

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes

A. Zielsetzung

Die gegenwärtige bundesrechtliche Regelung der Ausbildung und Prüfung der Juristen im Rahmen des herkömmlichen zweistufigen Ausbildungsganges ist aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre in zwei Punkten dringend reformbedürftig. Hinsichtlich der Ausbildung hat sich gezeigt, daß die im Jahre 1971 auf zwei Jahre verkürzte Referendarzeit nicht ausreicht, um den Ausbildungsauftrag des Vorbereitungsdienstes in hinreichender Weise zu erfüllen. In der zweiten Prüfung hat sich die im gleichen Jahr eingeführte Möglichkeit einer Anrechnung der Ausbildungsnoten im Vorbereitungsdienst auf das Ergebnis der Prüfung nicht bewährt. Die Regelung führte zu erheblichen Divergenzen in den Prüfungsergebnissen der Länder mit der Folge, daß diese untereinander kaum mehr vergleichbar sind.

B. Lösung

Zur Verbesserung der Referendarausbildung wird die Dauer des juristischen Vorbereitungsdienstes um sechs Monate auf die frühere Zeitdauer von zweieinhalb Jahren verlängert. Zur Vereinheitlichung der Ergebnisse der zweiten Prüfung im Bundesgebiet wird die Möglichkeit einer Anrechnung der Ausbildungsnote auf das Prüfungsergebnis beseitigt und durch ein begrenztes Prüferermessen, innerhalb dessen die Ausbildungsnoten berücksichtigt werden können, ersetzt. Es wird außerdem ausdrücklich bestimmt, daß die Einheitlichkeit der

Prüfungsanforderungen und der Leistungsbewertung zu gewährleisten ist.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Die durch die Verlängerung des Vorbereitungsdienstes entstehenden Mehrkosten (Anwärterbezüge, sächliche und persönliche Ausbildungskosten) belaufen sich auf etwa 70 bis 80 Millionen DM.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (13) — 470 01 — Ri 16/79

Bonn, den 2. November 1979

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 478. Sitzung am 19. Oktober 1979 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes

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

Artikel I**Änderung des Deutschen Richtergesetzes**

Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Zweiten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Angehörige des öffentlichen Dienstes in Landesparlamenten) vom 30. Juli 1979 (BGBl. I S. 1301), wird wie folgt geändert:

1. § 5 a wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „zwei“ durch das Wort „zweieinhalb“ ersetzt.
- b) In Absatz 2 Satz 1 zweiter Halbsatz wird das Wort „fünf“ durch das Wort „sieben“ ersetzt.

2. § 5 d erhält folgende Fassung:

„§ 5 d

Prüfungen

(1) Die Einheitlichkeit der Prüfungsanforderungen und der Leistungsbewertung ist zu gewährleisten. Eine Anrechnung von Noten für Leistungen im Vorbereitungsdienst auf die Gesamtnote der zweiten Prüfung ist ausgeschlossen. Der Anteil der mündlichen Prüfungsleistungen an der Gesamtnote darf vierzig vom Hundert nicht übersteigen.

(2) Das Landesrecht kann vorsehen, daß Teile von Prüfungen während der Ausbildungszeit abgelegt werden. Es kann ferner bestimmen,

daß das zuständige Prüfungsorgan bei der Entscheidung über das Ergebnis der Prüfung von der rechnerisch ermittelten Gesamtnote abweichen kann, wenn dies auf Grund des Gesamteindrucks den Leistungsstand des Kandidaten besser kennzeichnet und die Abweichung auf das Bestehen der Prüfung keinen Einfluß hat; hierbei kann das Landesrecht bei der zweiten Prüfung auch die Berücksichtigung der Leistungen im Vorbereitungsdienst vorsehen. Die Abweichung darf ein Drittel des durchschnittlichen Umfangs einer Notenstufe nicht überschreiten.“

Artikel II**Übergangsvorschriften**

(1) Die Verlängerung des Vorbereitungsdienstes ist spätestens für die nach dem 1. Januar 1982 eintretenden Referendare vorzusehen.

(2) Spätestens nach dem 1. Januar 1983 müssen die Prüfungen den Vorschriften des Artikels I Nr. 2 entsprechen. Für Wiederholungsprüfungen kann das Landesrecht abweichende Regelungen vorsehen.

Artikel III**Berlin-Klausel**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel IV**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeines

Der Entwurf beinhaltet einen ersten Schritt zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Juristenausbildung und des Prüfungswesens im Rahmen des herkömmlichen zweistufigen Ausbildungsgangs. Er betrifft hinsichtlich der Ausbildung die Dauer des juristischen Vorbereitungsdienstes, die um sechs Monate auf zweieinhalb Jahre verlängert werden soll. Hinsichtlich der Prüfung ist vorgesehen, die in § 5 d des Gesetzes eröffnete Möglichkeit einer Anrechnung der Leistungen im Vorbereitungsdienst auf die Gesamtnote der zweiten juristischen Staatsprüfung zu beseitigen und statt dessen eine Berücksichtigung dieser Leistungen im Rahmen eines Beurteilungsspielraums des Prüfungsausschusses zuzulassen. Außerdem soll die Gewichtung der schriftlichen und mündlichen Prüfungsleistungen vereinheitlicht und daneben generell vorgeschrieben werden, daß die Einheitlichkeit der Prüfungsanforderungen und der Leistungsbewertung zu gewährleisten ist.

Die Änderung des Gesetzes in den genannten Punkten ist nach den Ausbildungs- und Prüfungserfahrungen der vergangenen Jahre als Sofortmaßnahme zur Bewahrung einer ordnungsgemäßen Ausbildung und Prüfung des juristischen Nachwuchses erforderlich und kann deshalb nicht bis zu der — nach Auslaufen der Experimente nach § 5 b DRiG — anstehenden Neuordnung und Vereinheitlichung der Juristenausbildung zurückgestellt werden.

Zu Artikel I Nr. 1 (§ 5 a DRiG)

Bei der Kürzung der Dauer des juristischen Vorbereitungsdienstes im Jahre 1971 von damals zweieinhalb Jahren — mit fakultativer Verlängerungsmöglichkeit um sechs Monate — auf zwei Jahre bestand die Erwartung, daß die Kürzung durch eine gleichzeitige Intensivierung und exemplarische Vertiefung des Vorbereitungsdienstes aufgewogen werden könne. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Es hat sich gezeigt, daß die Einübung in die Praxis, soll sie prägend und nachhaltig sein, Zeit braucht und nicht durch eine exemplarische Verschulung des Vorbereitungsdienstes ersetzt werden kann. Es hat sich insbesondere auch als Nachteil erwiesen, daß auf den wichtigen Gebieten der Strafrechtspflege, der Freiwilligen Gerichtsbarkeit und des Arbeits- und Sozialrechts eine hinreichende praktische Ausbildung nicht mehr gewährleistet werden konnte.

Erschwerend kommt hinzu, daß im Vorbereitungsdienst in den vergangenen Jahren die Aufgabe erwachsen ist, auf zahlreichen Rechtsgebieten, die im Universitätsstudium nur noch in Grundzügen bzw. als Wahlfächer behandelt werden, theoretische

Stoff- und Wissenslücken zu schließen. Trotz der Einführung besonderer Lehrgänge und der Intensivierung der Arbeitsgemeinschaften ist es nicht gelungen, diese Aufgabe im Rahmen der zweijährigen Ausbildungszeit in zureichender Weise zu erfüllen.

Es ist deshalb notwendig, die Ausbildung im Vorbereitungsdienst um sechs Monate wieder auf die frühere Zeitdauer von zweieinhalb Jahren zu verlängern. Für eine solche Verlängerung hat sich Ende Mai 1979 in München mehrheitlich auch die 50. Konferenz der Justizminister und -senatoren ausgesprochen. Sie ist auch in Entschließungen der Präsidenten der Oberlandesgerichte und der Präsidenten der Landesjustizprüfungsämter sowie des Deutschen Richterbundes gefordert worden. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat sich darüber hinaus sogar für eine Verlängerung des Vorbereitungsdienstes auf drei Jahre ausgesprochen.

Die bisherigen Vorschriften des Gesetzes über die Verwendung der Ausbildungszeit können auch nach deren Verlängerung im Grundsatz beibehalten werden. Als Änderung ist lediglich vorgesehen, daß die regelmäßige Zahl der Ausbildungsstellen von bisher fünf auf sieben erhöht wird. Auf diese Weise wird eine flexible Regelung zur sachgerechten Verwendung der zusätzlichen Ausbildungszeiten ermöglicht und gleichzeitig die Lösung etwa entstehender Kapazitätsprobleme erleichtert.

Zu Artikel I Nr. 2 (§ 5 d DRiG)

Die Bundesstatistik über die Ergebnisse der zweiten juristischen Staatsprüfungen im Bundesgebiet weist aus, daß sich die Noten in den Bundesländern in den vergangenen Jahren erheblich, zum Teil sogar in extremer Weise auseinanderentwickelt haben. Wie eine über mehrere Prüfungsjahre erstreckte Analyse der Präsidenten der Landesjustizprüfungsämter zeigt, ist die Hauptursache der Notendivergenzen in der unterschiedlichen Regelung der Länder zur Anrechnung bzw. Nichtanrechnung der Ausbildungsnote auf die Gesamtnote der Prüfung zu suchen. Weitere Ursachen liegen u. a. in den unterschiedlichen Notenskalen sowie in Unterschieden in der Gewichtung der schriftlichen und mündlichen Prüfungsleistungen.

Zur Wiederherstellung einer annähernden Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Noten der zweiten juristischen Staatsprüfungen im Bundesgebiet wird in § 5 d Abs. 1 Satz 1 i. d. F. des Entwurfs — zunächst in Form eines allgemeinen Grundsatzes — bestimmt, daß die Einheitlichkeit der Prüfungsanforderungen und der Leistungsbewertung zu gewährleisten ist. Mit dieser Bestimmung wird den Ländern aufgegeben, sich in der Fassung ihrer Prüfungsvorschriften, insbesondere auch in der

Fassung der Notenskalen, an einheitlichen bzw. vergleichbaren Maßstäben auszurichten. Darüber hinaus werden in dem Entwurf selbst zwei der genannten Ursachen für die Notendivergenzen im Bundesgebiet beseitigt. In § 5 d Abs. 1 Satz 2 wird die Möglichkeit einer Anrechnung der Ausbildungsnote auf die Gesamtnote der Prüfung ausgeschlossen und in § 5 d Abs. 1 Satz 3 der Anteil der mündlichen Prüfungsleistungen an der Gesamtnote auf höchstens 40 v. H. begrenzt.

Die mathematische Anrechnung der Ausbildungsnote hat sich nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre in ausbildungs- und prüfungspolitischer Hinsicht nicht bewährt. In der Ausbildung hat es sich als nachteilig erwiesen, daß die mittelbare Prüfungsrelevanz jeder Ausbildungsleistung das unbefangene Ausbildungsengagement des Referendars behindert, da er befürchten muß, daß jede Fehlleistung über das Dienstzeugnis in die Prüfungsnote einfließt. Die Ausbildungseffizienz muß hierunter zwangsläufig Not leiden. Noch bedenklicher sind die nachteiligen Auswirkungen in der Prüfung selbst. Es hat sich gezeigt, daß die unterschiedslose rechnerische Berücksichtigung der Ausbildungszeugnisse zu Ungerechtigkeiten und Verzerrungen in den Prüfungsergebnissen führt. Dies liegt einmal daran, daß die Ausbildungszeugnisse wegen der Vielzahl der Ausbilder nicht gleichwertig und unter sich kaum vergleichbar sind. Vor allem aber wirkt sich aus, daß die Ausbilder — infolge der Anrechnung — zunehmend geneigt sind, Gefälligkeitszeugnisse zu erteilen. Die Folge sind zumeist überdurchschnittliche Ausbildungsnoten, durch die in erster Linie die schwächeren Prüfungskandidaten begünstigt werden. Die weitere Folge ist die in den Ländern, die die Anrechnung vorsehen, sichtbar gewordene — sowohl prüfungs- als auch personalpolitisch unerwünschte — Nivellierung der Prüfungsergebnisse in den Bereichen „befriedigend“ und „vollbefriedigend“. Diese Nivellierung bedeutet gleichzeitig eine Benachteiligung der überdurchschnittlich befähigten Kandidaten, die ihre Prüfungsnoté durch die Anrechnung der Ausbildungsnote nicht oder nur kaum verbessern können.

Anstelle der Anrechnung der Ausbildungsnote eröffnet der Entwurf in § 5 d Abs. 2 Satz 2 die Möglichkeit, den Prüfungsausschüssen bei der Entscheidung über das Ergebnis der Prüfung einen

begrenzten Beurteilungsspielraum einzuräumen, innerhalb dessen auch die Ausbildungszeugnisse des Kandidaten Berücksichtigung finden können. Diese Regelung vermeidet die Nachteile einer schematischen, undifferenzierten Anrechnung der Ausbildungsnote. Sie reduziert einerseits das Gewicht der Ausbildungszeugnisse in der Prüfung, läßt es jedoch andererseits zu, daß diese weiterhin — ihrer Aussagekraft, ihrem Gewicht und ihrem Stellenwert entsprechend — im Rahmen des Gesamteindrucks des Prüfungsausschusses in die Festsetzung der Prüfungsnote einfließen.

Eine weitere Vereinheitlichung der Prüfungsergebnisse soll durch die Beschränkung des Anteils der mündlichen Prüfungsleistungen bei der Festsetzung der Prüfungsgesamtnote erreicht werden. Erfahrungsgemäß werden die mündlichen Prüfungsleistungen meist deutlich besser beurteilt als die schriftlichen Prüfungsleistungen. Bei unterschiedlicher Gewichtung der beiden Prüfungsteile — nach den Prüfungsordnungen der Länder beträgt der Anteil der mündlichen Prüfung z. Z. zwischen 20 v. H. und 50 v. H. — liegt hierin ein weiterer Divergenzfaktor, der durch eine Begrenzung des Anteils der mündlichen Prüfungsleistungen an der Gesamtnote auf höchstens 40 v. H. beseitigt bzw. eingeschränkt werden soll. Der vorgesehene Prozentanteil entspricht der gegenwärtig in der Mehrzahl der Länder geltenden Regelung.

Die Bestimmung in § 5 d Abs. 2 Satz 1 entspricht bisherigem Recht.

Zu Artikel II

Die Übergangsvorschriften für die Verlängerung des Vorbereitungsdienstes und für die Anpassung der Prüfungsvorschriften sind so bemessen, daß der Landesgesetzgeber eine ausreichende Frist zum Vollzug des Gesetzes hat.

Zu Artikel III

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel IV

Die Vorschrift sieht vor, daß das Gesetz alsbald in Kraft tritt.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Juristenausbildung soll in den nächsten Jahren unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit den in der Erprobung befindlichen einstufigen Ausbildungsgängen und auch der herkömmlichen Ausbildung neu geordnet und vereinheitlicht werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, einen entsprechenden Gesetzentwurf in der ersten Hälfte des Jahres 1983 einzubringen.

Der vom Bundesrat beschlossene Gesetzentwurf betrifft die herkömmliche zweistufige Ausbildung; gleichwohl ist nicht auszuschließen, daß dieser Entwurf Signalwirkung für die vorgesehene Neuordnung der Juristenausbildung haben und Vorentscheidungen für Teilbereiche treffen könnte, die später zurückgenommen werden müßten. Vor allem aus diesem Grunde lehnt ein beträchtlicher Teil der Länder den Entwurf ab. Wegen dieser Bedenken beschränkt sich auch der kürzlich von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes darauf, die Erprobungsphase für die einstufige Juristenausbildung zu verlängern, um dadurch bessere Voraussetzungen für die angestrebte Neuordnung der Juristenausbildung zu schaffen.

Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens für die in beiden Entwürfen angesprochenen Fragen einvernehmlich Lösungen gefunden werden könnten, die nach allgemeinem Verständnis keine präjudiziellen Wirkungen haben. Ein solcher Kompromiß wäre eine solide Basis für die Neuordnung und Vereinheitlichung der Juristenausbildung in der kommenden Legislaturperiode.

Die Bundesregierung hält den Gesetzentwurf entgegen der Annahme des Bundesrates nicht für zustimmungsbedürftig. Insbesondere regelt § 5 d DRiG in der Fassung des Entwurfs nicht das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 des Grundgesetzes. Diese Vorschrift enthält ausschließlich materiell-rechtliche Bestimmungen über die beiden juristischen Staatsprüfungen und regelt damit zugleich Zulassungsvoraussetzungen für das Richteramt und andere juristische Berufe. Soweit § 5 d DRiG in der Fassung des Entwurfs nicht unmittelbar geltendes Recht setzt, trifft er Grundsatzbestimmungen, die sich nicht an die Verwaltung, sondern an den Landesgesetzgeber richten.

