

Verein der Thüringer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen e.V.

Thüringer Verwaltungsrichterverein
c/o VG Weimar ■ Jenaer Str. 2 a ■ 99425 Weimar

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und
Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST
23.05.2022 07:57

13050122

Verwaltungsgericht Weimar
Jenaer Straße 2 a
99425 Weimar

20. Mai 2022

**Entwurf eines Thüringer Gesetzes über die über die juristischen Staatsprüfungen und
den juristischen Vorbereitungsdienst (Thüringer Juristenausbildungsgesetz -
ThürJAG-), Drs. 7/4753**

Ihr Zeichen Drs. 7/4753, Ihr Schreiben vom 18. März 2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem genannten Gesetzentwurf (im folgenden ThürJAG-E). Diese Stellungnahme wird im Namen des Thüringer Richterbundes, des Verbands der Sozialrichterinnen und Sozialrichter Thüringens, des Verband der Arbeitsrichterinnen und Arbeitsrichter Thüringens, des Bunds Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter – Landesverband Thüringen und der Neuem Richtervereinigung – Landesverband Thüringen abgegeben. Im Aufbau orientiert sich die Stellungnahme an den in Ihrem Schreiben aufgeworfenen Fragen.

1. Elektronisches Prüfungsverfahren (zu Frage 1 und 2)

Die Digitalisierung in der Justiz und in der öffentlichen Verwaltung ist längst eine Realität, der sich auch der Studien- und Prüfungsbetrieb nicht verschließen kann. Deshalb stellt die Einführung der digitalen Prüfung in der Justizausbildung einen folgerichtigen Schritt dar.

Die Einzelheiten der digitalen Prüfung werden im Entwurf noch nicht geregelt. § 9 Abs. 1 Nr. 9 und 10 ThürJAG-E stellen Verordnungsermächtigungen dar, die auf der Gesetzgebungs-ermächtigung in § 5d Abs. 6 Satz 2 DRiG aufbauen. Wie die Regelungen ausgestaltet werden sollen, wird von den technischen und finanziellen Möglichkeiten abhängen und der weiteren Diskussion bedürfen.

Grundsätzlich sehen wir keine Nachteile bei der digitalen Prüfung. Ohne Zweifel wird es zu erheblichen Veränderungen im Prüfungsablauf kommen, für die wir die künftigen Juristengenerationen in ihrem technischen Verständnis und dem mittlerweile alltäglichen Umgang mit

den neuen Medien gerüstet sehen. Aus unserer Sicht wird der erste Schritt die Anfertigung der Prüfungsarbeiten durch die Eingabe in ein digitales Endgerät sein. Ob gleichzeitig die bisherige handschriftliche Fertigung möglich bleiben soll und wie die erheblichen Unterschiede in den Fertigungsmethoden (insbesondere der unter Umständen erhebliche Zeitgewinn bei der Eingabe über eine Tastatur) auszugleichen sein werden, wird noch zu diskutieren sein. Jedenfalls wird der prüfungsrechtliche Grundsatz der Gleichheit der äußeren Prüfungsbedingungen zu beachten sein. Auch wird es bis auf weiteres bei der Durchführung der Prüfungen in Form von Präsenzveranstaltungen bleiben müssen. Das Deutsche Richtergesetz geht ersichtlich weiterhin von „Aufsichtsarbeiten“ aus (vgl. § 5d Abs. 3 Satz 2 DRiG), so dass die Fertigung der Arbeiten der ständigen Kontrolle durch eine Aufsichtsperson bedarf. Dieses Kontrollerfordernis dürfte eine dezentrale Anfertigung der Klausuren (z. B. am heimischen IT-Arbeitsplatz) ebenso ausschließen wie die Benutzung des eigenen mobilen Endgeräts. Wir gehen allerdings davon aus, dass sich der Prüfungsablauf zukünftig entsprechend der weiteren technischen Entwicklung immer wieder verändern wird.

2. Gebührenerhebung (zu Frage 3)

Grundsätzlich dienen Gebühren dazu, den Bürger an den Verwaltungskosten für Leistungen, die im Interesse des jeweiligen Bürgers erbracht werden, zu beteiligen. Die Entscheidung, ob und welche Gebühren erhoben werden sollten, wird deshalb die Frage in den Blick zu nehmen haben, welchem Interesse die jeweilige Amtshandlung dient.

Grundsätzlich gilt, dass die beruflichen Aussichten von jungen Juristinnen und Juristen erster Linie durch das Examensergebnis bestimmt werden. Die Notenverbesserung dient deshalb in erster Linie dem Interesse des jeweiligen Prüflings, durch einen zweiten Prüfungsversuch die beruflichen Aussichten zu verbessern.

Allerdings ist daneben ein öffentliches Interesse an gut ausgebildeten Juristen zu sehen, die nach dem Staatsexamen für eine Tätigkeit in der Justiz oder der öffentlichen Verwaltung in Thüringen zur Verfügung stehen könnten. Hierfür ist es ebenfalls wichtig, dass die Qualität der Ausbildung und der erreichte Kenntnisstand durch ein möglichst gutes Examensergebnis belegt werden kann. Die Möglichkeit der Wiederholung der Prüfung zur Notenverbesserung kann ein größeres Maß an objektiver Aussagekraft gewährleisten. Ist diese Möglichkeit mit einer Gebührenerhebung verbunden, könnte dies eine abschreckende Wirkung haben und die juristische Ausbildung in Thüringen weniger attraktiv machen. Außerdem stellt sich die Frage, ob die zu erzielenden Gebühren eine Höhe erreichen werden, die den Verwaltungsaufwand der Gebührenerhebung und die Inkaufnahme der erwähnten abschreckenden Wirkung rechtfertigen. Diese Erwägungen sprechen dafür, auf die Gebührenerhebung zu verzichten.

3. Regelungsinhalt eines Justizausbildungsgesetzes (zu Frage 4, auch zu Frage 8 und 9)

Generell fällt auf, dass der vorliegende Entwurf auf inhaltliche Regelungen zum Ablauf des Studiums, des Vorbereitungsdienstes und der Prüfungen fast völlig verzichtet und diese Re-

gelungen in die Hand des Ordnungsgebers und damit der Exekutive legt. Demgegenüber sind andere Bundesländer den Weg gegangen, die Einzelheiten durch die Legislative im Gesetz selbst zu regeln. Als Beispiel sei auf das Juristenausbildungsgesetz des Landes Hessen hingewiesen.

Zwar ist aus unserer Sicht die in vorliegenden Gesetzentwurf gewählte Lösung über die Verordnungsermächtigung rechtlich zulässig. Wir halten es aber für vorzugswürdig, die Regelung der für die Qualität der Rechtsprechung in Thüringen wichtigen Materie der Juristenausbildung in die Hand der Legislative zu geben, und sehen deshalb die Abgeordneten des Thüringer Landtags in der Pflicht, mehr als eine weitgehend inhaltslose Verordnungsermächtigung zu erlassen.

Der Weg über eine Verordnungsermächtigung hat zwar den Vorteil, dass schneller auf zukünftige Veränderungen reagiert werden kann. Allerdings hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Änderungen der Justizausbildungs- und -prüfungsordnung eher selten erforderlich waren. Dabei wird es nach unserer Einschätzung auch zukünftig bleiben. Deshalb könnte es ausreichen, die Verordnungsermächtigung auf die Punkte zu beschränken, bei denen in Zukunft mit Veränderungen zu rechnen ist – zum Beispiel bei den digitalen Prüfungen aufgrund der technischen Entwicklung (siehe oben zu 1.). Die Hauptregelungen hingegen sollten im Gesetz selbst enthalten sein.

4. Persönliche Eignung zum Vorbereitungsdienst (zu Frage 5 und 6)

Der Sicherstellung einer persönlichen und fachlichen Eignung der Referendarinnen und Referendare kommt eine zentrale Bedeutung zu. Hinsichtlich der fachlichen Eignung wird über das Bestehen der ersten Staatsprüfung als Voraussetzung (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürJAG-E) nicht hinausgegangen werden können. Strengere Anforderungen können im Hinblick auf den Ausbildungscharakter des Vorbereitungsdienstes nicht gestellt werden.

Die Regelungen zur persönlichen Eignung in § 7 Abs. 2 ThürJAG-E halten wir allerdings für unzureichend. Da im Vorbereitungsdienst gerade bei der Tätigkeit im Bereich der Staatsanwaltschaft hoheitliche Aufgaben wahrgenommen werden, bedarf es grundsätzlich der gleichen persönlichen Eignung wie bei Beamten. Deshalb ist es verfehlt, dass der Gesetzentwurf keine Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf vorsieht, sondern generell nur ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis begründet (§ 7 Abs. 1 Satz 3 ThürJAG-E).

Bei der Berufung in ein Beamtenverhältnis würden die beamtenrechtlichen Anforderungen uneingeschränkt gelten. Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG kann in ein Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. Auch Referendarinnen oder Referendar müssten sich dann gemäß § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten (vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 18.12.2020, 2 EO 727/20, Juris-Rdnr. 27). Nur ausnahmsweise kann wegen des Ausbildungsmonopols des Staates ein herabgestufter Maßstab gelten, der eine Zulassung zum Vorbereitungsdienst – nur – an die Voraussetzung knüpft, sich nicht gegen die freiheitliche demokratische Grund-

ordnung im Sinne des Grundgesetzes zu betätigen. In diesem Ausnahmefall kann der Vorbereitungsdienst dann auch nur in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis absolviert werden (vgl. die Regulationsstruktur in § 15 Abs. 3 ThürLaufbG).

Die Regelung in § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ThürJAG-E kehrt dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis um. Statt grundsätzlich das aktive Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung als Voraussetzung zu verlangen, wird die Ausnahme des bloßen passiven Nichtbetätigens gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zum Regelfall gemacht. Für dieses Zurückweichen des Gesetzgebers von dem Erfordernis des Eintretens für die freiheitlich demokratische Grundordnung fehlt uns jedes Verständnis. Der Thüringer Landtag sollte hier ein klares Bekenntnis zum Schutz des hochrangigen Verfassungsgutes der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege abgeben. Wer nicht die Gewähr des Eintretens für die freiheitliche demokratische Grundordnung bietet, soll nur ganz ausnahmsweise in den juristischen Vorbereitungsdienst aufgenommen werden können.

Dieser Ausnahmefall sollte überdies bereits im Gesetz weiter ausgestaltet werden. Es ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt, dass bei Referendarinnen oder Referendaren, die nicht die Gewähr des Eintretens für die freiheitliche demokratische Grundordnung bieten, und deshalb – nur – in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis aufgenommen werden können, der Vorbereitungsdienst durch Auflagen beschränkt werden kann (Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen, Beschluss vom 04.11.2021, Vf. 96-IV-21 e.A., Juris-Rdnr. 14). Als Auflage kommt zum Beispiel der Ausschluss von Teilen der praktischen Ausbildung wie der Teilnahme an staatsanwaltschaftlichen Sitzungsdienst in Betracht. Der Zulässigkeit solcher Auflagen sollte im Gesetz ausdrücklich geregelt werden.

Angemerkt sei an dieser Stelle, dass wir davon ausgehen, dass die Frage 10 nach der Wiedereinführung der Verbeamtung auf Zeit auf die hier erörterte Verbeamtung auf Widerruf zielt. Das Beamtenverhältnis auf Zeit ist ein Sonderfall, der nach unserer Auffassung als Rechtsstellung der Referendarinnen und Referendare nicht in Betracht kommt.

5. Attraktivität des Vorbereitungsdienstes (zu Frage 7)

Die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf würde auch die Attraktivität des Vorbereitungsdienstes in Thüringen erhöhen, weil dies für die Referendarinnen und Referendare zu einer besoldungsrechtlich verbesserten Situation führt.

Bis zum 23. März 2016 wurden Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare zu Beamten auf Widerruf ernannt. Durch das Thüringer Gesetz zur Änderung der Rechtsverhältnisse im juristischen Vorbereitungsdienst wurde dies geändert und seitdem erfolgt der juristische Vorbereitungsdienst als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis.

Die Thüringer Richterverbände hatten in der Anhörung zu dem Thüringer Gesetz zur Änderung der Rechtsverhältnisse im juristischen Vorbereitungsdienst die Einführung des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses kritisiert und insbesondere darauf hingewiesen, dass diese Umstellung zu einem Absinken der Zahl der Referendarinnen und Referendare in Thüringen führen wird. Auf unsere Stellungnahme vom 5. Januar 2016 zu Drs. 6/1216, in der unsere Kritik ausführlich dargestellt wird, nehmen wir zur Vermeidung von Wiederholungen

ausdrücklich Bezug. Unsere Erwartung eines Absinkens der Zahl der Referendarinnen und Referendare ist dann auch eingetreten. Ausweislich der Angaben des Bundesamtes für Justiz (https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Juristen/Ausbildung_node.html) wurden 2015, also im Jahr vor der Rechtsänderung, 82 Referendarinnen und Referendare eingestellt, während es im Jahr 2018 dann nur noch 53 waren.

Es zeigt sich also, dass die Einführung des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses auch unter dem Gesichtspunkt der Attraktivität der Justizausbildung in Thüringen eine Fehlentscheidung war. Andere Bundesländer – zum Beispiel Hessen und Mecklenburg-Vorpommern – haben diese Fehlentscheidung mittlerweile korrigiert. Wieder andere Bundesländer – zum Beispiel Bayern – haben zur Erhöhung der Attraktivität die finanziellen Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses denen des Beamtenverhältnisses weitgehend angenähert. In Thüringen wird stattdessen an der verfehlten Entscheidung aus dem Jahr 2016 unverändert festgehalten.

Die Justiz und die öffentliche Verwaltung gewinnen den Nachwuchs in erster Linie aus den Absolventen des zweiten Staatsexamens in Thüringen. Je mehr Personen den Vorbereitungsdienst hier absolvieren, desto größer ist der Kreis potentieller Bewerber. Der Vorbereitungsdienst ist nicht zuletzt auch für die Referendarinnen und Referendare Gelegenheit, die Justiz und die öffentliche Verwaltung in Thüringen kennen zu lernen und aus dieser Erfahrung heraus die Entscheidung für einen Eintritt in den Thüringer öffentlichen Dienst zu treffen. Angesichts der großen Anzahl von Ruhestandseintritten in Justiz und öffentlicher Verwaltung in den nächsten Jahren kommt der Gewinnung qualifizierten juristischen Nachwuchses eine sehr große Bedeutung zu. Die Rückkehr zur Ernennung der Referendarinnen und Referendare in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf ist hier ein zentraler Baustein.

Mit freundlichen Grüßen

Vorsitzender des Vereins der Thüringer Verwaltungs-
richterinnen und Verwaltungsrichter
für die beteiligten Verbände