

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Jörg van Essen, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Dr. Werner Hoyer, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Dr. Karlheinz Guttmacher, Klaus Haupt, Walter Hirche, Ulrich Irmer, Jürgen Koppelin, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Max Stadler und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksache 14/1622 –**

Zukunft des juristischen Vorbereitungsdienstes – Rechtsreferendare als Angestellte des öffentlichen Dienstes

Mit der Änderung des § 14 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) hat der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit für die Länder geschaffen, den juristischen Vorbereitungsdienst als zivilrechtliches Angestellten- oder als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis außerhalb des Beamtenstatus auszugestalten. Von der Öffnungsklausel hat das Land Baden-Württemberg mit Wirkung vom 1. Oktober 1998 Gebrauch gemacht. Damit wurden erste Schritte unternommen, um eine Reform der juristischen Ausbildung voranzutreiben.

Vorbemerkung

Die in der Einleitung der Anfrage wieder gegebene Darstellung der geltenden Rechtslage ist insoweit unzutreffend, als die durch Artikel 1 Nr. 5 des Reformgesetzes vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322) in § 14 Abs. 1 BRRG eingefügte Öffnungsklausel die Möglichkeit, den Vorbereitungsdienst außerhalb des Beamtenverhältnisses zu gestalten, ausschließlich auf ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis begrenzt.

Die Mehrzahl der zu beantwortenden Fragen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder; der Beantwortung wurden die innerhalb der für kleine Anfragen maßgeblichen Beantwortungsfrist eingegangenen Antworten der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen zugrunde gelegt.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 4. Oktober 1999 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

I. Rechtsnatur Rechtsreferendariat

1. Welche Bundesländer neben Baden-Württemberg haben von der Öffnungsklausel des § 14 BRRG Gebrauch gemacht?

Nordrhein-Westfalen

2. Welche Bundesländer werden in Kürze von der Öffnungsklausel Gebrauch machen?

Dem Bayerischen Landtag liegt derzeit ein Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Sicherung des juristischen Vorbereitungsdienstes zur Beratung vor. Darin ist vorgesehen, die Rechtsreferendare künftig mit der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis zu berufen. Angestrebt ist ein Inkrafttreten der Neuregelung zum 1. Januar 2000.

Rheinland-Pfalz will zum 1. November 1999 von der Öffnungsklausel des § 14 BRRG Gebrauch machen und das Rechtsreferendariat als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ausgestalten. Ein entsprechender Gesetzentwurf liegt dem Landtag vor (1. Lesung).

3. Welche Bundesländer haben das Rechtsreferendariat als zivilrechtliches Angestelltenverhältnis ausgestaltet?

Kein Bundesland, vgl. die Vorbemerkung.

4. Welche Bundesländer haben das Rechtsreferendariat als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ausgestaltet?

Zunächst wird auf die Beantwortung von Frage 1 und 2 Bezug genommen. Ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis gibt es zudem für die wenigen Fälle von Nicht-EU-Ausländern und Staatenlosen, die nicht den Beamtenstatus erhalten können.

5. Welche Bundesländer halten an der Aufnahme der Rechtsreferendare in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf fest?

Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen. Künftige Rechtsänderungen werden in einzelnen Ländern jedoch nicht generell ausgeschlossen.

6. Mit welchen Wartezeiten haben Referendare in den einzelnen Bundesländern zu rechnen, wenn sie in den juristischen Vorbereitungsdienst aufgenommen werden wollen?

In *Baden-Württemberg* beträgt die Ablehnungsquote bei den Bewerbern für einen Einstellungstermin gegenwärtig rund 5 %. Die abgelehnten Bewerber werden zum nächstfolgenden Einstellungstermin zum Vorbereitungsdienst zugelassen. Die Wartezeit beträgt danach 6 Monate.

In *Bayern* gibt es nach wie vor keine Wartezeiten bei der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst. Die zunehmenden Wartezeiten und niedrigere Bezüge in anderen Ländern haben allerdings in den letzten Jahren zu einer verstärkten Nachfrage nach Referendarstellen in Bayern durch Bewerber geführt, die die Erste Juristische Staatsprüfung in anderen Ländern abgelegt haben. Um den Zugang zum bayerischen juristischen Vorbereitungsdienst weiterhin ohne Wartezeiten offen halten zu können, hält die Bayerische Staatsregierung den Übergang zum öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis mit einer abgesetzten Unterhaltsbeihilfe für erforderlich.

In *Berlin* betragen zum letzten Einstellungstermin die Wartezeiten für Referendare:

- | | |
|---|----------|
| a) für Bewerber mit | |
| aa) guten oder sehr guten Examen oder | |
| bb) engen Bindungen an Berlin und abgeleistetem Wehr- oder Ersatzdienst oder als Mutter mit einem Kind unter 18 Jahren: | 0 Monate |
| b) für sonstige Bewerber mit engen Bindungen an Berlin: | 6 Monate |
| c) für auswärtige Bewerber mit abgeleistetem Wehr- oder Ersatzdienst oder als Mutter mit Kind unter 18 Jahren: | 3 Monate |
| d) für sonstige auswärtige Bewerber: | 9 Monate |

In *Brandenburg* werden 10 % der vorhandenen Stellen für Referendare im Ergänzungsvorbereitungsdienst (weiterer Vorbereitungsdienst für Referendare, die die zum ersten Mal nicht bestandene zweite juristische Staatsprüfung wiederholen wollen) reserviert. Von den verbleibenden Ausbildungsplätzen sind 35 % nach dem Ergebnis der Ersten Juristischen Staatsprüfung zu vergeben, 10 % sind für Härtefälle vorzusehen. Die übrigen Stellen werden nach der Dauer der Wartezeit vergeben. Die Wartezeit beträgt derzeit (aber längst nicht bei allen Referendaren, die nicht nach Examensergebnis oder als Härtefall eingestellt werden) 6 Monate.

In *Bremen* werden bis zu 45 % der pro Einstellungstermin zur Verfügung stehenden Stellen nach dem Ergebnis der Ersten Juristischen Staatsprüfung ohne Wartezeit vergeben. Bis zu 40 % der Stellen stehen für Mehrfachbewerber ebenfalls nach dem Ergebnis der Ersten Juristischen Staatsprüfung zur Verfügung, wobei für jeden Fall der erfolglosen Bewerbung je Einstellungstermin ein Notenbonus gewährt wird. Bewerber, für die die Versagung der Zulassung eine besondere Härte bedeuten würde, werden bevorzugt ohne Wartezeit eingestellt (bis zu 15 % der Stellen). In der Gruppe der „Mehrfachbewerber“ beträgt die Wartezeit in einzelnen Fällen infolge des schlechten Ergebnisses der Ersten Juristischen Staatsprüfung bis zu 20 Monate.

In *Hessen* ist derzeit mit einer Wartezeit von bis zu 6 Monaten zu rechnen.

In *Mecklenburg-Vorpommern* beträgt die Wartezeit bis zur Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst derzeit bis zu 12 Monate.

In *Niedersachsen* werden von den Ausbildungsplätzen zum jeweiligen Einstellungstermin 64 % ohne Wartezeit (10 % als Härtefälle und 54 % aufgrund Qualifikation) vergeben. Lediglich 36 % werden aufgrund der aufgebauten Wartezeiten zugeteilt. Die maximale Wartezeit beträgt derzeit 12 Monate seit der ersten erfolglosen Bewerbung.

In *Nordrhein-Westfalen* bestehen in den Oberlandesgerichtsbezirken folgende durchschnittliche Wartezeiten bei der Aufnahme von Rechtsreferendaren in den juristischen Vorbereitungsdienst:

OLG-Bezirk Düsseldorf:	6,5 Monate
OLG-Bezirk Hamm:	5,5 Monate
OLG-Bezirk Köln:	8,0 Monate

Die vorgenannten Wartezeiten schließen die für die Bearbeitung der Einstellungsbesuche organisatorisch unerlässliche Frist von ca. zwei Monaten ein.

In *Rheinland-Pfalz* beträgt die Wartezeit derzeit ca. 1 Jahr.

In *Saarland* richtet sich die Zulassung zum Vorbereitungsdienst nach dem Gesetz über die Beschränkung der Zulassung zum Vorbereitungsdienst für Rechtsreferendare. Danach ist zunächst ein Zehntel der besetzbaren Stellen an Bewerberinnen und Bewerber zu vergeben, bei denen die Nichtzulassung eine außergewöhnliche Härte wäre. Von den verbleibenden Stellen sind sechs Zehntel nach dem Ergebnis der Ersten Juristischen Staatsprüfung und vier Zehntel nach der Dauer der Wartezeit seit dem Einstellungstermin, zu dem sich die Bewerberin bzw. der Bewerber erstmals nach Ablegung der Ersten Juristischen Staatsprüfung um die Zulassung beworben hat, zu vergeben. Dabei sind der Wartezeit u. a. Zeiten einer Dienstpflicht nach Artikel 12a Abs. 1 oder 2 des Grundgesetzes hinzuzurechnen.

Die Wartezeit für letzteren Bewerberkreis beträgt mindestens 15 Monate.

In *Sachsen* ist eine Wartezeit bisher nur beim Einstellungstermin 1. November 1996 aufgetreten.

Die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst des Landes *Sachsen-Anhalt* richtet sich nach der Verordnung über die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst vom 20. Juli 1994 (GVBl. LSA S. 900). Dabei kann es gegenwärtig unter Umständen zu einer Wartezeit von 6 Monaten kommen.

In *Schleswig-Holstein* beträgt die durchschnittliche Wartezeit ca. 16 Monate.

In *Thüringen* gibt es zurzeit noch keine Wartezeiten; damit muss jedoch zum nächsten Einstellungstermin 3. Januar 2000 gerechnet werden.

7. Gibt es einen Zusammenhang zwischen Wartezeit und Rechtsnatur des Rechtsreferendariates?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

8. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass durch die Beseitigung des Beamtenverhältnisses im juristischen Vorbereitungsdienst die Referendarausbildung optimiert und flexibler, insbesondere praxisnäher gestaltet worden ist?

Nein

9. Wie kann nach Ansicht der Bundesregierung der juristische Vorbereitungsdienst praxisnäher ausgestaltet werden?

Die Frage, ob und gegebenenfalls wie der juristische Vorbereitungsdienst praxisnäher ausgestaltet werden kann, wird im Rahmen der Überlegungen zur Reform der Juristenausbildung zu behandeln sein. Dazu sind zunächst die Ergebnisse der Bemühungen der Konferenz der Justizministerinnen und -minister abzuwarten, die hierzu im vergangenen Jahr eine Arbeitsgruppe auf Ministeriebene eingesetzt hat.

10. Hält die Bundesregierung eine Korrektur des Gerichtsverfassungsgesetzes für geboten, um klarzustellen, dass auch ein nichtbeamteter Rechtsreferendar die Sitzungsvertretung für die Staatsanwaltschaft vor den Amtsgerichten oder vergleichbare Tätigkeiten ausüben darf?

Nein. Alle gesetzlich vorgesehenen Einsatzmöglichkeiten für Rechtsreferendare knüpfen nur an den Referendarstatus an, nicht aber an dessen Ausgestaltung.

II. Vergütung

11. Wie hoch ist in den einzelnen Bundesländern die Vergütung für die Rechtsreferendare?

Soweit die Ausbildung im Beamtenverhältnis auf Widerruf erfolgt (Anwärter), erhalten die Rechtsreferendare Besoldung nach dem Bundesbesoldungsgesetz, in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in Zusammenhang mit der Zweiten Besoldungs- und Übergangsverordnung.

12. Wie hoch ist die Unterhaltsbeihilfe für Rechtsreferendare in denjenigen Bundesländern, in denen von der Öffnungsklausel des § 14 BRRG Gebrauch gemacht worden ist?

In *Baden-Württemberg* beträgt die Unterhaltsbeihilfe für Rechtsreferendare im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses 1 530 DM brutto. Dabei ist die Höhe der Unterhaltsbeihilfe nicht nach dem Alter der Rechtsreferendare abgestuft.

Nach dem Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung sollen die Rechtsreferendare in *Bayern* eine monatliche Unterhaltsbeihilfe erhalten. Sie besteht aus

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 Absatz 1 Buchstabe c der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen teilnimmt, sowie einem Familienzuschlag, einer ergänzenden Fürsorgeleistung und vermögenswirksamen Leistungen in entsprechender Anwendung der Vorschriften, die für die vor genannten Beamten gelten. Unter Einrechnung der Bezügeanpassung 1999 ergibt sich damit eine monatliche Bruttounderhaltsbeihilfe von 1 698 DM. Eine Differenzierung nach Lebensalter ist nicht vorgesehen.

Zu der den Rechtsreferendaren in *Nordrhein-Westfalen* gewährten Unterhaltsbeihilfe gehört ein monatlicher Grundbetrag in Höhe des höchsten nach dem Bundesbesoldungsgesetz gewährten Anwärtergrundbetrages; dieser beträgt seit dem 1. Juli 1999 1 893,36 DM. Ferner werden in entsprechender Anwendung des Bundesbesoldungsgesetzes und des Urlaubsgeldgesetzes ein Familienzuschlag sowie ein jährliches Urlaubsgeld gewährt. Ein Weihnachtsgeld erhalten die Rechtsreferendare nicht.

In *Rheinland-Pfalz* ist ab dem 1. November 1999 folgende Regelung vorgesehen:

Lediger Referendar	1 700,00 DM brutto
Verheirateter Referendar	1 889,42 DM brutto
Verheirateter Referendar, 1 Kind	2 051,48 DM brutto
Verheirateter Referendar, 2 Kinder	2 213,54 DM brutto.

Dieser Grundbetrag wird jeweils um den gleichen Vomhundertsatz und zu dem gleichen Zeitpunkt angepasst, wie der nach dem Bundesbesoldungsgesetz gewährte höchste Anwärtergrundbetrag künftig regelmäßig angepasst wird. Über diesen Grundbetrag hinaus erhält der Rechtsreferendar einen Familienzuschlag in entsprechender Anwendung der Regelungen des Bundesbesoldungsgesetzes.

13. Sind die Unterhaltsbeihilfen in den einzelnen Bundesländern nach Lebens- oder Dienstaltersstufen dynamisiert?

Auf die Beantwortung von Frage 12 wird Bezug genommen.

14. Sind nach Einschätzung der Bundesregierung die Unterhaltsbeihilfen zur Sicherung des Lebensunterhaltes ausreichend?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, wonach die Unterhaltsbeihilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes nicht ausreichen.

15. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung nichtbeamtete Rechtsreferendare gezwungen, sich über Nebentätigkeiten ein Einkommen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes zu schaffen?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

III. Sozialversicherung

16. Werden Rechtsreferendare, welche nicht in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf ernannt werden, sozialversicherungspflichtig?

Rechtsreferendare, die während des Vorbereitungsdienstes nicht in einem Beamtenverhältnis, sondern in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt werden, unterliegen grundsätzlich der Versicherungsspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung.

In *Baden-Württemberg* sind die Rechtsreferendare im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses in Kranken- und Arbeitslosenversicherung versicherungspflichtig. Von der Rentenversicherung sind sie durch Gewährung einer Versorgungszusage befreit.

Die Rechtsreferendare in *Bayern* sollen künftig gesetzlich in der Krankenversicherung, der Pflege- und Unfallversicherung sowie der Arbeitslosenversicherung versichert sein. Eine Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung ist unterblieben, um entsprechende Versicherungsbeiträge der Rechtsreferendare zu vermeiden. Stattdessen wird der Staat weiterhin nach beamtenrechtlichen Grundsätzen eine Anwartschaft auf Versorgung bei verminderter Erwerbsfähigkeit und im Alter sowie auf Hinterbliebenenversorgung gewährleisten.

In *Rheinland-Pfalz* liegt eine Versicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 SGB V vor. Damit besteht gleichzeitig die Möglichkeit einer Befreiung von der Versicherungspflicht zur gesetzlichen Krankenversicherung (§ 8 Abs. 1 Nr. 5 SGB V).

Rechtsreferendare sind in *Nordrhein-Westfalen* im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie in der Arbeitslosenversicherung versicherungspflichtig; wegen der den Rechtsreferendaren gewährten sog. Versorgungszusage sind sie dagegen von der Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung befreit mit der Folge, dass nach Beendigung des Referendariats eine Nachversicherung durch das Land erfolgt.

17. Wenn ja, ist es in den entsprechenden Länderhaushalten tatsächlich zu Einsparungen gekommen eingedenk der zu leistenden Arbeitgeberanteile?

In *Baden-Württemberg* wird der Arbeitgeberanteil zur Krankenversicherung durch die Einsparung der Beihilfeaufwendungen mindestens aufgewogen. Der Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung fällt zusätzlich an. In der Rentenversicherung findet wie bisher wegen der gewährten Versorgungsanwartschaft eine Nachversicherung statt, die etwa dieselben Kosten wie bei den beamteten Referendaren verursacht.

Das Inkrafttreten der Neuregelung in *Bayern* ist erst mit Wirkung für den Einstellungstermin Frühjahr 2000 geplant.

Trotz der zu leistenden Arbeitgeberanteile werden in *Rheinland-Pfalz* Einsparungen sowohl durch die Absenkung der Bezüge als auch durch den Wegfall der Sonderzuwendungen erzielt, durch die eine größere Zahl von Rechtsreferendaren zum juristischen Vorbereitungsdienst eingestellt werden können.

In *Nordrhein-Westfalen* werden im Landeshaushalt Einsparungen als Folge der Streichung des Weihnachtsgeldes erzielt.

18. Sieht es die Bundesregierung als Nachteil an, wenn beamtete Rechtsreferendare im Anschluss an die Ausbildung kein Arbeitslosengeld, sondern lediglich Arbeitslosenhilfe beziehen können?

Die Bundesregierung kann in der Tatsache, dass beamtete Rechtsreferendare im Anschluss an die Ausbildung originäre Arbeitslosenhilfe, eine Leistung aus dem System der Arbeitsförderung, beanspruchen können, einen Nachteil nicht erkennen. Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld kann dem Personenkreis nicht zustehen, da zuvor Beiträge zur Arbeitsförderung nicht entrichtet worden sind.

Der von der Bundesregierung in den Deutschen Bundestag eingebrachte Entwurf des Haushaltssanierungsgesetzes sieht u. a. vor, die aus Steuermitteln des Bundes finanzierte originäre Arbeitslosenhilfe ab 2000 abzuschaffen. Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben künftig nur noch Personen, die zuvor Arbeitslosengeld bezogen haben (sog. Anschluss-Arbeitslosenhilfe). Von dieser beabsichtigten Änderung wären auch beamtete Rechtsreferendare betroffen, die im Anschluss an den Vorbereitungsdienst arbeitslos werden.

Angesichts der erforderlichen Konsolidierungsbemühungen ist es nicht mehr vertretbar, Arbeitslosen, die vorher keinen Bezug zum allgemeinen Arbeitsmarkt (z. B. bei vorheriger Beschäftigung als Beamter auf Widerruf) hatten, Arbeitslosenhilfe zu zahlen. Ebenso wenig ist es vertretbar, ohne jegliche Beitragszahlung über die originäre Arbeitslosenhilfe den vollen Zugang zu den beitragsfinanzierten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (z. B. beruflicher Weiterbildung einschließlich Unterhaltsgeld) zu gewähren.

Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ist vorzusehen, eine Übergangsregelung zu schaffen, die den Bezug originärer Arbeitslosenhilfe unter bestimmten Voraussetzungen für eine Übergangszeit für bis zu drei Monate ermöglicht.

19. Inwieweit sind Rechtsreferendare von den Veränderungen, welche die Bundesregierung im Bereich der Sozialversicherung plant, betroffen?

Zum Bereich der Arbeitsförderung wird auf die Beantwortung der Frage 18 Bezug genommen. Von der in Aussicht genommenen Rentenreform werden Rechtsreferendare nicht speziell betroffen.