

Beschlußempfehlung und Bericht
des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

a) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes
— Drucksache 8/3301 —

b) zu dem vom Bundesrat eingebrachten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes
— Drucksache 8/3312 —

A. Problem

Zur Vorbereitung einer grundlegenden Neuordnung der Juristenausbildung ist mit Gesetz vom 10. September 1971 (BGBl. I S. 1557) die sogenannte Experimentierklausel – § 5 b – in das Deutsche Richtergesetz eingefügt worden. Damit wurde für die Dauer von zehn Jahren die probeweise Einführung einstufiger Ausbildungsgänge, in denen Studium und Vorbereitungsdienst zu einer Theorie und Praxis verbindenden einheitlichen Ausbildung zusammengefaßt werden, ermöglicht. Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß die damals gesetzte Frist bis zum 15. September 1981 nicht ausreicht, um mit den verschiedenen Modellversuchen genügende praktische Erfahrungen zu sammeln, die der Entscheidung über eine neue bundeseinheitliche Regelung der Juristenausbildung zugrunde gelegt werden können.

Der Bundesrat ist der Ansicht, die im Jahr 1971 beschlossene Verkürzung der Referendarzeit auf zwei Jahre habe sich nicht bewährt, weil sie nicht ausreiche, um den Ausbildungsauftrag

des Vorbereitungsdienstes in hinreichender Weise zu erfüllen. Nicht bewährt habe sich auch die ebenfalls 1971 eingeführte Möglichkeit, die Ausbildungsnoten im Vorbereitungsdienst auf das Ergebnis der zweiten Prüfung anzurechnen: die Regelung habe zu erheblichen Divergenzen in den Prüfungsergebnissen der Länder geführt mit der Folge, daß diese untereinander kaum mehr vergleichbar seien.

B. Lösung

Der Rechtsausschuß empfiehlt mit Mehrheit:

- für die bis zum 15. September 1981 angelaufenen Modellversuche einer einstufigen Ausbildung die Erprobungsphase um fünf Jahre zu verlängern;
- die Verlängerung der Referendarzeit um ein halbes Jahr sowie die Beseitigung der Möglichkeit, die Ausbildungsnote auf das Prüfungsergebnis anzurechnen, abzulehnen, da beides einen Vorgriff auf die zukünftige neue bundeseinheitliche Regelung der Juristenausbildung bedeuten würde.

C. Alternativen

Die Minderheit hält die Verlängerung der Experimentierphase nicht für erforderlich. Sie hat außerdem beantragt, dem Gesetzentwurf des Bundesrates zuzustimmen.

D. Kosten

Durch die Verlängerung der Experimentierphase entstehen keine Kosten.

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

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf – Drucksache 8/3301 – unverändert anzunehmen,
2. den Gesetzentwurf – Drucksache 8/3312 – abzulehnen,
3. die zu den Gesetzentwürfen eingegangenen Petitionen für erledigt zu erklären.

Bonn, den 29. April 1980

Der Rechtsausschuß

Dr. Lenz (Bergstraße)
Vorsitzender

Dr. Emmerlich
Berichterstatter

Dr. Bötsch

Bericht der Abgeordneten Dr. Emmerlich und Dr. Bötsch**I.**

Der Deutsche Bundestag hat die Gesetzentwürfe in seiner 183. Sitzung am 8. November 1979 in erster Lesung beraten, an den Rechtsausschuß federführend, an den Innenausschuß und an den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft mitberatend und an den Haushaltsausschuß gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen. Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft hat in seiner Stellungnahme vom 23. April 1980 mit Mehrheit empfohlen, dem Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 8/3301 — zuzustimmen. Er hat einstimmig empfohlen, entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates — Drucksache 8/3312 — die Referendanzzeit um $\frac{1}{2}$ Jahr zu verlängern mit der Maßgabe, daß in dieser Ausbildungsphase die neuen Studieninhalte, die im Gesetzentwurf des Bundesrates und im Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen angesprochen werden, berücksichtigt werden. Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft hat weiter einstimmig empfohlen, die Bundesregierung aufzufordern, im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit für die Wiederherstellung einer annähernden Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Prüfung in den Ländern zu sorgen. Die Mehrheit des Rechtsausschusses ist diesen zuletzt genannten Vorschlägen des mitberatenden Ausschusses nicht gefolgt (siehe hierzu unter II. 2.). Der Innenausschuß hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Der Haushaltsausschuß wird einen gesonderten Bericht vorlegen. Der Rechtsausschuß hat die Gesetzentwürfe in seiner 91. und 95. Sitzung am 4. März und 23. April 1980 beraten. Von Bedeutung für die Beratungen waren insbesondere auch die Ergebnisse der nichtöffentlichen Anhörung der Präsidenten von vier Landesjustizprüfungsämtern, des Fakultätentages und von Professoren, die einer Fakultät bzw. einem Fachbereich angehören, der die einstufige Ausbildung praktiziert. Die Diskussionsbeiträge und schriftlichen Stellungnahmen finden sich in dem Stenographischen Protokoll über die 94. Sitzung des Rechtsausschusses vom 14. April 1980 und der Anlage hierzu (= AP I, AP II).

Der Rechtsausschuß empfiehlt mit Mehrheit, dem Gesetzentwurf der Bundesregierung — Drucksache 8/3301 — unverändert zuzustimmen, den Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 8/3312 — abzulehnen.

II.**1. Verlängerung der Experimentierphase**

Im Rechtsausschuß bestand Einigkeit, daß möglichst bald zu einer bundeseinheitlichen Juristenausbildung zurückgekehrt werden muß. Einigkeit bestand auch, daß die herkömmliche zweistufige Juristen-

ausbildung reformbedürftig ist und daher ein neues Konzept für die Juristenausbildung gefunden werden muß, das die Nachteile der herkömmlichen Ausbildung vermeidet, andererseits aber in gebotenem Umfang die positiven Elemente der einstufigen Ausbildung einbezieht. Dies setzt eine eingehende Auswertung der Erfahrungen mit den Modellversuchen der einstufigen Ausbildung voraus.

Die Mehrheit ist der Ansicht, daß zur Zeit noch keine ausreichenden Erfahrungen mit der einstufigen Ausbildung vorliegen, um abschließend beurteilen zu können, inwieweit sich diese Ausbildung bewährt hat, und um entscheiden zu können, welche Elemente der Ausbildung für die zukünftige Juristenausbildung brauchbar sind und übernommen werden können. Dies ist zum einen darin begründet, daß eine Reihe von Modellversuchen erst erheblich später begonnen hat, zum anderen auch darin, daß wegen der bei jedem Versuch zwangsläufig auftretenden Anlaufschwierigkeiten die Absolventen der ersten Jahrgänge kaum repräsentativ für einen Erfolg oder Mißerfolg des Versuchs sein können. Die Ausbildung hat sich, worauf in der Anhörung auch Westermann (AP II S. 46 f.) und Hoffmann-Riem (AP II S. 58 f.) hingewiesen haben, in den meisten Modellen eigentlich erst jetzt konsolidiert; aufgrund der Erfahrungen mit den ersten Prüfungsjahrgängen wurden auch manche Mängel der Anlaufphase abgebaut. Wesentlich erscheint es, Erkenntnisse über die Abschlußprüfungen und möglichst auch Erfahrungen über die Bewährung der Absolventen der einstufigen Ausbildung im Beruf zu gewinnen. Beides ist zur Zeit noch nicht in ausreichendem Umfang möglich. Die Mehrheit hält die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Verlängerung der Experimentierphase für geboten. Da die Verlängerung nur für die bis zum 15. September 1981 eingerichteten Modellversuche gilt, in denen weniger als 10 v. H. der Studenten ausgebildet werden, ist auch eine weitere Zersplitterung der Juristenausbildung nicht zu befürchten. Mit der Verlängerung der Experimentierphase wird auch gewährleistet, daß sich die neue Juristenausbildung voraussichtlich unmittelbar an das Anlaufen der Modellversuche wird anschließen können und die Fachbereiche bzw. Fakultäten, die Reformmodelle erproben, nicht unter Umständen drei unterschiedliche Ausbildungsgänge werden anbieten müssen. Es wäre nicht vertretbar, die Experimentierphase auslaufen zu lassen, ohne mit der neuen einheitlichen Juristenausbildung zu beginnen. Ohne die Verlängerung der Experimentierphase müßte aber ab September 1981 für Studienanfänger entweder allgemein zur herkömmlichen zweistufigen Juristenausbildung zurückgekehrt werden oder aber es müßte eine neue Zwischenlösung gefunden werden. Beides wäre im Interesse der Studierenden nicht wünschenswert. Im übrigen wird auf die Begründung zum Regierungsentwurf verwiesen.

Die Mehrheit erwartet, daß bis 1986 die bundesgesetzlichen Vorschriften für die neue Juristenausbildung konzipiert und verabschiedet, die ergänzenden landesgesetzlichen Regelungen erstellt und auch die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen in den Bundesländern formuliert worden sind.

Die Minderheit hält im Hinblick auf die erstrebte Vereinheitlichung der Ausbildung die Verlängerung der Experimentierphase nicht für sachgerecht. Diese würde bedeuten, daß es eine einheitliche Ausbildung nicht vor etwa 1992 geben kann. Eine mehr als zwanzigjährige Dauer des Experiments bringe auch die Gefahr mit sich, daß sich die schon jetzt bedenkliche Auseinanderentwicklung der Ausbildungen noch mehr verfestigen könne und so eine Vereinheitlichung immer schwerer zu erreichen sei. Die Minderheit ist der Ansicht, daß verwertbare Erkenntnisse über die einstufigen Ausbildungsgänge vorliegen. Bei allen Modellversuchen werden 1981 mindestens sechs Jahrgänge ihre Ausbildung abgeschlossen haben, so daß, auch wenn man zwei Jahrgänge wegen Anlaufschwierigkeiten als atypisch betrachten würde, immerhin die Erfahrung mit vier Jahrgängen zur Verfügung steht. Dies sei eine ausreichend große Zahl von Jahrgängen und auch von Studenten, die die Ausbildung durchlaufen haben. Nach Ansicht der Minderheit sind daher von der Verlängerung der Experimentierphase kaum wesentliche neue Erkenntnisse zu erwarten. Neue Erkenntnisse wären allenfalls dann zu gewinnen, wenn mit einer erheblich größeren Zahl von Studenten experimentiert werden könnte, weil daran deutlich würde, ob sich die einstufige Ausbildung, die bisher nur für wenige Studenten durchgeführt wird, auf die Ausbildung einer großen Anzahl von Studenten übertragen läßt. Die bisher gewonnenen Erkenntnisse können nach Ansicht der Minderheit auch noch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, das ohnehin längere Zeit in Anspruch nehmen wird, anhand von Erfahrungen mit den Jahrgängen überprüft werden, die nach 1981 die einstufige Ausbildung abschließen werden. Keine verwertbaren Erkenntnisse verspricht sich die Minderheit von Daten über die Bewährung der einstufig ausgebildeten Juristen im Beruf, da diese nicht nur von der Qualität der Ausbildung abhängt und damit ohnehin keine Rückschlüsse auf die Stärken oder Schwächen eines bestimmten Ausbildungsmodells zuläßt. Die Minderheit sieht keine unüberwindlichen organisatorischen Schwierigkeiten für die Fakultäten und Fachbereiche, die zur Zeit nach der einstufigen Ausbildung unterrichten, auch wenn bei auslaufender Experimentierphase im September 1981 die neue Juristenausbildung noch nicht vorliegt. Sie sieht größere Nachteile in dem Fortdauern der Experimentierphase. Im übrigen wird auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf Bezug genommen.

In der Anhörung haben sich Schmidt (AP II S. 2 ff.), Hoffmann-Riem (AP II S. 54 ff.), Rascher-Friesenhausen (AP II S. 15 ff.: Verlängerung um vier Jahre), Westermann (AP II S. 44 ff.: Verlängerung um drei Jahre) und Merzbacher (AP II S. 67 ff.: Verlängerung um drei Jahre) für die Verlängerung der Experimentierphase ausgesprochen, Machleid (AP II S. 23 ff.)

und Kauffmann (AP II S. 37 ff.) hielten sie nicht für wünschenswert.

2. Verlängerung der Referendarzeit; Anrechnung von Ausbildungsnoten

- a) Der Entwurf des Bundesrates schlägt vor, die Dauer des Vorbereitungsdienstes von zwei auf zweieinhalb Jahre zu verlängern und die Zahl der Ausbildungsstationen von fünf auf sieben festzusetzen.

Die Mehrheit hat sich gegen eine Verlängerung des Vorbereitungsdienstes und die damit verbundene Erhöhung der Zahl der Ausbildungsstationen ausgesprochen. Sie sieht hierin einen unerwünschten Vorgriff auf die Entscheidung über die künftige neue Juristenausbildung, der auch insofern bedenklich ist, als diese Änderung erst nach einer längeren Übergangszeit und damit fast zeitgleich mit der neuen Juristenausbildung wirksam werden könnte. Die Gesamtdauer der juristischen Ausbildung sowie das zeitliche Verhältnis von praktischer und theoretischer Ausbildung wird bei der Konzipierung der künftigen Ausbildung ein wesentlicher Diskussionspunkt sein und sollte nicht dadurch präjudiziert werden, daß jetzt für die praktische Ausbildung ein Zeitraum von zweieinhalb Jahren festgeschrieben wird. Eine Verlängerung des Vorbereitungsdienstes würde auch die zeitlichen Unterschiede zwischen der einstufigen Ausbildung und der herkömmlichen Ausbildung von bisher schon drei Jahren auf dreieinhalb Jahren vergrößern. Dies wäre nur dann zu verantworten, wenn mit der Verlängerung des Vorbereitungsdienstes eine eindeutige Verbesserung der Qualität der praktischen Ausbildung verbunden wäre. Die Mehrheit erwartet jedoch von der Verlängerung des Vorbereitungsdienstes keine qualitative Verbesserung der praktischen Ausbildung, da ausreichende Ausbildungsplätze nicht zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, daß nicht sichergestellt ist, daß die zusätzliche Ausbildungszeit in den Bundesländern einheitlich genutzt würde. Im übrigen wird auf die Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Bundesrates verwiesen.

Die Minderheit hat sich für eine Verlängerung des Vorbereitungsdienstes und eine Erhöhung der Zahl der Ausbildungsstationen eingesetzt. Sie ist der Ansicht, daß dieser eindeutige Mangel der herkömmlichen Ausbildung, die meist nicht genügend praktische Übung vermittelt, im Interesse der hiervon betroffenen 90 v. H. der auszubildenden Juristen unverzüglich behoben werden muß, und zwar unabhängig von den Problemen, die dadurch etwa für die einstufige Ausbildung entstehen können. Sie sieht hierin keinen unzulässigen Vorgriff auf die künftige Juristenausbildung. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen wird sich wahrscheinlich ohnehin ein Bedürfnis zur Verstärkung der praktischen Ausbildung ergeben, so daß ein Zurückgehen auf eine kürzere Gesamtzeit der praktischen Ausbildung nicht zu erwarten ist. Die Minderheit ist

davon überzeugt, daß die Bundesländer eine ausreichende Zahl von Ausbildungsplätzen zur Verfügung stellen können und damit die zusätzliche Ausbildungszeit sachgerecht genutzt werden kann. Im übrigen wird auf die Begründung zum Entwurf des Bundesrates Bezug genommen.

In der Anhörung haben sich Schmidt (AP II S. 6), Hoffmann-Riem (AP II S. 63) und Westermann (AP II S. 53) gegen eine Verlängerung des Vorbereitungsdienstes, Rascher-Friesenhausen (AP II S. 19), Machleid (AP II S. 29) und Kauffmann (AP II S. 41) haben sich für die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung ausgesprochen.

b) Anrechnung der Ausbildungsnoten

Der Entwurf des Bundesrates schlägt eine Regelung vor, die die Einheitlichkeit der Prüfungsanforderungen und der Leistungsbewertung besser als bisher gewährleisten soll. Ausgeschlossen wird insbesondere die Anrechnung von Noten für Leistungen im Vorbereitungsdienst auf die Gesamtnote der zweiten Prüfung. Den Prüfungsämtern wird die Befugnis gegeben, unter bestimmten Voraussetzungen von der rechnerisch ermittelten Gesamtnote abzuweichen.

Die Mehrheit hält die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung nicht für geeignet, die an sich wünschenswerte Einheitlichkeit der Prüfungsanforderungen und Leistungsbewertung zu erreichen. Sie hält es für bedenklich, die Anrechnung von Ausbildungsnoten bei der zweiten Prüfung ganz auszuschließen. Die zweite Prüfung spiegelt notwendigerweise den Leistungsstandard eines Referendars nur im Zeitpunkt der Prüfung wider. Die sich daraus ergebenden Unsicherheiten für die Gesamtbeurteilung können am besten durch Berücksichtigung der Leistungen während der Ausbildung verringert werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ermessensregelung bietet dagegen keine Gewähr für eine einheitliche Leistungsbewertung. Die Mehrheit ist der Ansicht, daß die Entscheidung über eine Anrechnung von Ausbildungsnoten ebenfalls der künftigen Neuregelung der Juristenausbildung überlassen bleiben sollte. Im übrigen wird auf die Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Bundesrates verwiesen.

Die Minderheit sieht in Übereinstimmung mit dem Bundesrat die Hauptursache der Notendivergenzen in den einzelnen Bundesländern in der unterschiedlichen Regelung über die Anrechnung bzw. Nichtanrechnung der Ausbildungsnote auf die Gesamtnote der zweiten Prüfung. Die Noten der zweiten Prüfung seien zur Zeit kaum durchschaubar und vergleichbar. Dies wirke sich negativ auf die Wettbewerbssituation der Bewerber beim Berufseintritt aus, weil bei der Einstellung meist nicht mehr die Examensnote als solche bewertet wird, sondern vom Bewerber nicht nachvollziehbare Zuschläge oder Abschläge gemacht werden, je nachdem in welchem Bundesland die Prüfung abgelegt worden ist. Die Minderheit hält die vorgeschlagene Regelung für ge-

eignet, diesem Mißstand zu begegnen. Im übrigen wird auf die Begründung zum Entwurf des Bundesrates Bezug genommen.

In der Anhörung haben sich Schmidt (AP II S. 7) und Hoffmann-Riem (AP II S. 65) gegen die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung ausgesprochen, Rascher-Friesenhausen (AP II S. 20), Machleid (AP II S. 32), Kauffmann (AP II S. 42) und Westermann (AP II S. 51) haben sich im Grundsatz für die Regelung ausgesprochen bzw. haben keine Bedenken geäußert, die Frage der Anrechnung von Vornoten vorab zu entscheiden.

III.

Der Rechtsausschuß hätte es für am besten gehalten, wenn über beide Gesetzentwürfe eine Einigung zwischen den Bundestagsfraktionen unter Einschluß der Bundesländer zustandegekommen wäre. Der Rechtsausschuß hat sich um eine Einigung bemüht. Mitgliedern des Rechtsausschusses schien nachfolgende Regelung konsensfähig zu sein, eine Annahme, die sich jedoch nicht als richtig erwiesen hat:

1. Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes — Drucksache 8/3301 — wird wie folgt geändert:

In Artikel 1 Nr. 2 wird die Jahreszahl „1986“ durch die Zahl „1984“ ersetzt.

2. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes — Drucksache 8/3312 — wird wie folgt geändert:

- a) Artikel 1 Nr. 2 wird wie folgt geändert:

§ 5 d erhält folgende Fassung:

„§ 5 d

(1) Die Einheitlichkeit der Prüfungsanforderungen und der Leistungsbewertung ist zu gewährleisten. Das Prüfungsorgan kann bei der Entscheidung über das Ergebnis der Prüfung von der rechnerisch ermittelten Gesamtnote abweichen, wenn dies aufgrund des Gesamteindrucks den Leistungsstand des Kandidaten besser kennzeichnet und die Abweichung auf das Bestehen keinen Einfluß hat; hierbei sind bei der 2. Prüfung auch die Leistungen im Vorbereitungsdienst zu berücksichtigen. Die Abweichung darf ein Drittel des durchschnittlichen Umfangs einer Notensstufe nicht überschreiten. Eine rechnerisch ermittelte Anrechnung von Noten im Vorbereitungsdienst auf die Gesamtnote der 2. Prüfung ist ausgeschlossen. Der Bundesminister der Justiz wird ermächtigt, das Nähere durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.

(2) Der Anteil der mündlichen Prüfungsleistungen an der Gesamtnote darf 40 v. H. nicht übersteigen.

(3) Das Landesrecht kann vorsehen, daß Teile von Prüfungen während der Ausbildungszeit abgelegt werden."

b) In Artikel 2 wird Absatz 2 gestrichen. Absatz 1 wird einziger Absatz.

c) Artikel 3 erhält folgende Fassung:

„Artikel 3
Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes."

3. Entschließungsantrag

Die Bundesregierung wird ersucht,

1. dem Deutschen Bundestag bis zum 30. Juni 1982 einen Bericht vorzulegen, in dem die Ergebnisse der laufenden Modellversuche für eine zukünftige Juristenausbildung dargelegt und von ihr unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der herkömmlichen Juristenausbildung ausgewertet werden,
2. anschließend unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Neuordnung der Juristenausbildung vorzulegen, der eine Übergangsvorschrift enthält, die gewährleistet, daß an keiner Hochschule mehr als zwei unterschiedliche juristische Ausbildungsgänge angeboten werden müssen.

Bonn, den 29. April 1980

Dr. Emmerlich

Dr. Bötsch

Berichterstatler

