

en bei der steuerlichen Förderung betrieblicher und privater Altersvorsorge benachteiligt werden. In der Alterssicherungs- und Steuerpolitik ist dann umzusteuern.

3. Die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung sollte erweitert werden. Einzubeziehen sind von der Versicherungspflicht befreite Beschäftigte und selbständig Tätige einschließlich Personen in Minijobs ohne Befreiungsmöglichkeit sowie versicherungsfreie Personen (z.B. Beamt\*innen, Soldat\*innen, Richter\*innen). Gleichzeitig bedarf es einer gesetzlichen Initiative, um die entsprechenden Schnittstellen zwischen öffentlichem Recht, Arbeits- und Sozialrecht zu klären. Dies erleichtert weitere Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung, beispielsweise eine gleich-

berechtigte Aufteilung von Anwartschaften während der Ehe und nicht nur im Fall der Scheidung.

4. Die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung ist nach Maßgabe der Ausweitung der Versicherungspflicht anzupassen.
5. Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (§ 249 Abs. 1 SGB VI) sind in der gesetzlichen Rentenversicherung auf volle drei Jahre auszuweiten wie bereits bei nach 1992 geborenen Kindern.
6. In der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung sind soziale Elemente – insbesondere die Berücksichtigung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten – flächendeckend auszubauen.

DOI: 10.5771/1866-377X-2022-4-189

# Die Reform der §§ 5a, 5b des Deutschen Richtergesetzes und die daran anschließenden Reformbewegungen auf Länderebene

Helene Evers, LL.M. (UCLA)

Vorsitzende des Arbeitsstabs Ausbildung und Beruf, Referendarin im Bezirk des Oberlandesgerichts München

Der Arbeitsstab Ausbildung und Beruf im djb setzt sich für eine diskriminierungsfreie, kritische und politisch bewusste juristische Ausbildung ein. Seit Anfang des Jahres 2021 beschäftigen sich seine Mitglieder unter anderem mit der Reform des Deutschen Richtergesetzes und den daran anschließenden Reformen der juristischen Ausbildungsgesetze und -verordnungen auf Länderebene. Dieser Bericht stellt die Inhalte der Reformen dar und die Aktivitäten, mit denen der Arbeitsstab diese begleitet.

## A. Hintergrund des Deutschen Richtergesetzes

Seit dem Jahr 1961 regelt das Deutsche Richtergesetz (i.F. DRiG) die Rechtsstellung von Richter\*innen in der Bundesrepublik Deutschland. Im zweiten Abschnitt des ersten Teils (§§ 5-7) finden sich Bestimmungen, die die Befähigung zum Richteramt, also die juristische Ausbildung betreffen.

Während in der ursprünglichen Fassung nur der § 5 der juristischen Ausbildung selbst gewidmet war und sich auf knappe Regelungen zur Dauer des Studiums und zur Dauer und Stationen des Referendariats beschränkte, ist das Studium nun in einem eigenen § 5a mit vier Absätzen und der juristische Vorbereitungsdienst in einem eigenen § 5b mit sechs Absätzen geregelt. Der jeweils letzte Absatz beider Normen enthält eine Öffnungsklausel zugunsten landesrechtlicher Regelungen. Hier fügen sich die Ausbildungsgesetze der Länder ein, die wiederum in den meisten Fällen durch Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen der Justizministerien, in der Regel in Zusammenarbeit mit den Justizprüfungsämtern, ergänzt werden.

## B. Überblick über die Reform im Bundesrecht

Noch während der vergangenen neunzehnten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages widmete sich das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz unter Leitung von Ministerin *Christine Lambrecht* der Reform der §§ 5a, 5b DRiG. Die anschließend vom Deutschen Bundestag beschlossenen Änderungen wurden am 25. Juni 2021 im Bundesgesetzblatt verkündet.<sup>1</sup> Seit Anfang dieses Jahres reformieren die Länder nun ihrerseits Ausbildungsgesetze und -verordnungen nach den bundesrechtlichen Vorgaben. Die Änderungen betreffen drei Themenkomplexe, von denen zwei<sup>2</sup> in diesem Bericht beleuchtet werden sollen.

### I. Neue Studieninhalte, § 5a DRiG

Der erste Themenkomplex betrifft die Inhalte des Studiums. Diese wurden schon zum 01.01.2022 reformiert. Die Pflichtfächer des Zivil-, Straf- und Öffentlichen Rechts sollen nun nicht mehr nur mit ihren europarechtlichen Bezügen, den rechtswissenschaftlichen Methoden und den philosophischen, geschichtlichen und gesellschaftlichen Grundlagen vermittelt werden, sondern auch in Auseinandersetzung mit dem nationalsozialistischen Unrecht und dem Unrecht der SED-Diktatur, § 5a Abs. 2 S. 3 letzter Halbsatz.

Weiter sollen sich Studierende nun mit den ethischen Grundlagen des Rechts befassen und lernen, es kritisch zu reflektieren, § 5a Abs. 3 S. 1 n.F. Diese Neuerung tritt zu den schon vorhandenen Bestimmungen des Abs. 3 S. 1, der rechtsprechende und verwaltende Praxis sowie einen Strauß an Schlüsselqualifikationen zu Inhalten des Studiums erklärt.

1 BGBl. Jahrgang 2021 I Nr. 38, S. 2154 (2127).

2 Das elektronische Examen, das die Länder nun gem. § 5d Abs. 6 n.F. einführen können, soll hier außer Betracht bleiben.

## II. Teilzeitananspruch im Referendariat, § 5b DRiG

Neben der Reform der Studieninhalte sieht das Änderungsgesetz vor, dass der juristische Vorbereitungsdienst ab dem 01.01.2023 in Teilzeit absolviert werden kann, § 5b Abs. 6 n.F. Der Teilzeitananspruch besteht nach Satz 1, wenn der\*die Antragsteller\*in mindestens ein Kind unter 18 Jahren oder einen laut ärztlichen Gutachtens pflegebedürftigen Ehegatten, Lebenspartner oder in gerader Linie Verwandten betreut oder pflegt. Satz 2 enthält eine Härtefallklausel für vergleichbare Situationen, unter die insbesondere schwere Behinderungen oder Erkrankungen des\*der Referendar\*in fallen sollen.

Als Rechtsfolge ist vorgesehen, dass sich der regelmäßige Dienst der Referendar\*innen um ein Fünftel verkürzt. Zugleich verlängert sich die Dauer des Referendariats um ein halbes Jahr, mithin um ein Viertel. Diese Verlängerung soll auf die Pflichtstationen in angemessener Weise verteilt werden.

## C. Aktivitäten des Arbeitsstabes Ausbildung und Beruf

Der Arbeitsstab Ausbildung und Beruf begleitet die Reformprozesse des Bundes und der Länder schon seit Februar 2021 in kritischer und konstruktiver Weise mit Stellungnahmen und Pressemitteilungen. Nach einer ersten Stellungnahme zum Reformentwurf des Deutschen Richtergesetzes<sup>3</sup> folgten, jeweils in Kooperation mit der Vorsitzenden des entsprechenden Landesverbandes, Stellungnahmen in Niedersachsen<sup>4</sup>, Baden-Württemberg<sup>5</sup>, Hamburg<sup>6</sup> und Sachsen<sup>7,8</sup>.

In den Stellungnahmen begrüßt der Arbeitsstab die Stoßrichtung der Reform. Der neue § 5a fördert einen machtkritischen Umgang mit dem Recht, indem er dieses nicht nur als geschichtslosen, neutralen status quo denkt, sondern auch als Gegenstand gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und mögliches Instrument der Unterdrückung. Der neue § 5b trägt bisher marginalisierten Lebensrealitäten Rechnung und gleicht strukturelle Benachteiligung im Referendariat zumindest im Ansatz aus. Dennoch hält der Arbeitsstab die Neuerungen für nicht weitgehend genug und unterbreitet daher folgende Änderungsvorschläge.<sup>9</sup>

## I. Anknüpfungspunkte von Diskriminierung sowie Gender- und Diversitykompetenzen ausdrücklich benennen, § 5a DRiG

Mit Blick auf § 5a Abs. 2 empfiehlt der djb, eine breite Sensibilisierung für die Bekämpfung menschenverachtender Ideologien wie Rassismus, Antisemitismus und Sexismus sowie deren Mechanismen und Ausdrucksformen im Studium stattfinden zu lassen. Denn der Schutz von Minderheiten und die Beseitigung von Diskriminierung ist eine der elementaren Aufgaben des Rechts als System der Freiheitssicherung. Sie ist damit auch Aufgabe von Jurist\*innen. Schon in ihrer Ausbildung müssen sie daher befähigt werden, dieser besonderen rechts- und gesellschaftspolitische Verantwortung gerecht zu werden.

Auch hinsichtlich § 5a Abs. 3 schlägt der Arbeitsstab eine Konkretisierung vor: Unter die Schlüsselqualifikationen, die eine\*n Jurist\*in in einer pluralistischen Demokratie auszeichnen, sollte auch Gender- und Diversitykompetenz gefasst werden. In einer juristischen Fachwelt, deren Akteur\*innen

(unbewusste) sexistische und rassistische Werthaltungen und deren Niederschlag in gesellschaftlichen Hierarchieverhältnissen wahrnehmen können und über das grundlegende Handwerkszeug zu deren Dekonstruktion verfügen, können sich von Diskriminierung betroffene Menschen freier bewegen und ihre gelebte Erfahrung in Rechtsetzungs- und -findungsprozesse einbringen. Gender- und Diversitykompetenz als Teil des juristischen Grundlagenwissens ist daher für eine gerechte und inklusive Gesellschaft unerlässlich.

Im Kontext des § 5a DRiG genügt es allerdings nicht, schlicht neues Recht zu setzen. Der entscheidende Schritt wird vielmehr der in die Rechtswirklichkeit sein. Denn zum einen weckt die schon jetzt übergroße Stofffülle des Jurastudiums Zweifel daran, dass die kritische und geschichtsbewusste Ausbildung den Stellenwert erhalten wird, den sie verdient. Deswegen ist es aus Sicht des Arbeitsstabs essentiell, die Grundlagenfächer insgesamt zu priorisieren<sup>10</sup> und im Gegenzug die Fächer der konkreten Rechtsanwendung zu reduzieren.

Zum anderen werden viele Jurastudierende während ihrer Ausbildung schon vor der Reform aus 2021 nicht allzu viel von den hehren Zielen des § 5a DRiG erlebt haben. Es liegt an den Justizministerien und -prüfungsämtern, (Studien-) Dekanaten und letztlich Professor\*innen und Dozierenden, das ganze Potential der neuen Regelung auszuschöpfen und diese lebendig werden zu lassen. Der Arbeitsstab wird sich weiter bemühen, diesen Prozess informierend und motivierend zu begleiten.

3 Stellungnahme (i.F. StN) und Pressemitteilung (i.F. PM) 21/04, alle einsehbar unter [www.djb.de/arbeitsgruppen/arbeitsstab-ausbildung-und-beruf](http://www.djb.de/arbeitsgruppen/arbeitsstab-ausbildung-und-beruf), zuletzt abgerufen am 31.10.2022.

4 StN 22-13 und PM 22-21.

5 StN 22-16 und PM 22-23.

6 StN 22-17 und PM 22-25.

7 StN 22-21 und PM 22-31.

8 Weitere Stellungnahmen sind geplant in Bremen, Hessen, Thüringen, Berlin, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen. Keine Stellung konnte genommen werden in Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland und in Rheinland-Pfalz. Wegen spezieller Regelungen in § 93 Abs. 3 des Bremischen Beamtengesetzes in Verbindung mit § 39a des Bremischen Richtergesetzes, die die anzuhörenden Verbände auf „Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände“ (BremBG), bzw. „Spitzenorganisationen der Vereinigungen der Richterinnen und Richter“ (BremRiG) beschränken, war eine Stellungnahme des djb leider nicht möglich. Noch nicht auf die Anfrage der Geschäftsstelle des djb reagiert haben Brandenburg, Bayern und Sachsen-Anhalt.

9 Leider sieht sich der Arbeitsstab gelegentlich gezwungen, auf Aspekte der Landesentwürfe hinzuweisen, die in ihrem Umfang gar hinter der Bundesregelung zurückbleiben. So sehen die dem Arbeitsstab vorliegenden Entwürfe in Baden-Württemberg und Sachsen zwar den Teilzeitananspruch, nicht aber die reformierten Studieninhalte vor. Diese sind in beiden Ländern auch nicht schon früher umgesetzt worden, s. § 3 BaWüJAPrO und § 14 SächsJAPrO. Auch in einer ansonsten umfassenden Antwort des Sächsischen Justizministeriums vom 14.11.2022 auf unsere Stellungnahme wurde auf diesen Aspekt kein Bezug genommen. Das Baden-Württembergische Justizministerium plant außerdem, die Härtefallklausel aus § 5b Abs. 5 S. 1 DRiG zu streichen, s. § 48a Abs. 1 BaWüJAPrO-E und Verordnungsbegründung IX. Zu Ziffer 9.

10 <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st16-25>, zuletzt abgerufen am 31.10.2022.

## II. Einen Teilzeitananspruch auf Augenhöhe einführen

Wie die Neuregelung der Studieninhalte birgt auch das neue Teilzeitreferendariat an einigen Stellen Nachbesserungspotential. Als Grundlage seiner Forderungen schlägt der Arbeitsstab vor, Ausbildung in Teilzeit neu zu denken: Studierende und Referendar\*innen sind auf einen Teilzeitananspruch angewiesen, wenn sie ihrer Ausbildung nicht ihre gesamte Zeit widmen können. Die Zeitknappheit wurzelt oft in extracurricularen Herausforderungen wie der Übernahme von Verantwortung für andere oder sozialer, gesundheitlicher und finanzieller Benachteiligung. Gerade diese jungen Menschen sind deshalb häufig extrem leistungsstark und verdienen das Vertrauen und den Respekt des Gesetzgebers. Von dieser Grundhaltung, nicht von Misstrauen, sollten die Teilzeitregelungen daher geprägt sein.

Hiervon ausgehend regt der Arbeitsstab an, die Tatbestandsvoraussetzungen des Teilzeitanpruchs weit auszulegen, um möglichst viele Lebensrealitäten zu erfassen. Weiter wird angemahnt, dass eine Reduktion der Arbeitszeit um ein Fünftel keine ernsthafte Entlastung für sorgetragende Referendar\*innen darstellt. Der Arbeitsstab fordert daher eine Reduktion um mindestens ein Drittel. Zugleich ist es als kritisch zu beurteilen, dass sich das Referendariat notwendigerweise um ein halbes Jahr verlängern soll. Diese Verlängerung sollte lediglich optional angeboten werden. Das Referendariat ist, gerade für sorgetragende Menschen, eine in finanzieller und zeitlicher Hinsicht prekäre Ausbildungsstation, die nicht unnötig in die Länge gezogen werden sollte. Die Verlängerung ist insbesondere vor dem Hintergrund problematisch, dass Bund und Länder<sup>11</sup> eine anteilige Kürzung der Unterhaltsbeihilfe planen. Die Unterhaltsbeihilfe, die ohnehin schon extrem knapp bemessen ist,<sup>12</sup> ist kein Entgelt und wird daher gerade nicht als Gegenwert zur Arbeitszeit entrichtet. Ihre Kürzung ist daher nicht schlüssig und wird klassistische Folgen haben.

Das Teilzeitreferendariat in der vom Arbeitsstab geforderten Ausgestaltung ist auch verfassungsrechtlich nicht nur unbedenklich, sondern im Gegenteil sogar geboten. Art. 3 Abs. 1 GG fordert dazu auf, Chancengleichheit herzustellen, indem bestehende Nachteile ausgeglichen werden. Dass in der Einzelausbildung weniger Leistungen erbracht werden als durch andere Referendar\*innen fällt bei der vorgesehenen Arbeitszeitreduzierung um bloß ein Fünftel nur unerheblich ins Gewicht und vermag die Chancengleichheit daher nicht zu beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der ohnehin uneinheitlich gehandhabten Präsenzzeiten. Mit Blick auf das Erste Examen, dessen Vorbereitung die Studierenden deutlich individueller und flexibler gestalten können, wird eine Chancenungleichheit in dieser Hinsicht zurecht auch nicht gesehen.

## III. Diskriminierungsfreie Staatsprüfungen und Einführung eines Personalrates der Referendar\*innen

Über die Studieninhalte und den Teilzeitananspruch hinaus weist der Arbeitsstab auf weitere Punkte hin, bezüglich derer in der Ausbildung Reformbedarf besteht.

Zum einen sollte das Ziel einer diskriminierungsfreien Prüfungspraxis in den Ausbildungsgesetzen oder -verordnungen verankert werden. Bezogen auf mündliche Examensprüfungen bedeutet dies etwa die geschlechtergerechte Besetzung der Prüfungskommissionen.<sup>13</sup> Eine entsprechende Regelung findet sich bereits in § 7 Abs. 3 S. 4 JAVO Schleswig-Holstein. Der Arbeitsstab empfiehlt außerdem, Prüfer\*innen zur regelmäßigen Teilnahme an Schulungen zu verpflichten, ihre Tätigkeit zu vergüten<sup>14</sup> sowie ein Beschwerde- und Kontrollsystem für Prüfungskandidat\*innen zu etablieren.<sup>15</sup>

Zum anderen sollten alle Länder einen Personalrat der Referendar\*innen errichten.<sup>16</sup> Ein solcher kann die Einführung des Teilzeitreferendariats begleiten und die Rechte von Referendar\*innen auch darüber hinausgehend stärken. Der Personalrat sollte die Möglichkeit haben, eine\*n Gleichstellungsbeauftragte\*n wählen, der\*die als unabhängige Beratungsstelle in Diskriminierungsfragen fungiert.

## D. Ausblick

Die obenstehenden, umfangreichen Forderungen sollten nicht den Blick darauf verschleiern, dass die Reformen der §§ 5a, 5b DRiG einen riesigen Erfolg für die progressive Rechtspolitik darstellen. Dass in der strukturell konservativen juristischen Ausbildung von nun das Recht kritisch reflektiert werden soll, zeigt, dass die Arbeit des Arbeitsstabs Früchte trägt. Das ist ein Grund zur Freude und macht Mut, sich weiter für eine juristische Ausbildung einzusetzen, die für alle offen ist – denn nur eine Ausbildung für alle führt zu einem Rechtssystem und so zu einer Gesellschaft für alle.

11 Hamburg sah eine Unterhaltskürzung erfreulicherweise zunächst nicht vor. Nun soll die Unterhaltskürzung aber doch kommen und dafür der Kinderzuschlag erhöht werden. Dies wird in zwei der drei Teilzeittatbestände nicht weiterhelfen.

12 Vgl. „Wir dürfen mehr als Mindestlohn erwarten“, LTO-Artikel vom 24.10.2022 zur Kritik des Hamburger Personalrates der Referendar\*innen an der extrem geringen Unterhaltsbeihilfe, zuletzt abgerufen am 19.11.2022.

13 Glöckner/Towfigh et al., Geschlechts- und Herkunftseffekte bei der Benotung juristischer Staatsprüfungen, in: 2 ZDRW 2018, S. 115 ff.

14 Dies ist im Hamburger Entwurf vorgesehen, s. § 10 Abs. 5 und 6 HmbJAG-E, einsehbar unter <https://www.hamburg.de/bjv/information-ueber-rechtsetzungsverfahren/>, zuletzt abgerufen am 31.10.2022.

15 Siehe die Forderungen des Arbeitsstabs in der Zeitschrift für Didaktik der Rechtswissenschaft 1/2022, S. 26 ff.; zum Vorschlag der Errichtung einer „Awareness-Stelle“ siehe auch die Website des Personalrates 2021/2022 der Referendar\*innen in Hamburg: <https://www.referendarrat-hamburg.de/personalrat/aufgaben/>, zuletzt abgerufen am 19.11.2022.

16 Vorbildcharakter kann die Regelung des § 31 JAO Berlin zukommen.