

# Die Rückkehr zur beamtenrechtlichen Ausgestaltung des juristischen Vorbereitungsdienstes? Rückblick, Bestandsaufnahme und Ausblick

Prof. Dr. Timo Hebler und Helene Stahl

*Der Beitrag zeichnet nach, wie beginnend gegen Ende der 1990er Jahre der juristische Vorbereitungsdienst weg vom Beamtenverhältnis auf Widerruf hin zu einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis umgestaltet wurde und inwieweit es mittlerweile eine erneute Trendumkehr gibt – nämlich die Rückkehr zum Beamtenverhältnis auf Widerruf, die in einigen Bundesländern bereits vollzogen und in einigen weiteren zumindest schon diskutiert wurde.*

## I. Einleitung

Der juristische Vorbereitungsdienst war über Jahrzehnte hinweg bis in die 1990er Jahre hinein dadurch gekennzeichnet, dass er regelmäßig beamtenrechtlich ausgestaltet war, nämlich im Rahmen eines Beamtenverhältnisses auf Widerruf erfolgte. Ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bis in die erste Hälfte der Nullerjahre hinein erfolgte eine Kehrtwende: Nach und nach gingen die einzelnen Bundesländer dazu über, den juristischen Vorbereitungsdienst als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis auszugestalten. Seit einigen Jahren ist nunmehr – momentan noch beschränkt auf einige Bundesländer – eine neuerliche Trendumkehr zu verzeichnen, nämlich die Wiedereinführung des Beamtenverhältnisses auf Widerruf für den juristischen Vorbereitungsdienst.

Diese neuen Entwicklungen sind bislang im Schrifttum nicht untersucht worden. Auch die Umgestaltungen rund um die Jahrtausendwende wurden vom Schrifttum insgesamt nicht allzu oft und nicht allzu intensiv begleitet. Anliegen dieses Beitrags ist es daher, die Gesetzesentwicklungen genau nachzuzeichnen und dabei vor allem die vorgebrachten Beweggründe des Gesetzgebers möglichst genau aufzuzeigen, die beamtenrechtliche oder anderweitige Ausgestaltungsform zu implementieren. Dabei wird nicht nur auf verwirklichte Gesetzesänderungen eingegangen, sondern es wird ebenso untersucht, inwieweit in der jüngeren Vergangenheit einige Bundesländer die Rückkehr zum Beamtenverhältnis auf Widerruf erwogen haben, bislang von dieser aber noch abgesehen haben.

Zunächst beleuchtet dieser Beitrag den historischen rechtlichen Hintergrund der Statusänderung (II.). Sodann wird auf die erste systemische Umgestaltung in Form der Abkehr vom Beamtenverhältnis eingegangen (III.). Dem folgt eine Aufarbeitung der systemischen Neuorientierung zurück zum Beamtenverhältnis (IV.) sowie abschließend eine wertende Betrachtung der Statusänderung (V.).

## II. Hintergrund

Bis zum Jahr 1998 war der Status der Rechtsreferendare in Deutschland bundesweit einheitlich in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf geregelt. Diese einheitliche Regelung endete mit einer Gesetzesänderung durch Baden-Württemberg. Für den Vorbereitungsdienst sollten die Rechtsreferendare nicht mehr

in das Beamtenverhältnis auf Widerruf berufen, sondern in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis aufgenommen werden.<sup>1</sup>

Startschuss dieser Entwicklung war auf Bundesebene das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997.<sup>2</sup> In diesem Gesetz wurde der bisherige § 14 Abs. 1 S. 1 BRRG um einen Halbsatz ergänzt. Diese Änderung des BRRG wiederum fußte auf Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F., der für den Bund das Recht vorsah, unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über u. a. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften der Länder stehenden Personen, soweit Art. 74a GG nichts anderes bestimmte. Diese Rahmengesetzgebung wurde mit der Föderalismusreform 2006 aufgegeben. Nach der ursprünglichen Fassung des § 14 Abs. 1 S. 1 BRRG leisteten Laufbahnbewerber, worunter auch Rechtsreferendare zu verstehen sind, einen Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf ab. Dieser Grundsatz wurde mit der Neufassung in bestimmten Fällen eingeschränkt. § 14 Abs. 1 S. 1 BRRG n.F. lautete wie folgt: „Laufbahnbewerber leisten einen Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe a; soweit der Vorbereitungsdienst auch Voraussetzung für die Ausübung eines Berufes außerhalb des öffentlichen Dienstes ist, kann er auch in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis außerhalb des Beamtenverhältnisses abgeleistet werden“. Mit der Ergänzung des genannten Soweit-Halbsatzes wollte der Gesetzgeber klarstellen, dass die Länder einen Spielraum hinsichtlich der Ausgestaltung des Vorbereitungsdienstes haben.<sup>3</sup> Vor der Änderung des § 14 Abs. 1 S. 1 BRRG wurden die Vorbereitungsdienste entsprechend den in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Buchstabe a, § 11 Abs. 1 und § 14 Abs. 1 BRRG niedergelegten Grundsätzen, denen zufolge ein Vorbereitungsdienst, der dem Erwerb einer Befähigung für eine beamtenrechtliche Laufbahn dient, in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf abgeleistet wird, im Regelfall in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf abgeleistet.<sup>4</sup> Ausnahmen hiervon waren Fälle, in denen der Bewerber die beamtenrechtlichen Voraussetzungen für ein Beamtenverhältnis auf Widerruf nicht erfüllt.<sup>5</sup> Durch das Einfügen des neuen Halbsatzes wurde dieser normativ angelegte Grundsatz durchbrochen und der nach der Vorstellung des Bundesgesetzgebers bestehende Spielraum hervorgehoben. Entgegen einer verbreiteten Auffassung – so der Bundesgesetzgeber – könne ein Vorbereitungsdienst nicht nur im Beamtenverhältnis auf Widerruf abgeleistet werden, weil er bereits Bestandteil der Laufbahn sei (§ 11 Abs. 1 zweiter Halbsatz BRRG), son-

1) GVBl. 1998 Nr. 8, 251.

2) *Schautes/Mävers*, VR 2002, S. 37 (37).

3) BT-Drs. 13/3994, S. 58.

4) BT-Drs. 13/3994, S. 58.

5) BT-Drs. 13/3994, S. 58. Ohne dass die Gesetzesbegründung dies explizit aufzeigt, zielt die Begründung vermutlich insbesondere auf das Erfordernis ab, die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines EU-Mitgliedstaates haben zu müssen, um verbeamtet werden zu können.