

# Die Funktion des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums für Rechtsreferendare an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in der Juristenausbildung

– Zugleich zur Bedeutung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaften in Jurastudium und Rechtsreferendariat –

Von Universitätsprofessor Dr. Ulrich Stelkens, Speyer\*

Nach § 5 b Abs. 3 Satz 2 DRiG kann eine „Ausbildung [...] an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften“ nach Maßgabe des Landesrechts auf die Ausbildung in den Stationen des juristischen Vorbereitungsdienstes angerechnet werden. Die meisten Länder lassen eine solche Anrechnung dieser Ausbildung (sog. „Speyer-Semester“) in der Verwaltungsstation, der Anwaltsstation und der Wahlstation zu, nicht alle Länder aber in allen diesen Stationen und teilweise auch nur unter weiteren oft wenig einsichtigen und kontraproduktiven Voraussetzungen. Dies ist bedauerlich, weil das „Speyer Semester“ eine der ganz wenigen Möglichkeiten darstellt, sich in der Juristenausbildung für eine spätere Tätigkeit im öffentlichen Sektor besonders zu qualifizieren.

## I. Rechtsgrundlagen der Einbindung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in die deutsche Juristenausbildung

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer wird von allen Bundesländern und dem Bund gemeinsam getragen und war bis 2006 – und damit bis zur Errichtung der Deutschen Hochschule für Polizei – die einzige „gesamtdeutsche“ Universität in diesem Sinne. Sie wurde 1947 von der damaligen französischen Besatzungsmacht als „Staatliche Akademie für Verwaltungswissenschaften“ gegründet und wurde nach Ende der Besatzungszeit als „Hochschule für Verwaltungswissenschaften“ vom Land Rheinland-Pfalz weitergeführt. Diesem gelang es, den Bund und alle anderen Länder für eine gemeinsame Trägerschaft (und damit auch eine gemeinsame Finanzierung) zu gewinnen.<sup>1</sup> Dies geschah und geschieht auf Grundlage eines Verwaltungsabkommens vom 23. April 1952, dem nach 1990 auch die neuen Länder beigetreten sind.<sup>2</sup> Das Nähere der Organisationsverfassung der Universität Speyer ist jedoch nicht in diesem Verwaltungsabkommen, sondern (heute) im rhein-

land-pfälzischen Landesgesetz über die Universität Speyer (DUVwG)<sup>3</sup> geregelt, das nach § 3 des Verwaltungsabkommens als Bestandteil dieses Verwaltungsabkommens „anerkannt“ ist. Bis 2012 war gesetzlicher Name der Universität Speyer – die jedenfalls seit der Verleihung des Habilitations- und Promotionsrechts 1961/1970 Universitätsstatus i.S.d. Hochschulrechts hatte – „Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“. Im Jahre 2011 war sie jedoch ermächtigt worden, das Wort „Hochschule“ durch „Universität“ zu ersetzen. Seither tritt sie als „Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer“ oder eben als „Universität Speyer“ auf.<sup>4</sup> Nach § 2 Abs. 3 DUVwG gehört zu ihren Kernaufgaben die Mitwirkung an „den staatlichen Aufgaben der Aus- und Weiterbildung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes“ und ihre Studiengänge dienen nach § 17 Abs. 1 DUVwG der „verwaltungswissenschaftlichen Aus- und Weiterbildung“. In Erfüllung dieses Auftrags bietet sie neben dem im Folgenden näher darzustellenden einsemestrigen (d.h. dreimonatigen) „verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium“ eine sehr nachgefragte Palette von Weiterbildungsveranstaltungen für Berufstätige im öffentlichen Sektor (§ 26 Abs. 1 DUVwG),<sup>5</sup> sowie vier auf unterschiedliche Zielgruppen zugeschnittene konsekutive zwei- bzw. einjährige Masterstudiengänge (§ 17 Abs. 2 DUVwG)<sup>6</sup> und das einjährige „verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium“ an. Letzteres schließt mit der Verleihung des Magistergrads der Verwaltungswissenschaften („Magistra rerum publicarum“ oder „Magister rerum publicarum“) ab (§ 24 Abs. 1 DUVwG).<sup>7</sup>

Dem Verwaltungsabkommen von 1952 und dem DUVwG lässt sich jedoch unmittelbar nichts über die besondere Rolle der Universität Speyer gerade in der Juristenausbildung entnehmen. Dies ergibt sich erst aus § 5 b Abs. 3 Satz 2 DRiG, der ausdrücklich anordnet, dass eine Ausbildung an der „Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“ – nach Maßgabe des Landes-

\* Anmerkung der Schriftleitung: Universitätsprofessor Dr. Ulrich Stelkens ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere deutsches und europäisches Verwaltungsrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und seit 2008 Vorsitzender des Senatsausschusses für Studium und Lehre dieser Universität.

1 Zur Geschichte der Universität Speyer s. Stefan Fisch, 60 Jahre Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, <http://www.uni-speyer.de/de/universitaet/gegenwart-und-geschichte/geschichte-.php> <5.1.2017>.

2 S. <http://www.uni-speyer.de/files/de/Universitaet/C3%20A4t/Rechtsgrundlagen/Verwaltungsabkommen.pdf> <5.1.2017>.

3 I.d.F. v. 19.11.2010 (GVBl S. 502), zul. geänd. durch Art. 2 des Gesetzes von 22.12.2015 (GVBl S. 505).

4 § 5 b Abs. 3 DRiG und die meisten Juristenausbildungsgesetze der Länder sind, soweit sie das Studium an der Universität Speyer regeln, an diese Umbenennung jedoch noch nicht angepasst worden, sondern sprechen von der „Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“.

5 Zum Weiterbildungsangebot der Universität Speyer s. <http://www.uni-speyer.de> (unter Weiterbildung) <5.1.2017>.

6 S. zu den einzelnen Masterstudiengängen <http://www.uni-speyer.de> (unter Studium) <5.1.2017>.

7 S. zum verwaltungswissenschaftlichen Aufbaustudiengang: <http://www.uni-speyer.de/de/studium/verwaltungswissenschaftliches-aufbaustudium.php> <5.1.2017>.

rechts – auf die Pflicht- und Wahlstationen des juristischen Vorbereitungsdienstes angerechnet werden kann. Dementsprechend regelten die Juristenausbildungsgesetze der Länder bzw. die hierzu ergangenen Verordnungen<sup>8</sup> auch ausdrücklich (und im Einzelnen unterschiedlich), in welchen Stationen (Verwaltungs-, Anwalts- oder Wahlstation) eine Anrechnung eines Studiums an der Universität Speyer möglich ist<sup>9</sup> – auf Einzelheiten wird zurückzukommen sein (s. u. V. und VI.). Sowohl § 5 b Abs. 3 Satz 2 DRiG als auch das Landesjuristenausbildungsrecht setzen damit aber auch die Existenz einer auf die Bedürfnisse des juristischen Vorbereitungsdienstes zugeschnittenen Ausbildung an der Universität Speyer voraus, zu der die Rechtsreferendare entsendet werden können.

Dies spiegelt sich in der Verwaltungsvereinbarung von 1952 wider. Hiernach erhalten die Vertragsschließenden (also der Bund und alle Länder) gleichsam als Gegenleistung dafür, dass sie sich nach § 1 der Verwaltungsvereinbarung verpflichtet haben, die Hochschule zu unterhalten, in § 2 der Verwaltungsvereinbarung das Recht („sind berechtigt“), „Beamte und Beamtenanwärter sowie Angestellte des höheren Dienstes zur verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung und Fortbildung abzuordnen“. Da Rechtsreferendare nach früherem Recht Beamtenanwärter waren, ist (gerade) die Entsendung von Rechtsreferendaren von § 2 der Verwaltungsvereinbarung erfasst (gewesen). Zudem ist das (frühere) 2. Juristische Staatsexamen bzw. die (heutige) 2. Staatsprüfung gleichgestellt mit der Laufbahnprüfung für den höheren Dienst.<sup>10</sup> Der juristische Vorbereitungsdienst hat daher nach wie vor (auch) die Funktion eines Vorbereitungsdienstes für den höheren Dienst. Gerade vor dem Hintergrund des großen Anteils von Juristen im höheren Dienst der allgemeinen inneren Verwaltung (s. hierzu auch u. IV.) liegt es daher nahe, den Rechtsreferendaren, die eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst anstreben, im juristischen Vorbereitungsdienst ein „verwaltungswissenschaftliches (Ergänzungs-)Studium“ zu ermöglichen und dies als „Ausbildung von Beamtenanwärtern“ i. S. d. § 2 der Verwaltungsvereinbarung zu verstehen. Dementsprechend sieht § 17 Abs. 3 DUVwG auch vor, dass die Universität insbesondere im Rahmen der Ausbildung von Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren Studienprogramme anbieten darf, die nicht mit einer Hochschulprüfung abgeschlossen werden.<sup>11</sup>

8 S. hierzu die Zusammenstellung der einschlägigen Vorschriften bei [http://www.saarheim.de/Gesetze\\_Laender/jag\\_laender.htm](http://www.saarheim.de/Gesetze_Laender/jag_laender.htm) <5.1.2017>.

9 S. die Darstellung der Entsendemöglichkeiten in den einzelnen Bundesländern bei <http://www.uni-speyer.de/de/studium/ergaenzungsstudium-im-referendariat/die-entsendemoeglichkeiten-nach-bundeslaendern.php> <5.1.2017>.

10 Dies ergibt sich für die Bundesverwaltung heute aus § 21 Abs. 2 der Bundeslaufbahnverordnung (BLV). Auch wenn das Laufbahnrecht der Länder mittlerweile recht heterogen ist, finden sich vergleichbare Vorschriften auch in den meisten Landesbeamtenengesetzen bzw. den Laufbahnverordnungen, vgl. z. B. für Baden-Württemberg: § 4 Abs. 1 Laufbahnverordnung-Innenministerium – LVO-IM; Hamburg: § 5 Abs. 2 HmbLVO-AllgD; Hessen: § 15 Abs. 4 Satz 2 HBG; Saarland: § 3 Abs. 3 SLVO; Thüringen: § 19 Abs. 1 Satz 2 ThürBG.

11 Indirekt wird für Rheinland-Pfalz das den Rechtsreferendaren zu erteilende Abschlusszeugnis, das das Stationszeugnis

Inhalt und Länge der nach § 5 b Abs. 3 Satz 2 DRiG anrechenbaren Ausbildung an der Universität Speyer ist jedoch weder im DRiG noch im DUVwG oder der Verwaltungsvereinbarung von 1952 näher konkretisiert, sieht man von der allgemeinen Anforderung ab, dass es sich um ein „verwaltungswissenschaftliches Studium“ handeln soll. Was darunter konkret zu verstehen ist<sup>12</sup> – bzw. was die Träger der Universität hierunter verstehen – ergibt sich jedoch indirekt aus § 28 Abs. 1 JAPO RP. Dieser bestimmt für den juristischen Vorbereitungsdienst in Rheinland-Pfalz unter der Überschrift „Ausbildung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“:

„Während der Ausbildung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in der Pflichtstation Verwaltung soll die Rechtsreferendarin oder der Rechtsreferendar die theoretischen und praktischen Kenntnisse im Öffentlichen Recht vertiefen sowie Grundkenntnisse in anderen verwaltungsbezogenen Disziplinen einschließlich Verwaltungsmanagement und Abschätzung wirtschaftlicher Auswirkungen erwerben. Im ersten Monat erfolgt die Ausbildung in Form eines Einführungslehrgangs in das Öffentliche Recht. In den folgenden drei Monaten nimmt die Rechtsreferendarin oder der Rechtsreferendar nach Maßgabe der Überweisungsverfügung an einem Seminar, einer projektbezogenen Arbeitsgemeinschaft, einer landesrechtlichen Übung und weiteren Lehrveranstaltungen teil. Es sind mindestens drei Aufsichtsarbeiten aus dem Öffentlichen Recht zu fertigen und zur Bewertung abzuliefern.“

An diesen konkreteren Vorgaben hinsichtlich Ausbildungszielen und -inhalten richtet sich – mit Unterstützung bzw. Billigung der Justiz- und Innenministerien des Bundes und der übrigen Länder – das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium aus<sup>13</sup> (näher u. II.). Hieraus und aus der Einbindung des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums in den juristischen Vorbereitungsdienst (hierzu noch u. III.) lassen sich vier Anforderungen an das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium in Speyer ableiten: Es dauert (1.) mindestens drei Monate (ein Semester). Es dient (2.) der Vertiefung der Kenntnisse im Öffentlichen Recht und

insoweit ersetzt, in § 28 Abs. 3 JAPO RP geregelt (eine Bestimmung, die von der Universität Speyer für alle anderen Teilnehmer des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums entsprechend angewandt wird): „Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer erteilt Bescheinigungen über die Teilnahme an Lehrveranstaltungen und ein Gesamtzeugnis. In dem Gesamtzeugnis sind die Leistungen der Rechtsreferendarin oder des Rechtsreferendars mit einer der in § 8 Abs. 2 vorgesehenen Noten [das ist die übliche juristische Notenskala] zu bewerten. Das Nähere regelt das für die Ausbildung im öffentlichen Dienst zuständige Ministerium.“

12 Was zur „Verwaltungswissenschaft“ bzw. den „Verwaltungswissenschaften“ gehört, ist bekanntlich umstritten (auch innerhalb der Universität Speyer). Jedenfalls im Hinblick auf die Lehrinhalte ihrer Studiengänge deckt sich die Sichtweise der Universität Speyer jedoch im Wesentlichen mit der von *Eberhard Bohne* (Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft, *Die Verwaltung* 47 [2014], 159 ff.).

13 Der in § 28 Abs. 2 Satz 2 JAPO RP genannte Einführungslehrgang ist dagegen eine rheinland-pfälzische Besonderheit, s. hierzu auch unten VI.

(3.) dem Erwerb von Grundkenntnissen in anderen verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen, insbesondere soweit sie für die Ausbildung späterer Führungskräfte im öffentlichen Dienst von Bedeutung sein können. Schließlich ist es (4.) praxisorientiert (ohne Vernachlässigung der Wissenschaftlichkeit). Hieraus wird auch deutlich, weshalb die „Ausbildung“ an der Universität Speyer i.S.d. § 5 b Abs. 3 Satz 2 DRiG eben „verwaltungswissenschaftliches Ergänzungsstudium“ heißt. Es soll vor allem die allgemeine Juristenausbildung um verwaltungswissenschaftliche Elemente ergänzen.

Grundsätzlich steht das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium jedoch allen offen, die ein Universitätsstudium der Rechts-, Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften absolviert haben, kann also nicht nur im Rahmen des Rechtsreferendariats absolviert werden.<sup>14</sup> Auf die Pflicht- oder die Wahlstationen des Rechtsreferendariats angerechnet werden kann das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium jedoch nur, wenn die zuständige Landesbehörde den jeweiligen Referendar im Rahmen einer bestimmten Station für das Ergänzungsstudium nach Speyer entsendet.

## II. Einzelheiten zu Ablauf und Inhalten des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums

Die „Ausbildung“ in Speyer i.S.d. § 5 b Abs. 3 Satz 2 DRiG ist damit das dreimonatige „verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium“, das während des Sommer- oder Wintersemesters (1. Mai bis 31. Juli bzw. 1. November bis 31. Januar) als Präsenzstudium absolviert werden kann. In diesem (auch „Speyer-Semester“ genannten) Studium haben die Studierenden die freie Auswahl zwischen ca. 100 Lehrveranstaltungen pro Semester und können aus diesen Veranstaltungen nach ihren individuellen Interessen wählen. Bei entsandten Referendaren können die Länder jedoch Auflagen machen. Um das Studium erfolgreich abzuschließen, müssen Lehrveranstaltungen (Vorlesungen, Projektbezogene Arbeitsgemeinschaften, Seminare, Übungen, Kolloquien etc.) im Umfang von mindestens 20 Semesterwochenstunden belegt werden. Die erfolgreiche Teilnahme an einem Seminar oder einer projektbezogenen Arbeitsgemeinschaft ist durch Leistungsnachweise (i. d. R. soll ein Thema schriftlich ausgearbeitet und ein Referat gehalten werden) zu dokumentieren. Für die entsandten Rechtsreferendare werden zudem sog. „Landesübungen“ veranstaltet, die an die Stelle der in ihren „Heimatländern“ veranstalteten Arbeitsgemeinschaften treten und in denen auch Klausuren geschrieben werden. Alle Veranstaltungsformen sind auf intensive Mitarbeit in kleinen Gruppen ausgelegt. Während die Seminare typischerweise von einem Speyerer Hochschullehrer angeboten werden und hier der Schwerpunkt eher auf der wissenschaftlichen Behandlung eines Themas liegt, werden die Projekt-AGs

typischerweise von einem Praktiker geleitet und sind daher eher praxisorientiert ausgerichtet.

Hinsichtlich ihrer *Ausbildungsinhalte* lassen sich die Lehrveranstaltungen – in Anlehnung an § 28 Abs. 1 JAPO RP – in vier große Gruppen einteilen: Zur ersten Gruppe gehören Lehrveranstaltungen, die *Einblicke in nicht-juristische verwaltungsbezogene Disziplinen* und deren Beiträge zur Lösung von „Verwaltungsproblemen“ gewähren sollen. Dementsprechend werden etwa Veranstaltungen zur Finanzwissenschaft, zur Verwaltungsmodernisierung, zur öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, zur Wettbewerbspolitik oder zur politischen Soziologie, zu aktuellen Fragen der Verwaltungswissenschaft, zu Personalmanagement und Führung usw. angeboten. Zur zweiten Gruppe gehören Lehrveranstaltungen zur *Vertiefung der praktischen und theoretischen Kenntnisse im Öffentlichen Recht*. Insoweit nimmt die Universität Speyer nicht nur (aber natürlich auch) den klassischen Pflichtfachkanon im Verwaltungsrecht<sup>15</sup> als Ausgangspunkt, sondern bezieht selbstverständlich sowohl Fragen der Europäisierung und Internationalisierung des nationalen Verwaltungsrechts und die Herausbildung eines Europäischen Verwaltungsrechts mit ein, ferner das Steuer- und Sozialrecht, das öffentliche Infrastruktur- und Planungsrecht sowie das öffentliche Wirtschaftsrecht einschließlich des Vergaberechts, des Regulierungsrechts, des Wettbewerbsrechts, des Rechts öffentlicher Unternehmen und vieles mehr. Zur dritten Gruppe gehören die Veranstaltungen, die sich auf die sog. *„Schlüsselqualifikationen“* beziehen, also auf Verhandlungsmanagement, Gesprächsführung, Rhetorik, Streitschlichtung, Mediation, Vernehmungslehre und Kommunikationsfähigkeit (vgl. § 5 d Abs. 1 DRiG). Zur vierten Gruppe zählen schließlich die konkret zur *Vorbereitung auf die 2. Staatsprüfung* (nicht nur im Verwaltungs-, sondern auch im Zivil- und Straf[prozess]recht) konzipierten Veranstaltungen, die in ihrer Gesamtschau den Charakter eines universitätseigenen Intensiv-Repetitoriums haben.

Natürlich kann der einzelne Rechtsreferendar innerhalb von drei Monaten nicht zum „Verwaltungsgeneralisten“ ausgebildet werden. Eine sinnvolle Ausnutzung des Lehrangebots besteht daher in der Bildung individueller Studienschwerpunkte, die durch die Zuordnung aller Lehrveranstaltungen zu den „Schwerpunkten des Ergänzungsstudiums“ erleichtert wird. Dies sind zurzeit: Grundlagen der Staatlichkeit (1), Öffentliches Management (2), Europa und Internationales (3), Staat, Wirtschaft, Soziales (4), Rechtsberatung und Rechtsgestaltung (5), Digitalisierung der Verwaltung (6).

Schließlich soll noch auf ein besonderes Alleinstellungsmerkmal des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums in Speyer hingewiesen werden – seine in der deutschen Juristenausbildung einzigartige *interföderale Perspektive*, für die die Universität Speyer als von allen Ländern getragene Universität steht: Die Ausbildung in Speyer ist nicht nur auf die Verwaltungsstrukturen und Rechtsgrundlagen eines Bundeslandes konzentriert, sondern es wird angestrebt, die Eigenständigkeit und Besonderheiten der Verwaltungsstrukturen und Ver-

<sup>14</sup> Tatsächlich entsenden einige Bundesländer auch sog. Verwaltungsreferendare nach Speyer und es gibt auch einige Absolventen der „ersten Prüfung“ i. S. v. § 5 Abs. 1 DRiG, die das Ergänzungsstudium in der Wartezeit auf eine Referendarstelle besuchen.

<sup>15</sup> Hierzu näher unten im Text vor und in Fn. 21.

waltungsrechtsordnungen aller Bundesländer vergleichend herauszuarbeiten. Nur aus dieser Perspektive werden die Unterschiede und Besonderheiten der einzelnen Bundesländer erkennbar und es ist durchaus erstaunlich – und wird von vielen Rechtsreferendaren auch als wichtiger Erkenntnisgewinn mitgenommen –, wie sehr sich in für die Praxis wichtigen Fragen das Verwaltungsrecht und die Verwaltungskulturen der Länder unterscheiden.

### III. Studium und Rechtsreferendariat – ein Widerspruch?

Ein „verwaltungswissenschaftliches Ergänzungsstudium“ als Bestandteil des juristischen Vorbereitungsdienstes wird allerdings teilweise als ein Widerspruch zum eigentlichen Zweck dieses Vorbereitungsdienstes gesehen, der vor allem auf das Sammeln von Erfahrungen in der Praxis in dem Sinne ausgerichtet sei, dass sich die Einarbeitungszeit der Rechtsreferendare in ihrem späteren Beruf verkürze, sie also mehr oder weniger vom ersten Tag an einsatzbereit seien. So bestimmt etwa § 44 Abs. 1 BayJAPO:

„Der Vorbereitungsdienst hat das Ziel, die Rechtsreferendare mit den Aufgaben der Rechtspflege und der Verwaltung vertraut zu machen und dadurch *in die Verwirklichung des Rechts einzuführen*. Am Ende der Ausbildung sollen die Rechtsreferendare in der Lage sein, *in der Rechtspraxis*, so weit erforderlich nach einer Einarbeitung, eigenverantwortlich tätig zu sein und den vielseitigen und wechselnden Anforderungen der Gesellschaft gerecht zu werden.“<sup>16</sup>

Ähnliche Hervorhebungen einer so verstandenen Praxisorientierung des juristischen Vorbereitungsdienstes finden sich mehr oder weniger wortreich auch in anderen Ländern.<sup>17</sup> Sehr deutlich ist insoweit auch § 38 Abs. 1 HmbJAG formuliert:

„Während des Vorbereitungsdienstes sollen die Referendarinnen und Referendare ihre im Studium erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten *in der praktischen Tätigkeit vertiefen und in der beruflichen Praxis anwenden lernen*. Dabei sollen sie insbesondere lernen, *entscheidungserhebliche Tatsachen festzustellen, zu strukturieren und darauf aufbauend zu beraten, zu schlichten, zu verhandeln und zu entscheiden*.“<sup>18</sup>

Dagegen heißt es für *Niedersachsen* in § 6 Abs. 1 NdsJAG wesentlich allgemeiner:

„Die Ausbildung in den Pflichtstationen hat das Ziel, die Referendarinnen und Referendare mit den richterlichen und staatsanwaltlichen Aufgaben, den Aufgaben des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes und der Anwaltschaft vertraut zu machen.“

Ebenso wortkarg wird der Ausbildungszweck in Sachsen-Anhalt (§ 6 Abs. 3 JAG LSA) definiert. Hier wird

also eher auf ein Kennenlernen der einzelnen juristischen Berufsfelder und vielleicht auch auf eine allgemeine Befähigung abgestellt, sich in den später gewählten Beruf schnell einzuarbeiten. Dies gilt ähnlich in Rheinland-Pfalz, wo es an einer besonderen Bestimmung des Ausbildungsziels des juristischen Vorbereitungsdienstes schlicht fehlt.<sup>19</sup> Sehr allgemein definiert auch Baden-Württemberg die Ziele des juristischen Vorbereitungsdienstes in § 40 Abs. 1 JAPRO BW:

„Der Vorbereitungsdienst hat das Ziel, die Rechtsreferendare mit den Aufgaben der Rechtspflege, der Anwaltschaft und der Verwaltung vertraut zu machen und so zu fördern, dass sie die inneren Zusammenhänge der Rechtsordnung erkennen und das Recht mit Verständnis für wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Fragen anwenden können. Der Erreichung dieses Ziels dienen Stationsausbildung und Lehrveranstaltungen; dabei soll zu zielstrebigem Selbststudium angeleitet werden. Am Ende der Ausbildung soll die Befähigung stehen, sich in angemessener Zeit auch in solche juristischen Tätigkeiten einzuarbeiten, in denen nicht besonders ausgebildet wurde.“

Vergleichbar hiermit wäre auch die Beschreibung des Ausbildungsziels in Schleswig-Holstein (§ 31 JAVO SH) und Thüringen (§ 34 ThürJAPO) oder auch in Hessen, wo § 28 Abs. 1 HessJAG eine sofortige „Praxiseinsatzfähigkeit“ der Rechtsreferendare als Ziel des Vorbereitungsdienstes ebenfalls nicht in den Vordergrund stellt:

„Während des Vorbereitungsdienstes soll die Rechtsreferendarin oder der Rechtsreferendar unter Erweiterung und Vertiefung der Kenntnisse und Fähigkeiten die juristische Berufsausübung mit ihren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Grundlagen und Auswirkungen kennen lernen und Erfahrungen kritisch in dem Bewusstsein verarbeiten, dass erst aus der Kenntnis und Einbeziehung der gesellschaftlichen Probleme die Verwirklichung des demokratischen und sozialen Rechtsstaats möglich ist. Praktische Aufgaben soll die Rechtsreferendarin oder der Rechtsreferendar in möglichst weitem Umfang selbstständig und, soweit die Art der Tätigkeit es zulässt, eigenverantwortlich erledigen. Sie oder er soll die Möglichkeit vertiefter Ausbildung in einem Bereich nach Wahl erhalten, am Ende des Vorbereitungsdienstes aber in der Lage sein, sich auch in solche juristische Tätigkeiten einzuarbeiten, in denen keine Ausbildung stattfand.“

Selbst soweit das Landesrecht als Ziel des juristischen Vorbereitungsdienstes ganz klar die Befähigung zur (mehr oder weniger sofortigen) praktischen Berufsausübung in der Rechtspflege, Anwaltschaft oder Verwaltung in den Vordergrund stellt, ist allerdings das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium in Speyer „vorbereitungsdienstzielkonform“: Es weist einen

<sup>16</sup> Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>17</sup> § 13 BlnJAG; § 13 BbgJAG; § 36 BremJAPG; § 38 Abs. 1 HmbJAG; § 3 JAG M-V; § 39 Abs. 1 JAG NRW; § 23 Abs. 1 SaarJAG; § 33 Abs. 1 SächsJAPO.

<sup>18</sup> Hervorhebungen durch den Verfasser.

<sup>19</sup> In § 1 Abs. 1 JAG RP werden nur allgemeine Ausbildungsziele der juristischen Ausbildung formuliert, die das Universitätsstudium mit einschließen: „Ziel der juristischen Ausbildung sind dem Rechtsstaat verpflichtete Juristinnen und Juristen, die das Recht mit seinen geschichtlichen, philosophischen, gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bezügen kennen, die Fähigkeit zur methodischen Rechtsanwendung besitzen und in der Lage sind, sich in alle Bereiche der Rechtspraxis einzuarbeiten.“

entsprechend hohen Praxisbezug auf. Dies wird u. a. durch die Einbindung von mehr als 100 Lehrbeauftragten aus der Praxis im Rahmen des Ausbildungsangebots der Universität gewährleistet, zudem mittels des sehr erfolgreichen Konzepts der von Praktikern geleiteten Projekt-AGs, den Landesübungen sowie den ebenfalls von Praktikern durchgeführten Lehrveranstaltungen zur Rechtsgestaltung in der Verwaltung, zur Praxis des Verwaltungsprozesses, zur Beweis- und Vernehmungslehre, zur Mediation usw. Im Ergebnis vermag das „Speyer-Semester“ den Rechtsreferendaren daher oft einen wesentlich vielfältigeren Einblick in die Berufspraxis der Verwaltung, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der öffentlich-rechtlich orientierten Anwaltschaft zu ermöglichen, als dies im gleichen Zeitraum einer einzelnen Ausbildungsstation bei einer einzelnen Behörde, einem einzelnen Gericht oder einer einzelnen Anwaltskanzlei möglich wäre.

#### IV. Besondere Funktion des „Speyer-Semesters“ in der deutschen Juristenausbildung

Dass die Einbindung der Universität Speyer den Ausbildungszielen des juristischen Vorbereitungsdienstes nicht widerspricht, vermag diese Einbindung jedoch noch nicht zu rechtfertigen. Vielmehr stellt sich in Zeiten der allgemeinen Sparzwänge die Frage, ob sie gerade auch für ihre Träger (also für den Bund und die Länder) einen Mehrwert erzeugt. Welche besondere Funktion hat das spezielle Ausbildungsangebot der Universität Speyer im Konzept der deutschen Juristenausbildung, die von anderen Ausbildungsstationen so nicht wahrgenommen werden kann – und was bringt dies mittel- und längerfristig gerade den Trägern der Universität Speyer?

Insoweit ist zunächst wieder auf die erwähnte – einzigartige – interföderale Perspektive der Ausbildung in Speyer zu verweisen (s. o. II. am Ende). Wird der Gedanke eines Leistungsvergleichs im Föderalismus ernst genommen, setzt dies auch voraus, dass die maßgeblichen Entscheidungsträger die Unterschiede der Landesverwaltungen und des Landesrechts kennen und reflektieren können – ein Gedanke, der etwa auch Art. 91 d GG zugrunde liegt. Insofern sollte es durchaus auch Aufgabe der deutschen Juristenausbildung sein, bei den Auszubildenden ein Gespür für diese Unterschiede und ihre gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu vermitteln. Eine einem einzelnen Bundesland zugeordnete Ausbildungsstätte kann dies kaum leisten.

Unabhängig davon haben aber vor allem zahlreiche Diskussionen mit den Vertretern der Träger der Universität Speyer in ihrem Verwaltungsrat (§ 62 Abs. 3 DUVwG) ergeben, dass die Einbindung des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums in den juristischen Vorbereitungsdienst einem nach wie vor als dringend empfundenen Bedarf ihrer Träger im Hinblick auf ihre Personalrekrutierung und -entwicklung entspricht: Auch wenn heute nicht mehr von einem *Juristenmonopol* im höheren Verwaltungsdienst der allgemeinen inneren Verwaltung gesprochen werden kann, hat sich bisher nichts daran geändert, dass die im Rahmen der deutschen Juristenausbildung erworbenen Kompetenzen zur Problemanalyse und zur rechtsförmigen Handhabung von Verwaltungsvorgängen nach wie vor besonders für eine Tätigkeit

im höheren Verwaltungsdienst in der allgemeinen inneren Verwaltung qualifiziert. Stellenausschreibungen richten sich insoweit in großem Umfang nach wie vor zumindest auch an Volljuristen, auch wenn es nicht um genuin juristische Aufgabenfelder geht.<sup>20</sup> Zudem haben die Verwaltungen von Bund und Ländern auch ein erhebliches *Eigeninteresse* daran, dass auch für die Verwaltungsgerichte und die für die auf verwaltungsrechtliche Mandate spezialisierte Anwaltschaft – aber auch für die Wirtschaft und Verbände – juristischer Nachwuchs zur Verfügung steht, der nicht nur Interesse an einer verwaltungsbezogenen Tätigkeit hat und über vertiefte Kenntnisse im Verwaltungsrecht verfügt, sondern auch mit den Besonderheiten der Entscheidungsprozesse und -zwänge in der Verwaltung vertraut ist und damit verwaltungspraktische Erwägungen zumindest nachvollziehen kann.

Das *allgemeine* Ausbildungsangebot im juristischen Studium und im juristischen Vorbereitungsdienst wird diesen besonderen Interessen und Bedarfen von Bund und Ländern an juristischen Nachwuchskräften mit verwaltungsbezogenen Interessen und Kenntnissen jedoch nur sehr eingeschränkt gerecht. Dies betrifft schon die universitäre Ausbildung im Verwaltungsrecht und seine Rolle in der Staatlichen Pflichtfachprüfung, die sich in den meisten Ländern bereits nach derzeitiger Rechtslage auf das Allgemeine Verwaltungsrecht, das Polizei- und Ordnungsrecht, Grundzüge des Kommunalrechts, Grundzüge des Baurechts und Grundzüge des Verwaltungsprozessrechts beschränkt.<sup>21</sup> Es ist zu erwarten, dass diese Pflichtfächer im Zuge der zu erwartenden erneuten Reform der Juristenausbildung weiter zurückgeschnitten werden, wie sie derzeit von der Justizministerkonferenz angedacht wird.<sup>22</sup> Auch in der *universitären Schwer-*

20 S. hierzu nur *Veith Mehde*, Verwaltungswissenschaft, Verwaltungspraxis und die Wissenschaft vom öffentlichen Recht – Eine Bestandsaufnahme, in: *ders./Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann* (Hrsg.), FS für Hans Peter Bull, 2011, S. 683, 688 ff.; *Günter Püttner*, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 2007, § 12 Rn. 42 ff.; *Andreas Voßkuhle*, in: *Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Aufl. 2013, § 43 Rn. 43 ff.

21 So § 8 Abs. 2 Nr. 9 und 10 JAPrO BW; § 18 Abs. 2 Nr. 5 und 7 lit. d BayJAPO; § 3 Abs. 4 Nr. 3 und 4 lit. c JAO Bln; § 3 Abs. 4 Nr. 3 und 4 lit. c BbgJAPO; § 7 Satz 1 Nr. 4 lit. d–f Hess-JAG; § 11 Abs. 2 Nr. 3 lit. b, c und e; § 16 Abs. 3 NdsJAVO; § 11 Abs. 2 Nr. 12–14 JAG NRW; § 1 Abs. 2 i. V. m. Anlage C IV JAPO RP; § 14 Abs. 3 Nr. 5 lit. b und c und Nr. 7 lit. e SächsJAPO; § 14 Abs. 2 Nr. 5 lit. b und c und Nr. 7 lit. c JAPrVO LSA. Zusätzlich gehört zum Pflichtfach in Bremen und Schleswig-Holstein noch das „Umweltrecht im Überblick“ (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BremJAPG, § 3 Abs. 5 Nr. 3 bis 5 JAVO SH), im Saarland das „Wirtschaftsverwaltungsrecht“ (§ 8 Abs. 2 Nr. 5 lit. c und d und Nr. 6 SaarlJAG) und in Thüringen das „Straßenrecht im Überblick“ (§ 14 Abs. 2 Nr. 4 lit. b und c und Nr. 5 ThürJAPO). In Hamburg gehört schließlich zusätzlich zum Pflichtfach „im Überblick“ noch das Gaststättenrecht, Gewerberecht sowie das Umweltrecht (Allgemeine Grundlagen, Immissionsschutzrecht) aber nicht das Kommunalrecht (§ 1 Abs. 3 HmbPrüfungsgegenständeVO).

22 S. hierzu Beschluss zu TOP I.8 der Herbstkonferenz der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 17.11.2016 (<https://www.justiz.nrw.de/JM/leitung/jumiko/beschluesse/2016/Herbstkonferenz-2016/index.php> <26.1.2017>). Der dort erwähnte Bericht des Koordinierungsausschusses „Harmonisierungsmöglichkeiten für die juristischen Prüfungen“ sieht zwar im „Teilbericht: Harmonisierung und Begrenzung des Pflichtstoffs“ (<https://www.justiz.nrw.de/JM/schwer->

*punktbereichsausbildung* bieten bereits jetzt nur noch wenige Universitäten genuin verwaltungsrechtliche bzw. auf eine Tätigkeit in der Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit oder eine rechtsberatende Tätigkeit im Verwaltungsrecht bezogene Schwerpunktbereiche an. Soweit sie noch existieren, sind sie zudem primär auf die Vermittlung von Kenntnissen in spezifischen Zweigen des besonderen Verwaltungsrechts ausgerichtet (z.B. Umweltrecht, Medienrecht, Regulierungsrecht), bereiten jedoch nicht auf das multidisziplinäre Umfeld vor, innerhalb dessen eine Führungskraft im öffentlichen Sektor agieren und Entscheidungen treffen muss.<sup>23</sup>

Auch im juristischen Vorbereitungsdienst sind Möglichkeiten der vertieften Befassung mit verwaltungsbezogenen Inhalten kaum vorgesehen. Die Dauer der Verwaltungsstation beträgt in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland nur drei Monate<sup>24</sup>, in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Bremen dreieinhalb Monate<sup>25</sup> und in Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vier Mo-

nate.<sup>26</sup> In diesen wenigen Monaten sollen der verwaltungsrechtliche Stoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung<sup>27</sup> in vielen Ländern ergänzt um weitere Felder des „klassischen Verwaltungsrechts“ (insbes. Straßenrecht, Wasserrecht und öffentliches Dienstrecht, vielfach auch noch weitere Rechtsgebiete) einschließlich ihrer berufspraktischen Anwendung vertieft werden. Im Rahmen einer (unteilbaren) Verwaltungsstation an einer konkreten Behörde kann dies selbst mithilfe einer optimal geführten Referendararbeitsgemeinschaft kaum geleistet werden.

Zudem sehen Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland für die jeweiligen Wahlstationen im juristischen Vorbereitungsdienst *keine* Wahlbereiche, Schwerpunktbereiche, Berufsfelder, Wahlfächer o.Ä. (im Folgenden: Wahlbereiche) mit vordefinierten Inhalten (mehr) vor, die Gegenstand der 2. Staatsprüfung (im Rahmen der mündlichen Prüfung) sein können. Daher fehlen in diesen Ländern auch verwaltungsbezogene Wahlbereiche. In den übrigen Ländern existieren jedoch auch noch spezifisch verwaltungsbezogene Wahlbereiche. Außer in Thüringen sind sie jedoch – jedenfalls in Bezug auf den Prüfungsstoff – i.d.R. ebenfalls primär auf einzelne Aspekte des besonderen Verwaltungsrechts ausgerichtet. Referendararbeitsgemeinschaften zu diesen Wahlbereichen werden zudem in den meisten Ländern allenfalls eingeschränkt und unregelmäßig angeboten.

Folgende Übersicht soll die nur eingeschränkte Bedeutung des Verwaltungsrechts und verwaltungsbezogener berufspraktischer Inhalte im juristischen Vorbereitungsdienst zeigen:<sup>28</sup>

punkte/juristenausbildung/bericht\_ausschuss/index.php <26.1.2017>) für das Verwaltungsrecht im Pflichtfachbereich der 1. Prüfung keine wesentlichen Reduzierungen vor (vgl. dort S. 47 ff. und S. 54), wenn auch die in Fn. 21 genannten weiteren Pflichtfächer einiger Länder wohl entfallen sollen. Dagegen schlägt z.B. die Hamburger Initiative zur Reform der Juristenausbildung, Stärkung der Grundlagen und Methoden in der Juristenausbildung, ZRP 2016, 205 ff. u. a. vor, dass das Verwaltungsprozessrecht nur im geringen Umfang Prüfungsstoff bleiben soll und aus dem besonderen Verwaltungsrecht allein das Gefahrenabwehrrecht (Polizei- und Ordnungsrecht, Versammlungsrecht und Bauordnungsrecht) und Planungsrecht (v. a. Bauplanungsrecht) verbleiben, während das Kommunalrecht wohl ganz entfallen soll.

- 23 S. hierzu die Zusammenstellung der universitären Schwerpunktbereiche deutscher Universitäten (vgl. § 5 a DRiG) in JuS 2012, 278 ff.
- 24 § 41 Abs. 1 Nr. 3 HmbJAG; § 37 Abs. 1 Nr. 1 lit. b JAPO M-V; § 7 Abs. 1 Nr. 3 NdsJAG; § 35 Abs. 2 Nr. 3 JAG NRW; § 24 Abs. 2 Nr. 3 SaarlJAG.
- 25 § 41 Abs. 1 Nr. 1 lit. d JAPrO BW; § 14 Abs. 2 Nr. 3 JAG Bln; § 14 Abs. 2 Nr. 3 BbgJAG; § 38 Abs. 1 Nr. 3 BremJAPG.

- 26 § 48 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayJAPO; § 29 Abs. 2 Nr. 3 HessJAG; § 19 Abs. 1 Nr. 1 lit. b JAPO RP; § 35 Abs. 1 Nr. 2 SächsJAPO; § 37 Abs. 2 Nr. 3 JAPrVO LSA; § 32 Abs. 2 Nr. 3 JAVO SH; § 35 Abs. 2 Nr. 1 lit. b ThürJAPO.
- 27 S. hierzu die Ausführungen im Text bei Fn. 21.
- 28 Der in Fn. 22 erwähnte Bericht des Koordinierungsausschusses sieht im Grundsatz wenig Sinn darin, für die 2. Staatsprüfung den Pflichtfachbereich im Verwaltungsrecht auszuweiten, empfiehlt aber dennoch eine Ausweitung auf das Straßen- und Gewerberecht (einschließlich Gaststättenrecht).

Verwaltungsbezogene Inhalte des juristischen Vorbereitungsdienstes			
Land	Verwaltungsrechtlicher Prüfungsstoff im Pflichtbereich <sup>29</sup>	Wahlbereiche und ihre „Examensrelevanz“	Prüfungsstoff verwaltungsbezogener Wahlbereiche
BW	Allgemeines Verwaltungsrecht, allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Verwaltungszustellungsrecht, Polizeirecht, Baurecht, Kommunalrecht (ohne Kommunalwahlrecht und Kommunalabgabenrecht), Straßenrecht und (im Überblick) Naturschutzrecht, Wasserrecht, Immissionsschutzrecht sowie Verwaltungsprozessrecht (ohne gerichtsverfassungsrechtliche Fragen und ohne Rechtsbehelfe) – § 51 Abs. 1 Nr. 9 und 10 JAPrO.	<i>Schwerpunktbereiche</i> sind (1) Familien- und Erbrecht, (2) Rechtsanwalt, (3) Wirtschaft, (4) Verwaltung, (5) Arbeit, (6) Soziale Sicherung, (7) Steuern, (8) Europarecht, (9) Internationales Privatrecht, (10) strafrechtliche Rechtspflege – § 42 Abs. 1 Nr. 5 JAPrO.  <i>Examensrelevanz:</i> Mündliche Prüfung im Schwerpunkt – § 51 Abs. 2 Nr. 4 JAPrO.	Umweltverwaltungsrecht (allgemeine Lehren, Immissionsschutzrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht, im Überblick: Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, Bodenschutzrecht) – § 51 Abs. 2 Nr. 4 JAPrO.

Verwaltungsbezogene Inhalte des juristischen Vorbereitungsdienstes			
Land	Verwaltungsrechtlicher Prüfungsstoff im Pflichtbereich <sup>29</sup>	Wahlbereiche und ihre „Examensrelevanz“	Prüfungsstoff verwaltungsbezogener Wahlbereiche
Bay	Zusätzlich zum öffentlich-rechtlichen Pflichtstoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung: Bauordnungsrecht und Bauplanungsrecht (nur Bauleitplanung und deren Sicherung sowie bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben), Grundzüge des Immissionsschutzrechts und des Wasserrechts, besondere Verwaltungsverfahren, verwaltungsgerichtliches Verfahren und Verwaltungsvollstreckungsrecht; Recht der Abgabenordnung (ohne steuerbegünstigte Zwecke, Vollstreckung und Steuerstrafverfahren), Einkommensteuerrecht (hinsichtlich Steuererhebung durch Abzug von Lohnsteuer und Kapitalertragsteuer nur in Grundzügen) – § 58 Abs. 2 Nr. 4 JAPO.	<i>Berufsfelder</i> sind: (1) Justiz, (2) Verwaltung, (3) Anwaltschaft, (4) Wirtschaft, (5) Arbeits- und Sozialrecht, (6) Internationales Recht und Europarecht, (7) Steuerrecht (§ 49 Abs. 1 JAPO). <i>Examensrelevanz</i> : Mündliche Prüfung im Berufsfeld – §§ 65 f. JAPO.	Grundzüge der Verwaltungsorganisation, Beamtenrecht, Grundzüge des Wirtschaftsverwaltungsrechts, Straßen- und Wegerecht, Grundzüge des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts – § 58 Abs. 3 Nr. 2 JAPO.
Berlin	Zusätzlich zum öffentlich-rechtlichen Pflichtstoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung: Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht einschließlich des dazugehörigen Vollstreckungsrechts und der berufspraktische Teil der Ausbildung – § 27 Abs. 1 und 2 JAO.	<i>Berufsfelder</i> sind: (1) Rechtsberatung, (2) Zivilrechtspflege, (3) Strafrechtspflege, (4) Verwaltung, (5) Wirtschaft, (6) Arbeit und Soziales, (7) Europäisches und internationales Recht – § 21 Abs. 2 JAO. <i>Examensrelevanz</i> : Mündliche Prüfung im „berufspraktischen Teil“ – §§ 27, 28 JAO.	Wirtschaftsverwaltungsrecht, Beamtenrecht – § 27 Abs. 3 Nr. 4 JAO.
Bbg	Zusätzlich zum öffentlich-rechtlichen Pflichtstoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung: Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht einschließlich des dazugehörigen Vollstreckungsrechts und der berufspraktische Teil der Ausbildung – § 27 Abs. 1 und 2 JAO.	<i>Berufsfelder</i> sind: (1) Rechtsberatung, (2) Zivilrechtspflege, (3) Strafrechtspflege, (4) Verwaltung, (5) Wirtschaft, (6) Arbeit und Soziales, (7) Europäisches und internationales Recht – § 21 Abs. 2 JAO. <i>Examensrelevanz</i> : Mündliche Prüfung im „berufspraktischen Teil“ – §§ 27, 28 JAO.	Wirtschaftsverwaltungsrecht, Beamtenrecht – § 27 Abs. 3 Nr. 4 JAO.
Brem	Nicht gesetzlich konkretisiert.	<i>Wahlbereiche</i> : (1) Internationales Recht und Recht der Europäischen Gemeinschaft, (2) Bürgerliches Recht (allgemein), (3) Familie, (4) Wirtschaft, Handel (einschl. steuerrechtl. Fragen), (5) Kriminalwissenschaften, (6) Staat und Verwaltung, (7) Arbeit und Soziales – § 41 JAPG. <i>Examensrelevanz</i> : Aktenvortrag aus Wahlbereich – § 16 Abs. 4 Länderübereinkunft 2005 Bremen, Hmb und SH.	Nicht gesetzlich konkretisiert.

Verwaltungsbezogene Inhalte des juristischen Vorbereitungsdienstes			
Land	Verwaltungsrechtlicher Prüfungsstoff im Pflichtbereich <sup>29</sup>	Wahlbereiche und ihre „Examensrelevanz“	Prüfungsstoff verwaltungsbezogener Wahlbereiche
Hmb	Nicht gesetzlich konkretisiert.	<i>Schwerpunktbereiche:</i> Insbesondere (1) ordentliche Gerichtsbarkeit, (2) Verwaltungsgerichtsbarkeit, (3) Finanzgerichtsbarkeit, (4) Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit, (5) Verwaltung, (6) rechtsberatende Praxis – § 42 Abs. 3 Satz 2 HmbJAG. <i>Examensrelevanz:</i> Aktenvortrag aus Schwerpunktbereich – § 16 Abs. 4 Länderübereinkunft 2005 Bremen, Hmb und SH.	Nicht gesetzlich konkretisiert.
Hess	Nicht durch Festlegung konkreten Prüfungsstoffs gesetzlich konkretisiert (s. aber § 34 JAG).	Keine Wahlbereiche.	
M-V	Stoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung sowie vertiefte verfahrensrechtliche und berufspraktische Inhalte der Ausbildung bei den Pflichtstationen – § 45 JAPO.	<i>Schwerpunktbereiche:</i> (1) Justiz, (2) Rechtsanwalt, (3) Wirtschaft, (4) Verwaltung, (5) Arbeitsrecht, (6) Sozialrecht, (7) Steuerrecht, (8) Europarecht, (9) Internationales Privatrecht – § 38 Abs. 1 Nr. 5 JAPO. <i>Examensrelevanz:</i> Abschnitt in mündlicher Prüfung – § 50 Abs. 3 JAPO.	Kommunales Finanz- und Haushaltswesen, Straßen- und Wege-recht, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in Grundzügen: Umweltverwaltungsrecht (Immissionsschutzrecht, Naturschutzrecht, Bodenschutzrecht) – § 47 Abs. 1 Nr. 4 JAPO.
Nds	Prüfungsstoff bezieht sich auf Ausbildung in den Pflichtstationen (§ 37 Abs. 2 NJAVO).	<i>Wahlbereiche:</i> (1) Zivil- und Strafrecht, (2) Staats- und Verwaltungsrecht, (3) Wirtschaftsrecht und Finanzrecht, (4) Arbeitsrecht und Sozialrecht, (5) Europarecht – § 29 Abs. 1 NJAVO. <i>Examensrelevanz:</i> Aktenvortrag aus Wahlbereich – § 39 Abs. 2 NJAVO.	Nicht gesetzlich konkretisiert.
NRW	Stoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung sowie im Überblick Straßenrecht und Recht des öffentlichen Dienstes sowie Verwaltungsprozessrecht und Vollstreckungsrecht – § 52 Abs. 1 JAG.	Keine Wahlbereiche.	
RP	Stoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung sowie Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozessrecht – § 37 Abs. 1 Nr. 3 JAPO.	<i>Wahlfächer:</i> (1) Zivilrecht, (2) Medienrecht, (3) Arbeitsrecht, (4) Sozialrecht, (5) Strafrecht, (6) Verwaltungsrecht, (7) Steuerrecht, (8) Kapitalmarkt- und Kapitalgesellschaftsrecht, (9) Europäisches und Deutsches Kartell- und Wettbewerbsrecht – § 33 Abs. 1 JAPO. <i>Examensrelevanz:</i> Aktenvortrag aus Wahlfach – § 40 Abs. 3 JAPO.	Umweltrecht, öffentliches Wirtschaftsrecht (Gewerberecht, wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand auf kommunaler Ebene, Vergaberecht im Überblick), Grundzüge des öffentlichen Dienstrechts – § 37 Abs. 2 Nr. 6 JAPO.
Saarl	Stoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung sowie Grundzüge des öffentlichen Dienstrechts – § 27 Abs. 2 JAG.	Keine Wahlbereiche.	

Verwaltungsbezogene Inhalte des juristischen Vorbereitungsdienstes			
Land	Verwaltungsrechtlicher Prüfungsstoff im Pflichtbereich <sup>29</sup>	Wahlbereiche und ihre „Examensrelevanz“	Prüfungsstoff verwaltungsbezogener Wahlbereiche
SACH	Stoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung einschließlich des Verfahrensrechts.	<i>Wahlfächer:</i> (1) Arbeitsrecht, (2) Sozialrecht, (3) Strafrecht, (4) Verwaltungsrecht, (5) Insolvenzrecht, (6) Steuerrecht, (7) Internationales Recht, (8) Europa- und Völkerrecht – § 43 Abs. 3 JAPO. <i>Examensrelevanz:</i> Abschnitt in mündlicher Prüfung – § 49 Abs. 4 JAPO.	Wirtschaftsverwaltungsrecht und Beamtenrecht – § 43 Abs. 3 Nr. 4 JAPO.
LSA	Stoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung einschließlich des Verfahrensrechts – § 47 Abs. 2 JAPrVO.	<i>Schwerpunktbereiche:</i> (1) Zivilrecht, (2) Wirtschaftsrecht, (3) Arbeitsrecht, (4) Sozialrecht, (5) Strafrecht, (6) Verwaltungsrecht, (7) Steuerrecht (8) Europarecht – § 38 Abs. 1 JAPrVO. <i>Examensrelevanz:</i> Abschnitt in mündlicher Prüfung – § 49 Abs. 1 JAPrVO.	Nicht gesetzlich konkretisiert.
S-H	Nicht gesetzlich konkretisiert.	<i>Schwerpunktbereiche:</i> (1) Zivilrechtspflege, (2) Strafrechtspflege, (3) Familienrecht, (4) Staat und Verwaltung, (5) Wirtschaft und Steuern, (6) Arbeit- und Soziales – § 32 Abs. 3 JAVO. <i>Examensrelevanz:</i> Aktenvortrag aus Wahlbereich – § 16 Abs. 4 Länderübereinkunft 2005 Bremen, Hmb und SH.	Nicht gesetzlich konkretisiert.
Thür	Stoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung sowie zusätzlich Baurecht ohne Beschränkung auf die Grundzüge, Recht der öffentlichen Ersatzleistungen in Grundzügen, Grundzüge des Gewerbe-rechts, insbesondere des Handwerksrechts und des Gaststättenrechts, Grundzüge des Umweltrechts, Grundzüge des Rechts des öffentlichen Dienstes, Verwaltungsprozessrecht ohne Beschränkung auf die Grundzüge – § 46 Abs. 2 Nr. 4 JAPO.	<i>Schwerpunktbereiche:</i> (1) Justiz, (2) Verwaltung, (3) Anwaltschaft, (4) Wirtschafts- und Finanzwesen, (5) Arbeits- und Sozialrecht, (6) Internationales Recht und Recht der Europäischen Union – § 35 Abs. 3 JAPO. <i>Examensrelevanz:</i> Abschnitt in mündlicher Prüfung – § 49 Abs. 2 JAPO.	Verwaltungswissenschaftliche Grundzüge der Verwaltungsorganisation, des Planens und Entscheidens, der finanzwirtschaftlichen und haushaltswirtschaftlichen Grundlagen des staatlichen Handelns sowie Grundzüge des Wirtschaftsverwaltungsrechts und Rechts der sozialen Sicherung (Sozialhilferecht, Jugendhilferecht, Grundzüge des Sozialversicherungsrechts, des Rechts der Arbeitsförderung und des sozialgerichtlichen Verfahrens) – § 46 Abs. 3 Nr. 2 JAPO.

Quelle: Eigene Darstellung

Angesichts dessen ist nicht verwunderlich, dass jüngst der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, *Klaus Rennert*, deutlich „in eigener Sache“ hervorgehoben hat, im juristischen Vorbereitungsdienst komme „Verwaltungsrecht eher nicht vor“, Zivilrecht „gehe über alles“, ein Effekt, der durch die Ausdehnung der Anwaltsstation

noch verstärkt werde. Dies werde der wachsenden Bedeutung und der zunehmenden Komplexität des Öffentlichen Rechts nicht gerecht. Der Staat verzichte so auf eine Chance, junge Juristen für diese wichtigen Rechtsgebiete zu interessieren. Es gelinge zwar noch, den Nachwuchsbedarf an Verwaltungsjuristen und Verwaltungsrichtern zu decken, jedoch würden sich auf eine offene Stelle nicht mehr 40 bis 50, sondern allenfalls 10 gut qualifizierte Kandidaten bewerben. Dieser Entwicklung

<sup>29</sup> Soweit hier auf den öffentlich-rechtlichen Pflichtstoff der 1. Staatlichen Pflichtfachprüfung verwiesen wird, s. die Ausführungen im Text bei Fn. 21.

müsse entgegengesteuert werden, um nicht in Personalnöte zu geraten.<sup>30</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium in Speyer als *gemeinsame Veranstaltung von Bund und Ländern* dar, mittels derer sie interessierten Rechtsreferendaren ermöglichen, sich im Rahmen ihrer – nach wie vor auf den „Einheitsjuristen“ ausgerichteten – allgemeinen berufspraktischen Ausbildung (unabhängig von den von ihnen konkret gewählten „Wahlbereichen“) für eine spätere Tätigkeit im öffentlichen Sektor, insbesondere in der allgemeinen inneren Verwaltung, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der auf verwaltungsrechtliche Fragen ausgerichteten Anwaltschaft sowie bei Verbänden und Nichtregierungsorganisationen besonders zu qualifizieren. Dass es eine solche Möglichkeit gibt, wird von Bund und Ländern offenbar als im gemeinsamen Interesse liegend angesehen. Ihre Gewährleistung ist der Universität Speyer anvertraut. Die Universität Speyer sieht sich in ihrer Arbeit insoweit bestätigt, als ihr von verschiedener Seite (Behörden, Gerichte, Anwaltschaft) immer wieder versichert wird, die erfolgreiche Absolvierung des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums werde bei zahlreichen Arbeitgebern und Einstellungsbehörden als eine Zusatzqualifikation angesehen, die als Ausweis einer besonderen Ausrichtung auf den öffentlichen Sektor und eines gesteigerten Verständnisses für ein Arbeiten in einem multidisziplinären Umfeld verstanden wird, was bei der Auswahl zwischen ansonsten gleich geeigneten Bewerbern durchaus ausschlaggebend sein könne.

### V. Speyer – nur in der Verwaltungsstation?

§ 5 b Abs. 3 Satz 2 DRiG ist so allgemein gehalten, dass bundesrechtlich offenbar nichts dagegenspricht, landesrechtlich eine Anrechnung der Ausbildung an der „Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“ in jeder Station zuzulassen – eine Option, von der aber kein Land Gebrauch gemacht hat. Oft wird eher unterstellt, eine Entsendung nach Speyer komme von vornherein nur während der Verwaltungsstation und während der Wahlstation allenfalls dann in Betracht, wenn das einschlägige Landesrecht für die Wahlstation entweder keine besonderen (prüfungsrelevanten) Wahlbereiche vorsehe (s. o. IV.) oder das einschlägige Landesrecht verwaltungsbezogene Wahlbereiche vorsehe und der betreffende Referendar diesen Wahlbereich gewählt habe (s. hierzu auch VI.). Dies ist zumindest verkürzt: Zunächst scheint zwar die Verwaltungsstation geradezu prädestiniert zu sein, um eine Entsendung nach Speyer vorzusehen. Überraschenderweise lässt dennoch Hamburg eine Entsendung nach Speyer in der Verwaltungsstation nicht zu und in vielen Bundesländern ist dies aus praktischen Gründen tatsächlich nicht mehr möglich (näher u. VI.).<sup>31</sup> Umgekehrt können natürlich die Ausbildungsziele konkret der *Zivilstation* und der *Strafstation*

in Speyer nicht erreicht werden, weil es eben nicht Ausbildungsziel des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums ist, auf eine Tätigkeit in der ordentlichen Gerichtsbarkeit oder Staatsanwaltschaft oder die Bearbeitung zivil- und strafrechtlicher Mandate vorzubereiten.

Bei der *Anwaltsstation* sieht dies ganz anders aus: Die Referendare haben hier i. d. R. die freie Wahl, bei welchem Anwalt sie ihre Station absolvieren – ungeachtet seiner Ausrichtung. Das Ausbildungsziel der Anwaltsstation ist daher nicht auf die berufspraktische Tätigkeit in einem bestimmten Rechtsbereich ausgerichtet, sondern auf die anwaltliche Tätigkeit als solche (im Gegensatz v. a. zur richterlichen, staatsanwaltlichen und verwaltenden Tätigkeit). Dementsprechend können Rechtsberatungs- und Rechtsgestaltungsklausuren in der schriftlichen Prüfung in allen Pflichtfächern (Zivilrecht, Strafrecht, Öffentliches Recht) gestellt werden: Die *Anwaltsstation* ist definitionsgemäß eine rechtsgebietsübergreifende *Querschnittsstation*. Sie kann daher ohne Weiteres gleichzeitig auch dazu genutzt werden, auf eine rechtsberatende und rechtsgestaltende anwaltliche Tätigkeit gerade im öffentlichen Sektor vorzubereiten. Soweit und solange das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium in Speyer also gerade auch die rechtsberatende und rechtsgestaltende Tätigkeit im öffentlichen Sektor in den Blick nimmt, ist schlechthin nicht erkennbar, was rechtspolitisch dagegensprechen könnte, eine Entsendemöglichkeit nach Speyer in der Anwaltsstation auszuschließen.

Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen sehen daher eine Entsendung nach Speyer in der Anwaltsstation vor, da sich die Universität Speyer verpflichtet hat, einen Studienschwerpunkt Rechtsberatung und Rechtsgestaltung im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium anzubieten. Dementsprechend gibt es im Rahmen des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums zahlreiche Lehrveranstaltungen mit deutlichem Bezug zur anwaltlichen Praxis und zur Rechtsberatung und Rechtsgestaltung, deren Belegung die Entsendebehörden den in der Anwaltsstation entsandten Referendaren auch zur Pflicht machen können. Dieser Bereich wird auch stetig ausgebaut. So wurde etwa jüngst eine Lehrveranstaltung zum anwaltlichen Berufsrecht eingeführt,<sup>32</sup> die es den Studierenden auch ermöglichen soll, das Zertifikat im anwaltlichen Berufsrecht zu erwerben, das zukünftig nach § 43 e Abs. 1 BRAO<sup>33</sup> Voraussetzung für die anwaltliche Zulassung werden soll. Gerade die anwaltliche Perspektive herrscht aber auch in den zahlreichen Lehrveranstaltungen vor, die eben von Anwälten durchgeführt werden. Es ist daher wenig nachvollziehbar, weshalb Baden-Württem-

30 Klaus Rennert, Kleine Reise durch die deutsche Justiz, ThürVBl 2015, 262, 263.

31 Die im Folgenden zitierten Entsendemöglichkeiten in den einzelnen Bundesländern werden nach Ländern und Einstellungsterminen mit Rechtsgrundlagen ausführlich dargestellt auf der in Fn. 9 angegebenen Internetseite.

32 S. zur Gebotenheit solcher Berufsrechtskenntnisse als Zulassungsvoraussetzung nur Matthias Kilian, Berufsrechtskenntnisse als Berufszugangsvoraussetzung, ZRP 2015, 206 ff.

33 S. hierzu Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe, BT-Drs. 18/9521.

berg, Bremen, Niedersachsen, das Saarland und Sachsen-Anhalt eine Entsendung nach Speyer während der Anwaltsstation nicht zulassen. Gerade die mindestens neun Monate dauernde Anwaltsstation ist auf eine Binnenaufteilung zwischen verschiedenen Ausbildungsstätten mit verschiedenen Schwerpunkten geradezu angelegt (s. hierzu auch o. V.). Teilweise ist wohl eine Öffnung der Anwaltsstation für das „Speyer-Semester“ nur auf Drängen der örtlichen Anwaltskammern unterblieben. Sie fürchteten offenbar, hiermit werde der Universität Speyer der Weg in die Fachanwaltsausbildung in Konkurrenz zu den Anwaltskammern geebnet. Derartige Argumente sind weder sachgerecht noch begründet: Obwohl seit mehr als zehn Jahren in zehn Bundesländern die Anwaltsstation für das „Speyer-Semester“ geöffnet wurde, hat sich die Universität Speyer nicht auf den Markt der Fachanwaltsausbildung begeben und wird dies auch in Zukunft nicht tun.<sup>34</sup>

Betreffend der *Wahlstation* ist ebenfalls allenfalls auf den ersten Blick überzeugend, eine Entsendung nach Speyer an die Belegung explizit auf die Verwaltung bezogener Wahlbereiche zu knüpfen. Der Zusammenhang zwischen den gewählten Ausbildungsstationen und dem Prüfungsstoff der Wahlbereiche ist zumeist recht lose – letztlich besteht in den allermeisten Fällen keine (gesicherte) Konnexität zwischen der konkreten Ausbildungsstätte und dem zusätzlichen Prüfungsstoff im Wahlbereich. Unabhängig davon lässt sich der zusätzliche Prüfungsstoff, der mit der Wahl einzelner – auch nicht explizit verwaltungsbezogener – Wahlbereiche verbunden ist, im Rahmen des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums sehr gut abdecken (etwa bei Wahlbereichen wie „Europa und Internationales“, „Sozialrecht“, „Steuerrecht“, „Wirtschaftsrecht“, aber auch „Arbeitsrecht“ [das in den Lehrveranstaltungen zum öffentlichen Dienstrecht eine große Rolle spielt]). Bei solchen Wahlbereichen, die eher an Berufsbilder anknüpfen, gelten zudem hinsichtlich der auf die anwaltliche Tätigkeit zugeschnittenen Wahlbereiche dieselben Überlegungen, die oben zur Anwaltsstation angestellt wurden. Im Ergebnis bestehen daher rechtspolitisch keine Bedenken auch in den Bundesländern, in denen Wahlbereiche noch bestehen, eine Entsendung nach Speyer unabhängig vom gewählten Wahlbereich zu ermöglichen – eben weil die berufspraktische Ausbildung in der Wahlstation nur selten wirklich mit dem festgelegten Wahlbereich-Prüfungsstoff korreliert. Zumindest sollte eine Entsendung nach Speyer in der Wahlstation immer dann ermöglicht werden, wenn der Wahlbereich nicht explizit auf eine Tätigkeit in der Zivil- und Strafrechtspflege abstellt.

34 Auch eine Anrechnung des Besuchs einzelner Lehrveranstaltungen im Rahmen des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums auf die Fachanwaltsausbildung nach § 4 Abs. 1 FAO dürfte nach § 4 Abs. 3 FAO kaum in Betracht kommen.

## VI. Kontraproduktive Zugangsbeschränkungen im Landesjuristenausbildungsrecht

Die Länder entsenden seit Jahren zu wenige Rechtsreferendare zur Ausbildung nach Speyer, um die von der Universität Speyer insoweit bereitzuhaltenden Kapazitäten auszuschöpfen. Die Gründe für den Rückgang der Entsendezahlen sind vielfältig und oft weder von der Universität Speyer noch von ihren Trägern – kostenneutral – beeinflussbar. Wenn z. B. die meisten Bundesländer ihren Referendaren kein Trennungsgeld bei auswärtigen Stagen (mehr) zahlen, bestehen kaum Möglichkeiten, solche Referendare für das „Speyer-Semester“ zu begeistern, die sich die hiermit verbundene doppelte Haushaltsführung und sonstige Zusatzkosten nicht leisten können oder wollen. Angesichts der allgemeinen Haushaltslage sind alle Bemühungen der Universität Speyer aussichtslos, auf ihre Träger mit dem Ziel einzuwirken, ein Trennungsgeld jedenfalls für die nach Speyer entsandten Referendare (wieder) einzuführen.

Möglichkeiten einer kostenneutralen Steigerung der Attraktivität des „Speyer-Semesters“ für Rechtsreferendare sind jedoch auszuschöpfen: Von der Universität Speyer und ihren Trägern. Insoweit ist vom Juristenausbildungsrecht der Länder eine gewisse *Folgerichtigkeit* zu verlangen: Wenn es der – insbesondere in § 5 b Abs. 3 Satz 2 DRiG zum Ausdruck kommenden – Gesetzeslage und dem in der Aufrechterhaltung der Trägerschaft zum Ausdruck kommenden politischen Willen in Bund und Ländern entspricht, dass im juristischen Vorbereitungsdienst für interessierte Rechtsreferendare die Möglichkeit einer Entsendung nach Speyer zum Zwecke der Absolvierung des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums besteht (s. o. IV.), dann ist im Landesrecht „das Nähere“ (§ 5 Abs. 6 DRiG) so auszugestalten, dass eine Entsendung nach Speyer für die interessierten Rechtsreferendare auch tatsächlich unabhängig vom Einstellungstermin und gewählten Wahlbereichen möglich ist. Diese Folgerichtigkeit im Juristenausbildungsrecht zu verankern, ist jedoch nicht einfach: Für das Juristenausbildungsrecht sind die Justizministerien zuständig, während die Verwaltung der „Beteiligung“ an der Universität Speyer bei den Innenministerien angesiedelt ist, bei denen auch die mit der Gewährleistung des „Speyer-Semesters“ verbundenen Nachwuchsförderungsinteressen primär verankert sind.<sup>35</sup> Die insoweit erforderliche Koordinierung zwischen Justiz- und Innenressort muss daher über die Landesregierung erfolgen, wenn formlose Abstimmungen nicht gelingen. Weil diese Koordinierung zwar oft – aber eben nicht immer – gelungen ist oder gelingt, ist das Juristenausbildungsrecht in den Ländern unterschiedlich „Speyer-freundlich“ ausgestaltet. Dabei beruht eine besondere „Speyer-Unfreundlichkeit“ im besten Fall auf fehlenden Informationen über die konkreten Auswirkungen des (Fortbestands) bestimmter Regelungen auf die tatsächliche Möglichkeit

35 Zudem ist im Sitzland Rheinland-Pfalz seit einigen Jahren das Wissenschaftsministerium für die Belange der Universität zuständig, für das sowohl die Juristenausbildung als auch die Belange der allgemeinen inneren Verwaltung ressortfremd sind. Früher ressortierte die Universität Speyer bei der (nur) insoweit (nicht aber in Bezug auf hochschulrechtliche Fragen) sachnäheren Staatskanzlei.

der Entsendung nach Speyer. Im schlimmsten Fall beruht sie darauf, dass im Justizministerium an der rechtspolitischen Sinnhaftigkeit einer solchen Entsendung überhaupt Zweifel bestehen und es deshalb an einer Gesprächsbereitschaft fehlt.

Teilweise sind es aber auch schlicht praktische Gründe, die eine Entsendung nach Speyer für einen konkreten, zu einem bestimmten Zeitpunkt eingestellten Rechtsreferendar erschweren oder gar ausschließen: So kann der zeitliche Ablauf der Stationen und deren Dauer der Entsendung eines Referendars zu den feststehenden Semesterzeiten entgegenstehen, weil entweder das „Speyer-Semester“ dann zwei Stationen durchschneiden würde, es mit drei Monaten zu kurz ist, um eine bestimmte Station auszufüllen, in der eine Entsendung möglich ist, oder weil im vorgesehenen Stationsablauf überhaupt kein Zeitfenster in Betracht kommt, in dem sich die Speyerer Semesterzeiten mit denen der „entsendefähigen Stationen“ deckt,<sup>36</sup> sodass eine Entsendung allenfalls durch aufwändige und nicht immer zulässige „Stations-tausche“ ermöglicht werden kann. Daher ist gerade in den Ländern, die eine Entsendung nach Speyer in der *Anwaltsstation* ausschließen, besonders oft eine Entsendung nach Speyer praktisch insgesamt unmöglich, soweit nicht – wie in Baden-Württemberg und dem Saarland – in anderen Stationen die Entsendung nach Speyer besonders gefördert wird. Besonders dramatisch wirkt sich der Ausschluss der Anwaltsstation daher in Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt aus. Hier ist also eine Ausweitung der Entsendemöglichkeit auf die Anwaltsstation dringend geboten, zumal es keine rechtspolitisch tragfähigen Gründe gibt, diesen Ausschluss beizubehalten (s. o. V.).

Hinsichtlich einer Entsendung in der *Wahlstation* knüpfen Baden-Württemberg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gesetzlich die Entsendemöglichkeiten an die Wahl bestimmter Wahlbereiche,<sup>37</sup> in anderen Bundesländern – wie etwa in Rheinland-Pfalz – entspricht es der Praxis, eine Entsendung nach Speyer nur bei Wahl bestimmter Wahlbereiche für „ausbildungszielkonform“ zu erachten und sonst nicht zu genehmigen. Auch dies scheint aus den genannten Gründen (s. o. V.) rechtspolitisch nur schwer zu rechtfertigen.

Besonders ärgerlich sind jedoch solche Landesregelungen, die eine Entsendung nach Speyer ausgerechnet in der *Verwaltungsstation* beschränken oder insoweit besondere Hürden aufstellen, die die Wahl einer Entsendung nach Speyer für die Referendare unattraktiv erscheinen lassen. Insoweit bestehen zunächst Schwierigkeiten bei den Ländern, in denen die Verwaltungsstation dreieinhalb oder vier Monate dauert.<sup>38</sup> Hier entste-

hen vor oder nach einer Entsendung nach Speyer „Reststationszeiten“, die sinnvoll überbrückt werden müssen. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 2 JAPO RP) lösen das Problem vorbildlich durch Veranstaltung besonderer Einführungsveranstaltungen in Speyer. In Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen ist dagegen eine Entsendung nach Speyer in der Verwaltungsstation aus praktischen Gründen ohnehin ausgeschlossen oder es wird der Initiative der Referendare überlassen, einen Ausbilder für die „Restlaufzeit“ der Station zu finden.<sup>39</sup> Die für die Referendare einfachste Lösung wäre wohl, für alle betroffenen Bundesländer eine „verlängerte“ Entsendung nach Speyer ausdrücklich anzuordnen, wobei mit der Universität die Frage einer sinnvollen Ausbildung der Referendare in den Zeiten außerhalb des Semesters zu klären wäre. Hier sind verschiedene Modelle denkbar, über die zu diskutieren wäre.

Unnötig beschränkend sind zudem solche landesrechtlichen verwaltungsstationsbezogenen Regelungen, die dazu dienen sollen, dass jeder Rechtsreferendar – auch die nach Speyer entsandten – während des Referendariats einmal eine Behörde „von innen gesehen“ hat. Insofern ist es tatsächlich so, dass ohne solche Regelungen die Rechtsreferendare, die während der Verwaltungsstation nach Speyer entsandt werden, nicht zwingend während des Vorbereitungsdienstes eine praktische Ausbildung bei einer „echten“ Behörde durchlaufen. Um dem entgegenzutreten, schließt Hamburg eine Entsendung nach Speyer in der Verwaltungsstation vollständig aus (s. o. V.). Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt (weniger einschränkend Rheinland-Pfalz) ordnen dagegen an, dass im Falle einer Entsendung nach Speyer in der Verwaltungsstation die Wahlstation zwingend bei einer Behörde (in Sachsen auch bei einem Verwaltungsgericht) abzuleisten sei.<sup>40</sup> Derartige Kautelen, die für die betroffenen Referendare etwa eine Entsendung ins Ausland während der Wahlstation ausschließen, steigern die Attraktivität des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums sicher nicht und laufen so letztlich den Funktionen des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums (s. o. IV.) zuwider: Wie sollen Nachwuchsjuristen für eine Tätigkeit im öffentlichen Sektor interessiert werden, wenn dieses Interesse sogleich mit zusätzlichen Beschränkungen „sanktioniert“ wird? Natürlich wäre es auch aus der Sicht der Universität Speyer wichtig, dass jeder Rechtsreferendar einmal eine berufspraktische Ausbildung in einer Behörde absolviert hat. Grundsätzlich sollte das Juristenausbildungsrecht jedoch das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium und die „reguläre“ Verwaltungsstation gleich

36 Die im Folgenden zitierten Entsendemöglichkeiten in den einzelnen Bundesländern werden nach Ländern und Einstellungsterminen mit Rechtsgrundlagen ausführlich dargestellt auf der in Fn. 9 angegebenen Internet-Seite.

37 § 42 Abs. 1 Nr. 5 lit. d und h JAPrO BW (nur bei Wahl der Schwerpunktbereiche „Verwaltung“ und „Europa“); § 37 Abs. 2 Satz 2 NdsJAG (nur bei Wahl der Wahlbereiche „Staats- und Verwaltungsrecht“ und „Europa“); § 32 Abs. 5 Satz 3 JAVO SH (nur bei Wahl des Schwerpunktbereichs „Staat und Verwaltung“).

38 S. hierzu die Ausführungen im Text vor Fn. 25.

39 So ausdrücklich § 37 Abs. 3 Satz 2 JAPrVO LSA; § 32 Abs. 5 Satz 3 JAVO SH.

40 § 29 Abs. 6 Satz 3 HessJAG; § 7 Abs. 3 Satz 2 NdsJAG; § 35 Abs. 4 Satz 2 SächsJAPO; § 37 Abs. 3 Satz 2 JAPrVO LSA. In Rheinland-Pfalz gilt nach § 28 Abs. 2 JAPO RP Entsprechendes (nur) dann, wenn der betreffende Referendar das „Wahlfach Verwaltungsrecht“ gewählt hat. Auch das Beibehalten dieser Beschränkung der Wahlmöglichkeiten erscheint im Hinblick auf das zum Verhältnis zwischen Wahlstation und „Speyer-Semester“ Gesagte (s. o. V.) nicht zwingend und sollte reformiert werden.

behandeln und als austauschbar ansehen. Die insoweit erforderlichen Konzessionen sind letztlich Folge dessen, dass trotz der Kürze des juristischen Vorbereitungsdienstes die besondere gesamtstaatliche Bedeutung des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums für die Juristenausbildung nach wie vor von Bund und Ländern anerkannt und damit dem „Wert“ einer „regulären Verwaltungsstation“ zumindest gleichgestellt ist.

Aus dem Vorstehenden folgt, dass in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein teils geringer, teils erheblicher gesetzlicher Änderungsbedarf besteht, um unnötige gesetzliche Hürden für eine Entsendung nach Speyer abzubauen. Denn sie stehen zu der gleichzeitigen „Beteiligung“ des betreffenden Landes an der Universität Speyer und dem hierin zum Ausdruck kommenden politischen Willen in Widerspruch, interessierten Referendaren in Speyer ein näheres Kennenlernen der Vielfältigkeit der Berufsperspektiven für Juristen im öffentlichen Sektor zu ermöglichen.

## VII. Fazit

Die Durchführung des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums für Rechtsreferendare ist nur eine der Aufgaben, die die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in Durchführung des Verwaltungsabkommens von 1952 und dem DUVwG für den Bund und alle Länder erfüllt. Diese Aufgabe ist jedoch besonders hervorzuheben, weil es sich um eine der Universität Speyer auch durch das Bundes- und Landesju-

ristenausbildungsrecht anvertraute Aufgabe handelt, der eine besondere Funktion im Rahmen der deutschen Juristenausbildung zukommt, die von den Trägern der Universität Speyer im eigenen Interesse politisch gewollt und rechtlich abgesichert ist. Das in Erfüllung dieses Auftrags von der Universität Speyer angebotene „Speyer-Semester“ ermöglicht interessierten Nachwuchsjuristen, sich im Rahmen ihrer Ausbildung (unabhängig von sonst angestrebten Qualifizierungen und gewählten Schwerpunkten) für eine spätere Tätigkeit im öffentlichen Sektor zu qualifizieren und bereitet sie damit nicht nur für eine Tätigkeit *in* der Verwaltung vor, sondern auch für eine spätere Arbeit *mit* der Verwaltung, sei es aus der Perspektive der Anwaltschaft, der Justiz oder im Rahmen einer Interessensvertretung in Verbänden und Nichtregierungsorganisationen. Zudem eröffnet das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium den Studierenden eine bundesweit einzigartige interföderale Perspektive auf die deutschen Verwaltungen und das deutsche Verwaltungsrecht. Diese Möglichkeiten sollte den Rechtsreferendaren nicht durch das Juristenausbildungsrecht versperrt werden. Jedem Rechtsreferendar sollte es unabhängig vom Einstellungstermin und gewählten Wahlbereichen rechtlich und praktisch möglich sein, während des juristischen Vorbereitungsdienstes nach Speyer zu kommen. Vielleicht lassen sich die notwendigen Änderungen im Landesrecht zeitnah „Huckepack“ im Rahmen der aktuellen Bestrebungen der Reform des Juristenausbildungsrechts<sup>41</sup> umsetzen.

41 S. hierzu Fn. 22.