzw. dem Jugendhilfeausschuss auf ihre Geeignetheit hin überprüft worden sind und beschränkt sich auf einen Auswahlmodus, der sich an einer adäquaten Repräsentanz der verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Frauen, Männer, Selbstständige, abhängig Beschäftigte, Alter) orientiert. Die Aufspaltung der Verantwortlichkeit in zwei Gremien führt dazu, dass jedes Gremium sich darauf verlässt, dass das andere seine Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt habe oder erfüllen werde. Fehler wie 1985 beim sog. Frankfurter Schöffen-Roulette¹⁰, der zur kompletten Neuwahl führte, weil der Ausschuss gelost und nicht gewählt hatte, sind auch bei der Schöffenwahl 2013 noch vorgekommen.
- Die Bedeutung der Vorschlagsliste ist vielen Gemeinden nicht hinreichend klar. Sie wird oft als bloß technische Voraussetzung für die eigentliche Wahl im Schöffenwahlausschuss angesehen, auf der nur genügend Namen stehen müssen. Diese technische Arbeit wird weitgehend der Verwaltung überlassen, die von ihr vorgelegte Liste von der Gemeindevertretung „durchgewinkt“. Es sind Fälle bekannt, in denen die Verwaltung
 - aus allen Bewerbern die für die Vorschlagsliste benötigte Zahl ausloste, diese in die Verwaltungsvorlage aufgenommen und dem Rat der Stadt zur Beschlussfassung vorgelegt wurde;
 - alle oder zumindest einen Teil der „Bewerber“ zufällig nach soziologischen Kriterien wie Alter, Geschlecht, Wohnung dem Einwohnermelderegister entnahm;
 - lediglich Vorschläge von den die Fraktionen tragenden Parteien abgefordert hat;
 - die Bewerbungsliste vorzeitig geschlossen und keine weiteren Bewerbungen mehr angenommen hat, als die erforderliche Zahl von Bewerbungen erreicht worden war;
 - Selbstbewerbungen von vornherein abgelehnt hat;
 - Bewerber von der Liste der Jugendschöffeninnen bzw. -schöffen in die Liste der allgemeinen Schöffeninnen bzw. Schöffen (und umgekehrt) umdirigiert hat, wenn die Liste, für die die Bewerbung abgegeben wurde, bereits die erforderliche Zahl von Bewerbern erreicht hatte; dabei wurde insbesondere die Vorgabe des § 35 Abs. 2 Satz 2 JGG (erzieherische Befähigung) vernachlässigt. Dies passierte insbesondere dann, wenn für die Aufstellung der Jugendschöffen-Liste nicht das Jugendamt, sondern ein Amt der allgemeinen Verwaltung zuständig war.

Eine echte Prüfung der Eignung von Kandidaten hat dann weder bei der vorbereitenden Tätigkeit der kommunalen Verwaltung noch in dem zur Entscheidung berufenen Organ stattgefunden. Der BGH hat in einer grundlegenden Entscheidung¹¹ darauf hingewiesen, dass Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung es gebieten, dass die Gemeindevertretung durch eine individuelle Vorauswahl die Gewähr für die Heranziehung erfahrener und urteilsfähiger Personen übernimmt.

- Es ist kein Fall bekannt, in dem eine Gemeinde oder ein Jugendhilfeausschuss Probleme hatte, Bewerber in der benötigten Zahl zu finden; ab einer bestimmten Größe von Gemeinden bestanden aber erhebliche Schwierigkeiten, die doppelte Zahl von Bewerbern zu mobilisieren. Dies führte häufig zum Rückgriff auf das Einwohnermelderegister, sodass hinsichtlich dieser Bewerber auf eine Beurteilung der Eignung völlig verzichtet wurde.
- Soweit die Gemeinden gegenüber dem Schöffenwahlausschuss nicht kenntlich machten, welche Personen sich freiwillig zur Verfügung gestellt haben und welche nach dem Zufallsprinzip rekrutiert wurden, kam es zu der wenig befriedigenden Situation, dass Personen, die sich zur Verfügung gestellt hatten, nicht gewählt wurden, dagegen aber solche Personen, die gar kein Interesse an dem Amt hatten. Wenn der Schöffenwahlausschuss (bei entsprechender Kennzeichnung) nur freiwillige Bewerber berücksichtigte, war der Verwaltungsaufwand, weitere Personen aus dem Register heranzuziehen, überflüssig.
- In den Städten, in denen der Bezirk des Amtsgerichts mit den Stadtgrenzen identisch ist, wird der überflüssige Verwaltungsaufwand besonders deutlich. An der Wahl aus der Vorschlagsliste sind regelmäßig überwiegend Personen (7 kommunale Vertrauenspersonen von insgesamt 9 Mitgliedern des Wahlausschusses) beteiligt, die bereits an der Aufstellung der Vorschlagsliste mitgewirkt haben. In Berlin besteht bei dem einzigen Amtsgericht in Strafsachen für jeden der 12 Bezirke ein eigener Schöffenwahlausschuss, sodass 12 Mal weitgehend die gleichen Personen die Wahl vornahmen, die bereits die Vorschlagsliste mit beschlossen hatten. Da die Listen der einzelnen Bezirke zwischen 700 und 1.200 Bewerber umfassten, kann man ermesen, welcher Verwaltungsaufwand hier vergeblich getätigt wurde.
- Zwischen der Wahl der allgemeinen und der Jugendschöffeninnen und -schöffen lässt sich ein deutlicher qualitativer Unterschied feststellen. Dies liegt zum einen daran, dass dem Jugendhilfeausschuss mit der „erzieherischen Befähigung“ ein Auswahlkriterium zur Verfügung gestellt wird; zum anderen macht sich die

¹⁰ BGH, Urteil vom 19.06.1985, Az.: 2 StR 197/85, 2 StR 98/85, BGHSt 33, S. 261.

¹¹ Urteil vom 30.07.1991, Az.: 5 StR 250/91, BGHSt 38, S. 47; RohR 1992, S. 29-31.

Beteiligung der Verbände der Jugendhilfe, die Mitglied im Jugendhilfeausschuss sind, positiv bei der Sorgfalt der Auswahl von Bewerbern bemerkbar.

- Für viele Bewerber bestand das Problem, dass sie sich nicht explizit für das Amts- bzw. Landgericht bewerben konnten. Insbesondere Inhaber und Mitarbeiter von kleinen Betrieben mussten bei einer Bewerbung damit rechnen, bei einer Wahl zum Landgericht im Laufe der Amtszeit bei einer Großen Strafkammer in einem Umfangersverfahren eingesetzt zu werden.
- Hinzu kommt, dass von vornherein feststeht, dass nur maximal die Hälfte der Bewerber gewählt werden kann. Dies trägt nicht zur Motivation insbesondere parteilich ungebundener Personen bei.

Vorschläge

- a. Die Schöffenwahl ist von der bisherigen Zweistufigkeit auf einen **einstufigen Wahlvorgang** zu verändern. Das heißt, dass die erforderliche Zahl von Schöffinnen und Schöffen unmittelbar in der jeweiligen Gemeinde bzw. durch den zuständigen Jugendhilfeausschuss gewählt wird. Dies würde die Zahl der notwendigen Bewerber von jetzt bundesweit über 120.000 halbieren. Entfielen die Pausen gemäß § 34 Nr. 7 GVG, müsste nicht bei jeder Wahl mindestens die Hälfte der erforderlichen Schöffinnen und Schöffen neu gewählt werden. Durch die Kombination dieser beiden Vorschläge und einer genaueren Ermittlung des Bedarfs sinkt die Zahl der erforderlichen Schöffinnen und Schöffen auf etwa 35.000 und damit der Verwaltungsaufwand erheblich.
- b. An die Stelle des Schöffenwahlausschusses beim Amtsgericht tritt in jeder Gemeinde bei der Wahl der Schöffinnen und Schöffen für die allgemeinen Strafverfahren ein kommunaler Schöffenwahlausschuss. Dieser setzt sich je zur Hälfte aus Mitgliedern der Gemeindevertretung und Vertretern der vorschlagsberechtigten Verbände zusammen. Welche Verbände dies sind und wie viele Mitglieder dem Ausschuss angehören, wird in Abhängigkeit von der Größe der Vertretung durch die Hauptsatzung der Gemeinde bestimmt. Den Vorsitz führt eine Person mit der Befähigung zum Richteramt. Der von der Landesregierung zu bestimmende Verwaltungsbeamte nach § 40 Abs. 2 GVG wird entbehrlich.
- c. Die Jugendschöffinnen und -schöffen werden durch den Jugendhilfeausschuss als Schöffenwahlausschuss gewählt. Damit ändert sich lediglich, dass der Jugendhilfeausschuss anstelle des Beschlusses über die Vorschlagsliste die benötigte Zahl der Jugendschöffinnen und -schöffen unmittelbar wählt. Dem Jugendhilfeausschuss gehören die Verbände der Jugendhilfe bereits an, sodass sich im Hinblick auf die Zusammensetzung des Ausschusses bei der Wahl kein weiterer gesetzgeberischer Bedarf ergibt.
- d. Bei einer einstufigen Wahl können der Schöffenwahlausschuss bzw. der Jugendhilfeausschuss Bewerbungen für das Amts- bzw. das Landgericht gezielt berücksichtigen.
- e. Schöffinnen und Schöffen für die Wirtschaftsstrafkammern sind in gesonderten Verfahren zu wählen. Die Wahl soll den im Wirtschaftsleben tätigen Kammern (IHK, Steuerberaterkammer, Handwerkskammer usw.) übertragen werden.
- f. Die Wahl der Schöffinnen und Schöffen ist transparenter zu gestalten. Dazu gehört neben der rechtzeitigen und allgemeinen Bekanntmachung der anstehenden Wahlen und ihres Ablaufes, dass der Wahlgang öffentlich stattfindet. Bei der Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsschutz der Bewerber und dem Transparenzgebot gebührt dem demokratischen Prinzip, dass die Wahl der Inhaber staatlicher Entscheidungsmacht eine öffentliche Angelegenheit ist, der Vorrang. Soweit Umstände bei der Wahl eine Rolle spielen, die einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht darstellen können (z. B. die Eintragung einer Vorstrafe), sind die Bewerber rechtzeitig darauf hinzuweisen, damit sie entscheiden können, ob die Bewerbung aufrechterhalten oder dem belastenden Umstand entgegengetreten werden soll.
- g. Unabhängig von der Änderung des Wahlsystems besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf bei der Klärung der Frage, ob die Mitglieder des Wahlausschusses selbst die Voraussetzungen für die Wahl erfüllen müssen. Die Formulierung in § 40 Abs. 3 GVG „aus den Einwohnern des Amtsgerichtsbezirks“ legt nahe, dass auch Personen Mitglied des Schöffenwahlausschusses werden können, die selbst nicht diese Voraussetzungen besitzen (nichtdeutsche EU-Angehörige, unter 25-Jährige usw.). Als kommunale Mandatsträger kann dieser Personenkreis bei der Aufstellung der Vorschlagsliste ohnehin beteiligt sein. Bei einer Reform der Schöffenwahl wäre diese Klarstellung entbehrlich, da die Hälfte des künftigen Schöffenwahlausschusses aus Mitgliedern der Vertretung bestehen soll und ein Ausschluss einzelner Vertreter von der Schöffenwahl unzulässig wäre.

Soweit der Gesetzgeber nicht bereit ist, die Schöffenwahl zu reformieren, besteht erheblicher Bedarf an der Veränderung des Vollzuges der Wahl. Ansatzpunkte hierfür sind die Überarbeitung und Vereinheitlichung der Verwaltungsvorschriften der Länder. Da die Schöffenwahlen bundeseinheitlich zu denselben Terminen stattfinden, besteht Koordinierungsbedarf zwischen den Ländern.

*Beschlossen durch die Mitgliederversammlung
des Bundesverbandes ehrenamtlicher Richterinnen und Richter
am 20.11.2015 in Erfurt*