

Aussichtsloser Reformversuch?

Rahmenbedingungen für die Reformierbarkeit der juristischen Ausbildung

Hartmut Aden

Im November 1998 hat die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister des Bundes und der Länder (im folgenden: JuMiKo) einen Strukturvorschlag für die Reform der juristischen Ausbildung beschlossen.¹ Er geht erheblich über die kleineren Reformansätze der letzten zwei Jahrzehnte,² aber auch über rein quantitative Reformziele wie Kosteneinsparung oder die Zahl und das Alter der AbsolventInnen³ hinaus, die ursprünglich zu der aktuellen Reformdebatte Anlass gegeben hatten.⁴ Die JuMiKo will das Referendariat abschaffen und durch einen einjährigen Praxisblock im 7. und 8. Semester ersetzen. Damit nähert sie sich den in den 70er Jahren erprobten einphasigen Ausbildungsmodellen an. Eine konsequente Theorie-Praxis-Verzahnung sieht der Vorschlag jedoch nicht vor. Er äußert sich auch weder zu der Frage, nach welchem Leitbild

JuristInnen zukünftig ausgebildet werden sollen, noch zu den konkreten Inhalten der Ausbildung.⁵

Der JuMiKo-Vorschlag hat Reaktionen zwischen vehementer Ablehnung⁶ und differenzierter Zustimmung⁷ hervorgerufen. Ist die juristische Ausbildung angesichts der zu erwartenden Widerstände überhaupt reformierbar? Oder umgekehrt gefragt: Wie muss eine Ausbildungsreform konzipiert sein, damit sie Realisierungschancen hat?

Die Ausbildungsreform im System fragmentierter Entscheidungsfindung

Wer kann eigentlich die juristische Ausbildung reformieren? Eine Ausbildungsreform für die juristischen Berufe erfordert Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene. Formal-kompetenzrechtlich sind die dafür maßgeblichen

Akteure die Parlamente. Ein Thema großer parlamentarischer Auseinandersetzungen ist die juristische Ausbildung hingegen nicht. Daß die Impulse für Reformprojekte oftmals nicht von den Parlamenten ausgehen, liegt u. a. an deren Überlastung angesichts der Vielzahl möglicher Reformthemen.

Hinzu kommt der Informationsvorsprung der arbeitsteilig organisierten Ministerialverwaltung auf Bundes- und Landesebene.⁸ Soweit die Ausbildungsregelungen in Verordnungsform erlassen werden, kommen die Justizministerien zudem ganz ohne die Beteiligung der Parlamente aus. Aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben und dem Interesse an bundesweiter Einheitlichkeit kann ein einzelnes Bundesland schließlich sinnvolle Reformen auf diesem Politikfeld nicht durchführen. Nicht zufällig konzentrieren sich die Reformdebatten also im Umfeld der JuMiKo.

FachministerInnenkonferenzen wie die JuMiKo arbeiten stark konsensorientiert. Bereits dadurch ist die Reichweite der Reformen, die sie durchsetzen können, begrenzt. In Zeiten gleicher Mehrheiten im Bund und in einem großen Teil der Länder kann der Spielraum für die Durchsetzung von Reformprojekten größer sein. Denn klare Mehrheitsverhältnisse in der Fachministerkonferenz erleichtern die Kompromissfindung zwischen den politischen Lagern. Eine solche Situation war unmittelbar nach der Bundestagswahl 1998 gegeben. Dies ist eine Erklärung für den Vorstoß der MinisterInnen im November 1998. Damit setzte die JuMiKo zugleich einen Gegenakzent zu den Beschlüssen des 62. Deutschen Juristentages, der sich im September 1998 in Bremen mehrheitlich gegen eine Theorie-Praxis-Verzahnung und andere Vorschläge des damaligen NRW-Justizministers Behrens⁹ ausgesprochen hatte.

Jenseits der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse weist die Koordination zwischen den Fachressorts in Bund und Ländern eine erhebliche Kontinuität auf. Dies liegt vor allem daran, daß die MinisterInnentreffen nur die medienwirksamen Höhepunkte einer Koordinationsarbeit sind, die im wesentlichen von den FachbeamtenInnen der Ministerien geleistet wird. Diese unterhalten intensive Kontakte, um Gesetzgebung und Verwaltungspraxis im Detail abzustimmen. Bei Reformvorhaben organisieren diese Gremien auch die frühzeitige Einbeziehung der betroffenen Interessengruppen und Praxisakteure. So führte der Ausbildungsausschuss der JuMiKo Anhörungen zu dem anstehenden Reformvorhaben durch.¹⁰ Diese Beteiligung verbreitert die Informationsgrundlagen der zu treffenden Entscheidung und ermöglicht eine rechtzeitige Reaktion auf zu erwartende Reformwiderstände.

Keine Reform ohne PraktikerInnen

Reformen lassen sich nicht erfolgreich gegen den Willen der Praxisakteure durchführen, die für die Implementation der Reformbeschlüsse zu sorgen haben. Dies sind vor allem die juristischen Fakultäten und Fachbereiche, organisiert im Fakultätentag, sowie die PraktikerInnenverbände von RichterInnen und AnwältInnen und der Deutsche Juristentag. Fakultäten- und Juristentag sind in Vergangenheit eher reformfeindliche Akteure gewesen. Die große interne Bandbreite an Positionen, die in diesen Gremien vertreten sind und zu Kompromissen auf der Basis des „klein-

sten gemeinsamen Nenners“ zwingen,¹¹ ist eine strukturelle Ursache für diese reformfeindliche Tendenz. Die Anwaltschaft, die über die Auswahl eines Großteils der AbsolventInnen für die praktische Berufstätigkeit entscheidet, hat einen zunehmenden Einfluss auf die Gestaltung von Reformvorschlägen. Mit ihrer Position, „daß die Entscheidung über eine Reform der Juristenausbildung nur auf breiter fachlicher Grundlage getroffen werden kann“,¹² trägt die JuMiKo diesen Umständen Rechnung. Trotz der Impulsgeberfunktion der JuMiKo handelt es sich daher nur bedingt um den Versuch einer „Reform von oben“.

Die Justizprüfungsämter nehmen eine Zwischenstellung zwischen FachministerInnenkonferenz und Praxisakteuren ein. Sie gehören einerseits zum administrativen Unterbau der Justizministerien. Damit sind sie den MinisterInnen zur Loyalität verpflichtet, haben aber andererseits ein erhebliches Gewicht bei der Formulierung von Reformvorschlägen, weil sie die Ausbildungs- und Prüfungspraxis genau kennen.

Die eigentlich Betroffenen der Ausbildungsreform, nämlich die Stu-

dierenden und BerufsanfängerInnen, spielen in diesem System nur eine untergeordnete Rolle. Immerhin bezieht die JuMiKo die Verbände von Studierenden und ReferendarInnen in die Anhörungen zur Ausbildungsreform ein.¹³ Da ihr Einfluss auf die praktische Ausgestaltung der Ausbildung gering ist, sind sie ein nur wenig relevanter Machtfaktor. Eine Verhinderungsmacht haben sie allenfalls dann, wenn ihnen eine relevante Mobilisierung der AbsolventInnen gelingt. Was bei hochschulpolitischen Themen wie Studiengebühren oder Hochschulausstattung gelegentlich gelungen ist, erscheint im Bereich der juristischen Ausbildung wenig wahrscheinlich. Ein

größerer Teil der betroffenen AusbildungsanfängerInnen dürfte zu wenig konkrete Vorstellungen über bisherige und zukünftige Ausbildungsinhalte haben, um sich überhaupt für dieses Thema zu interessieren. Viele der bereits in der Ausbildung Befindlichen haben vor allem ein Interesse daran, ihre Ausbildung unter gesicherten Rahmenbedingungen zu Ende zu führen. Dies erscheint im Zweifel am besten bei unveränderten Rahmenbedingungen möglich. Damit sind sie als Interessengruppe tendenziell reformfeindlich. Diejenigen Auszubildenden, die aufgrund ihrer eigenen Ausbildungserfahrungen eine kritische Position entwickeln, werden dadurch als Einflussfaktor zumindest teilweise neutralisiert.

Die Entscheidungsfindung ist also nicht nur institutionell fragmentiert. Vielmehr sind auch die einzelnen institutionellen Akteure keine homogenen Interessengruppen, sondern intern zumeist pluralistisch strukturiert, wodurch sich ihr Einfluss relativiert und sie im Zweifel für die Bewahrung des Status quo eintreten. Dies kommt bei der Diskussion über die JuMiKo-Reformvorschläge auch darin zum Ausdruck, dass weder die ReformbefürworterInnen noch die ReformgegnerInnen tatsächlich jeweils einheitliche Positionen vertreten.

Die daraus resultierende Vielfalt von Positionen im Detail eröffnet der anstehenden Reform jedoch auch Durchsetzungschancen, wenn es ihren Protagonisten gelingt, einen größeren Teil der maßgeblichen Akteure auf bestimmte Elemente der Reform festzulegen.

Grenzen der Steuerbarkeit der juristischen Ausbildung

Die Vorstellung, eine Reform wie die der juristischen Ausbildung ließe sich im politischen System konzipieren und sodann per Gesetzesbeschluß realisieren, entspricht also zwar den normativen

Anmerkungen:

- 1 NJW Nr. 48/1998, XVIII = NWVBl. 1999, 88.
- 2 Überblick bei Lührig, 170ff.
- 3 Kritisch hierzu Hesse, 207ff.
- 4 Justizministerkonferenz, Bericht des Ausschusses [...], Einleitung; Behrens, NWVBl. 1999, 81.
- 5 Kritik im einzelnen: BAKJ u. a.
- 6 Z. B. Luig / Dekane.
- 7 Z. B. BAKJ u. a.
- 8 Zu den strukturellen Ursachen: Massing, Politische Soziologie, 132ff.
- 9 Behrens, NWVBl. 1999, 83f.
- 10 Justizministerkonferenz, Bericht des Ausschusses [...].
- 11 Lührig, 210; 215.
- 12 Beschluss der 70. Konferenz der Justizministerinnen und -minister vom 07.-09.06.1999 in Baden-Baden, TOP I.6.
- 13 Z. B. Justizministerkonferenz, Bd. 2, Anlage 3/7.



Vorgaben in einer repräsentativen Demokratie, nicht jedoch der Realität. Subsysteme wie das Rechtssystem und auch dessen Nachwuchs-Ausbildung weisen – analysiert mit Hilfe der systemtheoretischen Terminologie – starke selbstreferentielle, „autopoietische“ Züge auf. Sie sind „operativ geschlossen“.¹⁴ Gemeint ist, daß die Funktionen des Subsystems und ihre Abgrenzung gegenüber der Systemumwelt weitgehend innerhalb dieses Subsystems selbst (re-)produziert werden.

Die an der Ausbildung Beteiligten sind sämtlich selbst Teil des Rechtssystems und zumeist innerhalb dieses Systems sozialisiert worden. Die Ausbildung von Nachwuchs gewährleistet den Fortbestand des Rechtssystems und der dort entwickelten Mikrostrukturen und Berufskulturen. Das gewohnte Curriculum und eingespielte bürokratische Routinen im Prüfungswesen verselbständigen sich damit zu normativen Vorgaben für eine „gute“ und „solide“ juristische Ausbildung. Die Konkretisierung der allgemeinen Vorgaben in Ausbildungsgesetzen und -ordnungen innerhalb des Rechtssystems orientiert sich in erster Linie an den bestehenden Praxisstrukturen und nicht etwa an der Perspektive, das Rechtssystem selbst oder gar darüber hinaus gesellschaftliche Verhältnisse über eine Ausbildungsreform mit zu verändern.

Diese Perspektive bestätigt den Befund, dass sich die juristische Ausbildung nur mit der Unterstützung eines relevanten Teils der Praxisakteure reformieren lässt, die bislang für die Ausbildung Verantwortung tragen und Reformen in die Praxis umzusetzen haben. Das heißt jedoch nicht, daß die Ausbildung prinzipiell statisch und unreformierbar wäre. Im Gegenteil: Jenseits großer Strukturformen befindet sich die Ausbildung gerade wegen ihrer Konkretisierung durch

Praxisakteure in einem ständigen Umbruch „im Kleinen“. Dieser Umbruch reicht von faktischen Änderungen der Prüfungsinhalte mit der Weiterentwicklung der praxisrelevanten Fragestellungen bis hin zu kleinen Korrekturen der Ausbildungs- und Prüfungsordnungen aufgrund von in der Praxis erkannten Disfunktionalitäten.

Größere Veränderungen können hingegen nur dann auf die Unterstützung der Praxisakteure setzen, wenn die aufgetretenen Disfunktionalitäten ein derartiges Ausmaß erreicht haben, daß sie sich mit kleineren Korrekturen nicht mehr bewältigen lassen. Eine solche Situation liegt bei dem gegenwärtigen Reformvorhaben unter einigen Aspekten vor. Probleme der bisherigen Ausbildung, wie die starke Betonung der Richterperspektive oder die zwangsläufige Oberflächlichkeit der Stoffvermittlung aufgrund der Orientierung des Studiums am Freiversuch im ersten Staatsexamen und damit auf das Repetitorwissen, lassen sich nur bedingt durch eine Änderung der Ausbildungs- und Prüfungspraxis oder durch kleine Korrekturen der Prüfungsordnungen lösen.

Raum und auch Bedarf für politische Reformen ist immer dann gegeben, wenn das Subsystem selbst nicht mehr allein in der Lage ist, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems und seine Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Praxis hängt zunächst davon ab, ob einflussreiche Akteure in Legislative und Exekutive die Initiative ergreifen und dem Vorhaben damit „symbolisches Kapital“ verleihen und nötigenfalls die erforderlichen Abstimmungs-mehrheiten verschaffen. Sodann entscheidet die Fähigkeit der Reformprotagonisten, die Interessen möglichst vieler Akteure zu integrieren, über die Durchsetzungschancen eines Reformvorhabens.

Reformverlierer und Reformgewinner

Nur bei rein distributiven Reformen, die neue Verteilungsspielräume nutzen, gibt es keine Verlierer, sondern nur Gewinner. Die Einrichtung der Modellversuche für eine einphasige JuristInnenausbildung auf der Grundlage einer Experimentierklausel im Richtergesetz war eine solche distributive Reform. Mit erheblichem Finanzaufwand wurden die Kapazitäten der juristischen Ausbildung um die Reformmodelle erweitert. Da es keine unmittelbaren Verlierer gab, war diese Klausel relativ leicht durchsetzbar.

Bei den meisten Reformvorhaben gibt es jedoch Verlierer und Gewinner. Solche redistributiven Reformen nehmen Umverteilungen vor, bei denen manche „unter dem Strich“ einen Vorteil haben, der durch Nachteile anderer wieder aus-



geglichen wird, die damit zu potentiellen Reformgegnern werden. Die Durchsetzbarkeit solcher Reformen hängt davon ab, inwieweit die Reformverlierer organisiert oder jedenfalls organisierbar sind, und inwieweit sie andere relevante Akteure, etwa politische Oppositionsparteien, für ihre ablehnende Position mobilisieren können.

Die von der JuMiKo skizzierte Ausbildungsreform hat mehrere potentielle Verlierer. In materieller Hinsicht sind dies u. a. die Auszubildenden, deren Referendarvergütung wegfällt. Ihre Interessen sind allerdings nur ansatzweise organisiert und organisierbar, so daß sie das Reformvorhaben kaum werden verhindern können. Zudem könnten sie, sollte die Reform zu einer qualitativ verbesserten Ausbildung und damit auch zu verbesserten Arbeitsmarktchancen führen, mittelfristig auch zu den Reformgewinnern zählen. Auch die privaten Repetitoren, deren Verdienstmöglichkeiten sich durch die Reform reduzieren dürften, haben aufgrund ihrer Sonderstellung im Ausbildungssystem nur eine geringe politische Verhinderungsmacht.

Verlierer im weniger materiellen Sinne sind je nach Betrachtungsweise u. U. die Universitäten und ihr Lehrpersonal, die das Curriculum neu gestalten und sich von gewohnten Ausbildungsroutinen verabschieden müssten. Der Fakultätentag war auch aus diesem Grunde ein wichtiges Bollwerk gegen manche Vorschläge zur Reform der juristischen Ausbildung.¹⁵ Dies wird auf der anderen Seite dadurch kompensiert, daß die Universitäten durch die nun diskutierte Reform mehr eigenständige Gestaltungs-

möglichkeiten erhielten. Hinter der Angst vor dem Verlust des Gewohnten und der Erwartung neuer Gestaltungschancen stehen in den Universitäten jeweils unterschiedliche Akteure. Für ihr Gewicht in der Reformdebatte kommt es darauf an, welche der beiden Seiten besser organisiert und in der Lage ist, andere Akteure für ihre Position zu mobilisieren.

Folgerungen für die Durchsetzbarkeit der vorgeschlagenen Ausbildungsreform

Die juristische Ausbildung ist nicht prinzipiell unreformierbar. Die Durchsetzbarkeit von Reformen hängt aber davon ab, inwieweit es den ReformprotagonistInnen gelingt, Widerstände, vor allem aus der Ausbildungspraxis, zu überwinden und mögliche Verlierer des Reformvorhabens zu beschwichtigen. Die im November 1998 von der JuMiKo in ihrer Grundstruktur beschlossene Ausbildungsreform ist deshalb nur dann durchsetzbar, wenn es den MinisterInnen gelingt, einen großen Teil der Praxisakteure auf die Seite des Vorhabens zu bringen.

Geschickt ausgehandelte Kompromisse können die Akteursbasis des Reformvorhabens verbreitern. Hier liegen auch Chancen für die Durchsetzung von Modifizierungen, wie sie die Stellungnahme kritischer Fachverbände fordert.¹⁶ **Hartmut Aden ist Jurist und Politikwissenschaftler und arbeitet an der Universität Hannover. Er ist Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft Demokratie und Recht von Bündnis 90/Die Grünen.**

Anmerkungen:

- 14 Am Beispiel des Rechtssystems: Luhmann, 38ff. m.w.N.
15 Lühlig, 210.
16 BAKJ u. a.

Literatur:

- BAKJ / VDJ-West / Fachausschuß Richter und Staatsanwälte in der ÖTV / Neue Richtervereinigung / BAG Demokratie und Recht von Bündnis 90/Die Grünen, Positionspapier zur Reform der JuristInnenausbildung, Mai 1999, (in diesem Heft dokumentiert, 134).
Behrens, Fritz, Empfiehlt es sich, die Juristenausbildung nach Abschluß des Studiums neu zu regeln?, *NWVBl.* 1999, 81-86.
Hesse, Hans Albrecht, Juristenausbildung: „Erneuerung tut not“ – aber wie?, in: Peter Salje (Hrsg.), *Recht - Rechtsstatsachen - Technik*, Festschrift für Helmut Pieper, 1998, 207-234.
Justizministerkonferenz, Bericht des Ausschusses [...] zur Koordinierung der Juristenausbildung, Denkbare Alternativen zur derzeitigen Juristenausbildung in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Broschüren, Stand: 30.04.1998.
Lühlig, Nicolas, Die Diskussion über die Reform der Juristenausbildung von 1945 bis 1995, 1997.
Luhmann, Niklas, *Das Recht der Gesellschaft*, 1995.
Luig, Klaus, für die Dekane der Juristischen Fakultäten Bochum, Bonn, Düsseldorf, Hagen, Köln und Münster, Stellungnahme zu den Vorstellungen von Herrn Minister Dr. Fritz Behrens zur Reform der Juristenausbildung (Bremer Fassung), 20.11.1998, dokumentiert in: *NWVBl.* 1999, 86-88
Massing, Otwin, *Politische Soziologie. Paradigmata einer kritischen Politikwissenschaft*, 1974.
Stempel, Dieter (Hrsg.), *Juristenausbildung zwischen Internationalität und Individualität*, 1998.

FoR

Anzeige

ISW institut für sozial-ökologische wirtschaftsforschung e.V.

isw-report

erscheint vierteljährlich
5,- DM zzgl. Versand (Jahresabo incl. wirtschaftsinfo: 30,- DM)

Süd-Globalisierung (Nr. 36, August 1998)

Weltwirtschaftskrise ?! (Nr. 37/38, Nov. 1998), 8,- DM

Alternative Wirtschaftspolitik an der Jahrtausendwende
Beiträge des 7. isw-forums (Nr. 39, Febr. 1999), 5,- DM

Welt-Sheriff NATO (Nr. 40, Juni 1999), 5,- DM

isw-spezial

Energiesteuer – und dann? (Nr. 10, April 97), 80 S., 8,- DM + Vers.

Die Krise in Rußland (Erweit. Kapitel zu Rußland aus report 37/38)
(Nr. 11, November 1998), 4,- DM + Versand

isw-wirtschaftsinfo

Fakten & Argumente
zu Produktion, Produktivität, Gewinne, Löhne, Investitionen, Pleiten, Fusionen ... (Nr. 28, Febr. 99), DM 5,- + Vers.


isw-grafikdienst

Der Steuerskandal (Nr. 3, Juni 96) 10,- DM + Versand
Armut und Sozialabbau (Nr. 4, Jan. 97) 10,- DM + Versand
Arbeits-Los (Nr. 5, April 98) 10,- DM + Versand

analysen fakten & argumente

Neu bei isw!

Welt-Sheriff NATO
Weltwirtschaftsordnung und neue NATO-Doktrin



ISW REPORT NR. 40
institut für sozial-ökologische wirtschaftsforschung e.V.

isw • wirtschaftsinfo Nr. 28
Fakten und Argumente
zu Wirtschaft und Umwelt
im sozial-ökologischen Wirtschaftssystem u. V. München
März 1999

Fakten & Argumente

- Produktion • Produktivität • Preise • Gewinne
- Löhne • Steuern • Vermögen • Investitionen
- Arbeitsplätze • Verschulung • Schulden • Pleiten
- Außenhandel • Fusionen



**Prospekte anfordern
Bestellungen
abonnieren, fördern**
bei isw
institut für sozial-ökologische
Wirtschaftsforschung e.V.
Johann-von-Werth-Str. 3
80639 München
fax 089-168 94 15

Ausbildung