RheinlandPfalz
MINISTERIUM DER JUSTIZ

- per E-Mail an: Geschaeftsstelle@landtag.rlp.de -

Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz| Postfach 32 60 | 55022 Mainz

Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz
Herrn
Hendrik Hering, MdL
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

LANDTAG
Rheinland-Pfalz
18/7586
VORLAGE

DER MINISTER

Ernst-Ludwig-Straße 3
55116 Mainz
Zentrale Kommunikation:
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-4887
Poststelle@jm.rlp.de
www.jm.rlp.de

12. Juni 2025

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
2220E25-0017 Bitte immer angeben!		Susanne Boysen lpa@jm.rlp.de	06131-164819 06131-165876

Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz am 5. Juni 2025 TOP 19 „Legistik in der Gesetzgebung: Ausbildung, Qualität und Bürokratieabbau“

Antrag der Fraktion der CDU nach § 76 Abs. 2 GOLT
– Vorlage 18/7440 –

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der vorbezeichneten Sitzung hat der Rechtsausschuss die Landesregierung zu TOP 19 um schriftliche Berichterstattung gebeten. Dieser Bitte komme ich gerne nach und übersende Ihnen den für die Sitzung vorbereiteten Text des Sprechvermerks:

Kernarbeitszeiten
09:30 - 12:00 Uhr
14:00 - 15:00 Uhr
Freitag: 09:30 - 12:00 Uhr

Verkehrsanbindung
Bus ab Mainz-Hauptbahnhof
Linie 6 bis Haltestelle Bauhofstraße

Parkmöglichkeiten
Schlossplatz, Rheinufer
für behinderte Menschen:
Diether-von-Isenburg-Straße

Die Datenschutzerklärung zur Informationspflicht nach Artikel 13 und 14 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und des Landesdatenschutzgesetzes finden Sie auf der Startseite des Internetauftritts des Ministeriums der Justiz: https://jm.rlp.de/de/startseite/ (Ziffern I., II., III. und VIII.). Auf Wunsch übersenden wir diese Informationen auch in Papierform.

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu dem Antrag der Fraktion der CDU darf zunächst vorausgeschickt werden, dass die Beantwortung der darin genannten Fragen in die Zuständigkeit mehrerer Ressorts fällt. Soweit die Ressorts hierzu ausgeführt haben, werde ich im Folgenden darüber berichten.

Zum juristischen Studium hat das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit mitgeteilt, dass im Bereich des universitären Schwerpunktstudiums folgende Angebote an rheinland-pfälzischen Hochschulen bestünden, die sich mit Fragen der Legistik beschäftigen:

An der Johannes Gutenberg-Universität Mainz gebe es den Schwerpunkt „Methodik und Geschichte des Rechts“: Hier werde eine Veranstaltung zur Methodenlehre angeboten, die die Grundlagen der juristischen Arbeitsweise vertiefe (Methoden der Auslegung, richterliche Rechtsfortbildung, Rechtssprache und Argumentationstheorie), und die Frage behandele, was „Recht“ eigentlich sei (Begriffe, Normen, Regeln, Prinzipien; Rechtssysteme und Rechtsordnungen; Geltung des Rechts; Recht und Moral/Ethik).

An der Universität Trier werde im Rahmen des Schwerpunktbereichs „Grundlagen der europäischen Rechtsentwicklung“ im Teilschwerpunkt „Entwicklung des Privatrechts“ eine Veranstaltung zur Rechtsphilosophie/Methodenlehre angeboten, die sich mit Auslegung und Rechtsergänzung, Rechtsfortbildung, Rechtsanwendung, Rechtsgestaltung- und -setzung befasse.

Darüber hinaus bestünden an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer folgende spezielle Angebote:

Zum einen würden dort Vorlesungen zu den Themen „Legistik“ und „Grundlagen öffentlichen Entscheidens aus interdisziplinärer Sicht“ veranstaltet. Zum anderen werde darüber hinausgehend ein Seminar mit dem Titel „Legistik: Von der politischen Idee zum Gesetz“ angeboten, welches der Vertiefung der in der

Vorlesung „Legistik“ erlangten Kenntnisse diene. Ferner werde ein Seminar „Weiterentwicklung des Rechts und der Rechtsgestaltung“ angeboten.

Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit führt weiter aus, dass über einen stärkeren Ausbau der Legistik im Rahmen des universitären Schwerpunktstudiums bzw. des Studienangebots der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer keine Erkenntnisse vorlägen. Diese Entscheidung obliege im Rahmen der Hochschulautonomie den Hochschulen.

Im Hinblick auf die staatliche Pflichtfachprüfung kann weiter ausgeführt werden, dass die Legistik nicht Gegenstand des Pflichtstoffkatalogs ist (Anlage zu § 1 Abs. 2 Nr. 1 JAPO). Zwar gehört zum Prüfungsstoff in der staatlichen Pflichtfachprüfung das Staats- und Verfassungsrecht auf Bundes- und Landesebene und damit natürlich auch der Gesetzgebungsvorgang an sich, die Legistik im engeren Sinne fällt hierunter jedoch nicht.

Für die Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare im juristischen Vorbereitungsdienst in Rheinland-Pfalz besteht die Möglichkeit, die Ausbildung in der Pflichtstation Verwaltung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer zu absolvieren gemäß § 19 Abs. 3 Satz 1 der Juristischen Ausbildungs- und Prüfungsordnung (JAPO). Ebenso kann nach § 19 Abs. 4 Nr. 1 bzw. § 19 Abs. 5 Nr. 1 JAPO eine Ausbildung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften mit drei Monaten auf die Pflichtstation Rechtsberatung bzw. auf die Wahlstation angerechnet werden. Die Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare haben somit zu drei verschiedenen Zeitpunkten innerhalb des juristischen Vorbereitungsdienstes die Möglichkeit, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer ausgebildet zu werden.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 JAPO soll während der Ausbildung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer die Rechtsreferendarin oder der Rechtsreferendar die theoretischen und praktischen Kenntnisse im Öffentlichen Recht vertiefen sowie Grundkenntnisse in anderen verwaltungsbezogenen

Disziplinen einschließlich Verwaltungsmanagement und der Abschätzung wirtschaftlicher Auswirkungen erwerben. Die konkrete Ausbildung richtet sich nach dem Modulplan der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Dieser behandelt u.a., wie bereits ausgeführt, das Thema Legistik und Bürokratieabbau, sodass die Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare, die dieses Modul belegen, umfassende Kenntnisse in diesem Bereich erwerben können.

Eine Aufnahme und daraus resultierende Erweiterung des Pflichtstoffkatalogs (Anlage zu § 1 Abs. 2 Nr. 1 JAPO sowie § 37 JAPO) ist weder für die staatliche Pflichtfachprüfung noch die zweite juristische Staatsprüfung beabsichtigt. Dies zum einen unter Berücksichtigung der Stoffharmonisierung, die die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) nach Ausarbeitung durch den Koordinierungsausschuss den Ländern empfohlen hat, und zum anderen unter Beachtung der von Seiten der Interessenvertretungen der Studierenden und der Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare sowie weiterer Akteure (z.B. iur.reform, Hamburger Protokoll) geforderten weiteren Reduzierung des Stoffkatalogs und des allseits beklagten großen psychischen Drucks der Examenskandidatinnen und Examenskandidaten.

Das Ministerium des Innern und für Sport, in dessen Zuständigkeit die Hochschule für öffentliche Verwaltung fällt, hat mitgeteilt, dass in den dortigen verwaltungsbezogenen Studiengängen ausschließlich die formalen Aspekte der Gesetzgebung wie Gesetzgebungskompetenz, Gesetzgebungsverfahren etc. vermittelt würden. Das Thema „Legistik in der Gesetzgebung" sei im Curriculum nicht vorgesehen.

Des weiteren hat das Ministerium der Finanzen für den Bereich der Steuerverwaltung wie folgt ausgeführt: „Gerade in der Steuerverwaltung ist das Arbeiten mit Gesetzen Alltag: Das Einkommensteuergesetz, die Abgabenordnung, das Umsatzsteuergesetz etc. – all das sind komplexe Regelwerke, deren Anwendung nicht nur juristisches Verständnis, sondern auch ein Gefühl für systematische Strukturen, Begriffslogik und rechtliche Zielsetzungen erfordert. Deshalb ist es

entscheidend, dass die angehenden Steuerbeamtinnen und -beamten nicht nur Recht anwenden, sondern auch verstehen, wie Recht entsteht. Nur so können sie Gesetzesinhalte kritisch hinterfragen, Regelungslücken oder Normenkonflikte erkennen und langfristig an der Weiterentwicklung des Steuerrechts mitwirken – etwa bei Rückmeldungen an den Gesetzgeber oder in der Gesetzesfolgenabschätzung.

In der Steuerbeamtenausbildung in Rheinland-Pfalz ist die Vermittlung dieser Kompetenzen fester Bestandteil: In Rahmen der Vermittlung aller Fachthemen wird gelehrt, wie Normen systematisch aufgebaut sind. Methodik und juristische Auslegung werden systematisch geschult. Ebenso lernen die Studierenden Gesetzesänderungen nachzuvollziehen – nicht nur inhaltlich, sondern auch prozessual. Darüber hinaus gibt es ein Studienfach, das sich explizit mit der Rechtsanwendung, der Methodenlehre beschäftigt „Methoden der Rechtsanwendung“. Zudem wird durch moderne Ausbildungsmethoden – etwa durch Fallstudien, Simulationen von Gesetzgebungsverfahren oder Reflexion aktueller Gesetzgebungsvorhaben – das Verständnis für legistische Qualität gefördert.“

Sofern in dem Antrag der Fraktion der CDU um eine Einschätzung zum Vorschlag des Nationalen Normenkontrollrats gebeten wird, ein Zentrum für Legistik auf Bundesebene zu schaffen, so ist hierzu folgendes auszuführen: Die Einrichtung eines Zentrums für Legistik war bereits im Koalitionsvertrag der Ampelregierung vorgesehen und erfolgte im Jahr 2023 beim Bundesministerium der Justiz mit dem Ziel, eine bessere und praxisnähere Gesetzgebung zu fördern, indem Fachwissen, Methoden und Werkzeuge für die praktische Rechtsetzung bereitgestellt werden. Welche Maßnahmen die aktuelle Bundesregierung in Bezug auf das Zentrum für Legistik plant und wie der künftige Aufgabenzuschnitt aussehen wird, ist noch nicht bekannt. Ob die Arbeit des Zentrums für Legistik dazu beitragen wird, den Gesetzgebungsprozess effektiver zu gestalten, kann daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht valide abgeschätzt werden. Zu bedenken ist allerdings, dass die Einrichtung weiterer Gremien mit entsprechenden Aufgaben im Gesetzgebungsprozess im Spannungsfeld mit

dem Ziel einer notwendigen Entbürokratisierung zu sehen ist. Soweit im Zeitungsartikel vom 30. April 2025 vorgeschlagen wird, das Zentrum für Legistik beim Bundeskanzleramt anzusiedeln, kann das insofern nachvollzogen werden, da die Erstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen eine ressortübergreifende Aufgabe ist. Dementsprechend soll auch der Nationale Normenkontrollrat, der gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes zu seiner Einsetzung die Aufgabe hat, die Bundesregierung auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen, nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – wie bereits bis Dezember 2021 – wieder beim Bundeskanzleramt angesiedelt werden.

Zur Rolle einer qualitativ hochwertigen Gesetzgebung für den Abbau von Bürokratie und eine bessere Praxistauglichkeit rechtlicher Regelungen ist folgendes anzumerken: Bürokratieabbau wird dann spürbar, wenn Gesetze die beabsichtigten Ziele wirksam und zügig erreichen und wenn sie einfach und möglichst digital vollzogen werden können. Um für die Betroffenen spürbare Vereinfachungen zu erzielen und die Wirksamkeit des Rechts zu erhöhen, müssen Regeln adressatengerecht, praxistauglich und digitalisierungsfähig ausgestaltet werden.

Qualitativ hochwertige Gesetze, die diesen Anforderungen gerecht werden, zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf das Notwendige ausgerichtet und klar und verständlich formuliert sind. Ebenso wichtig ist es, im Vorfeld Alternativen zu bedenken und die Folgen gesetzlicher Regelungen verlässlich abzuschätzen, um gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse politisch steuern zu können. In diesem Zusammenhang ist es unverzichtbar, Fachleute und Betroffene frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen. Auf diese Weise wird zum einen die demokratische Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern gefördert. Zum anderen erhält der Gesetzgeber eine breitere Grundlage für seine Entscheidungen.

Auf Landesebene dient das Merkblatt des Ministeriums der Justiz für die Aufstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen in Anhang 4 der Gemeinsamen

Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien als Leitfaden, der die vorstehend genannten Kriterien enthält und eine einheitliche Handhabung bei der Erstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen gewährleistet.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Mit freundlichen Grüßen

Philipp Fernis

Anlagen
1 Überstück