

**Herausgeber:** Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reinermann**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

**Beirat:** **Helmut Dedy**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär a.D. im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hamerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | **Kay Scheller**, Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn | Prof. Dr. **Reto Steiner**, ZHAW School of Management and Law, Winterthur | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

## Bessere Juristen für die Verwaltung!

### Juristen werden dringend gebraucht, aber ihre Ausbildung für die öffentliche Verwaltung müsste grundlegend reformiert werden

*Hans Peter Bull*

Die Verwaltung braucht in den nächsten Jahren neues Personal in großem Umfang. Welche Vorbildung der Nachwuchs haben soll, wird jedoch – anders als in der Vergangenheit – nur noch selten erörtert. Die aktuellen verwaltungspolitischen Diskussionen kreisen mehr um Organisation und Mittel des Verwaltens („Digitalisierung first“) als um die wissenschaftliche und praktische Ausbildung der Menschen, die für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben verantwortlich sind. In Weiterentwicklung früherer Überlegungen zur Rolle der Juristen soll hier die Aufmerksamkeit erneut darauf gelenkt werden, dass angemessen ausgebildete Juristen wesentlich zur Qualität der öffentlichen Verwaltung beitragen können, und es wird skizziert, wie die Ausbildung unter diesem Aspekt reformiert werden sollte.

Tatsächlich ist in der Vergangenheit ein großer Teil der höheren Verwaltungsfunktionen mit Juristen besetzt worden. Zwar ist das statistische Material dazu teilweise lückenhaft oder veraltet,<sup>2</sup> teilweise sind die Zahlen nur geschätzt,<sup>3</sup> so dass die Forschung „ganz überwiegend auf Befragungsdaten angewiesen“ ist.<sup>4</sup> Aber dass Juristen jedenfalls im höheren Dienst den größten Anteil an den Beschäftigten bilde-



**Prof. em. Dr. Hans Peter Bull**  
Universität Hamburg

Die deutsche öffentliche Verwaltung steht seit je in der Kritik. Sie gilt vielen als träge, ineffektiv, ineffizient und reformfeindlich. Als eine wesentliche Ursache dafür wird die angeblich zu starre Orientierung an Rechtsnormen und damit die zentrale Rolle der Juristen betrachtet. Lange Zeit wurde angenommen, es gebe im höheren Dienst ein „Juristenmonopol“ oder zumindest ein „Juristenprivileg“.<sup>1</sup>

- 1 Bleek (1972), S. 11 f. Aus der neueren Lit. u.v.a.: Reichard (2014), S. 54 ff.
- 2 Die Angaben im Loschelder-Gutachten (IMK/BMI [1965] S. 40 ff.) stammen aus dem Herbst 1962; sie reichten schon damals nicht aus, um sich ein genaues Bild zu verschaffen. Inzwischen haben sich die Zahlen wesentlich verändert.
- 3 Lepper (1978), S. 422.
- 4 Vgl. Forschungsprojekt Politisch-Administrative Elite (PAE) der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, [www.sowi.ruhr-uni-bochum.de/regionalpolitik/forschung](http://www.sowi.ruhr-uni-bochum.de/regionalpolitik/forschung) mit Hinweisen auf die Einzelstudien PAE 2013 und 2009 sowie die vorangegangene Konstanzer Elitestudie 2005.

ten, dass sie zumindest knapp die Hälfte aller höheren Beamten und Angestellten in den obersten Bundesbehörden ausmachen und dass sie insbesondere bei den Spitzenpositionen stärker vertreten waren als es ihrem Anteil an der Gesamtheit entsprach,<sup>5</sup> ist nicht zu bestreiten. Auch bei einer seinerzeit gründlich untersuchten Landesverwaltung – nämlich der von Nordrhein-Westfalen – waren die Juristen überproportional stark vertreten, und das galt sogar für die Führungspositionen in den Kommunen.<sup>6</sup> Nach der Konstanzer Elitenstudie von 2005 waren ca. 60 Pro-

stieg unter Kohl leicht auf 42 % an, um dann unter Schröder auf 17 % zu sinken.“

Bei den Spitzenbeamten der Länder lag der Juristenanteil nach einer neueren Untersuchung niedriger als beim Bund, nämlich etwas unterhalb von 50 Prozent, und beim Bund ist er offenbar auf knapp oberhalb von 50 Prozent gesunken.<sup>10</sup> Wohlge- merkt: Diese Zahlen gelten nicht für die große Zahl der Beschäftigten unterhalb der Verwaltungsspitze (die von den Staatssekretären und Abteilungsleitern gebildet

Die Kommunen beschäftigen insgesamt relativ wenige Juristen.<sup>13</sup>

### Es war einmal: Das Juristenmonopol

Ein Monopol der Juristen bestand also nicht, wohl aber ein Übergewicht der juristisch Ausgebildeten, und zwar sowohl auf den höchsten Ebenen der allgemeinen Verwaltung wie in der politischen Führung. Es gab auch kein rechtlich verbindliches „Privileg“, also keine Norm, dass Juristen im Zweifel vor anderen Bewerbern zu berücksichtigen seien, wohl aber ein faktisches Juristenprivileg.<sup>14</sup> Die von Sozialwissenschaftlern festgestellte „Dominanz“ der Juristen<sup>15</sup> war nach der Einschätzung eines kritischen Beobachters nicht das Resultat einer „gesteuerten und systematisch vorbereiteten Besetzungspolitik“, sondern „eher eine tatsächliche Entwicklung“.<sup>16</sup> Sie hatte aber eine feste Basis in der Einschätzung der Juristen als Hüter des Rechtsstaates gegen Unruhe und Veränderungen, die bei den für das Personal Verantwortlichen herrschte.

Heute gelten Juristen zwar immer noch als konservativ, aber ihre Eignung für die führenden Verwaltungsfunktionen wird vielfach bezweifelt. So kommt es, dass die öffentliche Verwaltung heute weniger Juristen und mehr Wirtschaftswissenschaftler beschäftigt und seit einigen Jahren auch Sozialwissenschaftler aus Fachrichtungen hinzugekommen sind, die früher kaum eine Rolle gespielt haben. Wichtige Funktionen sind mit Betriebs- und Volkswirten und anderen Sozialwissenschaftlern besetzt, die auf Universitäten und Fachhochschulen teils die entsprechenden klassischen Studiengänge absolviert, teils neue Ausbildungsangebote angenommen

## »Die häufigste Studienrichtung, die die beiden Elitegruppen in der Bundesrepublik gewählt haben, ist seit 1949 das Jurastudium, gefolgt von den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und an dritter Stelle finden sich technisch-naturwissenschaftliche Fächer.«

zent aller Führungskräfte der obersten Bundesbehörden und nachgeordneter Behörden Juristen.<sup>7</sup> Die Entwicklung des Juristenanteils an den beiden Elitegruppen – der Spitzenbeamten und der Exekutivpolitiker – hat *Hans-Ulrich Derlien* im Jahre 2008 so zusammengefasst:<sup>8</sup>

„Die häufigste Studienrichtung, die die beiden Elitegruppen in der Bundesrepublik gewählt haben, ist seit 1949 das Jurastudium (55 %), gefolgt von den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, vor allem den ersteren mit 18 %, und an dritter Stelle finden sich technisch-naturwissenschaftliche Fächer mit rund 12 %. Unter den Beamten ist das Jurastudium mit über 50 % [...] besonders häufig vertreten, während 40 % der Minister und 29 % der PSt Jura studiert haben. Diese Verteilung trifft auch auf die jüngste Regierung<sup>9</sup> zu. [...] Der Juristenanteil ist allerdings in beiden Elitegruppen seit 1949 rückläufig; er reduzierte sich von 49 % unter den Ministern der Regierungen Adenauer/Erhard über 42 % unter Kiesinger auf 38 % unter Brandt/Schmidt,

wird). *Christoph Reichard* nimmt an, dass die Juristenquote im „engeren Bereich des Allgemeinen Verwaltungsdienstes“ deutlich höher liegt.<sup>11</sup> Nach seiner Schätzung werden in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst des Bundes und der Länder Nachwuchskräfte rekrutiert, „die zu etwa zwei Dritteln ein juristisches Qualifikationsprofil aufweisen“.<sup>12</sup> Für die Länder ist zu beachten, dass bei ihnen die größten Personalkörper der Länder die der Lehrer und Polizeibeamten sind; sie sind zwar Beamte, aber mit Sicherheit nicht Juristen.

5 So das Ergebnis der umfassend angelegten Untersuchung von Brinkmann/Pippke/Rippe (1973), S. 54 ff.

6 Brinkmann/Pippke/Rippe (1973), S. 59 ff.

7 Schwanke/Ebinger (2006), S. 229; s.a. den Wikipedia-Artikel „Juristenmonopol“.

8 Derlien (2008), S. 302 f.

9 D. h. die Bundesregierung unter Gerhard Schröder (Stand 1999). Derlien hat das 50-Jahre-Aggregat 1949-1999 mit dem ersten Jahr der Regierung Schröder verglichen.

10 Reichard (2014), S. 54 m.w.N. Ähnliche Angaben bei Dreher (1996), S. 56 ff.; Schwanke/Ebinger (2006), S. 233.

11 Reichard (2014), S. 54.

12 Reichard (2014), S. 53 mit Fußnote 13.

13 Ellwein (1990), S. 219 ff. spricht für die Zeit nach 1945 vom „Rückzug der Juristen aus der Fläche“.

14 Bleek (1972), S. 12, 189 ff., 286 f., 308; Lenk (1975), S. 277.

15 Vgl. etwa Brinkmann/Pippke/Rippe (1973), S. 54.

16 Siedentopf (1997), S. 485 spricht auch von „Verwaltungskultur“.

haben, in denen verwaltungsbezogene Kenntnisse und Fähigkeiten unter neuen Überschriften wie „Public Management“ in mehr oder weniger origineller Form kombiniert werden. In spezialisierten Stellen der öffentlichen Verwaltung sind seit je auch Naturwissenschaftler und Techniker beschäftigt, und zwar auch in Funktionen, die Verwaltungsqualifikationen erfordern.

Während früher das juristische Assessorexamen den Zugang zu fast allen Zweigen und Ebenen der Verwaltung öff-

die größte Bedeutung von allen drei Teilbereichen des Rechts. Das für die Verwaltung wesentliche Öffentliche Recht und das Strafrecht werden sehr viel geringer gewichtet, und erst recht spielen die praxisnahen Gebiete des Besonderen Verwaltungsrechts zumindest in der Wahrnehmung der Prüfungsämter nur eine marginale Rolle. Und solange der juristische Unterricht primär an der Rechtsanwendungstechnik orientiert ist, reicht er für die Aufgaben der Verwaltung nicht aus; denn diese hat eben nicht nur Recht korrekt anzuwenden, sondern „innerhalb der

den die tatsächlichen Verhältnisse und tatsächlichen Probleme kennenlernen, auf die sich die Normen beziehen, und dass sie sich über die soziale, wirtschaftliche und politische Bedeutung der Normen und damit über die Bedingungen ihrer Umsetzung klar werden. Sie werden auf Tätigkeiten in der „ordentlichen“ Justiz – als Richter, Staatsanwalt oder Prozessvertreter in Zivil- und Strafsachen – vorbereitet, nicht auf eine gestaltende, planende oder beratende Tätigkeit, wie sie vom Verwaltungsfachmann gefordert wird (und übrigens auch vom Wirtschaftsanwalt, der Verträge aushandelt, Gesellschaften gründet und Unternehmen berät). Wer als Richter oder Anwalt in Verwaltungs-, Steuer- oder Sozialrechtsangelegenheiten tätig sein will, muss sich individuell intensiv fortbilden. Auch im Vorbereitungsdienst der Juristen ist die Verwaltung viel zu wenig berücksichtigt;<sup>20</sup> die vorgeschriebene Praxisstation bei „einer“ (beliebigen) Verwaltungsbehörde“ dauert nur drei Monate und ist inhaltlich weitgehend frei gestaltbar<sup>21</sup> – was die Referendare freut, aber der Verwaltungsausbildung wenig nutzt.

## »Seit Jahrzehnten sind sich kritische Beobachter einig, dass die Prüfungsanforderungen des Assessorexamens nach dem Deutschen Richtergesetz nur sehr wenig mit den Berufsanforderungen an höhere Verwaltungsbeamte zu tun haben.«

nete, wählt die Verwaltung ihren Nachwuchs jetzt auf der Grundlage von Auswahlverfahren aus, in denen statt oder neben Rechtskenntnissen vor allem verwaltungspraktische und soziale Kompetenzen geprüft werden. Dabei haben die Absolventen wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Studiengänge gute Chancen, im Wettbewerb mit den Juristen zu bestehen.

### Juristenausbildung in der Kritik: Bekannte Mängel und fragwürdige Argumente

Dass die Personalstellen der Verwaltung sich gegenüber Juristen zunehmend skeptisch verhalten, hat gute Gründe. Seit Jahrzehnten sind sich kritische Beobachter einig, dass die Prüfungsanforderungen des Assessorexamens nach dem Deutschen Richtergesetz<sup>17</sup> „nur sehr wenig mit den Berufsanforderungen an höhere Verwaltungsbeamte zu tun haben“.<sup>18</sup> In der Juristenausbildung überwiegt die Beschäftigung mit Normen des Zivilrechts; diese haben für die juristischen Examina

ihr gesetzten Rechtsnormen Handlungen vorzunehmen bzw. etwa Handlungen des Gesetzgebers vorzubereiten“.<sup>19</sup>

Den Studenten werden überdies keine Kenntnisse des Organisationsrechts und der Organisationstheorie, des Personalwesens und der öffentlichen Finanzen und des Haushaltsrechts vermittelt – Materien, die für verwaltende Tätigkeiten von großer Bedeutung sind. Vor allem aber werden in der Ausbildung der Juristen diejenigen Ziele vernachlässigt, die über die dogmatisch richtige Rechtsanwendung hinausgehen: nämlich dass die Studierenden

Die Begründungen dafür, statt Juristen lieber Betriebs- oder Volkswirte oder andere Sozialwissenschaftler anzustellen, sind allerdings ihrerseits fragwürdig.<sup>22</sup> In der Diskussion um das vermeintliche Juristenmonopol wird u.a. immer wieder behauptet, Juristen seien stets übervorsichtige „Bedenkenträger“, die nur auf „Vorschriftentreue“ achten und die wirtschaftlichen Notwendigkeiten ignorieren. Soweit diese Kritik nicht allein durch das Interesse geprägt ist, *Wettbewerbsvorteile* für die eigene Profession zu schaffen,<sup>23</sup> drückt sie die verbreitete Tendenz aus, *Effizienz und Wirtschaftlichkeit* stärker zu gewichten als die Art der Verwaltungsaufgaben und den rechtlichen Rahmen

17 Das Deutsche Richtergesetz (DRiG) i.d.F.v. 19.4.1972, BGBl. I S. 713 regelt die Juristenausbildung in §§ 5 ff. unter der Überschrift „Befähigung zum Richteramt“.

18 Siedentopf (1981), S. 210; inhaltlich übereinstimmend u.a. Schnur (1971), S. 96; Wagener (1979), S. 258; Kötz (1980).

19 Schnur (1971), S. 96.

20 Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. Breuckmann (1965) sowie Geib (1955/56); dort S. 335 ff. bereits Ausführungen zur Notwendigkeit einer Sonderausbildung für die Verwaltung.

21 § 5b DRiG.

22 Das hat schon Mehde (1998) ausführlich dargelegt.

23 Schnur (1977), S. 141 spricht von „massiven professionellen Interessen“.

24 Dazu Bull (2017).

25 Auf die politischen Implikationen des Themas „Juristenprivileg“ hat z.B. Schnur (1977), S. 144 hingewiesen.

26 Lenk (1975), S. 278.

ihrer Ausführung. Diese Verschiebung in der Werteskala ebnet auch den Weg zu einer klischeehaften Form allgemeiner „Beamten“-Schelte, die die tatsächliche Situation des öffentlichen Dienstes ausblendet.<sup>24</sup>

Ein grundlegendes Misstrauen gegen die (angebliche oder wirkliche) konservative Einstellung von Juristen ist Ausdruck der *politischen* Dimension der Auseinandersetzung.<sup>25</sup> Juristen galten lange mit Recht als eine „staatsorientierte Funktionseleite“, die Rechtfertigung des „Juristenprivilegs“ daher als ideologisch.<sup>26</sup> Aber die Verhältnisse haben sich geändert. Bei der akademischen Ausbildung „zeichnet sich eine Öffnung“ zu anderen Wissenschaften ab, und Juristen nehmen vermehrt Zusatzstudien in Politik- und Verwaltungswissenschaften auf.<sup>27</sup> Seit den späten 1960er Jahren des vorigen Jahrhunderts ist auch die Juristenschaft staatskritischer geworden; das Recht wird stärker als Produkt von Politik und als Instrument der Veränderung – weg vom Status quo, hin zu sozialen Reformen – wahrgenommen.

Viele Juristen, aber auch Politiker und Publizisten beklagen heute ihrerseits eine „Erosion des Rechtsbewusstseins“ in der Gesellschaft. Ob diese Tendenz tatsächlich besteht, kann dahinstehen. Dass aber auf die Bindung aller staatlichen Gewalt an Recht und Gesetz und die Pflicht zu gleichmäßiger Rechtsanwendung hingewiesen wird, ist selbstverständlich. Diese Grundsätze müssen auch in den Köpfen von Verwaltungsmanagern verankert werden. Wirtschaftliches Denken braucht dabei überhaupt nicht verdrängt zu werden; es darf nur nicht dahin kommen, dass rechtlich gebotene Entscheidungen und Maßnahmen aus wirtschaftlichen Gründen unterbleiben. Das Verwaltungsrecht dient nicht nur dem individuellen Rechtsschutz, sondern auch der Durchsetzung des Allgemeininteresses. Bindung an das Recht bedeutet auch nicht bloß die Beachtung von Verboten und Maßgaben; das Recht stellt auch den Rahmen für Einrichtungen und Leistungen der Verwaltung und damit für eine kreative Gestaltung der jeweils notwendigen Aktivitäten dar. Rechtsnormen lassen Raum für unterschiedliche Auslegungen, und bei der Anwendung von Ermessensnormen sind

auch Zweckmäßigkeitsüberlegungen notwendig (und damit legitim).

### Was Juristen zur „guten Verwaltung“ beitragen können

Dass Juristen trotz der Diskrepanz zwischen ihrer Ausbildung und den berufspraktischen Anforderungen der öffentlichen Verwaltung immer wieder gute Chancen haben, für Aufgaben des Staates, der Kommunen und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften angestellt zu werden, hat natürlich seinerseits Gründe.

## **»Das Verwaltungsrecht dient nicht nur dem individuellen Rechtsschutz, sondern auch der Durchsetzung des Allgemeininteresses. Das Recht stellt auch den Rahmen für Einrichtungen und Leistungen der Verwaltung und damit für eine kreative Gestaltung der notwendigen Aktivitäten dar.«**

Derlien hat insbesondere die „insgesamt legalistische Kultur des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik“<sup>28</sup> genannt und war der Meinung, dass sich der Juristenanteil „auf einem – möglicherweise etwas niedrigeren – Niveau stabilisieren“ werde. Aber „dass die Juristen als Generalisten [...] von anderen Studienrichtungen verdrängt werden und zu Spezialisten herabsinken“, sei nicht zu erwarten.<sup>29</sup> Derlien hat bisher Recht behalten, und die Gründe dafür – die nicht immer ausgesprochen werden, die man aber erschließen kann – dürften sein:

- Juristen lernen, Sachverhalte zu strukturieren und unter bestimmten Aspekten zu beurteilen. Sie verwenden für juristische Einschätzungen als Ausgangspunkt die geltenden Rechtsnormen: die Wahrnehmung des sozialen Lebens geschieht vor dem Hintergrund der Rechtsordnung und wird nach deren Strukturen geordnet. Das irritiert Nichtjuristen und führt gelegentlich zu dem Vorwurf der Lebensfremdheit. Aber diese Vorgehensweise ist angemessen und kann im Vergleich mit

sozialwissenschaftlichen Theorieansätzen zu zuverlässigerer Beurteilung der Sachverhalte führen – nicht nur wenn *rechtliche* Bewertungen gefordert sind, sondern auch wenn andere Normen anzuwenden sind. Sie erlaubt es, Hypothesen aufzustellen und auf ihre Richtigkeit hin zu prüfen. Wer darin trainiert ist, kann diese Methode der Sachverhaltsaufbereitung auch unter anderen als rechtlichen Kriterien praktizieren. Die deutsche Juristenausbildung bietet „aufgrund der dort vermittelten systematischen Denk- und

Argumentationsweise und der spezifischen Rationalität der Entscheidungstechnik anhand von praktischen Fällen eine solide Grundlage für die tägliche Verwaltungsarbeit“<sup>30</sup> (und ebenso für die Verwaltungsführung, soweit sie mit dieser Praxis vertraut sein muss).

- Ökonomen und Sozialwissenschaftler ordnen die Lebenssachverhalte aufgrund ihrer Ausbildung tendenziell eher auf der Basis gesellschaftswissen-

27 Schwanke/Ebinger (2006), S. 232 f.

28 Dazu auch Reichard (2014) und Bull (2014b).

29 Derlien (2008), S. 323.

30 Voßkuhle (2013), S. 21; s.a. Hauschild (1996/97), S. 581 und Schuppert (2000), S. 693.

31 Hoffmann-Riem (2011) (S. 180) erwähnt die soziologischen „Großtheorien“ von Habermas, Luhmann und Tjaden und bemerkt, dass sich solche Theorien mit Universalanspruch nicht durchsetzen konnten, während Juristen „nicht zuletzt aufgrund des Zuschnitts der von ihnen zu bearbeitenden Probleme mit Theorien mittlerer oder auch kürzerer Reichweite häufig mehr anfangen“ können. Ähnliches kann für den Einfluss wirtschaftswissenschaftlicher Theorien und Modelle gesagt werden.

schaftlicher, also wirtschafts- und sozialphilosophischer, wirtschaftstheoretischer oder soziologischer Theorien.<sup>31</sup> Sie erschließen damit weite Bereiche der sozialen Wirklichkeit besser als eine Textwissenschaft wie die Jurisprudenz kann, geraten aber in die Gefahr, abgehoben zu argumentieren, Modelle für die Wirklichkeit zu halten und aus tatsächlichen Feststellungen normative Konsequenzen zu ziehen. Juristen lernen wesentliche Elemente der Wirklichkeit – in generalisierter Form – schon aus den Rechtstexten kennen, und sie

zieren.<sup>33</sup> Soweit rechtliche Maßstäbe durch Zweckmäßigkeitserwägungen ergänzt werden – was regelmäßig bei Ermessensnormen der Fall ist –, ist im Prinzip die gleiche Argumentationsweise angebracht wie bei gebundenen Entscheidungen. So können insbesondere die zahlreichen Fälle, in denen um die Eignung von Mitteln für bestimmte Zwecke gestritten wird, angemessen bearbeitet werden. Auch politische Vorgaben in den Bereichen, die rechtlich nicht genau geregelt sind, können mit der gedanklichen Disziplin, die

sen. In inter- und supranationalen Beziehungen der Verwaltung spielt das Zivilrecht zunehmend die Rolle einer allgemeinen Rechtsordnung; die Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht, die in der deutschen Rechtspraxis zumindest wegen der unterschiedlichen Rechtswege unverzichtbar ist, verliert in diesem Bereich – unter dem Einfluss des angelsächsischen Rechts und der Rechtsetzung der Europäischen Union – immer mehr an Bedeutung.

## **»Die Verwaltung braucht nach wie vor eine große Zahl von Menschen, die Rechtsnormen kennen und ernst nehmen und in juristischem Denken ausgebildet sind.«**

sind von Anfang an genötigt, die konkreten Umstände des jeweiligen Sachverhalts zu beachten.

- Auf die Sachverhaltserfassung folgt die Rechtsanwendung. Verwaltung ist nach wie vor zu einem erheblichen Teil Arbeit mit Rechtsnormen,<sup>32</sup> auch wenn sich der Anteil anderer Aufgaben – also solcher, die ohne Bezugnahme auf Rechtsvorschriften zu erledigen sind, z.B. Planung und Lenkung von Vorhaben, Betrieb von Einrichtungen verschiedenster Art, Personalmanagement usw. – erhöht hat. Also besteht Bedarf an juristisch ausgebildeten Verwaltungsmitarbeitern. Dieser Bedarf braucht nicht damit begründet zu werden, dass sonst der Rechtsstaat untergehe; selbstverständlich können auch Nichtjuristen es lernen, Rechtsnormen richtig zur Wirkung zu bringen. Aber es ist eben zweckmäßig, zum praktischen Umgang mit Recht diejenigen anzustellen, die dies gelernt haben.
- Die juristische Entscheidungstheorie kann als Vorbild einer allgemeinen Entscheidungslehre dazu beitragen, bessere Entscheidungen zu produ-

den qualifizierten Juristen auszeichnet, sinnessprechend umgesetzt werden.

- Die Verwaltung wendet nicht nur Öffentliches Recht an, sondern in erheblichem Umfang auch Zivilrecht, und ebenso nützlich ist auch die Kenntnis der Grundlagen des Strafrechts. Dabei ist nicht nur an spezielle Bereiche wie das Beschaffungswesen und die Öffentlich-Privaten Partnerschaften zu denken. Für schlichte Hilfsgeschäfte der Verwaltung wird seit je das Zivilrecht genutzt, und auch die Partnerschaften zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und privaten Unternehmen werden in der Regel auf der Basis von zivilrechtlichen Verträgen abgeschlos-

Die Verwaltung braucht also nach wie vor eine große Zahl von Menschen, die Rechtsnormen kennen und ernst nehmen und in juristischem Denken ausgebildet sind. Es wäre nicht sinnvoll, wegen der Defizite der bisherigen Juristenausbildung nun den „effizienten Manager“ zur Leitfigur des Verwaltungsexperten zu erheben, also den Betriebswirt, der zwar „die öffentliche Verwaltung wie ein Unternehmen auf Wettbewerb und Leistungsfähigkeit ‚trimmt‘“,<sup>34</sup> der aber die eigentlichen Ziele des Verwaltens und die rechtliche Einbindung staatlichen Handelns nur marginal beachtet. Allerdings müssen die Mängel der Juristenausbildung beseitigt werden, die Qualifikation von Juristen für die Verwaltung muss gesteigert werden.

### **Was sich in der Juristenausbildung geändert hat – und was nach wie vor unzureichend ist**

Nun ist das Thema Reform der Juristenausbildung alles andere als neu. Unzählige Versuche sind unternommen worden, die an sich längst bekannten Mängel abzustellen und eine mehr oder weniger radikale Umgestaltung auf den Weg zu bringen.<sup>35</sup> Die Missstände wurden früher wie heute deutlich bezeichnet; sie betrafen nicht nur die Eignung der Juristenausbildung für die Verwaltung, sondern Defizi-

32 Angaben über die Anteile juristischer Arbeit („Häufigkeit der Beziehung zu Vorschriften“, d.h. Anwendung von Vorschriften, Überprüfung der Anwendung von Vorschriften und Vorbereitung von Vorschriften) an der Tätigkeit von Verwaltungsmitarbeitern: Brinkmann/Pippke/Rippe (1973), S. 351 ff. Nach dieser Untersuchung waren 41 % der betrachteten Arbeitsakte ohne Beziehung zu Vorschriften; nur in 33 Prozent der Arbeitsakte wurden Vorschriften ausgelegt.

33 Thieme (1981); s. a. Thieme (1984), Rn. 8, 18, 217 ff., 404 ff.

34 Mehde (1998), S. 398.

35 Darstellungen bei Lührig (1997) und Rinke (1996), S. 282 ff.; s. a. die Juristentags-Gutachten von Oehler (1979) und Richter (1970); aus der Sicht der Verwaltung IMK/BMI (1965) (Loschelder-Gutachten).

te des Ausbildungssystems insgesamt. So schrieb einer der prominenten „Reformatoren“ damals:

„Übermäßige Verlängerung der Studienzeit, oberflächlicher Wissensstand, die Herrschaft des Repetitors, Scheinjägerei im Universitätsstudium, Leerlauf in ganzen Stationen des Vorbereitungsdienstes, Diskrepanz zwischen Ausbildung und Ausbildungsabschluss, daraus folgend übertriebene Examenbezogenheit und Schülermentalität sind nur die äußeren Anzeichen einer Krise, die tiefer geht“.<sup>36</sup>

Rudolf Wassermann forderte daher – stellvertretend für viele damalige Refor-

renden Praktiker ausgerichtet ist. Studiert wird examensorientiert; die Studenten ignorieren fast alle Gegenstände und Kompetenzen, die als „nicht examensrelevant“ angesehen werden. Der Lernstoff ist immer weiter angewachsen. Schon während der Universitätsausbildung stehen die künftigen Juristen unter ständigem Leistungsdruck. Die praktische Ausbildung in dem Vorbereitungsdienst ist demgegenüber zu wenig reguliert und von sehr unterschiedlicher Qualität; während dieser zwei Jahre haben die Auszubildenden zwar viel Wahlfreiheit, aber zu wenig Anleitung. Für eine fundierte Spezialisierung bietet der Vorbereitungsdienst keine ausreichenden Möglichkeiten. Dadurch dass

Durch die einstufige Juristenausbildung, wie sie in den siebziger Jahren an verschiedenen Orten entwickelt und einige Jahre lang praktiziert wurde,<sup>38</sup> sollte insbesondere die Trennung zwischen theoretischer und praktischer Ausbildung überwunden werden, die sich als eine wesentliche Ursache für die zu geringe Berufsqualifikation vieler Juristen erwiesen hat.<sup>39</sup> Ein weiteres zentrales Element der Einstufenmodelle<sup>40</sup> war die „Einbeziehung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bezüge in die juristische Ausbildung“.<sup>41</sup> Die einstufige Ausbildung konnte nicht die zeitliche Aufteilung in Studium und Vorbereitungsdienst, sondern verband von Anfang an theoretische und praktische Ausbildungselemente – bis hinein in die einzelne Lehrveranstaltung. Der gesamte Lehrstoff musste unter dieser Zielsetzung neu gegliedert werden. Theoretische und praktische Ausbildung sollten „ineinandergreifen“, und in beide Ausbildungsbereiche sollten „Vermittlung und Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden und Erkenntnisse“ einbezogen werden.<sup>42</sup>

Die einstufige Juristenausbildung war vom Gesetzgeber als Experiment zugelassen worden und ist ohne gründliche Evaluation wieder beendet worden.<sup>43</sup> Sie war bei reformorientierten Beobachtern auf viel Beifall, bei konservativen Juristen, Journalisten und Politikern auf Widerstand gestoßen; die letzteren behaupteten, dass dabei wichtige Materien zu kurz kämen, und manche fürchteten, der juristische Nachwuchs werde von den Reformern indoktriniert und zu politischen Revolutionären gemacht. Die Studentinnen und Studenten, die diesen Ausbildungsweg absolviert haben, sind entgegen solchen Bedenken in der Praxis von Gerichten und Behörden und der Anwaltschaft erfolg-

## »Die praktische Ausbildung in dem Vorbereitungsdienst ist zu wenig reguliert und von sehr unterschiedlicher Qualität. Für eine fundierte Spezialisierung bietet der Vorbereitungsdienst keine ausreichenden Möglichkeiten.«

mer – eine „durchgreifende Ausbildungsreform“ als Voraussetzung dafür, „dass sich der neue Juristentyp, den unsere Zeit braucht, entfalten kann“.<sup>37</sup> Die inzwischen immer wieder vorgenommenen Änderungen der Juristenausbildung sind nicht wirklich „durchgreifend“ ausgefallen, und ob in den vergangenen fünfzig Jahren ein ganz neuer Typ von Juristen herangewachsen ist, lässt sich bezweifeln. Immerhin sind Verbesserungen erreicht worden: Das Studium und die begleitenden Leistungskontrollen sind strenger durchgeplant und verbindlicher gemacht worden, das Studium und die Referendarausbildung sind verkürzt worden, und mit der Einführung der Schwerpunktausbildung – die ausschließlich von den Universitäten verantwortet wird –, ist versucht worden, die wissenschaftliche Qualität der Ausbildung zu steigern.

Geblichen ist aber, dass die Ausbildung fast vollständig an der staatlichen Prüfung und damit an den Anforderungen der prü-

auch die zweite juristische Staatsprüfung von der Praxis – also vornehmlich von der Justiz, aber eben kaum von anderen Bereichen der Rechtspraxis und von der Universität geprägt wird, die wissenschaftliche Komponente der Juristenausbildung noch weiter zurückgedrängt. Die Schwerpunktbereiche sind inzwischen ihrerseits in der Kritik; sie führen ein Eigenleben neben dem „eigentlichen“, von den staatlichen Examenanforderungen dominierten Studium.

36 Wassermann (1969), S. 45.

37 Ebd.

38 Zu dem Hamburger und dem Bremer Modell der einstufigen Juristenausbildung: van de Loo (2016).

39 Dazu nochmals Siedentopf (1981), S. 210 ff. m.w.N.

40 Im Folgenden nehme ich besonders auf das Hamburger Modell der einstufigen Juristenausbildung Bezug, an dem ich mitgearbeitet habe. S. dazu insbes. Arbeitsgruppe „Einstufige Juristenausbildung“ (1974); uni hh reform (1976); Giehring/Haag/Hoffmann-Riem/Ott (1990) sowie Hoffmann-Riem (2011).

41 Wassermann (1969), S. 46.

42 Arbeitsgruppe „Einstufige Juristenausbildung“ (1974), S. 15.

43 § 5b DRiG i. d. F. v. 19.4.1972, BGBl. I S. 1557; Beendigung des Experiments durch G. v. 25.7.1984, BGBl. I S. 995 mit Übergangsvorschrift (Art. 3 des Gesetzes) und Frist zur Neuaufnahme von Auszubildenden bis 15.9.1985.

44 Ausführlich Hoffmann-Riem (2011).

45 Hoffmann-Riem (2011), S. 181.

reich gewesen; einige haben es bis zu den höchsten Beamten- und Richterämtern geschafft. Das immaterielle Erbe der Reform ist zwar zum großen Teil vergessen worden, aber es steckt noch in manchen Erkenntnissen der neueren Rechts- und Verwaltungswissenschaft und könnte für heutige Debatten aktualisiert werden.<sup>44</sup> „Aus heutiger Sicht ist vieles damals Angestrebte für viele selbstverständlich geworden, allerdings zum Teil in veränderter, insbesondere zeitgemäßer Terminologie“.<sup>45</sup> Wolfgang Hoffmann-Riem nennt im Einzelnen als Reformimpulse mit Bedeutung für die Gegenwart u.a.: die „Überwindung einer rein vorrangig geisteswissenschaftlichen Methode“, den „Abschied

senschaft. Das deutsche Jurastudium wird mit ausländischen Ausbildungsformen verglichen; es soll vor allem verstärkte Interdisziplinarität und Internationalität anstreben. Anforderungen der juristischen Praxis werden nur marginal angesprochen.<sup>49</sup> Für die Verwaltungsbildung geben Analyse und Empfehlungen des Wissenschaftsrats wenig her.<sup>50</sup> Der Wissenschaftsrat plant einseitig von den Zielen der Wissenschaftspolitik her, ohne hinreichend zu bedenken, dass „die beiden gesellschaftlichen Subsysteme ‚Bildung‘ und ‚Arbeit‘ einander angepasst werden“ müssen, wie Gerhard Brinkmann dies schon 1976 gefordert hat:<sup>51</sup>

„Die Anpassung der beiden Subsysteme-

konkurrierenden Vorstellungen der Innenministerien und der sonstigen für die Verwaltung zuständigen Instanzen auseinandersetzen und gemeinsame Lösungen erarbeiten. Wie schwierig das angesichts der divergierenden Ideen von „richtiger“ Wissenschaft ist, hat der (öffentlich kaum erörterte) Streit um das Deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) gezeigt. Das FÖV gehörte der Leibniz-Gemeinschaft an und wurde von dieser mehrfach unter Kriterien evaluiert, die rein wissenschaftspolitisch begründet waren und den Anforderungen der Verwaltungspraxis nicht gerecht wurden. Die Leibniz-Gemeinschaft stellte schließlich die Förderung des FÖV ein, so dass eine andere Form der gemeinsamen Bund-Länder-Trägerschaft für das Institut gesucht werden musste. Unabhängig von dieser Problematik bleibt für das FÖV wie auch für die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, an der es angesiedelt ist, die ständige Aufgabe der Anpassung an die Anforderungen der Praxis bei gleichzeitiger Verpflichtung auf wissenschaftliche Qualität.

## »Die Universitäten und die Wissenschaftsministerien müssen sich mit den konkurrierenden Vorstellungen der Innenministerien und der sonstigen für die Verwaltung zuständigen Instanzen auseinandersetzen und gemeinsame Lösungen entwickeln.«

von der These einer regelhaft ‚einzig richtigen‘ Entscheidung“, die „Gesetzesbindung im Prozess der Herstellung der Entscheidung“ und die „Nutzung von Angeboten der Sozialwissenschaften beim Zugriff auf den Realbereich“.<sup>46</sup> Für die Rechtsanwendung durch die Verwaltung ist auch das Verständnis von Recht als Steuerungsmedium von Bedeutung; das heißt „dass Rechtswissenschaft die Wirkungsdimensionen des praktizierten Rechts in den Blick zu nehmen hat“, und dass es neben dem Recht noch andere wichtige Steuerungsmedien gibt, z.B. Organisation, Personal und Finanzen.<sup>47</sup>

me kann nicht derart geschehen, dass entweder das Bildungssystem seine Curricula völlig den Anforderungen des Berufssystems anpasst, oder dass das Berufssystem nur solche Anforderungen stellt, auf die das Bildungssystem völlig autonom vorbereitet. Die Anpassung muss vielmehr gegenseitig sein, weil jedes Subsystem Elemente aufweist, auf die es nicht verzichten kann.“<sup>48</sup>

Die Universitäten und die Wissenschaftsministerien müssen sich also mit den

### Vom „Einheitsjuristen“ zum berufsfeldspezifischen Rechtspraktiker

Bei allen Reformen der Juristenausbildung ist die Forderung der Verwaltung übergangen worden, das Ziel des „Einheitsjuristen“ zugunsten einer praxisgerechten Spezialisierung aufzugeben. Schon Lorenz von Stein hatte „ein rechts- und staatswissenschaftliches Sonderstudium der höheren Verwaltungsbeamten als Konsequenz ihrer sozialgestaltenden Tätigkeit im modernen Verwaltungsstaat“ gefordert.<sup>53</sup> In Preußen und einigen anderen Teilen Deutschlands wurde der Verwaltungsnachwuchs lange Zeit im zweiten Ausbildungsabschnitt von den Justizjuristen getrennt; die Verwaltung bildete ihre künftigen Führungskräfte in einem spe-

### Wissenschaftlichkeit und Praxistauglichkeit

Im Jahre 2012 hat der Wissenschaftsrat eine Reform der deutschen Juristenausbildung angeregt.<sup>48</sup> Die Kritik des Wissenschaftsrates betrifft vor allem Mängel an theoretischer Ausrichtung der Rechtswis-

46 Hoffmann-Riem (2011), S. 165 ff.

47 Hoffmann-Riem (2011), S. 174 f., 175 ff.

48 Wissenschaftsrat (2012).

49 Wissenschaftsrat (2012), S. 64 f.

50 Zur generellen Kritik an dem Papier des Wissenschaftsrates vgl. Hufen (2013) und Wolf (2013).

51 Brinkmann (1976), S. 168.

52 Brinkmann (1976), S. 168.

53 Vgl. Bleek (1972), S. 260.

54 Dazu Breuckmann (1965).

55 Siedentopf (1981), S. 205, 210 ff. („post-assessorale Einführungsfortbildung“).

ziellen Vorbereitungsdienst, dem Verwaltungs- oder Regierungsreferendariat aus.<sup>54</sup> Später setzte sich die Auffassung durch, dass die Befähigung zum Richteramt auch die beste oder jedenfalls eine ausreichende Qualifikation für die öffentliche Verwaltung darstelle. In der Folge sah sich die Verwaltung genötigt, ihren juristischen Nachwuchs in besonderen (z.T. mehrjährigen) Einführungskursen auf die Praxis vorzubereiten,<sup>55</sup> die in Wahrheit „nachgeholt rudimentäre Verwaltungsausbildung“ darstellten.<sup>56</sup> Der „Einheitsjurist“ ist „im internationalen Vergleich fast einmalig“, und die viel zu spät mögliche Spezialisierung führt dazu, dass Juristen ihren speziellen Beruf erst in einem Lebensalter

Lerninhalte des Grundstudiums sollten jeweils einer Fachdisziplin (Rechtswissenschaft, Volks- und Betriebswirtschaftslehre, Soziologie und Psychologie, eventuell auch Ingenieurwissenschaften) zugeordnet werden, und im Aufbaustudium sollte auf einen allgemeinen (verwaltungswissenschaftlichen) Zweig die Vertiefung relevanter (verwaltungstypischer) Fächer folgen.<sup>59</sup>

Brinkmann hielt in erster Linie ein „interdisziplinär zusammengesetztes Aufbaustudium“ oder (hilfsweise) ein ebenfalls interdisziplinäres Referendariat für wünschenswert. Er meinte aber selbst, dass keines dieser Modelle eine Realisie-

Zeit zu erhalten; außerdem müsste das juristische „Grundstudium“ für Verwaltungsfachleute sich von dem Lehrprogramm für „Normal-Juristen“ unterscheiden, also Mehraufwand verursachen.<sup>62</sup> Einfacher wäre es, das Jurastudium bis zu einem ersten Examen gemeinsam für alle Berufszweige durchzuführen.

Auch andere Reformüberlegungen laufen darauf hinaus, dass die Nachwuchskräfte für die öffentliche Verwaltung von einem bestimmten Zeitpunkt an speziell auf die Anforderungen der Praxis hingeführt werden (Y- oder Fächer-Modell). In dieser zweiten Phase muss also der Ausbildungsgang auf mehrere gleich gewichtete Wege verteilt werden, wobei der „Fächer“ aus praktischen Gründen und um der Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit willen nicht zu breit sein sollte: Neben dem Bereich „Zivil- und Wirtschaftsrecht in Theorie und Praxis“ (mit Handels-, Wertpapier- und Aktienrecht sowie Internationale Wirtschaftsordnung)<sup>63</sup> sollten als Spezialisierungsfelder „Strafrecht und Strafjustiz mit Kriminologie“ sowie „Öffentliches Recht und Verwaltungspraxis“ angeboten werden. Sie könnten so konzipiert werden, dass sie insgesamt alle Bereiche der Rechtspraxis umfassen.

Wegen seiner Besonderheiten und der Fülle damit angesprochener sozialer Themen könnte als vierter Spezialisierungspfad der im Hamburger Modell der Einstufigen Juristenausbildung<sup>64</sup> ausgewiesene und in Hamburg erfolgreich eingerichtete Bereich „Familie und soziale Infrastruktur“ dazukommen.<sup>65</sup> Dieser wür-

## »Es ist an der Zeit, das Ziel des Einheitsjuristen aufzugeben und die Möglichkeit wirklicher Spezialisierung einzuführen.«

wählen müssen, in dem andere schon jahrelang berufstätig sind.<sup>57</sup> Es ist idealistisch gedacht, Juristen heranzubilden, die auf allen Gebieten des sozialen Lebens die Rechtsidee und das konkret anwendbare Recht in gleicher Qualität zur Geltung bringen. Aber dieses Ziel ist nicht erreichbar, und es ist auch gar nicht nötig, alle Juristen für alle juristischen Berufsfelder zu qualifizieren. Und so angenehm es für die Auszubildenden auch sein mag, sich nicht frühzeitig für eines der verschiedenen Berufsfelder entscheiden zu müssen – jedenfalls ist es zumutbar, sich früher als heute zu entscheiden.

Es ist also an der Zeit, das Ziel des Einheitsjuristen aufzugeben und die Möglichkeit wirklicher Spezialisierung einzuführen.<sup>58</sup> Dazu sind verschiedene Reformmodelle schon vor längerer Zeit vorgeschlagen worden. So setzte sich Lepper für einen besonderen Studiengang als Voraussetzung für den höheren Verwaltungsdienst ein, der aus einem Grundstudium von vier bis fünf Semestern und einem Aufbaustudium bestehen sollte. Die

rungschance habe, und plädierte daher (in einem „zweiten Rückzug vom Idealmodell“) für ein Verwaltungsreferendariat für Juristen neben dem Justizreferendariat anstelle des Einheitsreferendariats.<sup>60</sup>

Auch Frido Wagener kam seinerzeit zu dem Ergebnis, dass „der juristisch vorgebildete Verwaltungsfachmann die Leitfigur des öffentlichen Dienstes werden“ müsse; dazu solle „der zweite Teil des juristischen Vorbereitungsdienstes in ein ‚Rechtsreferendariat‘ und ein ‚Verwaltungsreferendariat‘ geteilt werden“.<sup>61</sup>

Der Vorschlag von Lepper bedeutet, dass sich die Auszubildenden zu Beginn des Studiums für eine Fachdisziplin und nach einem relativ kurzen Studium für die Verwaltungslaufbahn entscheiden müssen. Das wäre den Teilnehmern gewiss zumutbar, würde aber von den juristischen Fakultäten und der („ordentlichen“) Justiz wohl kaum akzeptiert werden, weil es bisher sowohl den Fakultäten wie der juristischen Praxis vorteilhaft erscheint, den Auszubildenden Wahlfreiheit für längere

56 Schnur (1971), S. 98.

57 Siedentopf (1981), S. 205.

58 So u.v.a. schon Siedentopf (1981), S. 217 f.; Thieme (1984), Rn. 604; Kötz (1980), S. 95 f.; Mehde (1998), S. 398; Bergmans (2013).

59 Lepper (1978), S. 426 f.

60 Brinkmann (1979), S. 398.

61 Wagener (1979), S. 258, 266 (Leitsatz IV. 3).

62 Entsprechende Bedenken schon bei Siedentopf (1981), S. 217.

63 Zum Berufsbild des „Wirtschaftsjuristen“ s. Kötz (1980), S. 98.

64 Arbeitsgruppe „Einstufige Juristenausbildung“ (1974), S. 38 ff.

65 S. dazu auch Hoffmann-Riem (2011), S. 179. Zur seinerzeitigen konservativen Kritik vgl. exemplarisch Landwehr/Martens/Seiler (1985).

de das Familien- und Erbrecht und das Recht der sozialen Sicherung einschließlich kommunaler und staatlicher Sozialplanung (ebenfalls: in Theorie und Praxis) umfassen. Während unter dem Titel „Öffentliches Recht und Verwaltungspraxis“ zunächst die Aufgaben der allgemeinen Verwaltung und die grundlegenden verwaltungsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Elemente behandelt werden müssten, die in der gesamten öffentlichen Verwaltung zu beachten sind, wäre auf diesem vierten Spezialisierungspfad eine vertiefte und praxisnahe Ausbildung für den immer wichtiger werdenden Bereich der Sozialverwaltung i.w.S. möglich.

### Spezialisiertes Studium oder besonderes Verwaltungsreferendariat?

Die Qualität der theoretischen Ausbildung kann an den Hochschulen sehr viel sicherer

gesichert und die Reform der Rechtsausbildung behindert. Mit der Einführung der Einstufigen Juristenausbildung war diese Forderung zunächst – für einen relativ kleinen Teil der Rechtsstudenten – erfüllt. Wenige Jahre später haben sich diejenigen wieder durchgesetzt, die an der Zweistufigkeit und damit an der wirkungsvollen Prägung der Gesamtausbildung durch die Justiz festhalten wollten. Heute ist nicht erkennbar, ob eine grundlegende Neuorganisation gegen die Tradition der Zweistufigkeit gelingen könnte. Deshalb muss umso dringlicher erneut über die Einrichtung eines *Verwaltungsreferendariats* neben dem Rechtsreferendariat gesprochen werden.

Inhaltlich müssten Grundstudium und Spezialisierung selbstverständlich eng miteinander verbunden und aufeinander bezogen sein. Die Spezialisierung muss auf dem Grundstudium aufbauen und die

ders beauftragen müssen. (Für die zivilrechtliche und die strafrechtliche Spezialisierung könnte wie bisher eine Justizbehörde zuständig sein.) Zur Organisation des vierten Bereichs („Familie und soziale Infrastruktur“) könnte eine Behörde der Sozialverwaltung zuständig gemacht werden.

Nötig wären auch eigene *Prüfungsämter* für das Abschlussexamen (soweit man nicht auf diese zweite Prüfung ganz verzichten und die Leistungen während des Vorbereitungsdienstes als Anstellungsvoraussetzung ansehen wollte).

Wenn die Verwaltung den Auftrag hätte, ihren Nachwuchs an Juristen in einem speziell ausgearbeiteten Verwaltungsreferendariat auszubilden, der nicht durch ein einseitig justizlastiges Assessorexamen abgeschlossen (und von dort her geprägt) wäre, würde sie wohl den Ehrgeiz entwickeln, diese Aufgabe auch mit dem gebührenden wissenschaftlichen Anspruch auszuführen.<sup>67</sup> Es käme entscheidend darauf an, dass sich die Spitzen der Verwaltung, also auch die politische Führung der einschlägigen Ressorts, dieser Aufgabe annähmen und den nachgeordneten Stellen die entsprechenden Vorgaben machten. Die Repräsentanten der Verwaltung müssten ihr Interesse an einer reformierten Juristenausbildung deutlich machen und energisch verfolgen.

## »Die Qualität der theoretischen Ausbildung kann an den Hochschulen sehr viel sicherer gewährleistet werden als im Rahmen eines Vorbereitungsdienstes, der von praktischen Ausbildern „nebenbei“ gesteuert wird.«

er gewährleistet werden als im Rahmen eines Vorbereitungsdienstes, der von praktischen Ausbildern „nebenbei“ gesteuert wird. Die Praktiker, die sich der Referendarausbildung widmen, sind zwar zu einem guten Teil sehr engagiert und haben vielfach auch didaktischen Ehrgeiz. Sie sind aber weitgehend auf sich selbst gestellt und nicht in klare Ausbildungsprogramme eingebunden.

In der Diskussion der späten 1960er Jahre hatte der Loccumer Arbeitskreis die Abschaffung des Vorbereitungsdienstes vorgeschlagen.<sup>66</sup> Die Trennung von „Theorie“ und „Praxis“ ist damals mit Recht als unzweckmäßig kritisiert worden; sie hat den wissenschaftsfernen Kräften der juristischen Praxis zu starken Einfluss ge-

darin erworbene Qualifikation vertiefen. Wenn dies gewährleistet ist und die Rahmenbedingungen passen, ist es letztlich nicht entscheidend, ob die Zuständigkeit zur Durchführung der Spezialisierung als zweiter Teil des Hochschulstudiums bei der Universität oder im Rahmen eines reformierten Vorbereitungsdienstes bei der Praxis angesiedelt wird. Die Verwaltung wird jedenfalls eine Behörde damit beson-

Ein neu konzipiertes Verwaltungsreferendariat könnte auch für die Absolventen *wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Studiengänge* geöffnet werden.<sup>68</sup> So könnte auch diese Gruppe auf hohem Niveau verwaltungsspezifisch ausgebildet werden; die heute noch vielfach üblichen praktischen Einführungskurse würden überflüssig.

Vielleicht wäre aber auch eine *Kombination aus universitärer und praktischer Spezialisierung* vertretbar und durchführ-

66 Entschließung v. 4.11.1968, bei Wassermann (1969) S. 88 ff. (89), ausführliche Begründung: Bull (1969).

67 Hufen (2013) S. 10 weist mit Recht daraufhin, dass die juristischen Berufe auch „ganz eigene und durchaus erfolgreiche“ Weiterbildungssysteme entwickelt haben, und nennt das Deutsche An-

waltsinstitut und die Richterakademie; zu ergänzen sind die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer mit ihrem Master-Studiengang und weiteren speziellen Angeboten.

68 So auch Mehde (1998), S. 398.

bar – etwa in der Art, dass ein Teil der zur Spezialisierungsphase gehörenden Lehrveranstaltungen unter der Verantwortung der Hochschulen und der andere Teil in Praxisstationen angeboten wird. Der gegenwärtige Zustand, dass zwei sauber getrennte Ausbildungsabschnitte nacheinander durchlaufen werden müssen, ist ja alles andere als ideal. Vielmehr kommt es darauf an, die Ausbildungsziele in möglichst effektiver und praktikabler Weise anzustreben. Rein organisatorische Schwierigkeiten dürfen nicht zum Scheitern richtiger Reformziele führen.

Wenn dieser Teil der Ausbildungsreform gelänge, würden die Schwerpunktbereiche der universitären Ausbildung überflüssig. Ohnehin sind die Schwerpunktausbildungen sehr umstritten; vielfach wird ihre Abschaffung wegen Erfolglosigkeit und die Rückkehr zum früheren Wahlfachsystem gefordert.<sup>69</sup> Dass sie angeboten werden, ist gewiss besser als wenn die Fakultäten gar nichts für die Vertiefung und Spezialisierung täten, und die traditionellen Wahlfächer würden erst recht nicht ausreichen, eine wirklich vertiefte und praxisgerechte Ausbildung zu ermöglichen; sie boten zwar ein teilbereichsübergreifendes Studium wichtiger, z.T. grundlegender Rechtsgebiete, waren aber praxisfern angelegt. Der gegenwärtige Zustand ist unbefriedigend: Die Prüfungsordnungen erlauben es den Fakultäten, eine Vielzahl von Schwerpunkten anzubieten und deren Umfang unterschiedlich – zwischen zehn und 16 Semesterwochenstunden – festzulegen, und auch Prüfungsformen und Prüfungsintensität differieren von einer Universität zur anderen.<sup>70</sup> Für die Außenwirkung des Ausbildungsganges, also für die Anstellungschancen der Absolventen, ist auch die Differenz der Notengebung zwischen dem staatlich geprüften und dem rein universitären Teil des Studiums von Bedeutung: Die staatlichen Prüfungsämter orientieren sich an einem im Vergleich mit anderen Fächern sehr niedrigen Notenniveau, die Hochschullehrer aber vergeben durchweg gute bis sehr gute Noten, so dass „die Prädikatsquote in den universitären Schwerpunktbereichsprüfungen rund dreieinhalb mal so hoch wie in der Pflichtfachprüfung ist und die universitären [Noten] in etwa 73 Prozent der Fälle besser als in den staatlichen Pflichtfachprüfungen sind“.<sup>71</sup>

## Gegenstände und Methoden einer neuen Verwaltungsausbildung für Juristen

In dem neuen *Grundstudium* wären – für alle Jurastudenten gleich – zunächst die zentralen Materien des Bürgerlichen Rechts (Allgemeiner Teil, Schuldrecht und Sachenrecht des BGB) zu vermitteln, aus dem Familien- und Erbrecht ebenfalls nur Grundfragen und keine Feinheiten. Aber auch die Strukturen des Gesellschaftsrechts gehören zu dem Grundbestand des Rechtswissens, den alle Juristen beherrschen müssen; für die künftigen Verwaltungsleute spielen sie wegen der vielfältigen privat-öffentlichen Zusammenarbeit eine Rolle. Das Zivilprozessrecht ist insofern unverzichtbar, als es die Durchsetzung rechtlicher Ansprüche ermöglicht; materielle Rechtsnormen werden oft erst im Spiegelbild des Prozesses verständlich.

die juristischen Fakultäten und Prüfungsämter nicht vermocht, den Studierenden diese Einsicht zu vermitteln – deshalb die verbreitete Prüfungsangst und die Konjunktur der Repetitoren, und deshalb müssen die Prüfungsgegenstände genauer erläutert werden. Vor allem muss die auch heute übliche und notwendige Eingrenzung auf „Grundfragen“ oder „Strukturen“ eines Rechtsgebietes ernst genommen werden. Die Stoffhuberei ist ein Grundübel; entscheidend ist die Fähigkeit, juristisch zu denken.

In der *Spezialisierungsphase* stehen für die an Verwaltung Interessierten vertiefende Lehrveranstaltungen im Verwaltungsrecht und in der Verwaltungswissenschaft an, vor allem auch solche, die sich mit neuen Entwicklungen der Verwaltungsaufgaben befassen.<sup>72</sup> Wesentlich

## »Ein neu konzipiertes Verwaltungsreferendariat könnte auch für die Absolventen wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Studiengänge geöffnet werden.«

Auch Strafrecht und Strafprozess sowie Verfassungs- und Verwaltungsrecht gehören in ein Grundstudium der Rechtswissenschaft – nur eben nicht in allen Verästelungen und Details.

Ein guter Jurist ist nicht, wer die meisten Paragraphen und die meisten Gerichtsentscheidungen auswendig kennt, sondern wer mit der Verteilung des geltenden Rechts auf die verschiedenen Gesetze vertraut ist, daher die anzuwendenden Normen systematisch sucht und findet und es versteht, die wichtigsten von der Rechtsprechung dazu entwickelten Rechtssätze sinngemäß zu interpretieren und anzuwenden. Wer diese Qualifikation erworben hat, besteht die juristischen Prüfungen mit Sicherheit und kann sich außerdem noch um die nicht „prüfungsrelevanten“ Gegenstände (und ein Studium generale!) kümmern. Leider haben es

sind hier die Vermittlung von Wissen und Methodik in den Themenblöcken *Personal, Organisation und Finanzen*.<sup>73</sup> Das *Personalrecht* – und zwar sowohl das Beamtenrecht wie das Recht der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes – erscheint zwar auf den ersten Blick als eine staubtrockene Materie, und speziell das Beamtenrecht erscheint vielen als Überbleibsel des Obrigkeitsstaates. Bei der Beschäftigung mit konkreten Fragen und aus dem Leben gegriffenen Fällen gewinnt aber

69 Wolf (2013); Hartmann (2015), S. 11.

70 Kritisch dazu auch Mohamed (2018), S. 319

71 Mohamed (2018), S. 319 m. w. N. Zu den großen Problemen des Prüfungswesens vgl. exemplarisch Schwab (2005).

72 Hierzu auch Bull (2014a und 2015).

73 Dazu Hoffmann-Riem (2011), S. 175 f.

auch das Personalrecht an Attraktivität; es hat ja durchaus praktische Bedeutung für unzählige Menschen. Hinzukommen muss die nichtjuristische Seite des Personalwesens, also das Personalmanagement mit all seinen Problemen.<sup>74</sup> Auch das Thema *Organisation* darf nicht ausschließlich juristisch bearbeitet werden. Nur wenn sozialwissenschaftliche Organisationstheorien einbezogen werden, kann die Ressource Organisation angemessen zur Wirkung gebracht werden. Dasselbe gilt für den Problembereich *Finanzen*: Haushaltsrecht und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sind ständig umstritten, und rechtliche Überlegungen werden vielfach von Zweckmäßigkeitserwägungen überlagert;

kommenen Aufgaben und Probleme der Verwaltung ist zurückgegangen. Bau- und Planungsrecht, Umweltschutz, Telekommunikationsrecht, Recht der alten und neuen Medien und der „Netzwirtschaften“, Datenschutz und Informationsfreiheitsrecht drängen in den Vordergrund,<sup>77</sup> und ihre wissenschaftlichen Vertreter fordern mit guten Gründen, dass diese Materien in die Ausbildung aufgenommen werden – sofern das nicht derzeit schon im Rahmen von Schwerpunktbereichen geschehen ist.

Diskussionen über die angemessene Abgrenzung von Teilbereichen würden auch der inhaltlichen Entwicklung der

werden wie ihre Vorgänger keine Spezialisten für bestimmte Verwaltungsaufgaben, sondern Generalisten sein – was immer man unter diesem Begriff versteht. Zweifelhaft ist z.B., inwieweit die techniknahen Elemente der Verwaltungsinformatik einer Generalistenausbildung vermittelt werden können.

Ein Ausbildungsgang muss nach einer angemessenen Zeit beendet werden; ein überlanges Studium trägt weder zur wissenschaftlichen noch zur praktischen Qualifikation bei. Mag auch der Ausbilder oder der Auszubildende selbst das Gefühl haben, noch nicht genug zu wissen und zu können – irgendwann muss die Berufspraxis als „Ernstfall“ beginnen, und eine noch tiefere Spezialisierung ist „on the job“ möglich und ohnehin immer notwendig. „Irgendwann“ bedeutet entsprechend der in anderen Disziplinen herrschenden Vorstellung von der Dauer einer hochqualifizierten Berufsausbildung: sechs bis sieben Jahre nach Studienbeginn (Grundstudium wie beim Bachelor drei Jahre und wissenschaftliche Vertiefung und Spezialisierung, verbunden mit den praktischen Teilen der Ausbildung, ebenfalls ca. drei Jahre; dazu kommen noch Prüfungszeiten und ein gewisser Puffer).

## **»Die künftigen Verwaltungsjuristen werden wie ihre Vorgänger keine Spezialisten für bestimmte Verwaltungsaufgaben, sondern Generalisten sein – was immer man unter diesem Begriff versteht.«**

gerade deshalb ist Finanzwissenschaft ein notwendiger Gegenstand der Ausbildung von Verwaltungsjuristen.<sup>75</sup> Und schließlich muss – in allen Einzelbereichen der Verwaltung, also als Querschnittsthema der Ausbildung – die Aufgabe der *Rechtsgestaltung* (Vorschriftengebung, Gesetzgebungsvorbereitung) beachtet und trainiert werden; darauf hat *Thomas Ellwein* schon 1990 nachdrücklich hingewiesen.<sup>76</sup>

### **Diskussionsbedarf**

Wenn das hier skizzierte Modell realisiert werden soll, werden u.a. intensive Beratungen nötig sein, wie weit man die Spezialisierung treiben kann. Lässt man den großen Bereich des Sozialrechts außer Betracht (für den hier der vierte Spezialisierungspfad „Familie und soziale Infrastruktur“ vorgeschlagen wird), so tritt zunächst das Polizei- und Ordnungsrecht auf den Plan. Es ist ein unverzichtbarer Teil des Besonderen Verwaltungsrechts, aber seine Relevanz für die neu aufge-

diskutierten Materien zugutekommen. So setzen Überlegungen darüber, ob und wie das zivile vom öffentlichen Wirtschaftsrecht abzugrenzen ist, eine Klärung von Inhalt und Funktion dieser Unterscheidung voraus und können damit auch Bedeutung für die „Privatisierung“ staatlicher Aufgaben und für die verschiedenen Formen öffentlich-privater Partnerschaften haben.

Spezialisierung hat immer ihre Grenzen. Die künftigen Verwaltungsjuristen

Leicht gefordert, aber schwer erreichbar ist das Ziel, den Auszubildenden hinreichende Kenntnisse und Verständnis für die soziale, wirtschaftliche und politische Realität zu vermitteln. Interdisziplinarität im Rechtsstudium ist dringend erforderlich, aber die Art und Weise, wie die wirklichkeitsorientierten Sozialwissenschaften in die rechtswissenschaftliche Arbeit einbezogen werden soll, ist nach wie vor umstritten. Aus der Sicht der Wissenschaft sind dazu sehr weitgehende Forderungen erhoben worden – bis hin zur „Integration“ der Sozialwissenschaften in die

74 Die legalistische Verwaltungskultur hat nach Ansicht von Reichard (2014), S. 51 bewirkt, dass „im öffentlichen Personalwesen in erster Linie Rechtsanwendung und Personalaktenführung stattfindet und ein wirkliches Personal-„Management“, bei dem es um die Motivation, Förderung und Pflege der Ressource ‚Personal‘ im Sinne einer anspruchsvollen Personalentwicklung geht, zu kurz kommt“.

75 Aber das Steuerrecht führt ein Eigenleben und wird vielfach nur außerhalb der juristischen Fakultäten gelehrt, sei es in Wirtschaftsfakultäten, sei es in speziellen Hochschulen. Dabei kann es aus praktischen Gründen bleiben, wenn auch die wissenschaftliche Abkapselung dieses Rechtsgebietes überwunden werden sollte.

76 Ellwein (1990), insbes. S. 226 ff.

77 Hoffmann-Riem (2011), S. 178.

78 Hoffmann-Riem (2011), S. 180.

Rechtswissenschaft. Manche Reformer haben dabei an „gesellschaftsbezogene Großtheorien“<sup>78</sup> gedacht, manche halten ökonomische Theorien für unverzichtbare Grundlagen rechtlicher Schlussfolgerungen. Viele aber haben inzwischen ihre wissenschaftstheoretischen Ansprüche gesenkt und bescheiden sich mit einer theoretisch reflektierten Beobachtung der Realität, möglichst ohne „synkretistische Beliebigkeit“.<sup>79</sup>

### Lehrmethoden und Veranstaltungsformen, Prüfungen

Wer über Studienreform nachdenkt, kommt schnell zu weiteren Problemen: Sind die Lehrmethoden und Veranstaltungsformen noch zeitgemäß, sind sie ef-

hobenen allgemeinen Verwaltungsdienst qualifiziert, dieser bildet aber faktisch eine starke Stütze der bestehenden Verwaltung insbesondere bei den Ländern und Kommunen.<sup>81</sup> Seit die Laufbahnen der Beamten durch die neuere Gesetzgebung durchlässiger geworden sind, haben Fachhochschulabsolventen heute überdies bessere Chancen als früher, nach einigen Jahren in den höheren Dienst aufzusteigen. Insofern können sie zumindest für das Mittelmaß der Juristen durchaus zur Konkurrenz werden.<sup>82</sup>

Ein Universitätsprofessor des Öffentlichen Rechts schreibt dazu: „Ohne Neid ist auf die besonders praxisnahen Angebote der Fachhochschulen hinzuweisen, die zwar nicht zu den klassischen ‚volljuristi-

Zahl der demnächst in den Ruhestand eintretenden Verwaltungsangehörigen zu ersetzen. Aber daneben werden – außer Verwaltungswissenschaftlern im engeren Sinne, Ökonomen, Soziologen und Politologen – weiterhin viele gut ausgebildete Juristen für die Verwaltung gebraucht.

### Fazit und Ausblick

Eine umfassende Reform der Juristenausbildung, die der öffentlichen Verwaltung zugutekäme, müsste die Idee des „Einheitsjuristen“ aufgeben und sich endlich an dem alten Gedanken der Spezialisierung orientieren. Sie hätte allerdings nur dann Chancen, wenn sich Akteure in den Ausbildungsstätten und politische Kräfte zusammenschließen, um die gesetzlichen Grundlagen zu ändern. Erforderlich wäre zumindest die Einführung eines besonderen Verwaltungsreferendariats neben dem Rechtsreferendariat.

Ohne starke Beteiligung der Praxis wird es nicht möglich sein, eine angemessene Spezialisierung des Nachwuchses auf die Aufgaben und Methoden der Verwaltung zu erreichen. Die Verwaltung muss selbst daran interessiert sein, die Ausbildung ihres Nachwuchses zu bestimmen. Sie wäre dabei allerdings stark herausgefordert; denn sie müsste sich intensiver auf das wissenschaftliche Element der Ausbildung einstellen. Kein Ausbilder dürfte mehr – wie es angeblich immer noch vereinzelt geschieht – den Nachwuchskräften empfehlen, „alles zu vergessen, was sie an der Universität gelernt haben“. Wenn also ein Verwaltungsreferendariat eingeführt würde, müsste es deutlich strikter systematisiert und normiert werden als dies bisher der Fall ist. Die Verwaltung tut sich bei den Ausbildungsfragen schwer, weil es „so gut wie keine ‚vordenkenden‘ Einrichtungen gibt“<sup>85</sup> und weil allenthalben föderale

## »Der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Ausbildungsgängen wird der Verwaltung helfen, ihre Nachwuchsprobleme zu lösen.«

ektiv genug? Ganz gewiss wird das Heil hier nicht von der Anschaffung neuer technischer Geräte zu erwarten sein. Lernen ist ein sozialer Prozess; Kommunikationstechnik kann dabei helfen, aber diesen Prozess nicht ersetzen. Und eine Binsenweisheit ist es, dass die Inhalte des Studiums stark durch die Prüfungsanforderungen bestimmt werden. Darin liegt die Chance der privaten Repetitoren, die den „prüfungsrelevanten“ Stoff in didaktisch geschickter, aber verkürzter Form unterrichten und den Kandidaten ein Gefühl von Sicherheit vermitteln. Dieses „weite Feld“ kann hier nicht behandelt werden.

### Einbeziehung der Fachhochschulen?

Es ist unbestritten, dass auch die Fachhochschulen einen wesentlichen Beitrag zur Ausbildung von Verwaltungsnachwuchs leisten. Ihre Absolventen sind nach den Laufbahnreformen in Bund und Ländern<sup>80</sup> zwar zunächst nur für den ge-

schenen<sup>8</sup> Berufen wie Richter, Rechtsanwalt oder höhere Verwaltungsbeamter führen, aber durchaus großen Zuspruch erfahren, weil sie den anscheinend wachsenden Bedarf an praxisnah ausgebildeten, rechtskundigen Mitarbeitern erfüllen“.<sup>83</sup>

Kritisch wird allerdings darauf hingewiesen, dass auch diese Ausbildung (wie auch die für den mittleren Dienst) „legalistisch“ angelegt ist, dass hier sogar das bloße Erlernen von Rechtswissen vorherrsche, der kritische Umgang mit Recht also kaum gelehrt werde,<sup>84</sup> so dass auch dieser Ausbildungsweg der Reform bedarf. Zumindest in den externen Fachhochschulen sind aber in den letzten Jahren ähnliche Überlegungen zur Veränderung der Ausbildungsziele angestellt worden wie in den Universitäten.

Der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Ausbildungsgängen wird der Verwaltung helfen, ihre Nachwuchsprobleme zu lösen. Ohne Fachhochschulabsolventen wird es schwer sein, die große

79 Auch hierzu Hoffmann-Riem (2011), S. 180 f.

80 König (1979), S. 7.

81 Thiele (1979), S. 745 spricht vom „Rückgrat der Verwaltung“.

82 Dazu schon Thiele (1979), S. 745.

83 Hufen (2013), S. 8.

84 Reichard (2014), S. 51 f.

85 Reichard (2014), S. 56.

Kompetenzansprüche und Ressortegoismus wirken – zu Lasten von Reformen, die im allgemeinen Interesse der Verwaltung lägen.

Das Beharrungsvermögen der Institutionen ist enorm, der politische Druck zurzeit noch zu schwach. Niemand weiß, wann Reformüberlegungen wie die hier angestellten auf Interessierte stoßen. Sie können aber als Material dienen, wenn es so weit ist.

## Literatur

Arbeitsgruppe „Einstufige Juristenausbildung“ (1974): Erster Bericht gemäß Artikel 2 § 1 Abs. 4 des Gesetzes zur Einführung der einstufigen Juristenausbildung vom 30. April 1973. Hamburg. (Die Drucksache – die von Bürgerschaft oder Senat nicht als solche archiviert wurde – enthält auch den Zweiten Bericht der Arbeitsgruppe.)

Bergmans, B. (2013): Auf dem Wege zu einem neuen Verständnis der Juristenberufe und Juristenausbildungen, in: ZRP 46, S. 113-117.

Bleek, W. (1973): Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert. Berlin.

Breuckmann, E. (1965): Die Vorbereitung auf den höheren Verwaltungsdienst. Eine historische und vergleichende Untersuchung. Berlin.

Brinkmann, G. (1976): Aufgaben und Qualifikation der öffentlichen Verwaltung. Göttingen (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 90).

Brinkmann, G. (1979): Zur Reform der beruflichen Qualifizierung des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes. Die Gestaltung der Ausbildung und des Vorbereitungsdienstes, in: DÖV S. 393-398.

Brinkmann, G./Pippke, W./Rippe, W. (1973): Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes. Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf. Opladen.

Bull, H.P. (1969): Für die Abschaffung des „Vorbereitungsdienstes“. Programm einer neuartigen Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis bei der Ausbildung der Juristen, in: Wassermann (Hrsg.), Erziehung zum Establishment. Karlsruhe, S. 65-79.

Bull, H. P. (2014a): Öffentlicher Dienst und öffentliches Dienstrecht im Wandel, in: Allgemeines Verwaltungsrecht: Institute, Kontexte, System. Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag. München. S. 533-556.

Bull, H. P. (2014b): Interdisziplinäre Perspektiven der legalistischen Verwaltung, in: König, K./Kropp, S./Kuhlmann, S./Reichard, C./Sommermann, K.-P./Ziekow, J. (Hrsg.) (2014): Grundmuster der Verwaltungskultur. Baden-Baden, S. 171-180.

Bull, H. P. (2015): Aufgabenwandel der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltung & Management 21, S. 283-293.

Bull, H. P. (2017): Das öffentliche Bild des öffentlichen Dienstes. Klischees und Realität – und die Konsequenzen, in: Verwaltung & Management 23, S. 69-79.

Derlien, H.-U. (2008): Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: Jann, W./König, K. (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Tübingen. S.291-328.

Dreher, C. (1996): Karrieren in der Bundesverwaltung. Voraussetzungen, Merkmale und Etappen von Aufstiegsprozessen im öffentlichen Dienst. Berlin.

Ellwein, T. (1990): Die Praxis der Vorschriftengebung in der Juristenausbildung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, S. 212-229.

Geib, Ekkehard (1955/56): Die Ausbildung des Nachwuchses für den höheren Verwaltungsdienst unter besonderer Berücksichtigung der

Geschichte der Justiz- und Verwaltungsausbildung in Preußen, in: Archiv des öffentlichen Rechts 80, S. 307-345.

Giehling, H./Haag, F./Hoffmann-Riem, W./Ott, C. (1990): Juristenausbildung – erneut überdacht. Erfahrungen aus der Einstufigen Juristenausbildung als Grundlage für eine weiterhin anstehende Reform. Baden-Baden.

Hartmann, F. (2015): Die Krise der universitären Juristenausbildung als Krise der Rechtswissenschaft, in: Hamburger Rechtsnotizen, 5. Jg., Heft 1, S. 4-11.

Hauschild, C. (1996/97): Aus- und Fortbildung für den höheren Dienst, in: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden, S. 577-593.

Hoffmann-Riem, W. (2011): Modernisierung der Rechtswissenschaft als fortwährende Aufgabe. Impulse aus der einstufigen Juristenausbildung, in: Mehde, V./Ramsauer, U./Seckelmann, M. (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für H. P. Bull zum 75. Geburtstag. Berlin. S. 157-183.

Hufen, F. (2013): Perspektiven des rechtswissenschaftlichen Studiums. Der Wissenschaftsrat betont die Wissenschaftlichkeit der Juristenausbildung, rennt aber auch offene Türen ein, in: Zeitschrift für Didaktik der Rechtswissenschaft, Heft 1, S. 5-20.

IMK/BMI (1965): Gutachten über die juristische Ausbildung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Verwaltung. Der Ständigen Konferenz der Innenminister und dem Bundesminister des Innern erstattet auf Grund des Auftrags vom 14./15. Juni 1961 („Loschelder-Gutachten“). Köln und Berlin.

König, K. (Hrsg.) (1979): Die Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst. Baden-Baden.

Kötz, H. (1980): Glanz und Elend der juristischen Einheitsausbildung, in: ZRP 13, S. 94-100.

Landwehr, G./Martens, K-P./Seiler, H.-H. (1985): Tu felix Hammonia – auf dem Weg zur juristischen Erleuchtung, in: JZ, S. 109 ff.

Lenk, K. (1975): Juristen in der öffentlichen Verwaltung. Überlegungen zur gegenwärtigen Bedeutung des Juristenprivilegs, in: Die Verwaltung 8, S. 277-294.

Lepper, M. (1978): Der höhere Verwaltungsdienst – ein Stiefkind des Ausbildungswesens, DÖV S. 421-427.

Lührig, N. (1997): Die Diskussion über die Reform der Juristenausbildung von 1945 bis 1995. Frankfurt am Main.

Mehde, V. (1998): Neues Steuerungsmodell in der Verwaltung – „Juristenprivileg“ in der Kritik, ZRP 31, S. 394-398.

Mohamed, J. (2018): Juristenausbildung, Staatsexamen und universitäre Schwerpunktbereiche, in: Recht und Politik 54, S. 308-331.

Oehler, D. (1970): In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ausbildung der Juristen zu reformieren? Gutachten E zum 48. Deutschen Juristentag. München.

Reichard, Ch. (2014): Das Personal der legalistischen Verwaltung, in: König, K./Kropp, S./Kuhlmann, S./Reichard, C./Sommermann, K.-P./Ziekow, J. (Hrsg.) (2014): Grundmuster der Verwaltungskultur. Baden-Baden, S. 47-66.

Richter, W. (1970): In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ausbildung der Juristen zu re-

formieren? Gutachten F zum 48. Deutschen Juristentag, München.

Rinken, A. (1996): Einführung in das juristische Studium. 3. Aufl. München.

Rinken, A. (2015): Die frühen Bremer Jahre. Die einstufige Juristenausbildung in Bremen, in: Hart, D./Müntefering, F./Steinmeier, F.-W., Wissenschaft, Verwaltung und Politik als Beruf. Liber amicorum Volker Kröning. Baden-Baden.

Schnur, R. (1971): Beitrag zur öffentlichen Anhörung am 25. März 1971, in: Reform der Juristenausbildung. Aus den parlamentarischen Beratungen, der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und aus Diskussionen. Zur Sache 5/71. Bonn, S. 96-99.

Schnur, R. (1977): Privileg der Juristen in der Verwaltung? Bemerkungen zu einer falsch gestellten Frage, in: Die Verwaltung 10, S. 141-159.

Schuppert, G. F. (2000): Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden.

Schwab, M. (2005): Juristische Staatsprüfungen und das Grundgesetz. Stoffüberfülle, Blockversagen, Exotenklausuren, strenge Noten. Hamburg.

Schwanke, K./Ebinger, F. (2006): Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität, in: Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F. (Hrsg.), Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37. Wiesbaden, S. 228-249.

Siedentopf, H. (1981): Juristenausbildung für die öffentliche Verwaltung. Bericht über eine nicht stattfindende Diskussion, in: Die Verwaltung 14, S. 203-218.

Siedentopf, H. (1997): Das Führungskolleg Speyer (FKS). Ein Beitrag zur Personalentwicklung für Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung, in: Lüder, K. (Hrsg.), Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin, S. 477-491.

Thiele, W. (1979): Ablösung der juristisch vorgebildeten Verwaltungsfachleute durch Fachhochschüler?, in: DÖV 5, 742-748.

Thieme, W. (1981): Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl., Köln u.a.

Thieme, W. (1984): Verwaltungslehre. Köln u.a.

uni hh reform (1976): Dokumente zur Studien- und Prüfungsreform aus der Universität Hamburg Nr. 7: Das Hamburger Modell der einstufigen Juristenausbildung. Hrsg. v. d. Pressestelle der Universität Hamburg.

Van de Loo (2016): Die Ausbildung von Juristinnen und Juristen im Widerstreit. Die einstufige Juristenausbildung in Bremen und Hamburg – Rückblick, Reflexion und Ausblick. Interview mit Wolfgang Hoffmann-Riem

und Alfred Rinken, in: Kritische Justiz (Hrsg.), Streitbare Juristen. Baden-Baden, S. 589-616.

Voßkuhle, A. (2013): Personal, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Abmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2. Aufl. 2013, S. 1-89.

Wagener, F. (1979): Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37. Berlin. S. 215-266; Leitsätze auch in: DÖV 1978, 802 ff.

Wassermann, R. (1969): Erziehung zum Establishment? Das Dilemma der Juristenausbildung, in: ders., Erziehung zum Establishment. Juristenausbildung in kritischer Sicht. Karlsruhe.

Wissenschaftsrat (2012): Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland. Situation, Analysen, Empfehlungen. Drs. 2558-12 v. 9.11. Hamburg.

Wolf, C. (2013): Perspektiven der Rechtswissenschaft und der Juristenausbildung. Kritische Anmerkungen zu den Empfehlungen des Wissenschaftsrates, in: ZRP, 46. Jg., Heft 1, S. 20-23.

## Stellschrauben für eine zukunftsgerichtete Migrations- und Integrationsverwaltung



### Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik

Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System

Von Prof. Dr. Jörg Bogumil, Prof. Dr. Martin Burgi, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, M.A., Moritz Heuberger, M.A. und Dr. Christoph Krönke

2018, 321 S., brosch., 79,- €

ISBN 978-3-8487-5418-2

(Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), Sonderband 49)

[nomos-shop.de/40169](http://nomos-shop.de/40169)

Die Autoren legen, auf der Grundlage einer umfassenden empirischen Analyse, Vorschläge für eine wirksame Neuordnung der Migrations- und Integrationsverwaltung von Bund, Ländern und Kommunen vor und überprüfen diese auf ihre rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**