

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Rainer Funke, Jörg van Essen, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Rainer Brüderle, Dr. Guido Westerwelle, Hans-Michael Goldmann, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Irmgard Schwaetzer, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Juristenausbildung (JurAusbReformG)

A. Problem

Die gegenwärtige deutsche Juristenausbildung besteht in ihrer Grundkonzeption seit 200 Jahren. Sie ist entsprechend den damaligen Erfordernissen und Vorstellungen streng auf eine Tätigkeit vor Gericht zugeschnitten. Auch für die Anwaltschaft galt die „Befähigung zum Richteramt“ als maßgebliches Ausbildungsziel, und der höhere Verwaltungsdienst ist dem später vollauf gefolgt. Dieser Ansatz erweist sich heute jedoch in mehrfacher Hinsicht als überholt, weshalb die noch immer darauf beruhende deutsche Juristenausbildung als dringend reformbedürftig gilt. Hierin sind sich alle Kenner einig, und Landesregierungen wie Berufsverbände stimmen uni sono zu.

Hinzu kommt, dass die Landesjustizhaushalte mit der Bewältigung der unvermindert hohen, ja steigenden Finanzierungsbedarfe des Rechts-Referendariats überfordert werden. Denn auf die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst besteht für die Absolventen des ersten Examens ein Rechtsanspruch, weil die praktische Ausbildungsphase für einen „Volljuristen“ eben obligatorisch ist und beim Staat monopolisiert wird. Außerdem verlangt die Wahrung der Konkurrenzfähigkeit mit dem europäischen Ausland energisch nach einer Reform. Die deutschen Nachwuchsjuristen sind im Vergleich mit Kollegen anderer EU-Staaten in der Regel zu alt, zu wenig handwerksicher und/oder zu instabil bei wirklichen Spezialkenntnissen.

Da entsprechende Reforminitiativen bisher stets scheiterten bzw. im Sande verliefen, ist an der Schwelle zum neuen Jahrhundert und beim Aufbau eines gemeinsamen europäischen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Amsterdamer Vertrag zur EU) nun dringlich ein neuer, beherzter und konzentrierter Anlauf erforderlich. Vor allem auch muss der Bund die Zügel in die Hand nehmen, damit nicht nur die Länderfiskalinteressen das Feld bestimmen.

B. Lösung

Eine moderne Juristenausbildung muss dabei drei Zielen gerecht werden. Sie muss praxistauglich sein, darf also nicht nur den Richterberuf im Visier halten, sondern hat sich an den heute tatsächlich relevanten, aber auch eben allen nur denkbaren Betätigungsfeldern für Juristen in Industrie, Handel und traditionellen Dienstleistungen auszurichten. Sie muss die Konkurrenzfähigkeit der Absolventen gewährleisten, d. h. trotz gesamtrechnerischer Verkürzung vor allem inhaltlich den hohen und gewandelten Qualitätsanforderungen des rechtswissenschaftlich geschulten Juristenbedarfs gerecht werden. Und sie muss so viel Flexibilität aufweisen, dass auch in Zukunft eine breite Einsetzbarkeit und Einarbeitungsfähigkeit der Juristen sichergestellt bleibt. Deshalb ist ein einheitliches Berufsbild für sämtliche möglichen juristischen Betätigungsfelder weder zeitgemäß noch darstellbar. In Anbetracht immer kürzerer Innovationszeiträume und einer immer komplexer werdenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist der tatsächlich vollausgebildete „Einheitsjurist“ zur Fiktion geworden. Gefragt ist statt dessen der „spezialisierte Generalist“, also der Jurist, der über ein gutes juristisches Kenntnisfundament, hohen Systemdurchblick und solides Handwerkszeug hinaus über ein möglichst umfassendes Wissen auf seinem Spezialgebiet verfügt.

Eine moderne Juristenausbildung ist deshalb nur als Bausteinmodell denkbar. Sie muss für alle Juristen einheitlich aus einer generell berufsqualifizierenden, gediegenen wissenschaftlichen Grundausbildung bestehen, auf welche je nach Bedarf für spezifische Juristenberufe eine Zusatzausbildung aufbauen kann. Die grundlegende, einheitliche Standardausbildung sichert die Flexibilität, also die Möglichkeit zum Berufswechsel ebenso wie die für die Konkurrenzfähigkeit erforderliche Verkürzung der obligatorischen Ausbildungszeit. Die partiell anschließende Zusatzausbildung bringt die Qualifikation für darüber hinausgehende besondere Berufsanforderungen. Außerdem ist die Juristenausbildung im Studium zu dezentralisieren, damit Universitäten und Hochschulen um die besten Lehrangebote und Ergebnisse wetteifern können bzw. müssen. Und sie muss bei der Praxisvorbereitung den tatsächlich größten juristischen Berufssektor, die Anwaltschaft, viel stärker und eigenverantwortlich in die Ausbildung einbeziehen.

C. Alternativen

Die Konferenz der Landes-Justizministerinnen und -minister hat seit ihrer Tagung vom 17./18. Juni 1998 in Rostock-Warnemünde ihre Reformvorstellungen auf eine Wiederbelebung des früheren Einphasen-Modells zugeschnitten und hierfür zuletzt am 10. November 1999 in Bonn die Weichen gestellt. Gegen diese Konzeption spricht aber vor allem, dass bei Inhalt und Ertrag der Ausbildung Qualitätsabstriche gemacht werden müssten. Das Aufteilen der Studienphase ebenso wie der Praxiseinübung und das Abwechseln der Teilblöcke erschwert eine (jeweils) sachsubstantielle, tiefgehende und gründliche Unterweisung erheblich. Juristerei ist, wenn sie gediegen sein soll, für eine bloße Wissensansammlung oder ein „learning by doing“ nicht geeignet. Sie verlangt vielmehr eine immer wieder neue, methodisch kontrollierte Konkretion abstrakter Rechtssätze auf die realen Sachverhalte, und das ist eine nicht pragmatisch, sondern wissenschaftlich angelegte, anspruchsvolle und befassungsintensive Aufgabe. Der Unterschied zum Fachhochschul-Juristen, der für die betriebliche und administrative Praxis seine volle Berechtigung hat, muss klar gewahrt bleiben.

D. Kosten

Die Reform entlastet mit Sicherheit die stark strapazierten Landes-Justizhaushalte. Künftig muss nicht mehr jeder die Berufsqualifikation anstrebende Kandidat in den Vorbereitungsdienst; nur noch der ausgewählte Nachwuchs für drei spezifische Berufsfelder gelangt in diesen Finanzierungsbedarf. Der notwendige Zuwachs in den Landes-Wissenschaftshaushalten für eine Verbesserung der rechtswissenschaftlichen Sockelausbildung an den Fakultäten und Fachbereichen wird demgegenüber kaum ins Gewicht fallen.

Entwurf eines Gesetzes zur Juristenausbildungsreform (JurAusbReformG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Deutschen Richtergesetzes

Das Deutsche Richtergesetz in der im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 301-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 1998 vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 2026), wird wie folgt geändert:

1. § 5 enthält folgende Fassung:

„§ 5 Befähigung zum Richteramt

(1) ¹Die Befähigung zum Richteramt erwirbt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit einer entsprechenden Prüfung (Studienabschlussprüfung) und einen anschließenden speziellen Justizvorbereitungsdienst mit einer Staatsprüfung abschließt. ²Studium und Vorbereitungsdienst sind inhaltlich aufeinander abzustimmen.

(2) Die Befähigung zum Richteramt hat auch, wer nach dem rechtswissenschaftlichen Studium und der entsprechenden Prüfung einen dem Justizvorbereitungsdienst gleichwertigen, staatlich verantworteten Vorbereitungsdienst für die Qualifikation zum Anwaltsberuf (Anwaltsvorbereitungsdienst) oder für die Laufbahnvoraussetzung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst (Verwaltungsvorbereitungsdienst) mit einer Staatsprüfung abschließt.“

2. § 5a Abs. 1 wird wie folgt geändert:

¹„Die Studienzeit beträgt mindestens dreieinhalb Jahre; diese Zeit kann unterschritten werden, sofern die für die Zulassung zur Studienabschlussprüfung erforderlichen Leistungen nachgewiesen sind. ²Mindestens zweieinhalb Jahre müssen auf ein Studium an einer Universität im Geltungsbereich dieses Gesetzes entfallen.“

3. § 5b Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 lautet:

„Der Justizvorbereitungsdienst dauert zwei Jahre.“

b) in Absatz 2 Satz 1 wird folgende neue Nummer eingefügt:

„3. zu Beginn der Ausbildung jene Pflichtstationen liegen, die auch im Anwaltsvorbereitungsdienst nach § 4a der Bundesrechtsanwaltsordnung und im Verwaltungsvorbereitungsdienst nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Bundesbeamtengesetzes bzw. dem entsprechenden Landesrecht zu absolvieren sind, so dass in dieser Spanne die drei speziellen Vorbereitungsdienste nach einheitlichen Vorgaben ablaufen können.“

4. In § 5c Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „auf die Ausbildung“ durch die Worte „auf die Ausbildung in dem Justizvorbereitungsdienst“ ersetzt.

5. § 5d wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Die erfolgreich abgelegte Studienabschlussprüfung vermittelt die allgemeine Berufsqualifikation und erbringt einen eigenen, international anerkannten akademischen Grad. ²Der Stoff der Studienabschlussprüfung ist so zu bemessen, dass das Studium nach dem vierten Studienjahr abgeschlossen werden kann. ³Das Landesrecht oder die einzelne Universität kann bestimmen, dass schriftliche Prüfungsleistungen während des Studiums erbracht werden, jedoch nicht vor Ablauf von zweieinhalb Studienjahren. ⁴Die mündliche Prüfung bezieht sich auf das gesamte Studium. ⁵Im Rahmen des Landesrechts bestimmt die einzelne Universität Bedingungen, Qualifikationsanforderungen und Ablauf des bei ihr angebotenen Studiengangs.“

b) In Absatz 3 Satz 1 werden die Worte „in der zweiten Prüfung“ durch die Worte „in der den Justizvorbereitungsdienst abschließenden Staatsprüfung“ ersetzt.

c) In Absatz 4 Satz 1 werden die Worte „In der ersten und zweiten Prüfung“ durch die Worte „In der Studienabschlussprüfung sowie der den Justizvorbereitungsdienst abschließenden Staatsprüfung“ ersetzt.

d) In Absatz 5 werden in Satz 1 die Worte „Die erste Prüfung“ durch die Worte „Die Studienabschlussprüfung“ ersetzt; bei Satz 4 werden die Worte „Das Landesrecht kann“ durch die Worte „Im Rahmen des Landesrechts kann die einzelne Universität“ ersetzt.

e) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Das Nähere regelt das Landesrecht, bezüglich des Studiums und der Studienabschlussprüfung im Rahmen des Landesrechts die einzelne Universität.“

6. § 6 erhält folgende Fassung:

„(1) ¹Die Zulassung zum Justizvorbereitungsdienst darf einem Bewerber nicht deswegen versagt werden, weil er die Studienabschlussprüfung nach § 5 in einem anderen Land im Geltungsbereich dieses Gesetzes abgelegt hat. ²Über die Zulassung, die nach Qualifikationsgesichtspunkten erfolgt, entscheidet eine Eingangsprüfung. Das Nähere regelt das Landesrecht.

(2) ¹Die in einem Land im Geltungsbereich dieses Gesetzes auf den Juristenvorbereitungsdienst verwendete Zeit ist in jedem deutschen Land anzurechnen. ²Wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes die Befähigung zum Richteramt nach § 5 erworben hat, ist im Bund und in jedem deutschen Land zum Richteramt befähigt.“

Artikel 2

Änderung der Bundesrechtsanwaltsordnung

Die Bundesrechtsanwaltsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 303-8, veröffentlichten Fassung, zuletzt geändert durch das Einführungsgesetz zur Insolvenzordnung vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3836), wird wie folgt geändert:

1. § 4 erhält folgende Fassung:

„§ 4

Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts

Zur Rechtsanwaltschaft kann nur zugelassen werden, wer die spezielle Qualifikation zum Anwaltsberuf nach § 4a, die Befähigung zum Richteramt nach § 5 des Deutschen Richtergesetzes bzw. die Voraussetzung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst nach § 15 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes in Verbindung mit der Bundes-Laufbahnverordnung erlangt oder die Eignungsprüfung nach dem Gesetz über die Eignungsprüfung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft vom 6. Juli 1990 (BGBl. I S. 1349) bestanden hat.“

2. Eingefügt wird folgender § 4a:

„§ 4a

Qualifikation zum Anwaltsberuf

(1) ¹Die Qualifikation zum Anwaltsberuf erwirbt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der entsprechenden Prüfung und einen anschließenden speziellen Anwaltsvorbereitungsdienst mit einer Staatsprüfung abschließt. ²Studium und Vorbereitungsdienst sind inhaltlich aufeinander abzustimmen.

(2) Für das Studium gelten § 5a des Deutschen Richtergesetzes, für die Studienabschlussprüfung § 5d Abs. 1 und 2 sowie 4 und 5 Deutsches Richtergesetz entsprechend.

(3) ¹Der Anwaltsvorbereitungsdienst dauert zwei Jahre. ²Die Ausbildung findet zunächst statt bei folgenden Pflichtstationen:

1. einem Rechtsanwalt in der Praxis der Beratung und der Gestaltung von Rechtsverhältnissen,
2. einem Rechtsanwalt in der forensischen Praxis,
3. einem Gericht in Zivil- oder Strafsachen oder einem Gericht der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit,
4. einer Verwaltungsbehörde, einer Versicherung oder einem Dienstleistungsunternehmen,

sodann, nach Wahl des Referendars,

5. bei einer Wahlstation; diese kann bei folgenden Ausbildungsstellen stattfinden, die durch Landesrecht zu Schwerpunkten zusammenzufassen sind:

- a) einer der Pflichtstationen,
- b) einer Anwaltsakademie,
- c) einem Notar,
- d) einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes,

- e) einer Gewerkschaft, einem Arbeitgeberverband oder einer Körperschaft wirtschaftlicher, sozialer oder beruflicher Selbstverwaltung,
- f) einem Wirtschaftsunternehmen,
- g) einer überstaatlichen, zwischenstaatlichen oder ausländischen Ausbildungsstelle oder einem ausländischen Rechtsanwalt,
- h) einer sonstigen Ausbildungsstelle, bei der eine sachgerechte Ausbildung gewährleistet ist.

³Das Landesrecht kann bestimmen, dass

1. die Ausbildung bei den Pflichtstationen in angemessenem Umfang bei überstaatlichen, zwischenstaatlichen oder ausländischen Ausbildungsstellen oder einem ausländischem Rechtsanwalt,
2. die Ausbildung nach Absatz 3 Satz 2 Nr. 3 auch bei einem Arbeits-, einem Finanz- oder einem Sozialgericht

stattfinden kann. ⁴Eine Ausbildung an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer kann auf die Ausbildung nach Abs. 3 Satz 2 Nr. 4, eine Ausbildung an einer Anwaltsakademie auf die Ausbildung nach Absatz 3 Satz 2 Nr. 1 oder 2 angerechnet werden. ⁵Im Übrigen gelten § 5 b Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 und 4 sowie § 6 des Deutschen Richtergesetzes entsprechend.

(4) ¹Das Nähere, insbesondere über die Gestaltung der Ausbildungsstationen, die angemessene Finanzierung der Absolventen und die Zusammensetzung der Prüfungsorgane regelt der Bundesminister der Justiz im Benehmen mit der Bundesrechtsanwaltskammer durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates. ²Die Rechtsverordnung kann nur in Kraft treten, wenn der Bundestag nicht innerhalb von vier Sitzungswochen nach Zuleitung Einspruch erhebt oder wenn er auf den Einspruch verzichtet; auf Antrag von wenigstens so vielen Mitgliedern des Bundestages, wie zur Bildung einer Fraktion erforderlich sind, muss der Bundestag sich mit der Rechtsverordnung befassen. ³Für die Staatsprüfung gilt § 5d Abs. 1 sowie 3 bis 5 des Deutschen Richtergesetzes entsprechend, wobei landesrechtliche Vorschriften im Benehmen mit der Rechtsanwaltskammer oder, wo mehrere Kammern bestehen, den Rechtsanwaltskammern des betreffenden Landes zu erlassen sind.“

Artikel 3

Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften

1. Im Bundesbeamtengesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2030-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 1998 vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 2026), erhält § 19 folgende Fassung:

„§ 19

[Laufbahnen des höheren Dienstes]

- (1) ¹Für die Laufbahnen des höheren Dienstes sind zu fordern:

1. ein nach § 15a Abs. 2 Satz 2 geeignetes, mindestens dreijähriges, im Falle des Studiums der Rechtswissenschaften mindestens dreieinhalbjähriges, mit einer Prüfung abgeschlossenes Studium an einer Universität oder Hochschule,
2. ein Vorbereitungsdienst von mindestens zwei Jahren und die Ablegung einer anschließenden Staatsprüfung, einer besonderen Laufbahnprüfung oder einer die Befähigung für die Laufbahn vermittelnden zweiten Prüfung.

²Abweichend von Satz 1 kann die Befähigung für die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes auch mit einem Vorbereitungsdienst nach § 5b des Deutschen Richtergesetzes oder nach § 4a der Bundesrechtsanwaltsordnung erworben werden. ³Auf die Ausbildung nach Satz 1 oder Satz 2 kann nach Maßgabe von § 5c des Deutschen Richtergesetzes eine erfolgreich abgeschlossene Ausbildung für den gehobenen Justizdienst oder für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst angerechnet werden.

(2) Der mit einer Staatsprüfung endende spezielle Verwaltungsvorbereitungsdienst nach einem rechtswissenschaftlichen Studium wird in einer dem § 5b Abs. 2 und 3 des Deutschen Richtergesetzes gleichwertigen Weise gegliedert; § 5 b Abs. 2 Nr. 3 und § 6 des Deutschen Richtergesetzes gelten entsprechend. ²Das Nähere regelt die Rechtsverordnung nach § 15 Abs. 1. ³Für die Staatsprüfung gilt § 5d Abs. 1 sowie 3 bis 5 des Deutschen Richtergesetzes entsprechend.

(3) Im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 werden für den allgemeinen Verwaltungsdienst neben dem Studium der Rechtswissenschaft an einer Universität oder Hochschule auch die Studien der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialwissenschaften als gleichwertig anerkannt.“

2. Die Bundeslaufbahnverordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2030-7-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 47 der Sechsten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 21. September 1997 (BGBl. I S. 2390), ist von der Bundesregierung in den §§ 31 und 32 entsprechend dem neugefassten § 19 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes zu ändern.
3. Das Beamtenrechtsrahmengesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2030-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Bundesbesoldungs- und -versor-

gungsanpassungsgesetzes vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 2026), wird wie folgt geändert:

- a) In § 13 Abs. 2 Nr. 4 werden nach den Worten „mindestens dreijähriges“ und einem Komma die Worte „im Falle der Rechtswissenschaften mindestens dreieinhalbjähriges“ eingefügt.
- b) In § 14a Abs. 1 Nr. 1 werden nach der Fundstelle zu „§ 5b des Deutschen Richtergesetzes“ die Worte eingefügt: „oder durch einen Ausbildungsgang nach § 4a der Bundesrechtsanwaltsordnung“.

Artikel 4

Übergangs- und Schlussvorschriften

(1) ¹Für die Personen, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach einem Studium die Zulassung zur Ersten juristischen Staatsprüfung bereits beantragt haben, gelten die bisherigen Regeln des Deutschen Richtergesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung, des Bundesbeamtenrechts und der ergänzenden Landesvorschriften weiter. ²Gleiches gilt für diejenigen Personen, welche beim Inkrafttretenzeitpunkt ihr Studium bereits mit der Ersten juristischen Staatsprüfung abgeschlossen haben sowie für jene, welche sich bereits im Vorbereitungsdienst nach den bisherigen Regeln befinden oder ihre entsprechende Aufnahme beantragt haben.

(2) ¹Die Länder haben ihre Juristenausbildungsordnungen innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes den neuen Regelungen anzupassen, Gleiches gilt für ergänzende Vorschriften der Universitäten bzw. Hochschulen. ²Ebenso haben die Länder ihre Vorschriften für die Erlangung der Befähigung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst innerhalb von zwei Jahren anzugleichen. ³Entsprechendes gilt für landesrechtliche Ergänzungsvorschriften für den speziellen Anwaltsvorbereitungsdienst. ⁴Bis zum Ablauf der Anpassungsfrist gilt Absatz 1 für Studierende, Examenkandidaten, geprüfte Rechtskandidaten und Referendare im Vorbereitungsdienst entsprechend.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 14. September 1999

Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die Reformbedürftigkeit der Juristenausbildung ist unübersehbar. Schon oft hat sich der Deutsche Juristentag damit beschäftigt und entsprechende Resolutionen gefasst, zuletzt im September 1998 in Bremen (s. Diskussion und Beschlüsse, in: Vhgn. des 62. DJT 1998, Bd. II/2, S. N 108 ff. und 239 ff.). Auch die Konferenz der Landes-Justizministerinnen und -minister hat in den vergangenen Jahren wiederholt das Thema aufgegriffen (s. etwa 69. Konferenz am 17. und 18. Juni 1998 in Rostock-Warnemünde, Beschluss zu TOP I. 7; Herbstkonferenz am 5. November 1998 in Bonn, Beschluss zu TOP I.4 oder 70. Konferenz vom 7. bis 9. Juni 1999 in Baden-Baden zu TOP I.6). Real spürbar ist der Problemdruck freilich erst durch die angespannte Finanzsituation der Landes-Justizhaushalte geworden, weil trotz erhöhtem Einsparungszwang die Investitions- und Finanzierungsbedarfe der übrigen Justiz immer drängender werden, zugleich aber der unumgängliche Stellenplan für die Referendare eine stete Expansion aufweist. Hier weiter mit Wartezeiten auf den Vorbereitungsdienst Abhilfe zu schaffen, ist gegenüber den jungen Leuten einfach nicht zu verantworten, weil das Moratorium zwangsläufig immer größer wird (derzeit beträgt es teilweise schon bis zu 24 Monaten) und zusätzlich ja die Ausbildung noch einmal verlängert.

Allerdings wird durch das weitere Zusammenwachsen der Staaten in der Europäischen Union schon seit langem auch der Vergleich und die Konkurrenz mit ausländischen Juristen immer evidenter, sei es, dass Juristen aus den Nachbarländern sich in Deutschland niederlassen, sei es, dass deutsche Juristen in europäischen Einrichtungen oder in anderen EU-Staaten beruflich tätig werden (s. etwa die Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur „Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde“ (ABl. EG Nr. L 77 S. 36). Nicht zuletzt aber verlangen massiv inhaltliche Gesichtspunkte eine Reform der bestehenden Ausbildungsverhältnisse. Dies wurde eindringlich etwa durch den Aufruf einer Gruppe namhafter Juristen aus Wissenschaft, Rechtsprechung, Rechtspraxis und Verwaltung vom Oktober 1997 belegt, dem sog. „Ladenburger Manifest“ (NJW 1997, S. 2935), aus welchem dann 1998 ein konkretes Studien-Reformmodell entstand (NJW 1998, S. 2797). Deutlich ist jedenfalls insgesamt, dass die Reformbemühungen in der Ausbildung sich nicht nur auf die zweite Phase beschränken dürfen, in welcher mit einem Vorbereitungsdienst (Referendariat) die Praxiserfordernisse vermittelt werden, sondern ebenso auch die erste Phase, das rechtswissenschaftliche Studium, mit einbeziehen müssen. Und dies schließlich deshalb außerdem, weil mittlerweile fast 30 Fachhochschulen in Deutschland diplomierte (Wirtschafts-)Juristen ausbilden, der Universitätsjurist also auch gegenüber dieser zunehmenden Konkurrenz seinen spezifischen Ausweis, nämlich die wissenschaftliche Schulung und systematische Fachdurchdringung, stärken muss.

Das Konzept hat deshalb von drei Grundtatbeständen auszugehen.

- Das Leitbild des „Einheitsjuristen“, wonach der Kandidat für jeden juristischen Zielberuf inhaltsgleich und einheitlich ausgebildet sein soll, lässt sich nicht mehr aufrechterhalten, zumindest aber nicht mit der Idee des „Volljuristen“ vereinbaren, wonach ein Aspirant am Ende seiner staatlich vorgeschriebenen Ausbildung für jeden juristischen Zielberuf abschließend und vollständig qualifiziert sein soll. Es ist ein Ammenmärchen zu glauben, dass ein Nachwuchsjurist nach seiner heutigen Ausbildung entweder ein hochqualifizierter Grundlagenbeherrscher oder ein allenthalben einsetzbarer Spezialist sei. Er erfüllt vielmehr beides im Durchschnitt nicht. Wegen der ausfransenden, aber als solche unzureichenden Spezialisierungsbemühungen sind vielmehr seine Fähigkeiten als Generalist und sicherer Methodiker ebenso zweifelhaft geworden, wie seine Sonderkenntnisse in der Realität nachhaltigen Anforderungen nicht standhalten.
- Eine Ausrichtung auf die „Befähigung zum Richteramt“ als definiertes Ziel der gesamten Juristenausbildung ist gänzlich unstimmtig geworden, wo tatsächlich nur noch weniger als 2 % eines Volljuristenjahrganges in den Richterberuf gelangen. Auch ein Parallelziel wie die „Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst“ hätte als generelle Vorgabe wenig Legitimität, denn lediglich rund 3 % der fertig ausgebildeten Juristen finden heute noch in der hoheitlichen Verwaltung Aufnahme. In der Realität gingen zuletzt vielmehr etwa 58 % in den Anwaltsberuf, 18 bis 19 % eines Juristenjahrganges landeten bei der Wirtschaft, in Verbänden und Versicherungen, weitere knapp 20 % ergriffen letztlich keinen Juristenberuf (inklusive Arbeitslose). Das Globalziel der Ausbildung muss also allgemeiner, das Detailziel aber differenzierter gefasst werden.
- Der europäische Angleichungsdruck verlangt eine Einstellung auf die supranationale, neue Konkurrenzsituation. Die ausländischen Juristen sind allemal jünger, auch das deutsche System muss dem also Rechnung tragen. Sie sind in der Regel besser mit Spezialwissen bestückt, so dass die deutschen Spezialisierungsbemühungen im Studium als unzureichend erkannt und in die Praxisvorbereitungsphase verlagert werden müssen. Schließlich sind die ausländischen Juristen wesentlich weniger unter etatistischer Ausrichtung angeleitet und vorbereitet worden; kein europäisches Land bildet etwa den gesamten Anwaltsnachwuchs noch rein staatlich aus.

Die volle und einheitliche Juristenausbildung muss danach zeitlich wie im Breitenbereich wesentlich zurückgenommen werden. Sie muss von der natürlich notwendigen Spezialisierungsphase getrennt und vor diese eingeordnet werden. Ihr Reservat ist also das Universitätsstudium, das dann aber auch mit der allgemeinen Berufsqualifizierung abzuschließen hat. Und dies bedeutet konzeptionell zugleich die Auf-

forderung, das Studium inhaltlich und qualitativ zu stärken, d.h. eher (wieder) auszubauen als weiterhin auszudünnen. Die leistungsmäßige Aufbesserung des Studiums indessen kann tatsächlich nur voll erreicht werden, wenn das Studienabschlussexamen in die (gewiss staatlich beaufsichtigte) Verantwortung der Universitäten zurückgegeben wird und dort also durch Wettbewerbsnotwendigkeit und Ranking-Ehrgeiz die schlummernden Optimierungsressourcen mobilisiert werden.

Im Übrigen braucht die auf spezifische Juristenberufe vorbereitende Ausbildung bzw. Spezialisierungsphase dann aber auch nicht mehr für alle Absolventen zu gelten, unabhängig davon, in welche anderen juristisch unterlegten Berufe sie streben. Wer insoweit noch weitere, vertiefte und speziellere juristische Ausbildung haben möchte oder dieselbe für sein Berufsziel braucht, muss sich dafür besonders anbieten bzw. qualifizieren. Und hier hat eine (weitere) staatliche Organisation dieser Zusatzqualifizierung – und zwar tunlichst bei voller Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit – nurmehr für jene juristischen Berufsfelder ihre Berechtigung, für welche der Rechtsstaat eine spezifische Verantwortlichkeit hat. Das sind Justiz, Anwaltschaft und öffentliche Verwaltung. Für diese drei Berufssparten also sollte jeweils ein besonderer Vorbereitungsdienst eingerichtet werden, in den nur noch nach Leistungskriterien aufgenommen wird und der mit einem Staatsexamen abschließt.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 Nr. 1

Im neuen Absatz 1 des § 5, der ansonsten der bisherigen Vorschrift entspricht, wird zum einen das Erfordernis einer (ersten) Staatsprüfung für den Studienabschluss zugunsten einer in ihrer näheren organisatorischen Zuordnung zunächst offenen Prüfung fallengelassen. Die Tendenz des JurAusbReformG geht zwar dahin, dass diese Prüfung ein Universitätsexamen sein sollte, um die Ranking- und Konkurrenzeffekte zwischen den Fakultäten und Fachbereichen für die Qualitätsoptimierung im Studium zu nutzen (s. auch nachfolgend zu Artikel 1 Nr. 5). Die definitive Zuordnung soll jedoch dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben, weil auch hier föderative Vielfalt eher belebend als störend wirken dürfte. Zum anderen werden die Regelungen dieses Gesetzes für den Vorbereitungsdienst auf den „speziellen Justizvorbereitungsdienst“ zugeschnitten und begrenzt, womit schon angelegt ist, dass es parallele Vorbereitungsdienste gibt. Hierauf verweist dann der neue Absatz 2 der Vorschrift noch ausdrücklich und benennt sie mit dem Anwaltsvorbereitungsdienst und dem Verwaltungsvorbereitungsdienst zugleich verbindlich. Wichtig ist dabei die normative Verpflichtung auf eine Gleichwertigkeit der drei Vorbereitungsdienstvarianten.

Zu Artikel 1 Nr. 2

In die bisherige Festlegung der Studienzeit wird ein „mindestens“ eingefügt, um dem jeweiligen Landesrecht bzw. der Universitätsregelung die Möglichkeit zu eröffnen, als

spezifischen Eigenausweis und zur Qualitätsbetonung die Studienzeit auch (wieder) ausweiten zu können. Für die Leistungskonkurrenz zwischen den deutschen Fakultäten und Fachbereichen erscheint dies unerlässlich. Entsprechend ist auch die an einer deutschen Universität zu absolvierende Studienzeit in eine Mindeststudienzeit umgewandelt worden.

Zu Artikel 1 Nr. 3

Die Änderung hier bringt neben einer reinen Folgekorrektur vor allem die Möglichkeit, die drei besonderen Vorbereitungsdienste am Anfang, d.h. soweit diesselben Pflichtstationen absolviert werden müssen, zusammen zu veranstalten. Das bietet nicht nur die Möglichkeit zur administrativen Vereinfachung, sondern dürfte auch die Gleichwertigkeit und gegenseitige Durchlässigkeit der drei juristischen Sonderausbildungen fördern.

Zu Artikel 1 Nr. 4

Die Textergänzung ist eine Folgeänderung der anderen Neufassungen.

Zu Artikel 1 Nr. 5

Die Neufassung (Buchstabe a) des Absatzes 2 von § 5d bringt neben Folgeänderungen vor allem die inhaltliche Aufwertung der Studienabschlussprüfung zu einem Ausweis voller Berufsqualifikation plus akademischer Graduierung. Sie verankert darüber hinaus den Einbezug der einzelnen Universität in die Detailgestaltung des Studiums. Der Landesgesetzgeber kann die Bedingungen zwar auch selbst festlegen, zur Ausschöpfung aller Optimierungsanreize sollten den Universitäten (bzw. ihren Fakultäten oder Fachbereichen) aber tunlichst Spielräume belassen werden, in denen sie ihre spezifischen Studienangebote anlegen und gestalten können. Diesen Ansatz unterstreicht auch der neu gefasste Absatz 6 noch einmal ausdrücklich.

Die übrigen Veränderungen in den Absätzen 3 bis 5 (Buchstabe b bis d) sind lediglich Folgeänderungen.

Zu Artikel 1 Nr. 6

Auch die Änderungen in diesem Vorschriftenabsatz sind meist bloße Konsequenzen der Vornovellierungen. Im Übrigen wird bestimmt, dass die rein qualitative Kandidatenauswahl für den Justizvorbereitungsdienst im Wege einer Eingangsprüfung stattfindet. Dadurch wird nicht nur die Chancengleichheit für solche Kandidaten gewahrt, die aus einer gediegeneren, schwereren Studienausbildung mit nominell schwächerem Examensergebnis hervorgingen, sondern auch die Verantwortungsrückwirkung bzw. „Fähigkeit“ für die entsprechenden Fakultäten und Fachbereiche gesichert, deren Absolventen bei der Eingangsprüfung durchschnittlich schlechter oder eben besser abschneiden.

Zu Artikel 2 Nr. 1

Mit der Neufassung dieser Grundnorm wird die Einrichtung einer „speziellen Qualifikation zum Anwaltsberuf“ vorgenommen. Der Ansatz trägt dem bereits oben hervorgehobe-

nen Umstand Rechnung, dass Anwaltstätigkeit heute weitgehend anders verläuft als in der Rechtsvertretung vor Gericht und tatsächlich die ganz überwiegende Zahl der Nachwuchsjuristen in eben diesen Beruf drängt. Zugleich wird aber auch – ebenso wie im neuen § 5 Abs. 2 des Deutschen Richtergesetzes bzw. § 19 Abs. 1 Satz 2 des Bundesbeamtengesetzes – (erneut) die Gleichwertigkeit der drei besonderen Vorbereitungsdienste verankert, welche ihrerseits die Durchlässigkeit von Richter-, Anwalts- und höherem Verwaltungsberuf und deren erwünschte Praktizierung sicherstellen soll.

Zu Artikel 2 Nr. 2

Der neue § 4a BRAO bringt die zwingenden gesetzlichen Abmessungen für den künftig einzurichtenden „speziellen Anwaltsvorbereitungsdienst“. Neben Verweisungen auf entsprechende Vorschriften für den Justizvorbereitungsdienst werden vor allem die Pflicht- und Wahlstationen festgelegt, wobei die Ausbildung in einer Anwaltsakademie natürlich von der Einrichtung einer solchen Stätte abhängt.

Das Nähere wird im Übrigen einer zustimmungspflichtigen Rechtsverordnung des Bundesministers der Justiz überantwortet. Da es hier für die neuartige Ausbildungsstruktur um durchaus wichtige und sensible Regelungen geht, soll dem Deutschen Bundestag eine parlamentarische Schlusskontrolle verbleiben. Zudem ist für diese Rechtsverordnung sowie eventuell abweichende Prüfungsvorschriften der Länder das Benehmen mit den Rechtsanwaltskammern zwingend, auf Bundesebene mit der Bundesrechtsanwaltskammer, auf Landesebene mit der jeweiligen Landesrechtsanwaltskammer.

Unter den gesetzlich niedergelegten, inhaltlichen Vorgaben war vor allem auch die Anführung der „Finanzierung der Absolventen“ wichtig, weil nur mit einer angemessenen Vergütung der Leistungen im Anwaltsvorbereitungsdienst die Gleichwertigkeit mit den parallelen Vorbereitungsdiensten gewährleistet werden kann.

Zu Artikel 3

In diesem Abschnitt werden die notwendigen Regelungen zur Einführung des speziellen „Verwaltungsvorbereitungsdienstes“ sowie zur Herbeiführung und Wahrung der Gleichwertigkeit zwischen den drei parallelen Vorbereitungsdiensten erbracht. Dies kann zunächst unmittelbar nur für die Laufbahnvoraussetzungen der Bundesbeamten eine Festlegung finden. Für die Laufbahnen des höheren Landesverwaltungsdienstes erfolgt die Einpassung über eine entsprechende Normativvorgabe im Beamtenrechtsrahmengesetz (Nummer 3) in Verbindung mit der entsprechenden Folgepflicht nach § 13 Abs. 3 des Beamtenrechtsrahmengesetzes. Dabei wird durchaus hinzunehmen sein, dass im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben von Land zu Land gewisse Ausbildungsunterschiede zustande kommen. Auch hier gilt, dass Vielfalt und Sonderprofil im Wege eines föderativen Qualifikationswettbewerbs noch Leistungs- und Optimierungspotentialen hervorbringen können.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt die Besitzstandswahrung jener Kandidaten, die ihren jeweiligen Ausbildungsabschnitt noch unter der bisherigen Regelung angetreten haben. Der Artikel hat den Übergang vom alten zum neuen System dabei bewusst im Sinne einer festen Limitierung, also ohne ein jeweiliges Wahlrecht der Kandidaten gestaltet. Dies mag im Einzelfall zwar eine Einschränkung bedeuten, ist angesichts der Komplexität und Schwierigkeit einer in drei Sparten und in allen Bundesländern zu bewältigenden Umstellung aber hinzunehmen.

Im Übrigen musste den Ländern für ihr vielfältiges ergänzendes Landesrecht eine nicht zu weit bemessene, definitive Anpassungsfrist gesetzt werden. Diese dürfte mit zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eher großzügig bemessen sein.

Zu Artikel 5

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

