



Nr. 3/2019

15. Juli 2019

**Schriftliche Anhörung des Rechtspolitischen Ausschusses des Hessischen Landtags zu dem Gesetzesentwurf, Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Änderung des Juristenausbildungsgesetzes und von Rechtsverordnungen über die Juristenausbildung, Drucks. 20/626**

Sehr geehrte Mitglieder des Rechtspolitischen Ausschusses des Hessischen Landtags,  
sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Richterbund, Landesverband Hessen e.V., bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen im hessischen Landtag für ein Gesetz zur Änderung des Juristenausbildungsgesetzes und von Rechtsverordnungen über die Juristenausbildung Stellung nehmen zu können.

**Tenor der Stellungnahme**

- Der Richterbund Hessen begrüßt den Gesetzesentwurf lediglich im Hinblick auf die mit der Wiedereinführung der Verbeamtung verbundene Verbesserung der Ausbildungsvergütung.
- Der Gesetzesentwurf ist nach Ansicht des Richterbundes für sich genommen nicht geeignet, das mit dem Änderungsgesetz verfolgte Ziel zu erreichen.
- Um den Gesetzeszweck erreichen zu können, bedürfte es einer Verbesserung des juristischen Vorbereitungsdienstes selbst, wofür bei den Bedingungen der Ausbildung angesetzt werden müsste.

- Um im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ mit Kanzleien, Unternehmen und anderen öffentlichen Arbeitgebern bestehen zu können, wird es letztlich entscheidend sein, ob die Attraktivität der richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Arbeitsbedingungen (insb. Besoldung, personelle und technische Ausstattung) erheblich verbessert und modernisiert werden kann oder nicht.

## **A. Allgemeines**

Nach § 1 Abs. 1 des hessischen Juristenausbildungsgesetzes (HJAG) gliedert sich die juristische Ausbildung in ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität, das mit einer ersten Prüfung – bestehend aus einem staatlichen Pflichtfachteil und einer universitären Schwerpunktprüfung – abschließt und einem sich anschließenden Vorbereitungsdienst, der mit der zweiten juristischen Staatsprüfung abschließt. Voraussetzung für die Aufnahme in den zwei Jahre dauernden (§ 29 Abs. 1 HJAG) juristischen Vorbereitungsdienst, der als Rechtsreferendariat bezeichnet wird, ist das Bestehen der ersten Prüfung bzw. der ersten juristischen Staatsprüfung. Nicht in den Vorbereitungsdienst aufgenommen wird, wer für den Vorbereitungsdienst persönlich ungeeignet oder, insbesondere wegen eines Verbrechens oder vorsätzlichen Vergehens, der Erlangung der Befähigung zum Richteramt nicht würdig ist (§ 26 Abs. 1 HJAG). Die aufgenommenen Bewerberinnen und Bewerber werden in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis berufen, wobei sie sich mit dem vollem Einsatz der Arbeitskraft der Ausbildung zu widmen haben (§§ 26 Abs. 2, 27 Abs. 1 S. 1 HJAG).

Während es früher üblich war, dass Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare während der Ausbildung im Vorbereitungsdienst in das Beamtenverhältnis auf Widerruf (§ 4 Abs. 4 Beamtenstatusgesetz) berufen wurden – mit der Folge u.a. einer höheren Besoldung und eines Anspruchs auf Beihilfe zu Gesundheitskosten –, haben die Bundesländer nacheinander die Verbeamtung abgeschafft, zuletzt das Bundesland Thüringen im Jahr 2016, bis im vergangenen Jahr allein Mecklenburg-Vorpommern die Verbeamtung von Rechtsreferendarinnen und –referendaren wieder eingeführt hat, nachdem die Bewerberzahl für den juristischen Vorbereitungsdienst in Mecklenburg-Vorpommern zwischen Winter 2015 und Sommer 2016 einen historischen Tiefststand erreicht hatte. Hierdurch stand zu befürchten, dass das Land zu wenig qualifizierte Volljuristen ausbilden würde, um die anstehenden Pensionierungen in der Justiz ausgleichen zu können.

In Hessen sieht die Gesetzeslage aktuell vor, dass Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare während des als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ausgestalteten Vorbereitungsdienstes eine monatliche Unterhaltsbeihilfe gemäß § 8 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst und die Gewährung einer Unterhaltsbeihilfe an Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare in Höhe von derzeit monatlich 1.085,60 Euro erhalten. Im Falle einer Wiedereinführung der Verbeamtung auf Widerruf, die Kern des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist, würde den Referendarinnen und Referendaren, die sich am 1. November 2019 im Vorbereitungsdienst befinden und die Rechtsanwaltsstation (§ 29 Abs. 2 Nr. 4 HJAG) noch nicht abgeschlossen haben, die Möglichkeit eingeräumt, auf Antrag aus dem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis in das Beamtenverhältnis auf Widerruf berufen zu werden (§ 55 HJAG-E). Hinsichtlich der Besoldung hätte dies durch die ebenfalls im Entwurf vorgesehene Änderung der Anlage VI des Hessischen Besoldungsgesetzes zur Folge, dass Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare, die den Antrag auf Berufung ins widerrufliche Beamtenverhältnis stellen, einen monatlichen Anwärtergrundbetrag von 1.455,62 Euro, d.h. brutto ca. 370,00 Euro monatlich mehr als bislang erhalten. Die Unterhaltsbeihilfe im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis soll fortan dem Anwärtergrundbetrag entsprechen (Artikel 3 des Gesetzesentwurfs), so dass es hinsichtlich der Höhe der Grundvergütung nicht entscheidend darauf ankommt, ob das Wahlrecht ausgeübt wird oder nicht.

Den Anlass zur Änderung des HJAG und der Rechtsverordnungen über die Juristenausbildung sehen die beiden Regierungsfractionen nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf darin, dass es für die Justiz im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ zunehmend schwieriger werde, „genügend“ hoch qualifizierten Nachwuchs zu gewinnen, zumal der Gehaltsvorsprung der freien Wirtschaft enorm sei und zugleich Umfang und Komplexität der zu bewältigenden Verfahren im Zuge der Globalisierung und in Zeiten der Digitalisierung stetig zunehme. Um in diesem Umfeld das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in unseren demokratischen Rechtsstaat aufrechtzuerhalten, bedürfe es weiterhin und nachhaltig einer höchst leistungsfähigen Justiz, für die „genügend hervorragende Nachwuchskräfte“ gewonnen werden müssen. Hierzu sollen mehr Rechtsreferendarinnen und –referendare motiviert werden, ihren Vorbereitungsdienst in Hessen zu absolvieren, damit diese – so der mit dem Entwurf verfolgte Zweck – nach Abschluss ihrer letzten und für den Berufseinstieg entscheidenden Phase in Hessen bleiben. Dies sei durch die Verbeamtung und die damit verbundene Steigerung der Attraktivität des Vorbereitungsdienstes in Hessen zu erreichen, wobei die Verbeamtung zu einer stärkeren Bindung an das Land Hessen führe.

## **B. Bewertung im Einzelnen**

Der Richterbund Hessen begrüßt den Gesetzesentwurf im Hinblick auf die mit der Wiedereinführung der Verbeamtung verbundene Verbesserung der Ausbildungsvergütung (sogleich unter I.). Der Gesetzesentwurf ist nach Ansicht des Richterbundes aber nicht ohne weitere Maßnahmen geeignet, das mit dem Änderungsgesetz verfolgte Ziel zu erreichen (sogleich unter II.), zumal nicht ersichtlich ist, dass das Land Hessen derzeit die zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze nicht besetzen kann. Um den Gesetzeszweck zu erreichen, müssten die Maßnahmen vielmehr bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und der Ausgestaltung des juristischen Vorbereitungsdienstes ansetzen (sogleich unter III.) sowie den Beruf von Richter und Staatsanwalt dringend wieder attraktiver machen (sogleich unter IV.).

### **I.**

Der Richterbund Hessen begrüßt den Entwurf insoweit, als er zu einer besseren Ausbildungsvergütung der Rechtsreferendarinnen und –referendare führt, zumal die Lebenshaltungs- (insbesondere Wohnkosten) und Ausbildungskosten vor allem im Rhein-Main-Gebiet so hoch sind, dass diese regelmäßig nicht allein mit der bisherigen Ausbildungsvergütung zu bestreiten waren.

Vor diesem Hintergrund ist, ausgehend davon, dass Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare, wie oben ausgeführt, nach §§ 26 Abs. 2, 27 Abs. 1 S. 1 HJAG verpflichtet sind, sich mit dem vollem Einsatz der Arbeitskraft ihrer Ausbildung zu widmen (§§ 26 Abs. 2, 27 Abs. 1 S. 1 HJAG), die Erhöhung der Ausbildungsvergütung, zu begrüßen. Schließlich ist Referendarinnen und Referendaren nach § 13 Hessische Juristenausbildungsordnung (HJAO) eine monatliche Nebentätigkeit höchstens im Umfang von 50 Stunden erlaubt, wobei eine Genehmigung der Nebentätigkeit zudem in den ersten vier Monaten des Vorbereitungsdienstes nur ausnahmsweise erfolgen soll. Zudem dürfen Vergütungen für Nebentätigkeiten während der Ausbildungsstation bei einer Rechtsanwältin bzw. einem Rechtsanwalt grundsätzlich nicht für die Tätigkeit gezahlt werden, die im Rahmen der Ausbildung geleistet wird (<https://ordentliche-gerichtsbarkeit.hessen.de/karriere/referendarausbildung/nebentaetigkeit>).

Ob die Erhöhung der Ausbildungsvergütung ausreicht, um die Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten hessischer Referendarinnen und Referendare zu decken, erscheint zwar weiterhin fraglich. Gleichwohl ist die Erhöhung ein Schritt in die richtige Richtung.

## II.

Der Gesetzesentwurf gibt als Ziel aus, die Leistungsfähigkeit der Justiz zu verbessern, damit sie im Wettbewerb um die besten Köpfe auch gegenüber der „freien Wirtschaft“, die einen enormen Gehaltsvorsprung habe, bestehen kann, um den demokratischen Rechtsstaat aufrechtzuerhalten.

Dieses Ziel ist aber nicht dadurch zu erreichen, dass man mit dem Angebot einer gegenüber anderen Bundesländern höheren Ausbildungsvergütung die Bewerberzahlen für den juristischen Vorbereitungsdienst in Hessen erhöht.

Das könnte allenfalls dann ausreichend sein, wenn lediglich Justizjuristen das Referendariat durchlaufen müssten, was aber nicht der Fall ist. Denn der juristische Vorbereitungsdienst stellt nicht nur für Justizjuristen einen zwingend notwendigen Ausbildungsschritt dar, sondern auch für viele andere juristische Berufe. Insbesondere eine Tätigkeit als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt in einer Kanzlei oder in der Rechtsabteilung eines Unternehmens setzt ebenfalls regelmäßig das erfolgreiche Absolvieren des zweiten juristischen Staatsexamens voraus.

Damit ist klar, dass alleine die Verbesserung der Ausbildungsvergütung die Justiz im Wettbewerb um die besten Köpfe gegenüber der freien Wirtschaft nicht besser dastehen lässt. Denn dadurch kommen nicht per se mehr Referendarinnen oder Referendare nach Hessen, die eine Karriere in der Justiz anstreben. Allenfalls steigen Bewerberzahlen. Die Erhöhung der Ausbildungsvergütung könnte Hessen damit zwar im Wettbewerb um die besten Nachwuchsjuristen gegenüber anderen Bundesländern stärken, aber nicht die Justiz im Wettbewerb um die besten Köpfe mit Kanzleien und Unternehmen.

Dass die Stärkung des Referendariats in Hessen gegenüber anderen Bundesländern aber erforderlich ist, ergibt sich aus dem Entwurf nicht und ist auch anderweitig nicht ersichtlich, zumal insbesondere das Rhein-Main-Gebiet aufgrund seiner vielen internationalen Kanzleien und Unternehmen für Nachwuchsjuristen ohnehin schon sehr attraktiv ist und die vorhandenen Ausbildungsplätze – trotz des bundesweiten Rückgangs an möglichen Bewerberinnen und Bewerbern – weiterhin vollständig besetzt werden können.

Alleine die Verbesserung der Ausbildungsvergütung führt nicht dazu, dass die hessische Justiz im Wettbewerb um die besten Köpfe besser dasteht.

### III.

Erforderlich für die Erreichung des Gesetzesziels dürfte nach Ansicht des Richterbundes Hessen vielmehr eine Vielzahl von einzelnen Maßnahmen sein, die die gesetzlichen Vorgaben für den Vorbereitungsdienst ernst nehmen und die Ausbildung selbst verbessern. Es gilt, Nachwuchsjuristen durch die Justiz zunächst eine möglichst gute und professionell gestaltete Ausbildung zu ermöglichen. Gelänge dies, würde die Justiz als möglicher Arbeitgeber für Nachwuchsjuristinnen und –juristen bereits attraktiver werden, weil die Wahrnehmung der Justiz als Ausbilderin verbessert würde, was wiederum auf die Justiz insgesamt ausstrahlen würde.

Die Justiz, die über herausragende Juristinnen und Juristen mit viel Erfahrung im Bereich der Juristenausbildung verfügt, muss die Möglichkeiten nutzen, die sie als Hauptausbilderin im Vorbereitungsdienst mit dem Erstzugriff auf die Referendarinnen und Referendare hat, um den Nachwuchs für eine verantwortungsvolle und herausfordernde Tätigkeit als Richterin oder Staatsanwalt zu gewinnen. Diese Möglichkeit wird strukturell nicht genutzt. Die Justiz gibt kein gutes Bild ab, wenn die Ausbildungsräume unansehnlich und mit veralteter Technik ausgestattet sind. Auch gibt es keinen professionell gestalteten Auftritt und es fehlt an einer professionellen Unterstützung von Leiterinnen und Leitern der Arbeitsgemeinschaften und der Einzelausbilder. Diese müssen sich vielmehr selbst um alles (Stifte für White-Boards, Schwamm, Gestaltung der Unterrichtsmaterialien, etc.) kümmern, wobei die Vorbereitungsarbeiten nicht vergütet oder anderweitig (insbesondere bei Pebb§y) nicht oder zu gering berücksichtigt werden. Es gibt darüber hinaus in vielen Justizgebäuden keine Arbeitsplätze für Referendarinnen und Referendare, wodurch eine enge Anbindung an die gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Tätigkeiten unmöglich wird. Auch die zeitliche Begrenzung der Stationen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften auf lediglich vier Monate – während die Ausbildungsstation beim Rechtsanwalt neun Monate lang ist – verhindert eine solche Anbindung sowie regelmäßig die Möglichkeit, dass Referendarinnen und Referendare die Vielfältigkeit und Bedeutung der Justiztätigkeiten kennenlernen können.

Dagegen setzen größere Kanzleien und Unternehmen auf koordinierte Ausbildungsprogramme und attraktive sowie moderne Arbeitsbedingungen, um Referendarinnen und Referendare – die dort einen Arbeitsplatz erhalten und regelmäßig wie Vollzeitarbeitskräfte eingesetzt werden – von sich zu überzeugen und für eine spätere Berufstätigkeit zu gewinnen.

#### IV.

Entscheidend, um im Wettbewerb um die besten Köpfe bestehen zu können, ist aber, dass Nachwuchsjuristinnen und –juristen die Arbeitsbedingungen in der Justiz als attraktiv ansehen, d.h. dass die Attraktivität einer Tätigkeit in der Justiz erheblich gesteigert wird, damit die verantwortungsvollen und spannenden Aufgaben effektiv erfüllt werden können.

Wie der Gesetzesentwurf im Ansatz zutreffend erkennt, ist der Gehaltsvorsprung in der freien Wirtschaft enorm. Diesen Gehaltsvorsprung wieder auf das Maß von vor 25 Jahren zu verringern, wäre sicherlich ein zielführender Ansatz, der die Attraktivität der Justiz für den juristischen Nachwuchs erhöht. Faktisch ist das Einkommen von Justizjuristen in diesem Zeitraum im Vergleich zur freien Wirtschaft erheblich gesunken. Während sich die Gehälter von Juristen in Kanzleien ohne Führungsverantwortung in den vergangenen 25 Jahren verdoppelt haben, beträgt der Zuwachs bei Berufseinsteigern in der bundesdeutschen Justiz nach einer vom Richterbund in Auftrag gegebene Studie lediglich etwa 50% (Quelle: [www.richterbesoldung.de](http://www.richterbesoldung.de)). Auch der Umstand, dass der Europarat die Bundesrepublik Deutschland auffordern muss [Europarat Resolution Nr. 1685 (2009)], die Einkommen der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte anzuheben, da diese nicht ausreichend sei, führt nicht dazu, dass die Attraktivität einer Tätigkeit bei der Justiz steigt.

Darüber hinaus muss die personelle und technische Ausstattung der Justiz erheblich verbessert werden. Wenn Referendarinnen und Referendare während ihrer Einzelausbildung mit ihren Ausbildern zwischen Aktenbergen die Entscheidungsentwürfe besprechen, führt das nicht zur Wahrnehmung der Justiz als attraktiv und modern, zumal Kanzleien und Unternehmen heute schon weitgehend papierfrei arbeiten.

Schließlich darf das Ziel der Justiz auch nicht sein, lediglich mit einer guten sog. Work-Life-Balance werben zu können, da die zunehmend komplexer werdenden Aufgaben und die auch zeitlich anspruchsvolleren Aufgaben (z.B. im Bereitschaftsdienst) engagiertes und hochmotiviertes Personal erfordern. Zudem bieten Kanzleien und Unternehmen im zunehmend härteren Wettbewerb um juristischen Nachwuchs mittlerweile auch vielfältige Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der beruflichen Entwicklung an.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Daniel Saam  
Landesvorsitzender

*Der Deutsche Richterbund ist mit ca. 17.000 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.*

---

Kontakt:  
Dr. Daniel Saam  
Landesvorsitzender  
Richterbund Hessen  
c/o Amtsgericht Frankfurt am Main  
Gerichtsstraße 2, 60313 Frankfurt am Main  
Tel. 069 – 1367 - 2342