



verkündet am 26.11.2025

gez.: Crémer
Justizangestellte

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 9/25

Im Namen des Volkes

URTEIL

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Prof. Dr. Michael Elicker,
Dunzweiler Str. 6, 66564 Ottweiler,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch den Präsidenten,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch die Thüringer Ministerin für Justiz,

Migration und Verbraucherschutz,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

zu 2 bevollmächtigt:
Prof. Dr. Christoph Möllers,
Kleiststr. 27, 14163 Berlin,

gegen

§ 8 Abs. 1 Nr. 3 des Thüringer Gesetzes über die juristischen Staatsprüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst (Thüringer Juristenausbildungsgesetz – ThüJAG) vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 485), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2024 (GVBl. S. 265)

wegen Verletzung des Grundrechts der Berufsfreiheit u. a.

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. von der Weiden, den Vizepräsidenten Dr. Schmidt, die Mitglieder Burkert, Geibert, Dr. Hinkel, Prof. Dr. Ohler, Petermann, Wittmann und das stellvertretende Mitglied Dr. Jung

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. September 2025

für Recht erkannt:

1. § 8 Abs. 1 Nr. 3 des Thüringer Gesetzes über die juristischen Staatsprüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 485), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2024 (GVBl. S. 265), ist mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar.

2. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

A.

I.

1. Gegenstand des Verfahrens ist § 8 Abs. 1 Nr. 3 des Thüringer Gesetzes über die juristischen Staatsprüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst (Thüringer Juristenausbildungsgesetz – ThürJAG) vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 485 ff.; ThürJAG), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2024 (GVBl. S. 265).

Die Antragstellerin ist die Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag. Sie hält § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG für verfassungswidrig und nichtig.

2. § 8 Abs. 1 ThürJAG regelt die Voraussetzungen, unter denen einer Bewerberin oder einem Bewerber die Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst zu versagen ist, und lautet wie folgt:

„§ 8

Zulassung und Entlassung

(1) Die Zulassung zum Vorbereitungsdienst ist Bewerberinnen und Bewerbern zu versagen,

1. solange gegen sie eine Freiheitsentziehung vollzogen wird,
2. die wegen einer vorsätzlich begangenen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr rechtskräftig verurteilt worden sind und deren Strafe noch nicht getilgt worden ist,
3. die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes tätig sind,
4. die die erste Prüfung oder die zweite Staatsprüfung in Thüringen oder in einem anderen Land nach den dort geltenden Bestimmungen endgültig nicht bestanden haben oder
5. wenn für sie eine Betreuerin oder ein Betreuer bestellt ist.“

Die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst regelt § 7 Abs. 2 Satz 1 ThürJAG. Danach wird nach Maßgabe des § 8 Abs. 1 und 2 sowie des § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Beamtenstatusgesetz (BeamStG) auf Antrag zum Vorbereitungsdienst zugelassen, wer die erste Prüfung nach § 5 Abs. 1 Deutsches Richtergesetz (DRiG) bestanden hat, und vorbehaltlich des Absatzes 3 in das Beamtenverhältnis auf Widerruf berufen oder in das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis aufgenommen.

§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeamStG lautet wie folgt:

„(1) In das Beamtenverhältnis darf nur berufen werden, wer [...]

2. die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, [...]“

Vor Inkrafttreten des ThürJAG am 1. Januar 2023 enthielt die Thüringer Juristenausbildungs- und -prüfungsordnung vom 24. Februar 2004 (GVBl. S. 217), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. Februar 2018 (GVBl. S. 43, ThürJAPO), in § 33 Abs. 5 die Anforderungen für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst, der wie folgt lautete:

„§ 33

Aufnahme in den Vorbereitungsdienst

[...]

(5) Die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst ist zu versagen,

1. wenn der Bewerber wegen einer vorsätzlich begangenen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr rechtskräftig verurteilt und die Strafe noch nicht getilgt worden ist,
2. wenn für den Bewerber ein Betreuer bestellt ist,
3. solange gegen den Bewerber eine Freiheitsentziehung vollzogen wird,
4. wenn der Bewerber aktiv gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung tätig ist,
5. wenn der Bewerber die erste Prüfung oder die zweite juristische Staatsprüfung in Thüringen oder in einem anderen Land nach den dort geltenden Bestimmungen endgültig nicht bestanden hat. [...]“

Außerdem bestimmt § 15 Abs. 3 des Thüringer Gesetzes über die Laufbahnen der Beamten (Thüringer Laufbahngesetz – ThürLaufbG –) vom 12. August 2014

(GVBl. S. 472) seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2015 für die Referendarinnen und Referendare im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis:

[...] (3) Abweichend von Absatz 2 kann der Vorbereitungsdienst auch in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis außerhalb des Beamtenverhältnisses abgeleistet werden. Auf die Auszubildenden sind mit Ausnahme von § 7 Abs. 1 Nr. 2 und § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG die für Beamte im Vorbereitungsdienst geltenden Bestimmungen entsprechend anzuwenden, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, Anstelle des Dienstoides ist eine Verpflichtungserklärung nach dem Verpflichtungsgesetz vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469, 547) in der jeweils geltenden Fassung abzugeben. Wer sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigt, darf nicht in den Vorbereitungsdienst aufgenommen werden.

3. Mit der Novellierung des ThürJAG wurden in § 8 Abs. 1 Versagungsgründe für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst geregelt. Zur Begründung ihres Gesetzentwurfs führte die Thüringer Landesregierung (LTDrs. 7/4753 S. 16) u. a. aus:

„[...] Im Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts, wonach wesentliche Fragen der Grundrechtsausübung und -eingriffe durch das Parlament selbst geregelt werden müssen, sind die Gründe, weswegen die Zulassung zum Vorbereitungsdienst zwingend zu versagen ist, nicht mehr in der Thüringer Juristenausbildungs- und -prüfungsordnung, sondern im Thüringer Juristenausbildungsgesetz aufgelistet, zumal der Vorbereitungsdienst und die sich anschließende zweite Staatsprüfung den Zugang für die Ausübung aller volljuristischen Berufe eröffnet.

Der Staat hat ein Ausbildungsmonopol für alle staatlich reglementierten juristischen Berufe des höheren Dienstes (Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen, Staatsanwälte, Rechtsanwältinnen, Rechtsanwälte, Notarinnen und Notare). Die Ausübung all dieser Berufe der Rechtspflege setzt voraus, dass die betreffende Person die Befähigung zum Richteramt nach § 5 Abs. 1 DRiG besitzt. Diese erwirbt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Prüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt. Wegen des Grundrechts auf freien Zugang zum Beruf nach Artikel 12 des Grundgesetzes ist der Staat auch verpflichtet, für jede Person, die die Zugangsbefähigung hat, eine Ausbildungsmöglichkeit zu schaffen. Aus Artikel 12 des Grundgesetzes resultiert daher die Verpflichtung des Landes, Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare auszubilden und juristische Prüfungen durchzuführen, da die Ausbildung die einzige Zugangsmöglichkeit zu einem staatlich reglementierten juristischen Beruf des höheren Dienstes ist.

Vor diesem Hintergrund wurden die bisher in § 33 Abs. 5 Nr. 1 und 3 bis 5 der Thüringer Juristenausbildungs- und -prüfungsordnung (ThürJAPO) vom 24. Februar 2004 (GVBl. S. 217) in der jeweils geltenden Fassung genannten zwingenden Versagungsgründe für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst, die ein entsprechendes Berufsverbot zur Folge haben, nunmehr in § 7 Abs. 2 Satz 1 übernommen.

Satz 1 Nr. 1 entspricht dem bisherigen § 33 Abs. 5 Nr. 1 ThürJAPO. Aus Gründen der Klarstellung wird trotz der eher gering erscheinenden Praxisrelevanz bei der Zulassung zum Vorbereitungsdienst vorsorglich darauf hingewiesen, dass unter einer Freiheitsstrafe im Sinne dieser Bestimmung keine Jugendstrafe zu verstehen ist. Da

die Jugendstrafe eine erzieherisch ausgestaltete Freiheitsentziehung in hierfür vorgesehenen Jugendstrafanstalten darstellt, fällt sie nicht in den Anwendungsbereich des Satzes 1 Nr. 1.

Allerdings ist die Zulassung zum Vorbereitungsdienst nach Satz 1 Nr. 2 zu versagen, solange gegen die Bewerberin oder den Bewerber eine Freiheitsentziehung vollzogen wird. Unter diese Alternative fallen sowohl Freiheitsstrafen als auch Jugendstrafen sowie freiheitsentziehende Maßregeln der Besserung und Sicherung.

Nach § 15 Abs. 3 Satz 4 ThürLaufbG darf nicht in den Vorbereitungsdienst aufgenommen werden, wer sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigt. Anders als von Beamtinnen und Beamten wird von den Bewerberinnen und Bewerbern für den Vorbereitungsdienst sowie von den Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis nicht verlangt, dass sie die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten und sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten. Vielmehr ist die Grenze für eine Zulassung nach Satz 1 Nr. 3 erst dann erreicht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes tätig ist. [...]“

II.

Die Antragstellerin hat am 20. März 2025 das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle eingeleitet.

1. Die Antragstellerin ist der Auffassung, § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG greife in die von Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf geschützte Berufswahlfreiheit ein, wobei die Intensität des Eingriffs zu einer Verwirkung des Grundrechts führe.

a) Dem Landesgesetzgeber fehle bereits die Gesetzgebungszuständigkeit für § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG, da mit § 7 Nr. 6 Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) eine wirksame und abschließende bundesgesetzliche Regelung bestehe, die den Zugang zum freien Beruf der Rechtsanwaltschaft regle. Ferner sei § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG nicht hinreichend bestimmt und könne daher keine gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in Grundrechte sein. Es stelle sich vor allem die Frage, was ein Tätigsein gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung bedeute. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG sei zu weitreichend, da im Vergleich zu der vorher geltenden Regelung der Thüringer Juristenausbildungs- und -prüfungsordnung nicht mehr ein „aktives“ Tätigsein gefordert werde.

b) Der Eingriff in die Berufswahlfreiheit könne nicht mit der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege gerechtfertigt werden, da ein vollständiger Ausschluss aus dem Vorbereitungsdienst zu deren Wahrung nicht erforderlich sei. Zwar sei es zutreffend, dass Referendare teilweise justizähnliche Funktionen übernähmen. Hierauf habe ein Rechtsreferendar jedoch keinen Rechtsanspruch. Die Durchführung eines vollwertigen Vorbereitungsdienstes sei möglich ohne die Ableistung von Tätigkeiten mit Außenwahrnehmung.

2. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG greife ferner in die Grundrechte auf Meinungsfreiheit, Art. 11 Abs. 1 ThürVerf, und auf Vereinigungsfreiheit, Art. 13 Abs. 1 ThürVerf, und in die entsprechenden Rechte nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 10 und 11 EMRK, in nicht gerechtfertigter Art und Weise ein.

Zwar werde einem Bewerber durch § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG eine Meinungskundgabe nicht konkret und unmittelbar untersagt. Über § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG bestehe jedoch die Möglichkeit, dass ein Bewerber, der eine von der Regierung missbilligte politische Meinung vertrete, sanktioniert werde. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG sei daher geeignet, die Ausübung der Meinungsfreiheit zu erschweren und greife dadurch in das Grundrecht der Meinungsfreiheit ein.

Dasselbe gelte hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG normiere zwar kein Verbot, sich einer politischen Partei oder sonstigen Organisation anzuschließen. Jedoch lasse der Wortlaut des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG es zu, einen Bewerber, der Mitglied einer Partei ist, mit einem Berufsverbot zu belegen.

3. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG greife in das Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 3 Var. 7 ThürVerf ein, nach dem niemand wegen seiner politischen Überzeugung bevorzugt oder benachteiligt werden dürfe. Dabei sei das Diskriminierungsverbot nicht mit einem Gesetzesvorbehalt ausgestattet und der Gesetzgeber nicht zu Beschränkungen ermächtigt. Grenzen setzten lediglich Art. 18 GG und Parteiverbote nach Art. 21 Abs. 2 GG. Nur bei aggressivem und kämpferischem Vorgehen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung seien Eingriffe in das Diskriminierungsverbot zulässig.

Eine verfassungskonforme Auslegung sei nicht möglich, da es sich um eine neue Vorschrift handle.

4. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG greife zudem in die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sowie die Betätigungs- und Programmfreiheit oppositioneller politischer Parteien und damit in deren Rechte aus Art. 9 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 21 GG ein. Denn Mitglieder und Anhänger von oppositionellen Parteien würden durch § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG von einem Engagement in einer oppositionellen Partei abgeschreckt.

5. Ferner sei § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG wegen eines Verstoßes gegen Art. 18 GG verfassungswidrig und nichtig. Art. 18 GG erfasse nicht nur die ausdrücklich aufgeführten Grundrechte und nicht nur die Verwirkung von Grundrechten, sondern auch Sanktionen, die einer Grundrechtsaberkennung gleichkämen.

Die Antragstellerin beantragt,

1. festzustellen, dass § 8 Abs. 1 Nr. 3 des Thüringer Gesetzes über die juristischen Staatsprüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst (Thüringer Juristenausbildungsgesetz – ThürJAG) vom 7. Dezember 2022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2024 (GVBl. S. 265), wegen Verstoßes gegen die Grundrechte der Berufswahlfreiheit, Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, der Meinungsfreiheit, Art. 11 Abs. 1 ThürVerf, der Vereinigungsfreiheit, Art. 13 Abs. 1 ThürVerf, gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Satz 3, Art. 47 ThürVerf, und dem Demokratieprinzip, Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 ThürVerf, folgende Bestimmtheitsgebot, gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 3 Var. 7 ThürVerf, gegen das Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens, Art. 9 ThürVerf i. V. m. dem Demokratiegebot, Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 ThürVerf, gegen die Rechte auf Chancengleichheit, Betätigungsfreiheit und Programmfreiheit der politischen Parteien, Art. 9 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 21 Abs. 1 GG

sowie gegen die Bestandteilsnorm des Art. 18 GG verfassungswidrig und nichtig ist.

2. der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.

III.

1. Der Anhörungsberechtigte zu 1, der Thüringer Landtag, hat von einer Stellungnahme abgesehen.

2. Die Anhörungsberechtigte zu 2, die Thüringer Landesregierung, hält den Antrag für zulässig, aber für unbegründet und führt hierzu aus:

a) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG sei formell verfassungsgemäß. Die Gesetzgebungskompetenz ergebe sich aus Art. 70 GG. Diese sei nicht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 5 GG durch den Erlass der BRAO gesperrt. Das ThürJAG und die BRAO regelten unterschiedliche Lebenssachverhalte. Das ThürJAG befasse sich, anders als die BRAO, nicht mit der Regelung des Berufsstandes der Rechtsanwaltschaft und der Zulassung hierzu, sondern regle entsprechend seines Titels die allgemeine juristische Ausbildung. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG sei dabei eine spezielle Zugangsregelung zum juristischen Vorbereitungsdienst. Die gegenteilige Auffassung würde zu dem eigentümlichen Ergebnis führen, dass die Landesgesetzgeber den Zugang zum Referendariat nicht in Abweichung zu Vorschriften der BRAO regeln könnten. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes würde damit zu einer Gesetzgebungskompetenz für die gesamte juristische Ausbildung ausgeweitet.

b) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG verstoße nicht gegen die Berufsfreiheit des Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf. Zwar greife die Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG in den Schutzbereich der Berufsfreiheit in seiner Dimension als Ausbildungsstättenwahlfreiheit ein, jedoch sei dieser Eingriff gerechtfertigt.

aa) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG sei hinreichend bestimmt.

Mit dem Begriff des Tätigseins sei zunächst klargestellt, dass eine bloße politische Überzeugung oder Gesinnung für einen Ausschluss vom Vorbereitungsdienst nicht ausreiche. Das Merkmal des Tätigseins verweise auf bereits abgeschlossene Handlungen oder einen fortlaufenden Handlungskomplex. Dabei sei die Bestimmtheit des Handlungsbegriffes selbst unproblematisch. Es gehe um ein von einem Willensentschluss getragenes, nach außen tretendes und dem Anwärtler zurechenbares Ereignis.

bb) Die Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG genüge dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit.

(1) Ein überragend wichtiges und zu schützendes Gemeinschaftsgut liege in der Funktionsfähigkeit des Justizsystems, insbesondere in Bezug auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz.

(2) Der Ausschluss vom juristischen Vorbereitungsdienst sei zudem ein geeignetes Mittel, um den erstrebten Zweck zu erreichen. Der Ausschluss von potentiellen Verfassungsfeinden stärke das Vertrauen in die Handlungen und Entscheidungsprozesse, in die Referendare im Rahmen ihrer Ausbildung zwangsläufig und regelmäßig involviert seien, insbesondere im Bereich der Fachgerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft. Ein zeitgemäßes Referendariat zeichne sich insbesondere in der Einzelausbildung dadurch aus, dass Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare an realen Gerichts- und Ermittlungsverfahren mitwirkten.

(3) Denkbare mildere Mittel seien, sofern sie überhaupt milder wirkten, nicht gleich wirksam.

(4) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG sei überdies angemessen.

Die Versagung der Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst im Falle des Betätigens gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung sei nicht nur gerechtfertigt, sondern verfassungsrechtlich geboten. Dies ergebe sich explizit aus dem grundlegenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75 – (BVerfGE 46, 43 [52]). § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG kodifiziere mithin nur zwingendes Verfassungsrecht. Allein anhand dieser Wertung ergebe sich ohne weitere Prüfung unmittelbar die Verfassungskonformität des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG. Ausgehend von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 – (BVerfGE 39, 334 [374]) müssten die Anforderungen an die Verfassungstreue von Referendaren im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis geringer sein als an Referendare im Beamtenverhältnis auf Widerruf. Die Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG müsse daher mit der aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleiteten positiven Handlungspflicht, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, verglichen werden. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG begründe bloß eine negative Pflicht zum Unterlassen. Hierbei handle es sich um die gebotene Abschwächung der Anforderungen an die Verfassungstreue.

In der Gesamtabwägung erscheine die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege als das in seiner direkten Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip stehende, gewichtigere Rechtsgut, während das Anliegen der Berufsfreiheit hier deswegen zurücktreten müsse, weil es jedem in seiner Berufsfreiheit betroffenen Anwärter freistehe, die Zulassungsbeschränkung von sich abzuwenden. Umgekehrt dagegen sei die Zulassung auch nur eines verfassungsfeindlichen Bewerbers in den Vorbereitungsdienst in seiner Bedeutung nicht auf diesen Einzelfall zu beschränken, sondern könne auch als systemisches Problem wahrgenommen werden, welches die Vertrauenswürdigkeit der Rechtspflege im Ganzen in Frage stelle.

Gegen die Verfassungskonformität des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG könne nicht der weiter gefasste § 7 Nr. 6 BRAO angeführt werden. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof verkenne in seinem Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 HS –, dass es sich bei der Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst nicht um ein bloßes „Weniger“ gegenüber der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft handle.

c) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG verstoße nicht gegen das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 und 4 GG oder den Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien, der sich aus Art. 9 Abs. 2 ThürVerf i. V. m. Art. 21 Abs. 1 GG herleite. So knüpfe der Tatbestand des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG nicht an die Mitgliedschaft in und die Anhängerschaft von einer politischen Partei an. Würde diese Norm entgegen ihrem klaren Wortlaut so verstanden werden und einem Bewerber allein wegen einer Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen Partei die Zulassung zum Vorbereitungsdienst verweigert, wäre dies nicht nur ein Verstoß gegen das Grundgesetz, sondern auch gegen den Wortlaut des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG. Dessen Tatbestand beziehe sich auf Grund des Merkmals „Tätigsein“ ausdrücklich auf einen konkret-individuell zurechenbaren Vorgang, den die bloße Mitgliedschaft in einer politischen Partei nicht begründe.

d) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG sei mit dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit aus Art. 11 Abs. 1 ThürVerf vereinbar. Es fehle bereits an einem Eingriff in den Schutzbereich dieses Grundrechts, der jedoch, läge er vor, gerechtfertigt wäre. Als Eingriff in die Meinungsfreiheit käme zwar auch eine informelle negative Sanktion in Frage. Dies setze aber voraus, dass das durch die Sanktion ausgeschlossene Verhalten grundrechtlichen Schutz erfahre. Die Meinungsfreiheit könne jedoch keinen positiven Anspruch auf Einstellung in den Vorbereitungsdienst verleihen. Zudem gehe der Schutz der Meinungsfreiheit nicht über den der Berufsfreiheit hinaus.

e) Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ergäben sich weder aus der Europäischen Menschenrechtskonvention noch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Insbesondere enthalte das in der Antragsschrift genannte Urteil des EGMR vom 26. September 1995 – 17851/91 – keine Anhaltspunkte für die Verfassungswidrigkeit der Norm. Diese Entscheidung befasse sich mit Maßnahmen des Verfassungsschutzes gegenüber Individuen, die nur durch konkrete, gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Handlungen gerechtfertigt werden könnten und nicht durch den pauschalen Hinweis auf die Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen Partei. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG knüpfe jedoch in keiner Weise an die Mitgliedschaft in Parteien an, sondern verlange gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Handlungen.

f) Eine verwirkungsähnliche Beschränkung der Berufsfreiheit im Sinne des Art. 18 GG bewirke die Zulassungsregelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ebenfalls nicht. Der allein dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltene Ausspruch der Verwirkung ordne im Ergebnis an, dass sich der Grundrechtsadressat nicht mehr auf das verwirkte Grundrecht berufen könne. Diese Wirkung komme § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG nicht zu. Ein abgelehnter Bewerber könne sich jederzeit erneut für den Vorbereitungsdienst bewerben und sich in jedem behördlichen oder gerichtlichen Verfahren auf die Berufsfreiheit berufen. Zudem entfalte sich die Sperrwirkung des Art. 18 GG nur für verwirkungsähnliche Eingriffe in die von diesem benannten Grundrechte.

g) Eine Verletzung des besonderen Gleichheitssatzes des Art. 2 Abs. 3 ThürVerf durch § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG komme ebenfalls nicht in Betracht. Für die Auslegung des Art. 2 Abs. 3 ThürVerf könne auf die Erkenntnisse zu Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zurückgegriffen werden. So sei für Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG anerkannt, dass dessen Schutzbereich in Form des Diskriminierungsverbots wegen der politischen Anschauung den aktiven Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht erfasse. Jedenfalls aber wäre ein Eingriff – nähme man diesen an – durch den Schutz der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege als einer essenziellen Voraussetzung der verfassungsmäßigen Ordnung gerechtfertigt.

B .

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1, § 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz – ThürVerfGHG –) unter Mitwirkung des stellvertretenden Mitglieds Dr. Jung an Stelle des verhinderten Mitglieds Prof. Dr. Klafki.

C .

Der zulässige Normenkontrollantrag ist unbegründet.

I.

Der Antrag ist zulässig.

1. Die Antragstellerin ist als Fraktion im Thüringer Landtag gemäß Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4, § 42 ThürVerfGHG antragsberechtigt.

2. Die verfahrensgegenständliche Regelung des ThürJAG ist als Landesrecht gemäß Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG tauglicher Antrags- und Prüfungsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle.

3. Die Antragstellerin hat den Antrag noch ausreichend gemäß § 18 Abs. 1 ThürVerfGHG begründet.

Voraussetzung des § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG ist, dass die Antragstellerin zumindest in groben Zügen die verfassungsrechtlichen Maßstäbe darlegt und erläutert, warum die angegriffene Regelung mit diesen nicht im Einklang steht oder dies zumindest zweifelhaft ist bzw. dass und aus welchen Gründen Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit der Regelung mit Landesrecht bestehen (ThürVerfGH, Urteil vom 21. Mai 2014 – 13/11 –, juris Rn. 109; BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 – 1 BvF 2/05 –, BVerfGE 128, 1 [32]).

Diese Voraussetzungen sind noch erfüllt. Zwar beschränkt sich die Antragsschrift weitgehend auf Zitate gerichtlicher Entscheidungen und bringt sie zum verfahrensgegenständlichen § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG nur ansatzweise in Zusammenhang. Jedoch benennt die Antragstellerin zumindest die ihrer Ansicht nach verletzten Artikel der Thüringer Verfassung. Im Zusammenspiel mit den Verweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts sowie des Thüringer Verfassungsgerichtshofs und des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs lassen sich die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, an denen § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG gemessen werden soll, und die Gründe für die nach Ansicht der Antragstellerin bestehende Verfassungswidrigkeit des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG noch ausreichend erkennen.

II.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ist unbegründet. Die Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG widerspricht nicht der Thüringer Verfassung, § 44 Satz 1 ThürVerfGHG.

1. Die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs ist im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens umfassend. Der Verfassungsgerichtshof überprüft die angegriffenen Normen auf ihre Vereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung, ohne dabei auf die im Antrag erhobenen Rügen beschränkt zu sein. Maßstab für die Überprüfung der antragsgegenständlichen Regelung des ThürJAG sind nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. §§ 11 Nr. 4, 42 Nr. 1 ThürVerfGHG die Bestimmungen der Thüringer Verfassung.

2. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ist materiell rechtmäßig. Soweit die Norm in den Schutzbereich eines Grundrechts, insbesondere den der Berufsfreiheit, eingreift, ist der Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

a) Die in § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG enthaltene Zulassungsbeschränkung zum juristischen Vorbereitungsdienst ist nicht wegen eines Verstoßes gegen die Berufsfreiheit des Art. 35 ThürVerf verfassungswidrig. Sie greift zwar in den Schutzbereich des Grundrechts der Berufsfreiheit ein (aa)), jedoch ist dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt (bb)).

aa) Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf gewährt das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Dieses Recht entspricht den Gewährleistungen des Grundgesetzes (ThürVerfGH, Beschluss vom 15. Januar 2020 – VerfGH 12/18 –, juris Rn. 104).

(1) Der von Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf verwendete Begriff der Ausbildungsstätte steht in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe zur Aufnahme und Ausübung der Berufstätigkeit ist. Er

umfasst damit die privaten oder öffentlichen Einrichtungen, die der Ausbildung für bestimmte Berufe oder Berufsgruppen dienen, soweit sie über das Angebot der allgemeinen Bildung hinausgehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, BVerfGE 153, 1 [49]; Beschluss vom 19. November 2019 – 2 BvL 22/14 –, BVerfGE 152, 274 [321]; Bekos, in: Dressel/Poschmann, ThürVerf, 2023, Art. 35 Rn. 24; Ruffert/Knauff, in: NomosHK, ThürVerf, Art. 35, Rn. 13; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 12, Rn. 94). Das Recht, die Ausbildungsstätte frei zu wählen, steht in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe einer Berufsaufnahme ist, beide also integrierende Bestandteile eines zusammengehörenden Lebensvorgangs sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, BVerfGE 153, 1 [49]; Beschluss vom 8. Mai 2013 – 1 BvL 1/08 –, BVerfGE 134, 1 [13 f.]); Urteil vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70, 25/71 –, BVerfGE 33, 303 [329 f.]).

Die Absolvierung des staatlichen juristischen Vorbereitungsdienstes nach § 5b DRiG und damit die Erlangung der Befähigung zum Richteramt ist für die Ausübung einer Vielzahl juristischer Berufe nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb des öffentlichen Dienstes eine notwendige Voraussetzung, insbesondere für den Beruf des Rechtsanwalts, § 4 Satz 1 Nr. 1 BRAO, und des Notars, § 5 Abs. 5 Satz 1 Bundesnotarordnung (BNotO). Die Nichtzulassung zu dieser Ausbildung schließt die spätere Ausübung eines solchen Berufes aus (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, 1 BvL 4/14 –, BVerfGE 147, 253 [306 Rn. 104]). Zu den Ausbildungsstätten im Sinne von Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf zählen deshalb auch die Einrichtungen staatlicher Vorbereitungsdienste (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 24. Februar 2021 – VerfGH 4/21 –, juris Rn. 60; Bekos, in: Dressel/Poschmann, ThürVerf, 2023, Art. 35; Rn. 24; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, BVerfGE 39, 334 [373]).

(2) Davon ausgehend greift eine Regelung, die den Zugang zum Vorbereitungsdienst – wie hier § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG – an spezifische Voraussetzungen knüpft, in den Schutzbereich des Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ein.

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit liegt in jedem staatlichen Handeln, welches ein dem Schutzbereich des Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf unterfallendes Verhalten ganz oder teilweise unmöglich macht (vgl. Nolte, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 78). Dabei ist es irrelevant, ob diese Wirkung final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtlich oder tatsächlich (faktisch, informal), mit oder ohne Befehl und Zwang erfolgt (Nolte, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 78; vgl. Wollenschläger, in: Dreier, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 62; vgl. für mittelbare Eingriffe BVerfG, Beschluss vom 31. März 1998 – 1 BvR 2167/93, 1 BvR 2198/93 –, NJW 1998, 1776 [1777]). Erfasst werden mithin staatliche Maßnahmen, die sich gerade auf die berufliche Betätigung beziehen und diese unmittelbar zum Gegenstand haben, wie beispielsweise Zulassungsregelungen (Wollenschläger, in: Dreier, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 64, m. w. N.).

Bei § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG handelt es sich entgegen der Gesetzesbegründung und der Auffassung der Antragstellerin nicht um ein Berufsverbot, sondern um eine subjektive Berufszugangsvoraussetzung.

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ist die Zulassung zum Vorbereitungsdienst Bewerberinnen oder Bewerbern zu versagen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung tätig sind. Gegenstand der Zulassungsregelung ist mithin eine in der Person liegende und von dieser beeinflussbare Voraussetzung. Es unterliegt der Einflussnahme der jeweiligen Person, ob und inwieweit sie gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung tätig wird, so dass es sich um eine subjektive Berufswahlregelung (subjektive Berufszugangsvoraussetzung) handelt (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2024 – 2 C 15/23 –, BVerwGE 183, 207 Rn. 39; vgl. zur subjektiven Berufszugangsvoraussetzung BVerfG, Beschluss vom 1. Juli 1986 – 1 BvL 26/83 –, BVerfGE 73, 301 [316 f.]; Beschluss vom 18. November 1980 – 1 BvR 228, 311/73 –, BVerfGE 55, 195 [196]; Mann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 130). Ein Berufsverbot liegt hier gerade nicht vor (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, BVerfGE 39, 334 [370 f.]).

bb) Der Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf durch die Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Ein Eingriff in das Grundrecht des Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ist dann gerechtfertigt, wenn er auf einer formell verfassungsmäßigen Grundlage beruht ((1)), dieser durch legitime Gründe des Gemeinwohls getragen ist und sich der Gesetzgeber dabei auf das zur Regelung absolut Notwendige beschränkt, mithin die Maßnahme dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entspricht ((2)).

Diese Voraussetzungen liegen vor.

(1) Für § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG stand dem Freistaat Thüringen die Gesetzgebungskompetenz zu. Diese Norm ist auch hinreichend bestimmt.

(aa) Ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ist nur aufgrund eines kompetenzgemäß erlassenen Gesetzes zulässig (ThürVerfGH, Beschluss vom 5. Dezember 2008 – 26/08 –, juris Rn. 55).

Soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht, haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, Art. 70 Abs. 1 GG. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bestimmt sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Ein Fall der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz liegt nicht vor. Die Gesetzgebungskompetenz für § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ist nicht aufgrund der in der BRAO enthaltenen Regelung des § 7 Nr. 6 gemäß Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 5 GG ausgeschlossen.

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das Gebiet der Rechtsanwaltschaft. Der Bundesgesetzgeber ist danach befugt, für die Rechtsanwaltschaft die Zulassung zum Beruf und die Berufsausübung zu regeln (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. März 1964 – 2 BvO 1/60 –, BVerfGE 17, 287 [292]; zum Notariat vgl. Beschluss vom 1. März 1978 – 1 BvR 786,

793/70, 168/71 und 95/73 –, BVerfGE 47, 285 [313]; Seiler, in: BeckOK GG, Art. 74, Rn. 13). Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG nur solange und soweit die Gesetzgebungskompetenz, wie der Bundesgesetzgeber von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 – 1 BvR 786/70, 1 BvR 793/70, 1 BvR 168/71, 1 BvR 95/73 –, BVerfGE 47, 285 [314]). Diese Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung setzt voraus, dass bundes- und landesgesetzliche Regelungen den gleichen Gegenstand betreffen (BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 –, BVerfGE 157, 223 [256, Rn. 88]). Sie erfordert überdies, dass der Bund den Sachbereich bereits erschöpfend geregelt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 – 1 BvR 111/68 –, BVerfGE 32, 319 [327]), sofern nicht das Bundesrecht eine Öffnungsklausel zugunsten der Landesgesetzgebung enthält (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Mai 1972 – 2 BvL 41/71 –, BVerfGE 33, 224 [229]).

Unter Anwendung dieser Grundsätze ist der Landesgesetzgeber nicht gemäß Art. 72 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 5 GG daran gehindert, die Voraussetzungen für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst zu regeln. Der Bundesgesetzgeber hat mit § 4 Satz 1 Nr. 1 BRAO als eine von mehreren Voraussetzungen für den Zugang zur Rechtsanwaltschaft geregelt, dass die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz erlangt sein muss. Nach § 5 Abs. 1 DRiG erwirbt die Befähigung zum Richteramt, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Prüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt. Zum Vorbereitungsdienst hat der Bundesgesetzgeber in § 5b DRiG u. a. die Dauer und die Pflichtstationen des Vorbereitungsdienstes geregelt, nicht jedoch subjektive Zulassungsvoraussetzungen für den Vorbereitungsdienst. Vielmehr hat der Bundesgesetzgeber in § 5b Abs. 7 DRiG, wonach das Nähere des Vorbereitungsdienstes durch Landesrecht geregelt wird, einen Vorbehalt zugunsten der Landesgesetzgebung vorgesehen, von dem der Thüringer Landesgesetzgeber mit den §§ 7 ff. ThürJAG Gebrauch gemacht hat.

Eine andere Wertung ergibt sich nicht aus dem von der Antragstellerin zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. März 1983 – 1 BvR 1078/80 – (BVerfGE 63, 266). In dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht

gerade nicht mit der Frage der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 5 GG auseinandergesetzt, so dass hieraus keine Schlüsse zur – von der Antragstellerin gerügten – Gesetzgebungskompetenz gezogen werden können. Vielmehr ist Gegenstand dieser Entscheidung das Verhältnis der in § 7 BRAO geregelten Versagungsgründe zueinander (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. März 1983 – 1 BvR 1078/80 –, BVerfGE 63, 266 [294]).

(bb) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG genügt den Anforderungen des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebotes.

Die das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf einschränkenden gesetzlichen Regelungen müssen hinreichend bestimmt sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 –, BVerfGE 145, 20 [125]). Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Ferner erlauben es nur die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 –, BVerfGE 145, 20 [125]; Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 [336]). Der Gesetzgeber ist dabei gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 –, BVerfGE 145, 20 [125]; Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 [336]). Welche Anforderungen an die Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen zu stellen sind, richtet sich auch nach der Intensität der durch die Regelung oder aufgrund der Regelung erfolgenden Grundrechtseingriffe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 –, BVerfGE 145, 20 [125]; Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 [336]). Es reicht aus, wenn sich

im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten juristischen Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen. Verbleibende Ungewissheiten dürfen nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Handelns der durch die Normen ermächtigten staatlichen Stellen gefährdet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 –, BVerfGE 145, 20 [125]; Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 [336]).

§ 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG genügt diesen Anforderungen. Die Tatbestandsmerkmale „freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes“ und „tätig sein gegen“ sind hinreichend bestimmt.

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung im Zusammenhang mit Art. 21 Abs. 2 GG hinreichend konkretisiert worden (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 [202]) und kann für die Auslegung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG herangezogen werden („freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes“; vgl. zu § 8 Soldatengesetz BVerwG, Urteil vom 13. Januar 2022 – 2 WD 4/21 –, Rn. 42). Hiernach umfasst der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG nur jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind. Zu diesen Wesenselementen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zählen: die Menschenwürde, das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 [206 ff.]). Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Diese umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. Ferner ist das Demokratieprinzip konstitutiver Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk

(Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Für den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind schließlich die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte bestimmend. Der Heranziehung dieser Maßstäbe steht nicht der Umstand entgegen, dass § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis gilt, für das nicht die gleichen Anforderungen bestehen wie im Beamtenverhältnis. Die Differenzierung hinsichtlich der Anforderungen bei den zu erfüllenden Mindestanforderungen an die Verfassungstreue erfolgt nicht über die Definition des Schutzgutes, sondern über die Festlegung des Maßstabes, mit dem das Schutzgut zu wahren ist. Dieser Maßstab liegt für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis unter den für Beamte geltenden Anforderungen.

Die in § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG verwendete Formulierung des „Tätigseins gegen“ bedeutet ihrem Wortsinn nach ein aktives Handeln (vgl. Duden, Die Deutsche Rechtschreibung, 29. Aufl. 2024; https://www.duden.de/rechtschreibung/taetig_sein abgerufen am 16. Oktober 2025) und verdeutlicht damit, dass für den Tatbestand ein bloßes Nichteintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung, wie z. B. das bloße Haben einer politischen Überzeugung, nicht ausreichend ist. Tätigsein erfordert ein zurechenbares, nach außen erkennbares und von einem Willensentschluss getragenes Tun (vgl. zum Handlungsbegriff etwa Puppe/Grosse-Wilde, in: NK-StGB, 6. Aufl. 2023, StGB vor § 13 Rn. 41; anknüpfend an das äußere Geschehen im Zusammenhang mit der Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung BVerwG, Urteil vom 14. Juni 2023 – 2 WD 11.22 –, juris, Rn. 23). Nicht zutreffend ist die Ansicht der Antragstellerin, nahezu jedes Verhalten könne tatbestandsmäßig sein. Die Antragstellerin übersieht hierbei, dass Tatbestandsvoraussetzung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG für eine Zulassungsversagung ein zielgerichtetes Tätigsein ist, mithin ein gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtetes Tätigsein. Mit der Tatbestandsvoraussetzung des Tätigseins gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung erfolgt zudem die erforderliche Abgrenzung zu den höheren Anforderungen an die Verfassungstreuepflicht von Bewerberinnen und Bewerbern für das Beamtenverhältnis nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeamtStG; hiernach müssen diese Personen

die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.

Mit der in § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG gewählten Formulierung ist im Vergleich zur Regelung des § 33 Abs. 5 Nr. 4 JAPO a. F., die „aktiv tätig“ lautete, weder eine Erweiterung des Tatbestandes verbunden noch ändert sich etwas an der Bestimmtheit der Norm. Das Wort „aktiv“ entfaltet in Verbindung mit dem Begriff des „Tätigseins“ keine eigenständige Bedeutung, da letzteres bereits ein aktives Handeln voraussetzt. Die Änderung des Wortlauts gegenüber der Regelung in § 33 Abs. 5 Nr. 4 JAPO a. F. bestand lediglich im Weglassen eines Wortes, dessen Bedeutung schon im Hauptwort enthalten ist. Damit liegt nur eine redaktionelle Änderung vor, die keine Auswirkungen auf die Auslegung dieser Tatbestandsvoraussetzung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG hat. Auch nach der Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG sollte die zuvor in der JAPO vorgesehene Zulassungsvoraussetzung ohne inhaltliche Änderungen unter Beachtung der Wesentlichkeitstheorie in eine gesetzliche Regelung überführt werden.

(2) Die in § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG vorgesehene Zugangsvoraussetzung ist zudem verhältnismäßig.

Gesetzliche Regelungen der Berufszulassung sind statthaft und bleiben im Rahmen der dem Gesetzgeber hier durch Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf eingeräumten Regelungsbefugnis, wenn sie durch legitime Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden, die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet und auch erforderlich sind und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. September 2025 – 1 BvR 1796/23 –, juris Rn. 107 m. w. N.).

§ 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG genügt diesen Anforderungen.

(aa) Für die verfassungsrechtliche Überprüfung einer gesetzlichen Regelung ist es nicht ausschlaggebend, ob die dafür maßgeblichen Gründe im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich genannt wurden oder den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. September 2022 – 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/21 –, BVerfGE 163, 107 [138 f.]; Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12 –, BVerfGE 143, 246 [345 Rn. 279]). Vielmehr sind auch solche Zwecke zu berücksichtigen, die nach dem gesetzgeberischen Willen naheliegen oder im Verfassungsbeschwerdeverfahren von den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen vorgebracht werden. Erst das objektive Fehlen von Zwecksetzungen, die von Verfassungs wegen anzuerkennen sind, führt zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. September 2022 – 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/21 –, BVerfGE 163, 107 [138 f.]).

Die Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG (vgl. LTDrs. 7/4753 S. 16 ff.) verweist darauf, dass es aufgrund der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts einer gesetzlichen Grundlage für die Versagung der Zulassung zum Vorbereitungsdienst bedürfe und für das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis hinsichtlich der Verfassungstreueanforderungen ein anderer Maßstab gewählt werden müsse als bei Beamten. Ein konkreter Zweck wird nicht genannt. Dies ist jedoch unschädlich. § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG dient der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege unter den Bedingungen des grundrechtlich gebundenen demokratischen Rechtsstaats.

Die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege ist nicht nur ein besonders wichtiges, sondern auch ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut, da sie zu den Grundbedingungen des Rechtsstaates zählt (vgl. ThVerfGH, Beschluss vom 24. Februar 2021 – VerfGH 4/21 VerfGH 5/21 –, juris Rn. 63; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, BVerfGE 153, 1 [40 Rn. 91]; Beschluss vom 31. Januar 1973 – 2 BvR 454/71 –, BVerfGE 34, 238 [249 f.]; BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2024 – 2 C 15/23 –, BVerwGE 183, 207 Rn. 39 ff.). Die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege ist im Wertesystem des Grundgesetzes (Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3, Art. 92 GG) fest verankert, da jede Rechtsprechung letztlich der Wahrung der Grundrechte dient (BVerfG, Beschluss vom 11. April 1972 – 2 BvR 75/71 –, BVerfGE 33, 23 [32]).

(bb) Die Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ist zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege geeignet.

Für die Geeignetheit ist es ausreichend, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Hierfür genügt bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung (BVerfG Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07 –, BVerfGE 126, 112 [145]).

Die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege unter den Bedingungen des grundrechtlich gebundenen demokratischen Rechtsstaats setzt voraus, dass gesellschaftliches Vertrauen nicht nur in die einzelne Richterpersönlichkeit, sondern in die Justiz insgesamt existiert. Dieses Vertrauen ist unabhängig vom konkreten Streitfall erforderlich und kann durch eine Vielzahl von Umständen gestärkt oder sonst beeinflusst werden (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, BVerfGE 153, 1 [40 Rn. 91]). Wesentlich ist dabei, dass der Rechtsuchende bzw. -unterworfenen jederzeit darauf vertrauen können muss, dass die justiziellen Grundbedingungen auch dann gelten, wenn der Staat Aufgaben zu Ausbildungszwecken überträgt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, BVerfGE 153, 1 [48 Rn. 104]). Es muss sichergestellt sein, dass rechtsstaatliche Prozesse und Gewährleistungen eingehalten und nicht unterlaufen werden. Im Vorbereitungsdienst haben die Rechtsreferendare unter Beweis zu stellen, dass sie in der Lage sind, einen Rechtsfall unparteiisch zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, BVerfGE 153, 1 [48 Rn. 99]). Zwar trifft ein Rechtsreferendar nicht letztverantwortlich Entscheidungen, wenn er im Rahmen seiner Ausbildung unterstützend tätig ist. Dennoch erfordert seine Tätigkeit Unvoreingenommenheit und Sachlichkeit im Hinblick auf alle Verfahrensbeteiligten und den Streitgegenstand im jeweiligen konkreten Verfahren, damit schon die vorbereitende Bearbeitung von sachwidrigen Einflüssen möglichst frei bleibt und die Zuarbeit verlässlich ist (vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 18. Dezember 2020 – 2 EO 727/20 –, juris Rn. 36). Dies wird gefördert, wenn der Zugang zum Vorbereitungsdienst reglementiert und jenen versagt wird, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung tätig sind und damit Zweifel an der Wahrung rechtsstaatlichen Handelns aufkommen lassen.

(cc) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ist zur Erreichung des genannten Zwecks erforderlich. Ein gleich wirksames, das Grundrecht der Berufsfreiheit weniger beeinträchtigendes Mittel steht nicht zur Verfügung.

Ein vom Gesetzgeber eingesetztes Mittel ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können (BVerfG, Beschluss vom 23. März 1972 – 2 BvR 168/77 –, BVerfGE 30, 292 [316]; Beschluss vom 20. Juni 1984 – 1 BvR 1494/78 –, BVerfGE 67, 157 [176]). Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 – 1 BvR 539/96 –, BVerfGE 102, 197 [218]; Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 –, BVerfGE 115, 276 [309]).

Die Zulassung zum Vorbereitungsdienst wie die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft erst dann zu versagen, wenn die Bewerberin oder der Bewerber die freiheitliche demokratische Grundordnung in strafbarer Weise bekämpft, wäre zwar ein milderer, aber kein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des mit § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG verfolgten Zwecks. Die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege, die – wie ausgeführt – essentiell mit dem Vertrauen der Gesellschaft in die Justiz verbunden ist, wird nicht erst bei einem strafbaren Verhalten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung beeinträchtigt. Ein wehrhafter Verfassungsstaat braucht vielmehr die Möglichkeit, effektiv zum Schutz des demokratischen Rechtsstaates tätig zu werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, BVerfGE 144, 20 [221 f.]) und Schaden von ihm abzuwenden. Es muss nicht zugelassen werden, dass der Rechtsuchende bzw. –unterworfenen hinnehmen muss, dass mit seinem Fall Referendarinnen oder Referendare betraut sind, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung tätig sind. Hieran ändert der Umstand nichts, dass auch solche Referendarinnen oder Referendare für die Dauer der Ausbildung und für jede Ausbildungsstation einem Einzelausbilder zugewiesen sind. Die Anleitung und Kontrolle durch den Einzelausbilder verhindern nicht, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Rechtspflege beeinträchtigt würde.

Ein Teilausschluss von der praktischen Tätigkeit im Vorbereitungsdienst, insbesondere von der Leitung zivilgerichtlicher mündlicher Verhandlungen oder der Sitzungsververtretung der Staatsanwaltschaft, ist kein milderes und gleich geeignetes Mittel. Die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege wird gerade nicht nur dann gefährdet, wenn eine Referendarin oder ein Referendar nach außen hin auftritt und hoheitliche Befugnisse ausübt. Anders als im Fall der Referendarin, die aus religiösen Gründen ein Kopftuch trägt, betrifft der Konflikt im Fall des Ausschlussgrundes des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG nicht nur einzelne Ausbildungsstationen oder Teile davon (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 24. Februar 2021 – 4/21 –, juris Rn. 64). Vielmehr wird hiervon jegliche Amtsausübung erfasst und nicht nur Teilbereiche der Ausbildung mit hoheitlicher Tätigkeit (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 24. Februar 2021 – 4/21 –, juris Rn. 64). Ein Teilausschluss ließe zudem unberücksichtigt, dass die Referendarin und der Referendar selbst dann, wenn sie keine mündliche Verhandlung leiten oder Sitzungsdienste der Staatsanwaltschaft wahrnehmen, in den Gerichts- und Behördenbetrieb einbezogen werden und in diesem Zusammenhang Zugang zu sensiblen Daten und Informationen aus Akten, Besprechungen und Beratungen erlangen, die für verfassungsfeindliche Ziele genutzt werden könnten (vgl. VG Würzburg, Beschluss vom 30. März 2020 – W 1 E 20.460 –, juris Rn. 52).

(dd) § 8 Abs.1 Nr. 3 ThürJAG ist angemessen.

Die Angemessenheit der gesetzlichen Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ergibt sich aus den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestanforderungen an die Verfassungstreue einer Bewerberin oder eines Bewerbers für den Vorbereitungsdienst, selbst wenn dieser nicht als Beamtenverhältnis, sondern als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ausgestaltet ist.

Die Möglichkeit, den juristischen Vorbereitungsdienst in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis absolvieren zu können, wenn die Bewerberin oder der Bewerber die beamtenrechtlichen Ernennungsvoraussetzungen nicht erfüllt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, BVerfGE 39, 334 [375 f.]), führt zwar dazu, dass die für Beamte geltenden Anforderungen an die Verfassungstreue nicht unverändert übernommen werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2024

– 2 C 15/23 –, BVerwGE 183, 207 Rn. 36). Hieraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass an die Bewerberin oder den Bewerber im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis keinerlei Anforderungen an die Verfassungstreuepflicht gestellt werden dürfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2024 – 2 C 15/23 –, BVerwGE 183, 207 Rn. 37). Entsprechende Mindestanforderungen sind schon deswegen erforderlich, weil mit der Ausbildung innerhalb des Vorbereitungsdienstes die Teilhabe an der staatlichen Rechtspflege verbunden ist.

Gestützt wird dies dadurch, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die im öffentlichen Dienst in Bereichen beschäftigt werden, bei denen es für die konkret geschuldete Arbeitsleistung im Rahmen von Arbeitsverhältnissen nicht auf die von Beamtinnen und Beamten verlangte besondere politische Loyalität ankommt, je nach der Stellung und dem Aufgabenkreis, der dem Beschäftigten laut Arbeitsvertrag übertragen ist (sog. Funktionstheorie, vgl. BAG, Urteil vom 6. September 2012 – 2 AZR 372/11 – NZA-RR 2013, 441 [442]), ein bestimmtes Maß an politischer Treue zu erfüllen haben, wenn auch ein geringeres Maß als Beamtinnen und Beamte. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes schulden diejenige politische Loyalität, die für die funktionsgerechte Amtsausübung unverzichtbar ist. (vgl. BAG, Urteil vom 12. Mai 2011 – 2 AZR 479/09 – NZA-RR 2012, 43 [28 ff.]). Dies beinhaltet, dass die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer die Grundwerte der Verfassung nicht in Zweifel zieht und nicht selbst verfassungsfeindliche Ziele verfolgt oder aktiv unterstützt (vgl. BAG, Urteil vom 6. September 2012 – 2 AZR 372/11 – NZA-RR 2013, 441 [443]). Wird im Ergebnis bereits von einem im öffentlichen Dienst tätigen Arbeitnehmer als einfache Loyalitätspflicht gefordert, dass er sich nicht aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt, kann nichts anderes für eine Rechtsreferendarin oder einen Rechtsreferendar im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis gelten (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2024 – 2 C 15/23 –, BVerwGE 183, 207 Rn. 38).

Zudem schließen es die dem Grundgesetz inhärenten Werteentscheidungen aus, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber, welche gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung tätig sind, im Vorbereitungsdienst ausgebildet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75 –, BVerfGE 46, 43 [52]). Dies erleidet keine Einschränkung durch das Grundrecht der Berufsfreiheit (zu Art. 12 GG vgl.

BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75 –, BVerfGE 46, 43 [52]). Vielmehr ist das individuelle Grundrecht der Berufsfreiheit eingebettet in die geltende Verfassungsordnung; es wird seinerseits begrenzt durch die Konstitutionsprinzipien des Grundgesetzes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75 –, BVerfGE 46, 43 [52]).

Gesellschaftliches Vertrauen muss gerade in die Abschnitte eines rechtsstaatlichen Verfahrens bestehen, die – anders als öffentliche Verhandlungen vor Gericht – dem Einblick des Einzelnen entzogen sind. Die Beteiligten eines Rechtsstreits haben deshalb ein Anrecht darauf, dass kein Rechtsreferendar an der Bearbeitung ihrer Angelegenheit mitwirkt, der gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung tätig ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2024 – 2 C 15/23 –, BVerwGE 183, 207 Rn. 41; BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, BVerfGE 153, 1 [48 Rn. 104]). Dieses Recht der Rechtsuchenden bzw. -unterworfenen führt zu der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestanforderung der von Referendarinnen und Referendaren im Vorbereitungsdienst zu erfüllenden Verfassungstreue. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege ist von einem stetig bestehenden gesellschaftlichen Vertrauen in die Justiz abhängig. Dieses Vertrauen kann bei einer Beschädigung nur schwer wiederhergestellt werden. Somit birgt jede einzelne Zulassung einer oder eines gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung tätigen Bewerberin oder Bewerbers die Gefahr eines unwiederbringlichen Vertrauensverlustes.

Zudem ergibt die Abwägung der hier widerstreitenden verfassungsrechtlichen Güter – der Berufsfreiheit und der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege – ein Überwiegen der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege.

Der erfolgreiche Abschluss des Vorbereitungsdienstes ist auch für juristische Berufe außerhalb des Staatsdienstes zwingende Voraussetzung. Der Zulassung zum Referendariat kommt folglich eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Allerdings knüpft § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG nicht an objektive und für die betreffende Person unüberwindbare Voraussetzungen an, sondern verlangt lediglich, ein Tätigsein gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu unterlassen. Dies beschränkt die Bewerberin

oder den Bewerber nicht in einem unzumutbaren Maße. Es liegt im eigenen Verantwortungsbereich des Betroffenen, dieses Kriterium zu erfüllen, sei es von vornherein oder durch ein späteres – diese Grundsätze wahrendes – Verhalten. Der Zugang wird nicht dauerhaft versagt, sondern kann durch Unterlassen eines Tätigseins gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung ermöglicht werden.

Des Weiteren ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut „gegen“ als auch aus Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG, dass nur Handlungen tatbestandlich sein können, die darauf gerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu schädigen und mithin von einigem Gewicht sind. In der Regel wird die bloße Zugehörigkeit zu einer Partei für die Versagung der Zulassung zum Vorbereitungsdienst nicht genügen (zu dem Ausnahmefall des III. Wegs vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2024 – 2 C 15/23 –, BVerwGE 183, 207 Rn. 66 ff.). Ferner hat die Formulierung „Tätigsein“ eine zeitliche Dimension. Handlungen, die lange zurückliegen und sich nicht mehr in einem aktuellen Verhalten fortsetzen, sind nicht erfasst. Da § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG tatbestandlich auf einen Bewerber oder eine Bewerberin abstellt, ist die Feststellung eines individuellen Verhaltens der Bewerberin oder des Bewerbers unter Berücksichtigung des genannten zeitlichen Zusammenhangs zum beabsichtigten Vorbereitungsdienst erforderlich.

Der Angemessenheit der Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG steht § 7 Nr. 6 BRAO nicht entgegen, insbesondere entfaltet diese Regelung im Verhältnis zu den landesrechtlichen Zulassungsvorschriften für den Vorbereitungsdienst keine Vor- oder Sperrwirkung (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2024 – 2 C 15/23 –, BVerwGE 183, 207 Rn. 43 ff.; a. A. SächsVerfGH, Beschluss vom 21. Oktober 2022 – Vf. 95-IV-21 –, juris Rn. 33 ff.). Die gegenteilige Auffassung übersieht, dass nach § 4 Nr. 1 BRAO zur Rechtsanwaltschaft nur zugelassen werden kann, wer die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz erlangt hat. Nach § 5 Abs. 1 DRiG ist für die Erlangung der Befähigung zum Richteramt der Abschluss eines Vorbereitungsdienstes erforderlich, wozu nach § 5b Abs. 7 DRiG das Landesgesetz Näheres regelt. Durch § 4 Nr. 1 BRAO wird die Zulassung zum Vorbereitungsdienst nach den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zur tatbestandlichen Voraussetzung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft. Die bundesrechtlichen Vorschriften zur Zulassung zur

Rechtsanwaltschaft und die landesrechtlichen Regelungen zur Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst stehen als Ausfluss der jeweiligen Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder nebeneinander.

b) Soweit die Antragstellerin eine Verletzung der Vereinigungsfreiheit, des Diskriminierungsverbots des Art. 2 Abs. 3 Var. 7 ThürVerf, des Rechtes auf Mitgestaltung des politischen Lebens und des Rechtes auf Chancengleichheit, Betätigungsfreiheit und Programmfreiheit der politischen Parteien rügt, zeigt sie damit keine Unvereinbarkeit des § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG mit der Thüringer Verfassung auf. Denn auch hier wären die Eingriffe, lägen sie vor, gerechtfertigt, da keine anderen Maßstäbe als bei der Berufsfreiheit des Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf gelten.

c) Ein anderes Ergebnis ergibt sich auch nicht hinsichtlich der Meinungsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 ThürVerf. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob der sachliche Schutzbereich der Meinungsfreiheit überhaupt betroffen ist. Denn ein Eingriff wäre mit den gleichen Erwägungen wie bei Art. 35 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf gerechtfertigt.

Insbesondere handelt es sich bei § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG um ein allgemeines Gesetz i. S. d. Art. 11 Abs. 3 ThürVerf, welches dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege dient und gegenüber der Ausübung der Meinungsfreiheit grundsätzlich Vorrang genießt. Allgemeine Gesetze sind solche, die sich nicht gegen die Äußerung einer Meinung als solche richten, sondern vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsgutes dienen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.11.1982 – 1 BvR 108, 438, 437/80 –, BVerfGE 62, 230 [244 f.]). Hierzu gehört eine hinreichend allgemein gefasste Formulierung der Verletzungshandlung sowie der geschützten Rechtsgüter, die sicherstellt, dass die Norm im politischen Kräftefeld als gegenüber verschiedenen Gruppierungen offen erscheint und sich die pönalisierte oder verbotene Meinungsäußerung grundsätzlich aus verschiedenen politischen, religiösen oder weltanschaulichen Grundpositionen ergeben kann. Geboten ist eine Fassung der Norm, die in rechtsstaatlicher Distanz gegenüber konkreten Auseinandersetzungen im politischen oder sonstigen Meinungskampf strikte "Blindheit" gegenüber denen gewährleistet, auf die sie letztlich angewendet werden soll. Sie darf allein an dem zu schützenden Rechtsgut ausgerichtet sein, nicht aber

an einem Wert- oder Unwerturteil hinsichtlich der konkreten Haltungen oder Gesinnungen (BVerfG, Urteil vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300 [324]). Die Frage, ob eine Norm nach diesen Grundsätzen als allgemeines Gesetz oder als Sonderrecht zu beurteilen ist, lässt sich dabei nicht schematisch beantworten. Es kommt vielmehr auf eine Gesamtsicht an (BVerfG, Urteil vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, BVerfGE 124, 300 [324 f.]).

Hiervon ausgehend ist § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG ein allgemeines Gesetz i. S. d. Art. 11 Abs. 3 ThürVerf. Es dient dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege, einem Rechtsgut, dessen Wahrung § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG inhaltsoffen und in allgemeiner Art ausgestaltet. Aus den oben im Rahmen der Ausführungen zur Berufsfreiheit ausgeführten Gründen wären mögliche Eingriffe in das Grundrecht der Meinungsfreiheit verhältnismäßig und damit gerechtfertigt.

d) § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG steht auch eine Sperrwirkung des Art. 18 GG nicht entgegen. Art. 18 GG ist kein Prüfungsmaßstab im abstrakten Normenkontrollverfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof, denn entgegen der Ansicht der Antragstellerin handelt es sich bei Art. 18 GG nicht um eine in das Landesverfassungsrecht hineinwirkende Norm. Im Übrigen wäre ein Verstoß gegen Art. 18 GG auch nicht ersichtlich.

III.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof ist entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht verpflichtet, das Verfahren VerfGH 9/25 auszusetzen und dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Die inhaltliche Abweichung von der Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 21. Oktober 2022 (Vf. 95-IV-21 HS), in der dieser annahm, dass die Versagung der Zulassung zum Vorbereitungsdienst – wegen § 7 Nr. 6 BRAO – unverhältnismäßig sei, solange die Schwelle des strafbaren Verhaltens nicht erreicht werde, ist kein Vorlagegrund im Sinne des Art. 100 Abs. 3 GG. Es mangelt für einen solchen bereits an einer abweichenden Auslegung des Grundgesetzes. Prüfungsmaßstab der Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs war

das Grundrecht der Berufsfreiheit der Sächsischen Verfassung. Innerhalb des jeweiligen Landesrechts haben die Landesverfassungsgerichte jedoch eine vorrangige und abschließende Entscheidungszuständigkeit (vgl. BVerfG, Beschluss, vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 128/84 –, BVerfGE 69, 112 [118]). Jedes Verfassungsgericht darf folglich im Tenor seiner Entscheidung nur die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit einer Rechtsnorm mit „seinem“ Landesrecht feststellen (vgl. BVerfG, Beschluss, vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 128/84 –, BVerfGE 69, 112 [118]).

D .

Das Verfahren ist nach § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 29 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG. Für eine Auslagenerstattung nach § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG besteht kein Anlass.

Die Entscheidung ist hinsichtlich des Ergebnisses und ab dem Gliederungspunkt C. II. 2. a) bb) (2) (cc) mit 8 zu 1 Stimmen und im Übrigen einstimmig ergangen.

Dr. von der Weiden

Dr. Schmidt

Burkert

Geibert

Dr. Hinkel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Wittmann

Dr. Jung