

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Sicherung des juristischen Vorbereitungsdienstes

A) Problem

Bayern ist das einzige alte Land der Bundesrepublik Deutschland, das die Rechtsreferendare nach erfolgreich abgelegter Erster Juristischer Staatsprüfung ohne Wartezeit in den Vorbereitungsdienst aufnimmt.

Die zunehmenden Wartezeiten in anderen Ländern führen zu einer verstärkten Nachfrage nach Referendarstellen in Bayern durch Bewerber, die die Erste Juristische Staatsprüfung außerhalb Bayerns abgelegt haben. Die Situation wird dadurch zusätzlich verschärft, daß Baden-Württemberg von der durch § 14 BRRG eingeräumten Möglichkeit, die Rechtsreferendare im öffentlichrechtlichen Ausbildungsverhältnis statt im Beamtenverhältnis auf Widerruf einzustellen, Gebrauch gemacht und anstelle der Anwärterbezüge eine reduzierte Unterhaltsbeihilfe geschaffen hat. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind entsprechende Gesetzgebungsverfahren eingeleitet worden; weitere Länder dürften folgen.

B) Lösung

Eine weitere Steigerung der bayerischen Lasten in der Juristenausbildung ist nicht mehr vertretbar. Um eine Fortsetzung der juristischen Ausbildung ohne ausbildungszeitverlängernde Wartezeiten sicherstellen zu können, müssen die finanziellen Anreize, den juristischen Vorbereitungsdienst in Bayern abzuleisten, reduziert werden. Dies ist nur dadurch möglich, daß auch Bayern von der Ermächtigung des § 14 BRRG Gebrauch macht und für den juristischen Vorbereitungsdienst zu einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis mit einer reduzierten Unterhaltsbeihilfe übergeht.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Durch den Übergang zu einer auf 1650.- DM monatlich abgesenkten Unterhaltsbeihilfe ergeben sich Einsparungen in Höhe von rund 24 Mio. DM jährlich.

Gesetzentwurf

zur Sicherung des juristischen Vorbereitungsdienstes (SiGjurVD)

Art. 1

Juristischer Vorbereitungsdienst

Der juristische Vorbereitungsdienst nach § 5b des Deutschen Richtergesetzes wird in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis nach Maßgabe der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen abgeleistet.

Art. 2

Öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis

(1) ¹Über die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst entscheidet der Präsident des Oberlandesgerichts im Einvernehmen mit der Regierung von Oberbayern. ²Die Bewerber werden mit der Aufnahme in den Vorbereitungsdienst durch Aushändigung einer Bestellungsurkunde in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis berufen. ³Sie führen die Bezeichnung "Rechtsreferendar" oder "Rechtsreferendarin". ⁴Die Berufung setzt voraus, daß sich die Bewerber schriftlich zur Verschwiegenheit über die bei der Ausbildung bekannt werdenden Angelegenheiten verpflichten.

(2) ¹Für die Rechte und Pflichten der Rechtsreferendare sowie für die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses sind die für Beamte auf Widerruf geltenden Bestimmungen mit Ausnahme der Art. 66 und 90 des Bayerischen Beamtengesetzes und Art. 11 des Bayerischen Besoldungsgesetzes entsprechend anzuwenden. ²Die Rechtsreferendare haben die Pflicht, sich mit voller Arbeitskraft der Ausbildung zu widmen. ³Die Bestimmungen der Bayerischen Disziplinarordnung finden entsprechende Anwendung. ⁴Hinsichtlich der Personalvertretung nach dem Bayerischen Personalvertretungsgesetz stehen die Rechtsreferendare den Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst gleich.

(3) Das Staatsministerium der Justiz wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung Näheres zum öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis zu regeln.

Art. 3

Unterhaltsbeihilfe

¹Die Rechtsreferendare erhalten eine monatliche Unterhaltsbeihilfe. ²Sie besteht aus

1. einem Grundbetrag in Höhe von 1.650 DM, der in Betrag und Zeitpunkt an den Einmalzahlungen und linearen Bezügeanpassungen der Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst für ein Amt der Besoldungsgruppe A 13 mit Stellenzulage gemäß Nummer 27 Abs. 1 Buchst. c der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen teilnimmt, sowie
2. einem Familienzuschlag, einer ergänzenden Fürsorgeleistung und vermögenswirksamen Leistungen in entsprechender Anwendung der Vorschriften, die für die in Nummer 1 genannten Beamten gelten.

³Auf die Unterhaltsbeihilfe sind die besoldungsrechtlichen Vorschriften entsprechend anzuwenden. ⁴Das Staatsministerium der Finanzen gibt die jeweils geltende Höhe des Grundbetrags bekannt.

Art. 4

Versicherungsfreiheit

Rechtsreferendaren wird entsprechend den beamtenrechtlichen Vorschriften eine Anwartschaft auf Versorgung bei verminderter Erwerbsfähigkeit und im Alter sowie auf Hinterbliebenenversorgung gewährleistet.

Art. 5

In-Kraft-Treten, Übergangsvorschrift

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. August 1999 in Kraft.

(2) Für Rechtsreferendare, die vor diesem Zeitpunkt in den Vorbereitungsdienst aufgenommen worden sind, gelten die bisherigen Vorschriften weiter.

Begründung:**A. Allgemeines:**

1. An den sieben bayerischen Juristischen Fakultäten waren am 1. Januar 1998 über 17.000 Studenten der Rechtswissenschaft eingeschrieben. Jährlich nimmt der Freistaat Bayern fast 2.000 Bewerber in den Vorbereitungsdienst der Rechtsreferendare auf. Bayern trägt damit in der Juristenausbildung insgesamt größere Ausbildungsbelastungen als nahezu alle anderen Länder der Bundesrepublik Deutschland.
2. Derzeit ist Bayern das einzige "alte" Land, das alle Bewerber nach erfolgreich abgelegter Erster Juristischer Staatsprüfung ohne Wartezeiten in den Vorbereitungsdienst der Rechtsreferendare aufnimmt. Dies ist nur unter größten finanziellen Anstrengungen und unter flächendeckender Ausnutzung sämtlicher Ausbildungskapazitäten und damit verbundener Belastung der Ausbildungspraxis von Gerichten und Behörden möglich. In anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland bestehen Wartezeiten bis zu 2 Jahren, die zu einem nicht zu vertretenden Verlust an Berufszeit und einer Vergeudung von Lebenszeit führen.
3. Die länger werdenden Wartezeiten bewirken eine sich verstärkende Nachfrage nach Referendarstellen in Bayern durch Bewerber, die die Erste Juristische Staatsprüfung nicht in Bayern abgelegt haben. Hinzu kommt, daß Baden-Württemberg von der durch § 14 BRRG eingeräumten Möglichkeit, den juristischen Vorbereitungsdienst nicht im Beamtenverhältnis auf Widerruf, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis ableisten zu lassen, Gebrauch gemacht hat; zugleich hat es die Unterhaltsbeihilfe für Rechtsreferendare im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis gegenüber den Anwärterbezügen im Beamtenverhältnis auf Widerruf deutlich abgesenkt. In Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sind entsprechende Gesetzgebungsverfahren eingeleitet worden, weitere Länder werden voraussichtlich folgen. Damit wird das Interesse am juristischen Vorbereitungsdienst in Bayern ohne Wartezeiten und mit erheblich höheren Bezügen verstärkt. In den letzten Einstellungsterminen hat sich die Zahl der Bewerber für den bayerischen Referendardienst, die nicht in Bayern ihr rechtswissenschaftliches Studium erfolgreich abgeschlossen haben, vervielfacht.
4. Eine weitere Steigerung der Referendarzahlen in Bayern, die durch Einsparungen oder geringere Ausbildungsanstrengungen anderer Länder bedingt ist, ist nicht vertretbar. Um weiterhin eine Fortsetzung der juristischen Ausbildung ohne Wartezeiten und eine ordnungsgemäße Ausbildung im praktischen Vorbereitungsdienst sicherstellen zu können, müssen die finanziellen Anreize, sich um eine Aufnahme in den bayerischen Referendardienst zu bewerben, reduziert werden. Dies ist wegen der bundesbesoldungsrechtlich geregelten Anwärterbezüge nur dadurch möglich, daß Bayern gleichfalls von der Ermächtigung des § 14 BRRG Gebrauch macht und für den juristischen Vorbereitungsdienst zu einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis mit einer entsprechend reduzierten Unterhaltsbeihilfe übergeht.

Bei der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses kann auf Erfahrungen aus der einstufigen Juristenausbildung in den Jahren 1974 bis 1992 zurückgegriffen werden. Im Rahmen der einstufigen Ausbildung sind die Rechtspraktikanten gleichfalls nicht in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf, sondern in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis übernommen worden.

5. Wegen der Besonderheiten des juristischen Referendariats sind Bezugswirkungen für andere staatliche Monopolausbildungsgänge nicht gegeben.

Eine rechtliche Verpflichtung, zusätzlich zu den Rechtsreferendaren auch Studienreferendare oder die Bewerber für andere Monopolausbildungsgänge in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis zu übernehmen, besteht nicht: Dem Staat steht es, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat (BVerfGE 39, 334), grundsätzlich frei, einen Vorbereitungsdienst, dessen erfolgreiche Absolvierung Voraussetzung sowohl für den Staatsdienst im Beamtenverhältnis als auch für einen freien Beruf ist, als Beamtenverhältnis oder als besonderes öffentlich-rechtliches Verhältnis außerhalb des Beamtenverhältnisses auszugestalten.

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV, Art. 3 Abs. 1 GG) wird durch die unterschiedliche Behandlung von Rechtsreferendaren einerseits und Studien- und Forstreferendaren andererseits nicht verletzt, da zwischen den Anwärtergruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen:

- Rechtsreferendare werden vom Staat nur in untergeordnetem Umfang (ca. 15 %) für die staatlichen Berufe des Richters, Staatsanwalts und höheren Verwaltungsbeamten ausgebildet, zu etwa 85 % aber für die privaten Berufe des Rechtsanwalts und des Wirtschaftsjuristen. Ein vergleichbar bedeutsames privates Berufsfeld existiert weder bei Lehrern noch bei Forstwirten, für die es außerhalb des staatlichen Bereichs wenig Beschäftigungsmöglichkeiten gibt.
 - Rechtsreferendare können aus verfassungsrechtlichen und aus organisatorischen Gründen nur in beschränktem Umfang zur Entlastung der Ausbildungsstellen eingesetzt werden; sie erbringen damit in wesentlich geringerem Umfang eine Gegenleistung für ihre Alimentation im Vorbereitungsdienst als Lehramtsreferendare oder Forstreferendare.
6. Der Bayerische Beamtenbund (BBB) lehnt die Ausbildung der Rechtsreferendare in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis aus grundsätzlichen Erwägungen ab; er sieht hierin eine Gefahr für die gesamte Ausbildung im Status des Beamten auf Widerruf und für das Berufsbeamtentum. Nach seiner Auffassung werden die von den Rechtsreferendaren im Vorbereitungsdienst übernommenen Tätigkeiten nahezu ausschließlich vom Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG erfaßt. Eine Minderung der Attraktivität des bayerischen juristischen Vorbereitungsdienstes für auswärtige Bewerber sei nur über die Einführung von Wartezeiten zu erreichen; hierbei solle den bayerischen Bewerbern ein Bonus zugestanden werden. Zumindest solle vor einer Entscheidung formell beim Bund versucht werden, die Zustimmung z.B. zu einer befristeten Absenkung der Referendarbezüge unter Beibehaltung der Ausbildung im Beamtenverhältnis zu erreichen.

Die Staatsregierung teilt diese Auffassung nicht:

Mit der Ausbildung der Rechtsreferendare im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis will sie lediglich der Sondersituation im juristischen Vorbereitungsdienst Rechnung tragen; entsprechende Regelungen für andere staatliche Ausbildungsgänge sind ebensowenig beabsichtigt wie eine Abkehr vom bewährten Berufsbeamtentum.

Art. 33 Abs. 4 GG, der nur die ständige Ausübung hoheitlicher Befugnisse betrifft, steht der beabsichtigten Regelung

schon deshalb nicht entgegen, weil Rechtsreferendare nur in einem untergeordneten, zeitlich beschränkten Umfang derartige Tätigkeiten ausüben und dabei der Ausbildungszweck im Vordergrund steht.

Im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit bayerischer Juristen in Europa müssen Wartezeiten bei der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst weiterhin vermieden werden; eine Beschränkung von Wartezeiten auf Bewerber, die die Erste Juristische Staatsprüfung in einem anderen Land abgelegt haben, ist schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Die vorgesehene abgesenkte Unterhaltsbeihilfe ist nach Auffassung der Staatsregierung geeignet, den Anreiz für außerbayerische Bewerber für einen Wechsel nach Bayern aus finanziellen Gründen, der umso größer werden wird, je mehr Länder zu einer abgesenkten Unterhaltsbeihilfe übergehen, zu beseitigen.

Initiativen zu einer Abstimmung der Länder über die gleichmäßige Nutzung der Ausbildungskapazitäten im juristischen Vorbereitungsdienst und zur Absenkung der Bezüge der Rechtsreferendare im Beamtenstatus, um weitere Ausbildungsplätze zu schaffen, sind erfolglos geblieben. Ein weiterer Vorstoß zu einer bundeseinheitlichen Regelung verspricht schon im Hinblick auf den Übergang anderer Länder zum öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis für Rechtsreferendare keinen Erfolg.

B. Im einzelnen:

Zu Art. 1

Bayern macht von der durch § 14 BRRG eröffneten Möglichkeit Gebrauch: Der juristische Vorbereitungsdienst nach § 5b des Deutschen Richtergesetzes soll künftig in Bayern ebenso wie in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland statt im Beamtenverhältnis auf Widerruf in einem öffentlichen Ausbildungsverhältnis abgeleistet werden. Die Einzelheiten sollen - wie bisher - in der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen (JAPO) geregelt werden.

Zu Art. 2 Abs. 1

Satz 1 regelt die Einstellungszuständigkeit entsprechend der JAPO. Satz 2 sieht die Berufung in das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis mit der Aufnahme in den Vorbereitungsdienst vor. Die Aushändigung einer Bestellsurkunde durch die Einstellungsbehörde ist - ebenso wie bei Beamten - konstitutiv für die Aufnahme in das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis. Die Bewerber sollen weiterhin die bundeseinheitlich verwendete Bezeichnung "Rechtsreferendar" oder "Rechtsreferendarin" führen. Entsprechend dem Verpflichtungsgesetz setzt die Berufung in das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis voraus, daß die Bewerber sich schriftlich zur Verschwiegenheit über die ihnen bei der Ausbildung bekannt werdenden Angelegenheiten verpflichten.

Zu Art. 2 Abs. 2

Das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis ist ein Verhältnis "sui generis". Seine Ausgestaltung ist weder durch Rechtssatz noch durch Übung vorgegeben. Da sich die beamtenrechtlichen Regelungen für die staatlichen Ausbildungsgänge in vollem Umfang bewährt haben, soll, soweit möglich, auf diese - insbesondere

auch hinsichtlich Nebentätigkeit, Urlaub, Trennungsgeld, Reisekosten und Rechtsschutz - zurückgegriffen werden. Satz 2 stellt klar, daß der Vorbereitungsdienst entsprechend der Ableistung im beamtenrechtlichen Hauptamt im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis nur in Haupttätigkeit abgeleistet werden kann.

Die schuldhafte Nichteinhaltung der Pflichten der Rechtsreferendare bedarf auch weiterhin eines differenzierten Sanktionensystems. Dem - gegenüber Berufsbeamten - geringeren Pflichtenkreis der Rechtsreferendare ist durch die Einschränkung der Möglichkeiten zu Disziplinarmaßnahmen bereits Rechnung getragen.

Rechtsreferendare sollen durch die Einführung des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses personalvertretungsrechtlich nicht benachteiligt werden; deshalb sieht Satz 4 vor, daß Rechtsreferendare auch insoweit den Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst gleichstehen.

Zu Art. 2 Abs. 3

Zwar ist das Staatsministerium der Justiz bereits durch die Art. 19, 115 des Bayerischen Beamtengesetzes zur Regelung der Einzelheiten des Vorbereitungsdienstes ermächtigt. Durch die weitere Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung in Abs. 3 wird sichergestellt, daß auch etwaige weitere Einzelfragen im Zusammenhang mit dem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis durch Rechtsverordnung geregelt werden können.

Zu Art. 3

Die Sicherung des Lebensunterhalts durch Gewährung einer staatlichen Unterhaltsbeihilfe ist für die Rechtsreferendare von wesentlicher Bedeutung. Deshalb muß der Zahlbetrag gesetzlich geregelt werden.

Da der Vorbereitungsdienst nur als Haupttätigkeit absolviert werden kann (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2), muß die Höhe der Unterhaltsbeihilfe es den Referendaren ermöglichen, sich ihren Ausbildungspflichten mit vollen Kräften zu widmen. Sie ist so zu bemessen, daß die Aufnahme einer Nebentätigkeit aus finanziellen Gründen regelmäßig nicht notwendig ist; das abgeschlossene akademische Studium sowie die Vergütungshöhe in öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnissen anderer Länder sind zu berücksichtigen. Unter Abwägung dieser Umstände wird in Satz 2 Nr. 1 der Grundbetrag der monatlichen Unterhaltsbeihilfe auf derzeit 1.650,- DM festgelegt; eine etwaige Anpassung von Dienstbezügen im Jahr 1999 ist noch zu berücksichtigen. Hinzu kommen nach Nr. 2 Familienzuschlag, ergänzende Fürsorgeleistung (insbesondere Ausgleich für erhöhte Lebenshaltungskosten nach Art. 86b BayBG) und vermögenswirksame Leistungen in entsprechender Anwendung der für Beamte auf Widerruf geltenden Vorschriften. Durch die in Satz 2 Nr. 1 vorgesehene Anpassungsregelung wird sichergestellt, daß die Unterhaltsbeihilfe entsprechend der Besoldung der Beamten auf Widerruf angepaßt wird und die Rechtsreferendare nicht von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt werden. Damit über den Umfang etwaiger Anpassungen Klarheit besteht, sieht Satz 4 vor, daß das Staatsministerium der Finanzen die jeweilige Höhe des Grundbetrags bekannt gibt.

Satz 3 sieht vor, daß auf die Unterhaltsbeihilfe die bewährten besoldungsrechtlichen Vorschriften entsprechend anzuwenden sind. Hierdurch wird zusätzlicher Verwaltungsaufwand, der mit dem Vollzug unterschiedlicher Verfahrensvorschriften verbunden wäre, vermieden.

Zu Art. 4

Die Rechtsreferendare sind im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis sozialversicherungspflichtig. Sie sind gesetzlich in der Krankenversicherung, der Pflege- und der Unfallversicherung sowie der Arbeitslosenversicherung versichert. Im Hinblick auf die sich verschlechternden Berufschancen für Juristen ist die Arbeitslosenversicherung für die Rechtsreferendare im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis gegenüber dem Beamtenverhältnis auf Widerruf von Vorteil.

Die Referendare erhalten eine Anwartschaft auf Versorgung bei verminderter Erwerbsfähigkeit, auf Altersversorgung und auf Hinterbliebenenversorgung nach beamtenrechtlichen Vorschriften. Damit werden entsprechende Versicherungsbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung während des Bestehens des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses, die die finanzielle Leistungskraft der Rechtsreferendare beeinträchtigen könnten, vermieden. Mit Ausscheiden werden die Rechtsreferendare nachver-

sichert, wobei die Beiträge auf Antrag an das anwaltliche Versorgungswerk gezahlt werden können. Der Vollzug der Versicherungsfreiheit in der gesetzlichen Rentenversicherung soll durch Gewährleistungsbescheid der obersten Verwaltungsbehörde, also für Rechtsreferendare des Staatsministeriums der Justiz (vgl. Ziffer 1.3 der GemBek der staatlichen obersten Dienstbehörden vom 22. Januar 1992, StAnz Nr. 5, FMBI. S. 115), erfolgen.

Zu Art. 5 Abs. 1

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Art. 5 Abs. 2

Übergangsbestimmungen sind erforderlich für Referendare, die sich bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits im Vorbereitungsdienst befinden. Sie behalten ihren bisherigen Status.