

Sächsischer Landtag
Ausschuss für Verfassung, Recht und Europa
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Dresden, 18. Februar 2026

Stellungnahme

im Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und SPD
Erstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Juristenausbildungsgesetzes (SächsJAG)
– Drs. 8/5559 –

Nachdem der Sächsische Landtag auf Vorschlag des Ausschusses für Verfassung, Recht und Europa den Unterzeichner als Sachkundigen (§ 41 Abs. 2 Nr. 2 Var. 2 Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags) für *Das Justiz-Projekt* der *Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH* benannt hat, wird hiermit schriftlich Stellung zum genannten Gesetzentwurf genommen.

Die endgültige Stellungnahme bleibt den Ausführungen in der Anhörung vorbehalten.

Das Justiz-Projekt	2
Hintergrund	3
Grundlagen.....	4
A. Verfassungsrechtliche Grundlagen	4
I. Grundgesetz und wehrhafte Demokratie	4
II. Berufsfreiheit und subjektive Zulassungsvoraussetzungen	5
III. Gesetzgebungskompetenzen	7
B. Einfachgesetzliche Grundlagen.....	7
I. Form des juristischen Vorbereitungsdienstes	7
II. Versagungsgründe	8
III. Ermessen oder gebundene Entscheidung	8

C. Rechtsprechung	8
I. Übersicht.....	9
II. Argumentationslinien.....	11
1. Gesetzgebungskompetenzen.....	11
2. Berufsfreiheit, Verhältnismäßigkeit und Bundesrechtsanwaltsordnung.....	12
3. Bestimmtheitsgebot und Wesentlichkeitstheorie	13
4. Spezialitätsverhältnis	14
5. Pflichten bereits aufgenommener Referendarinnen und Referendare	14
Gesetzentwurf	15
A. Historie	15
B. Inhalt.....	15
C. Begründung.....	16
Stellungnahme	17
A. Gesetzentwurf.....	17
B. Alternativen	18

Das Justiz-Projekt

Das Justiz-Projekt baute inhaltlich und personell auf dem *Thüringen-Projekt* auf. Von Juli 2023 bis Dezember 2024 untersuchte ein Team, was wäre, wenn autoritär-populistische Akteure in Thüringen staatliche Machtmittel in die Hand bekämen. Die Recherchen zeigten, dass die Struktur der Landesjustiz Einfallstore bietet, die zu ihrer Schwächung genutzt werden können und es sinnvoll wäre, sich vertiefter mit ihrer Verwundbarkeit und Resilienz zu beschäftigen.¹

Die autoritär-populistische Erzählung verankert ein Misstrauen gegenüber der Justiz und schafft so die Voraussetzung für „Reformen“. Diese Erfahrungen waren Grundlage dafür, die Suche nach strategisch ausnutzbaren Schwachstellen fortzusetzen. Dafür hat *Das Justiz-Projekt* die Forschungsfrage seit Januar 2025 neu ausgerichtet: Einerseits wurde der örtliche Bezugsrahmen ausgeweitet und andererseits inhaltlich auf die Justiz verengt, die als wichtige institutionelle Sicherung gegen autoritäre Übergriffe gilt. Eine Schwachstellenanalyse ermöglichte es, zu verstehen, wie nächste Schritte aussehen könnten. Ausgehend von den Vorarbeiten wurde die *qualitative Szenarioanalyse* weiterentwickelt, die rechts- und sozialwissenschaftliche Methoden kombiniert, um Zukünfte zu identifizieren und in Szenarien darzustellen.²

¹ Dazu <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/>.

² Zu den Ergebnissen *Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025*; <https://verfassungsblog.de/justiz-projekt/>.

Hintergrund

Unter Verweis auf einen Beschluss des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs aus 2021³ verpflichtete das Sächsische Obergerverwaltungsgericht mit Beschluss vom 6. November 2025⁴ das Oberlandesgericht Dresden, einen Bewerber zum juristischen Vorbereitungsdienst, auch Rechtsreferendariat genannt, vorläufig einzustellen, der sich in der rechtsextremistischen Szene engagierte und über Verbindungen zur *Identitären Bewegung* verfügte.⁵

Um solche Einstellungen zukünftig versagen zu können, forderten Referendarinnen und Referendare mittels Unterschriftenaktion eine Novellierung des Sächsischen Juristenausbildungsgesetzes (SächsJAG).⁶ Neben dem Vorschlag, sich im Bundesrat für eine Anpassung des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) einzusetzen, kündigte das Sächsische Staatsministerium der Justiz daraufhin einen Gesetzentwurf an,⁷ der nun vorliegt.⁸

Aktuell laufen auch in Landesparlamenten anderer Bundesländer wie Baden-Württemberg⁹ Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Grundlagen des juristischen Vorbereitungsdienstes mit Blick auf verfassungsfeindliche Bewerberinnen und Bewerber.

Der Umgang mit Personen, bei denen Zweifel an der Verfassungstreue bestehen, war 2025 auch Thema der Jahrestagung der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des Kammergerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs.¹⁰

Auch im Rahmen des *Justiz-Projekts* befragte Gesprächspersonen gingen an verschiedenen Stellen auf verfassungsfeindliche Bewerberinnen und Bewerber für den Justizdienst ein.¹¹

³ Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS).

⁴ Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 6. November 2025 – 2 B 267/25.

⁵ Müller, <https://verfassungsblog.de/referendariat-rechtsextremismus-sachsen/>; zur Vorinstanz Deyda, <https://verfassungsblog.de/der-falsche-weg>.

⁶ <https://weact.campact.de/petitions/einfallstor-fur-rechtsextreme-bewerber-innen-stoppen>.

⁷ https://www.linkedin.com/posts/smjus_schutz-des-vertrauens-und-der-integrität-activity-7403716057661865984-Rrhj.

⁸ LT-Drs. 8/5559.

⁹ Vgl. LT-Drs. 17/9871, LT-Drs. 17/10130 und LT-Drs. 17/10218.

¹⁰ <https://oberlandesgericht-oldenburg.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/77-olg-prasidentenkonferenz-befasst-sich-mit-kunstlicher-intelligenz-in-gerichtsverfahren-und-verfassungstreue-242227.html>.

¹¹ Zillesen/Brandau/Laude (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt*, 2025, S. 153, 173.

Grundlagen

A. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Wie bereits die Begründung zum Gesetzentwurf betont (dazu später), hat das SächsJAG mit dem juristischen Vorbereitungsdienst in § 8 SächsJAG einen grundrechtlich sensiblen Regelungsgegenstand, der verschiedene verfassungsrechtliche Grundprinzipien berührt.

I. Grundgesetz und wehrhafte Demokratie

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Grundgesetz nicht wertneutral, sondern nimmt bestimmte Grundwerte in Schutz und gibt dem Staat auf, sie zu sichern. Die Verfassung trifft Vorkehrungen gegen ihre Bedrohung, institutionalisiert Verfahren zur Abwehr von Angriffen und konstituiert in Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 20 Abs. 4, Art. 21 Abs. 2, Art. 79 Abs. 3, Art. 91 und Art. 98 Abs. 2 Grundgesetz (GG) eine wehrhafte Demokratie.¹²

Diese Grundentscheidung schließt aus, dass der Staat, zum Staatsdienst Bewerberinnen und Bewerber zulässt, welche die freiheitliche demokratische Ordnung ablehnen und bekämpfen. Die Beamtin oder der Beamte kann nicht zugleich in der organisierten Staatlichkeit wirken und damit verbundene persönliche Sicherungen und Vorteile in Anspruch nehmen und aus dieser Stellung heraus die Grundlage seines Handelns zerstören wollen. Der freiheitliche demokratische Rechtsstaat darf sich nicht in die Hand seiner Zerstörer begeben.¹³

Zu den in Art. 33 Abs. 5 GG genannten hergebrachten und zu beachtenden Grundsätzen des Berufsbeamtentums und des Richterrechts gehört daher auch der Grundsatz, dass von Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richtern zu fordern ist, dass sie für die Verfassungsordnung, auf die sie vereidigt sind, eintreten.¹⁴

Insoweit muss und darf der Staat auch solche Bewerberinnen und Bewerber nicht in den Vorbereitungsdienst übernehmen, die der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht nur innerlich gleichgültig oder ablehnend gegenüberstehen, sondern nach der Beurteilung ihrer Persönlichkeit begründeten Anlass zu der Annahme bieten, sie würden sich während ihrer Ausbildung verfassungsfeindlich betätigen.¹⁵

¹² Zuletzt Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. Januar 2024 – 2 BvB 1/19, Rn. 153 m.w.N.; grundlegend *Löwenstein*, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, *American Political Science Review* 31 (1937), S. 417-432, *Mannheim*, *Diagnose unserer Zeit. Gedanken eines Soziologen*, S. 17 f.; im Überblick *Christ*, *Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes*, *VBlBW* 2024, S. 177-183.

¹³ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 50.

¹⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 47.

¹⁵ Zur Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung auf heutige Fälle („Rechtsreferendar 2.0“) *Kingreen*, *Niemals geht man so ganz: Zum 50. Geburtstag des Radikalenbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts*, *Jura* 2025, S. 485, 497 f.; im Zusammenhang mit der Regelanfrage zuletzt *Geiger*, <https://verfassungsblog.de/hamburg-referendariat-regelanfrage/>; Übersicht zum Stand der

Das Erfordernis, die Bewerberin oder der Bewerber muss die Gewähr dafür bieten, dass sie oder er die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht bekämpft, stellt eine Zulassungsvoraussetzung für ihre oder seine Übernahme in den Vorbereitungsdienst dar – gleichgültig, in welcher rechtlichen Gestalt dieser abzuleiten ist. Insoweit findet die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ihre Grenze am übergeordneten Gemeinschaftswert einer funktionsfähigen Rechtspflege. Aufsichtsmöglichkeiten, die durch die Zulassungsvoraussetzung der Verfassungstreue geschützte Werte sichern sollen, würden versagen, wenn zu befürchten ist, dass sie oder er sich ihnen zur Durchsetzung ihrer oder seiner verfassungsfeindlichen Ziele vorsätzlich entzieht. Die Verfassung gebietet es, dieser Gefahr dadurch zu begegnen, diesen Bewerberinnen und Bewerbern Zugang zu verwehren.¹⁶

II. Berufsfreiheit und subjektive Zulassungsvoraussetzungen

Art. 12 Abs. 1 GG schützt als Vorstufe der Berufswahl auch die Wahl der berufsbezogenen, also nicht allein schulischen Ausbildungsstätte. Diese Gewährleistung steht in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl, weil die Ausbildung in der Regel die Vorstufe einer Berufsaufnahme ist. Beide stellen also Bestandteile eines zusammengehörenden Lebensvorgangs dar: Wenn die Aufnahme eines Berufs eine bestimmte Ausbildung voraussetzt, schließt die Nichtzulassung zur selben aus, diesen Beruf später zu ergreifen. Die Versagung der Ausbildung ist folglich für sich ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG.¹⁷

Mit Blick auf den juristischen Vorbereitungsdienst ist Art. 12 Abs. 1 GG hinsichtlich des Begriffs der Ausbildungsstätte weit auszulegen und umfasst auch eine vorbereitende, für die spätere – auch außerhalb des öffentlichen Dienstes erforderliche – Tätigkeit im öffentlichen Dienst. Während dieser Zeit im öffentlich- oder zivil-rechtlichen Ausbildungsverhältnis und Beamtenverhältnis auf Widerruf (dazu sogleich) sind zusätzlich die – möglicherweise jedoch nicht in gleicher Weise wie bei einer dauerhaften Tätigkeit geltenden – Einschränkungen des Art. 33 Abs. 5 GG zu beachten.¹⁸

Debatte bei *Talg/Müller-Elmau*, Richterernennung, in: *Zillessen/Brandau/Laude* (Hrsg.), *Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025*, S. 152 f.; allgemeiner *Voßkuhle*, Extremismus im Öffentlichen Dienst – Was tun?, NVwZ 2022, S. 1841-1847 und *Kenntner*, Verfassungsfeinde im öffentlichen Dienst?, NVwZ 2025, S. 9-16; vgl. auch *Maurer*, Die Mitgliedschaft von Beamten in verfassungsfeindlichen Parteien und Organisationen, NJW 1972, S. 601-607.

¹⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 171.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17, Rn. 108; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14, Rn. 104.

¹⁸ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 110 f.; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 6. Februar 1975 – II C 68.73, Rn. 65; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10. Oktober 2024 – 2 C 15/23, Rn. 34.

Die Verfassungen der meisten Länder enthalten mit Art. 12 GG vergleichbare Garantien.¹⁹

Bei der Festlegung von gesetzlichen Versagungsgründen bei der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst wie oben beschrieben²⁰ handelt es sich schließlich auch ohne Weiteres um einen Eingriff in diese Berufsfreiheit in Form einer Zulassungsvoraussetzung, weil die Ausübung einer Vielzahl von Berufen die Befähigung zum Richteramt, auch Volljurist genannt, (§ 5 Abs. 1, § 9 Nr. 3, § 122 Abs. 1 DRiG, § 4 Satz 1 Nr. 1 BRAO, § 5 Abs. 5 Satz 1 BNotO) und somit einen Vorbereitungsdienst i.S.d. § 5 Abs. 1 Hs. 1 Var. 2 DRiG voraussetzt.

Wenn die Aufnahme eines Berufes eine Ausbildung voraussetzt, sind Beschränkungen zu dieser gesetzlich vorgeschriebenen Ausbildung am gleichen Maßstab zu messen, wie Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG durch Zulassungsvoraussetzungen für den Beruf selbst.²¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Eingriffe in die Berufsfreiheit als einheitliches Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, also im Weiteren auf Grundlage von Rechtsverordnungen i.S.d. Art. 80 GG und durch Verwaltungsakte, zulässig.²²

Für das Grundrecht der Berufsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen an die verfassungsrechtlich stets zusätzlich materiell geforderte Verhältnismäßigkeit eines in formeller Hinsicht erforderlichen (Parlaments-)Gesetzes, auch Schranken-Schranke genannt,²³ anhand der *Drei-Stufen-Theorie* bereits im Jahr 1958 erstmals näher ausgeführt.²⁴ Bis heute wurde dieser Maßstab – später ohne auf die Stufen aus objektiven und subjektiven Zulassungsvoraussetzungen sowie Berufsausübungsregelungen abzustellen – konkretisiert.²⁵

Konkret für die Beschränkung des Zugangs zum juristischen Vorbereitungsdienst gilt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in dem Sinne, dass die dadurch bewirkten Eingriffe zu dem angestrebten Zweck der ordnungsmäßigen Erfüllung der Berufstätigkeit nicht außer Verhältnis stehen dürfen. Im Allgemeinen können nur die Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut eine entsprechende Maßnahme rechtfertigen.²⁶

¹⁹ Für Sachsen Art. 29 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf; vgl. dazu auch Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS), S. 9 unter besonderer Beachtung der zitierten und folglich ebenso für einschlägig erachteten Literatur zu Art. 12 GG.

²⁰ Dazu auch Sieweke, Das Zulassungsverfahren zum Referendariat, LKV 2009, S. 305-309.

²¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70, Rn. 58.

²² Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 108. EL August 2025, GG, Art. 12 Abs. 1, Rn. 148.

²³ Im Überblick Britz, Die Verhältnismäßigkeitsprüfung, JuS 2024, S. 905-914.

²⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 596/56.

²⁵ Statt aller Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. September 2025 – 1 BvR 1796/23, Rn. 106-185.

²⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 11. Juni 1958 – 1 BvR 596/56, Rn. 88.

Unter Verweis auf diese Rechtsprechung hat es das Bundesverfassungsgericht für mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar angesehen, zu verlangen, dass eine Beamtin oder ein Beamter die Gewähr bieten muss, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.²⁷

Bei einer – noch nicht zwingend ein aktives Eintreten erfordernden – Verfassungstreuepflicht sei ferner auch keine Unterscheidung zwischen solchen Bewerberinnen und Bewerbern für das Beamtenverhältnis oder andere staatliche Ausbildungsverhältnisse geboten.²⁸

III. Gesetzgebungskompetenzen

Mangels Einschlägigkeit einer der enumerativen Fälle der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes i.S.d. Art. 71, 73 GG²⁹ verfügen die Länder nach Art. 70 GG grundsätzlich über die Gesetzgebungskompetenz für die Juristenausbildung.

Demgegenüber hat der Bund gemäß Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Nr. 27 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Statusrechte und -pflichten der Richterinnen und Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. Die Länder dürfen also insoweit und auch bei Berührung der juristischen Ausbildung nur solange und so weit etwas in diesem Bereich regeln, wie der Bund noch keine Regelungen dazu getroffen hat.³⁰

Die landesgesetzlichen Grundlagen des Zugangs zum – bundesgesetzlich ausgestalteten (vgl. § 5 Abs. 1 Hs. 1 Var. 2, Abs. 2 i.V.m. § 5b DRiG) – juristischen Vorbereitungsdienst können sich mithin (noch) je nach Bundesland unterscheiden. Daraus folgt, dass sich auch die Anforderungen unterscheiden, unter denen die bundesgesetzlich vorgesehene Befähigung zum Richteramt (§ 5 Abs. 1 DRiG) überhaupt erlangt werden kann.³¹

B. Einfachgesetzliche Grundlagen

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund sind die Bundesländer aufgerufen, diese Anforderungen an die Zulassung juristischen Vorbereitungsdienstes einfachgesetzlich umzusetzen, wobei dabei verschiedene Regelungsgegenstände zu unterscheiden sind.

I. Form des juristischen Vorbereitungsdienstes

Dem Landesgesetzgeber steht nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zunächst frei, ob er den nach § 5 Abs. 1 Hs. 1 Var. 2 DRiG vorgesehenen Vorbereitungsdienst in einem Beamtenverhältnis (auf Widerruf), einem zivilrechtlichen Anstellungsverhältnis oder einem besonderen öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis außerhalb eines

²⁷ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 113; bestätigt in Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75, Rn. 39.

²⁸ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 118, 122.

²⁹ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 26. November 2025 – VerfGH 9/25, S. 18-20.

³⁰ Vgl. dazu auch den klarstellenden Hinweis in § 5d Abs. 7 DRiG.

³¹ Vgl. dazu auch *Thrun/Müller*, Ausschluss vom Rechtsreferendariat zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, NJW 2025, S. 2806, 2811.

Beamtenverhältnisses anbietet. Grundrechtlich zwingend ist dabei allein eine Variante des Vorbereitungsdienstes ohne notwendige Berufung ins Beamtenverhältnis.³²

II. Versagungsgründe

Aktuell sehen die Juristenausbildungsgesetze der sechzehn Bundesländer einerseits vor, dass die Behörden den Zugang zum juristischen Vorbereitungsdienst nach Generalklauseln versagen können, wenn die Bewerberin oder der Bewerber für den Dienst ungeeignet ist.³³

Andererseits enthalten die Vorschriften meist auch konkret beschriebene Versagungsgründe, auch Regelbeispiele genannt, wie das Tätigsein gegen die³⁴ oder strenger das strafbare Bekämpfen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes.³⁵

III. Ermessen oder gebundene Entscheidung

Bei Vorliegen dieser Tatbestandsmerkmale eröffnen die Normen den meist, aber nicht immer zuständigen Oberlandesgerichten entweder Ermessen (*kann*) mit gerichtlich beschränkt überprüfbarem (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO) Entscheidungsspielraum oder sehen eine gebundene Entscheidung über die Versagung der Zulassung vor (*ist*).

C. Rechtsprechung

Ob eine Bewerberin oder ein Bewerber nach den landesgesetzlichen Normen der Zugang zum juristischen Vorbereitungsdienst zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege und zur Stärkung des gesellschaftlichen Vertrauens in die Integrität der Rechtspflege³⁶ versagt werden kann, war Gegenstand von Entscheidungen verschiedener Instanz- und Landesverfassungsgerichte sowie wissenschaftlicher und journalistischer Beiträge (I.).³⁷

³² Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 117 f., 121.

³³ § 10 Abs. 3 Satz 1 BbgJAG.

³⁴ § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG.

³⁵ § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 SächsJAG.

³⁶ LT-Drs. 8/5559, S. 2.

³⁷ U.a. Schumacher/Kuhn, Zur Bindungswirkung grundgesetzwidriger Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, NVwZ 2026, S. 28-32; Thrun/Müller, Ausschluss vom Rechtsreferendariat zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, NJW 2025, S. 2806-2812; Gärditz, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/sachsen-verfassungsgerichtshof-rechtsextremer-referendar-justiz-verwaltungsgericht-zulassung>; Uharek, <https://www.lto.de/karriere/jura-referendariat/stories/detail/vgh-bayern-verfgh-sachsen-referendar-iii-weg-vorbereitungsdienst-ausbildung-einstellung-partieimitglied-npd-volljurist>; Sehl, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/saechsisches-oberverwaltungsgericht-2b28622-rechter-anwalt-referendar-ausbildung-referendariat-rechtspopulismus-chemnitz-sachsen>; Sehl, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/vg-11k191821-rechtsextremer-referendar-sachsen-justiz-referendariat-verfassungfeinde-dritter-weg>; Recht und Justiz (ARD Rechtsredaktion), <https://www.swr.de/justizreporterinnen/verfassungsfeinde-fernhalten-justiz-schuetzen-100.html>.

Je nachdem, wie das Juristenausbildungsgesetz³⁸ i.S.d. § 5d Abs. 7 DRiG im jeweiligen Bundesland ausgestaltet ist, lassen sich in den bis jetzt ergangenen Gerichtentscheidungen mehrere Argumentationslinien unterscheiden (II.).

I. Übersicht

Mit Urteil vom 26. November 2025³⁹ stellte der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens fest, dass § 8 Abs. 1 Nr. 3 ThürJAG insofern mit der Landesverfassung vereinbar ist, dass Bewerberinnen und Bewerber, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes tätig sind, der Zugang zum Referendariat zu versagen ist.

Auf Grundlage dieser Norm hatte das Thüringische Oberlandesgericht einem Mitglied und Funktionär der Partei *Der III. Weg* den Zugang versagt. Sein Antrag gegen die Entscheidung war im Wege einstweiligen Rechtsschutzes weder vor dem Verwaltungsgericht Weimar⁴⁰ noch dem Thüringer Obergerverwaltungsgericht⁴¹ oder Thüringer Verfassungsgerichtshof⁴² erfolgreich gewesen. Das Bundesverfassungsgericht nahm die dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an.⁴³

Das Bundesverwaltungsgericht entschied durch Urteil vom 10. Oktober 2024⁴⁴, dass Bewerberinnen und Bewerber Mindestanforderungen an eine Verfassungstreuepflicht zu erfüllen hätten, an denen es fehle, wenn sie sich aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigten. Im Fall des – bereits in Thüringen abgelehnten (dazu bereits oben) – Mitglieds und Funktionärs der Partei *Der III. Weg* wäre dies zu bejahen. Es bestätigte damit die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Würzburg⁴⁵ und des Verwaltungsgerichtshofs München⁴⁶ im Hauptsacheverfahren.⁴⁷ Die hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde nahm das Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung an.⁴⁸

³⁸ Nur in Bayern sind die Versagungsgründe nicht in einem Gesetz, sondern in einer vom Bayerischen Staatministerium der Justiz im Einvernehmen mit der Bayerischen Staatsregierung erlassenen Rechtsverordnung, hier § 46 Abs. 5 Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen (JAPO) festgelegt.

³⁹ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 10. September 2025 – VerfGH 9/25.

⁴⁰ Verwaltungsgericht Weimar, Beschluss vom 22. Oktober 2020 – 4 E 1407/20 We.

⁴¹ Thüringer Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 18. Dezember 2020 – 2 EO 727/20.

⁴² Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 23. Juni 2021 – VerfGH 5/21.

⁴³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. Juli 2021 – 2 BvR 950/21.

⁴⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10. Oktober 2024 – BVerwG 2 C 15.23 = *Muckel*, JA 2025, S. 521-524 = *Lauenstein/Gerhold*, NVwZ 2025, S. 602-604 = *Krebs/Nitschke*, NVwZ 2025, S. 1239-1243 = *Eibstein* NJW 2025, S. 1068-1076 = *Becker*, ZJS 2025, S. 756-767.

⁴⁵ Verwaltungsgericht Würzburg, Urteil vom 10. November 2020 – W 1 K 20.449.

⁴⁶ Verwaltungsgerichtshof München, Beschluss vom 22. Dezember 2022 – 3 B 21.2793.

⁴⁷ *Nitschke*, <https://verfassungsblog.de/rechtsreferendar-bverwg-verfassungstreue/>.

⁴⁸ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18. Juli 2025 – 2 BvR 350/25.

Demgegenüber hob der Sächsische Verfassungsgerichtshof durch Beschluss vom 27. Oktober 2021⁴⁹ einen dieselbe Person betreffenden Ablehnungsbescheid des Oberlandesgerichts Dresden auf, nachdem der Bewerber zunächst sowohl vor dem Verwaltungsgericht Dresden⁵⁰ als auch dem Sächsischen Obergerverwaltungsgericht⁵¹ im Wege einstweiligen Rechtsschutzes erfolglos geblieben war. Der Beschwerdeführer konnte seine Befähigung zum Richteramt somit in Sachsen erlangen, nachdem er zuvor sowohl vor dem Verwaltungsgerichtshof München⁵² als Vorinstanz der bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidung als auch dem Thüringer Obergerverwaltungsgericht⁵³ unterlegen hatte (dazu bereits oben).⁵⁴

Nach den Gründen der Entscheidung sei es unverhältnismäßig, die vorgelagerte Berufsausbildung bereits wegen eines Verhaltens zu verwehren, das mangels Überschreitens der Strafbarkeitsschwelle dem späteren Zugang zum Anwaltsberuf selbst – nach den Vorschriften der Bundesrechtsanwaltsordnung, insbesondere § 7 Nr. 6 BRAO – gerade (noch) nicht entgegengehalten werden könnte. Denn in diesem Fall würde der Zugang zu einem Beruf versperrt, für den der Bundesgesetzgeber geringere Zugangshürden normiert habe. Insofern dürfen die Anforderungen an die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst nicht höher sein als für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft. Die Frage, ob der in Sachsen explizit vorgegebene Versagungsgrund der Bekämpfung der freiheitliche demokratischen Grundordnung *in strafbarer Weise* die Heranziehung der Ungeeignetheit in § 8 Abs. 4 Nr. 1 SächsJAG für nicht strafbewehrtes Verhalten sperre und insoweit der Grundsatz heranzuziehen sei, dass ein spezielles Gesetz (*lex specialis*) dem allgemeinen Gesetz (*lex generalis*) vorgehe und Anwendungsvorrang genieße, könne daher dahinstehen.⁵⁵

Unter Verweis auf diese Entscheidung und aus inhaltlich vergleichbaren Gründen entschied das Sächsische Verfassungsgerichtshof wiederum im Wege einstweiligen Rechtsschutzes durch Beschluss vom 21. Oktober 2022 erneut zugunsten eines weiteren Beschwerdeführers.⁵⁶

Das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigte mit Beschluss vom 6. Juni 2024⁵⁷ die Entscheidung des Brandenburgischen Oberlandesgerichts, einem Funktionär der Partei *Die Heimat* den Zugang zu verwehren. Dieser bekämpfe die Verfassungsordnung aktiv, ohne

⁴⁹ Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS) = *Gerster*, GSZ 2022, S. 80-85 = *von Roetteken*, jurisPR-ArbR 2/2022.

⁵⁰ Verwaltungsgericht Dresden, Beschluss vom 26. April 2021 – 11 L 272/21.

⁵¹ Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 29. April 2021 – 2 B 210/21.

⁵² Verwaltungsgerichtshof München, Beschluss vom 22. Dezember 2022 – 3 B 21.2793.

⁵³ Thüringer Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 18. Dezember 2020 – 2 EO 727/20.

⁵⁴ Dazu *Deyda*, <https://verfassungsblog.de/nazis-im-staatsdienst/>; *von Roetteken*, Versagung der Aufnahme in das Rechtsreferendariat wegen verfassungsfeindlicher Betätigung, jurisPR-ArbR 2/2022.

⁵⁵ Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS), S. 12.

⁵⁶ Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 21. Oktober 2022 – Vf. 95-IV-21 (HS).

⁵⁷ Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 4. Juni 2024 – OVG 4 S 14/24.

sich dadurch strafbar zu machen. Der Bewerber war im Wege einstweiligen Rechtsschutzes beim Verwaltungsgericht Cottbus⁵⁸ mit seinem Antrag zunächst erfolgreich gewesen.⁵⁹

Im Falle eines anderen Bewerbers bestätigte das Verwaltungsgericht Koblenz durch Beschluss vom 9. Mai 2025⁶⁰ im Wege einstweiligen Rechtsschutzes dessen Ablehnung durch das Oberlandesgericht Koblenz. Bewerberinnen und Bewerber, die darauf ausgingen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, sei die Aufnahme zu versagen, auch wenn die politische Betätigung noch nicht strafrechtlich geahndet worden sei. Dass die Aufnahme im Fall einer strafbaren Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausdrücklich gesetzlich verboten sei, stehe dem unter Verweis auf die Wertungen des Grundgesetzes nicht entgegen.⁶¹

Unter Verweis auf diese Rechtsprechung entschied das Sächsische Obergerverwaltungsgericht im Wege einstweiligen Rechtsschutzes schließlich durch Beschluss vom 6. November 2025⁶² zugunsten des in Rheinland-Pfalz abgelehnten (dazu bereits oben) bei der *Jungen Alternative* tätigen Bewerbers, der vor dem Verwaltungsgericht Dresden⁶³ gegen die Ablehnungsentscheidung des Oberlandesgerichts Dresden noch erfolglos geblieben war.⁶⁴

II. Argumentationslinien

Die zitierten Entscheidungen betreffen sowohl unterschiedliche landesgesetzliche Vorschriften als auch Instanz- und Landesverfassungsgerichte. Dennoch weisen die Entscheidungsgründe trotz differierenden Ergebnissen ähnliche Argumentationslinien auf:

1. Gesetzgebungskompetenzen

Sowohl mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Land als auch der Angemessenheit der Versagungsgründe mit Blick auf die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG setzen sich jedenfalls die beiden landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen (kurz) auseinander. Sie kommen zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass den Bundesländer die Kompetenz zur gesetzlichen Festlegung der Versagungsgründe bei Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst zustehe.⁶⁵ Der Thüringer Verfassungsgerichtshof geht dabei zusätzlich darauf ein, dass die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das Gebiet der

⁵⁸ Verwaltungsgericht Cottbus, Beschluss vom 30. April 2024 – VG 1 L 199/24.

⁵⁹ Dazu *Thrun/Müller*, <https://verfassungsblog.de/verfassungsfeind-in-vorbereitung>.

⁶⁰ Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Mai 2025 – 5 L 416/25.KO = *Kapfelsperger*, NVwZ 2025, S. 1367-1368.

⁶¹ Zu dieser Entscheidung *Schumacher/Kuhn*, Zur Bindungswirkung grundgesetzwidriger Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, NVwZ 2026, S. 28, 28 f.

⁶² Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 6. November 2025 – 2 B 267/25.

⁶³ Verwaltungsgericht Dresden, Beschluss vom 23. Oktober 2025 – 11 L 1063/25.

⁶⁴ Verwaltungsgerichts Dresden, Beschluss vom 23. Oktober 2025 – 11 L 1063/25.

⁶⁵ Vgl. dazu auch *Thrun/Müller*, Ausschluss vom Rechtsreferendariat zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, NJW 2025, S. 2806, 2807.

Rechtsanwaltschaft aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 5 GG keine Auswirkungen auf die mit dem juristischen Vorbereitungsdienst einen anderen Gegenstand betreffende Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 70 Abs. 1 GG habe.⁶⁶

2. Berufsfreiheit, Verhältnismäßigkeit und Bundesrechtsanwaltsordnung

Neben den je nach Landesgesetzgeber differierenden Katalogen gesetzlicher Versagungsgründe ziehen die Instanz- und Landesverfassungsgerichte hingegen nicht immer dieselben Schlüsse aus Regelungen des Bundesgesetzgebers in der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) für die Zulassung zur Anwaltschaft.⁶⁷

Zunächst ist festzuhalten, dass die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz über die Voraussetzungen zur Zulassung zur Anwaltschaft nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Nr. 5 Var. 5 GG dem Bund und nicht den Ländern zusteht (dazu bereits oben).

Die Mehrheit der Gerichte betont in der Folge, dass es für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Versagungsgründe dementsprechend irrelevant sei, unter welchen Voraussetzungen der Bundesgesetzgeber die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft erlaube⁶⁸ und wägt den Grundrechtseingriff allein mit legitimen Zwecken wie Funktionsfähigkeit der Rechtspflege ab.⁶⁹ Nur der Thüringer Verfassungsgerichtshof geht dabei darauf ein, ob es auf diese Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Angemessenheit – wie vom Sächsischen Verfassungsgericht vertreten – überhaupt ankommen kann (dazu bereits oben).⁷⁰

Demgegenüber sieht der Sächsische Verfassungsgerichtshof in einer gegenüber § 8 Nr. 6 BRAO einfacheren Versagung des Zugangs zum juristischen Vorbereitungsdienst, nämlich bereits bei einer unter der Schwelle des § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 SächsJAG bleibenden *nicht* strafbaren Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, einen Grund für dessen Unverhältnismäßigkeit. Ansonsten würde in diesem Fall der Zugang zu einem Beruf versperrt, für den der Bundesgesetzgeber geringere Zugangshürden normiert habe. Insofern dürften die Anforderungen unter Verweis auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁷¹ an die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst nicht höher sein

⁶⁶ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 26. November 2025 – VerfGH 9/25, S. 18-20; Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS), S. 11.

⁶⁷ Dazu und zum historischen Hintergrund der Befähigung zum Richteramt als Zulassungsvoraussetzung der Anwaltschaft *Thrun/Müller*, Ausschluss vom Rechtsreferendariat zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, NJW 2025, S. 2806, 2809 f.

⁶⁸ Zum Argument der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen VGH München, Beschluss vom 22. Dezember 2022 – 3 B 21.2793, Rn. 31.

⁶⁹ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 10. September 2025 – VerfGH 9/25, S. 30; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 4. Juni 2024 – OVG 4 S 14/24, Rn. 15-17; Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Mai 2025 – 5 L 416/25.KO, S. 6.

⁷⁰ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 26. November 2025 – VerfGH 9/25, S. 18-20.

⁷¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73.

als für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft.⁷² Jedoch betonte das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Anwaltschaft darin allein, dass der juristische Vorbereitungsdienst auch außerhalb eines Beamtenverhältnisses möglich sein müsse, ohne daraus Unterschiede für die Anforderungen an die Verfassungstreue der Bewerberin oder des Bewerbers herzuleiten.⁷³

Dieser Argumentation aus Sachsen tritt auch das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ausdrücklich entgegen und betont, dass, wer den vermeintlich zwingenden Gleichlauf der Voraussetzungen für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst und der Anwaltschaft betone, verkenne, dass eine Gleichbehandlung von Personen mit und ohne berufsqualifizierenden Abschluss nicht zwingend geboten sei, soweit es um einen gleichen Beruf gehe. Insoweit habe eine Person, welche die Befähigung zum Richteramt als Zugangsvoraussetzung für den freien Beruf eines Rechtsanwalts – unter Verweis auf § 4 Satz 1 Nr. 1 BRAO – bereits erlangt habe, einen Besitzstand, den der Gesetzgeber besonders achten kann. Von diesen Personen unterscheide sich hingegen derjenige, der nicht mehr als die erste juristische Prüfung bestanden habe und vom Staat noch mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand zum Volljuristen ausgebildet werden müsse.⁷⁴

3. Bestimmtheitsgebot und Wesentlichkeitstheorie

Die Versagung der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst aufgrund fehlender Eignung sehen die Mehrheit der Gerichte außerdem als ausreichende parlamentarische Leitentscheidung an. Sie verneinen Verstöße gegen den Grundsatz, dass gesetzliche Regelungen so gefasst sein müssen, dass die und der Betroffene ihre und seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass sie oder er ihr oder sein Verhalten danach auszurichten kann (verfassungsrechtliches Bestimmtheitsgebot)⁷⁵. Auch das Gebot, in grundlegenden normativen Bereichen habe der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (verfassungsrechtliche Wesentlichkeitstheorie⁷⁶), werde erfüllt. Der Begriff der Eignung sei der Auslegung zugänglich und beruhe auf einem im Beamtenrecht hergebrachten und konkretisierten Verständnis.⁷⁷

⁷² Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS), S. 12; zum Verhältnis von Juristen- und Anwaltsausbildung schon *Kilger*, Juristenausbildung und Anwaltsausbildung, NJW 2003, S. 711-716.

⁷³ So ausdrücklich Bundesverfassungsgericht, Beschluss 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 108; vgl. so auch *Thrun/Müller*, Ausschluss vom Rechtsreferendariat zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, NJW 2025, S. 2806, 2808.

⁷⁴ Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 4. Juni 2024 – OVG 4 S 14/24, Rn. 17.

⁷⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 27. November 1990 – 1 BvR 402/87, Rn. 45.

⁷⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8. August 1978 – 2 BvL 8/77, Rn. 77.

⁷⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10. Oktober 2024 – BVerwG 2 C 15.23, Rn. 29; Verwaltungsgerichtshof München, Beschluss vom 22. Dezember 2022 – 3 B 21.2793, Rn. 21; Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Mai 2025 – 5 L 416/25.KO, S. 4 f.

Dass die Auslegung eines solchen generalklauselartigen Versagungsgrundes unter Rückgriff auf verfassungsrechtliche Mindestanforderungen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung möglich und geboten ist, folgt schon aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das Hamburgische Juristenausbildungsgesetz aus dem Jahr 1977 betreffend. Danach kann, selbst wenn das Gesetz die Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern, die sich verfassungsfeindlich betätigen, gesetzlich überhaupt nicht (!) untersagt, die Aufnahme wegen des gesetzlichen Leitbilds eines den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats verpflichteten Juristen versagt werden.⁷⁸

4. Spezialitätsverhältnis

Schließlich spricht aus Sicht der meisten Gerichte auch eine gesetzliche Regelung, welche die ausdrückliche Versagung der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst bei einer *strafbaren* Bekämpfung der oder Betätigung gegen die freiheitliche(n) demokratische(n) Grundordnung vorsieht, nicht dagegen, Bewerberinnen und Bewerber auch unterhalb der Schwelle der Strafbarkeit den Zugang zum juristischen Vorbereitungsdienst zu versagen.

Vielmehr trafen solche Regelbeispiele mit Blick auf die gesetzgeberische Leitentscheidung (dazu bereits oben) keine abschließende Entscheidung über die der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst entgegenstehenden Versagungsgründe. Die zuständige Behörde sei daher selbst dann nicht zur Aufnahme eines die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpfenden Bewerbers in den juristischen Vorbereitungsdienst verpflichtet, wenn die Norm insoweit nur andere Tatbestände und ausdrücklich keinen auf die Bekämpfung der freiheitliche demokratischen Grundordnung bezogenen Grund benenne.⁷⁹

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat diese Frage der Spezialität ausdrücklich offen gelassen, da ein solcher gegenüber den Anforderungen der Bundesrechtsanwaltsordnung an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte strengerer Versagungsgrund der *nicht* strafbaren Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung schon deshalb vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit unangemessen und mithin unverhältnismäßig sei.⁸⁰

5. Pflichten bereits aufgenommener Referendarinnen und Referendare

Einige Gerichte verweisen außerdem darauf, dass sich bereits aufgenommene Referendarinnen und Referendare durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und für deren Erhaltung eintreten müssen. Insoweit seien auch die Landesdisziplingesetze anwendbar, wenn eine Rechtsreferendarin oder ein Rechtsreferendar schuldhaft diese ihr oder ihm obliegenden Pflichten verletze. Wenn die schuldhafte Verletzung der Verfassungstreuepflicht einer oder eines bereits aufgenommenen

⁷⁸ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75, Rn. 41-43.

⁷⁹ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 4. Juni 2024 – OVG 4 S 14/24, Rn. 11; Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Mai 2025 – 5 L 416/25.KO, S. 6.

⁸⁰ Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS), S. 12.

Referendarin oder Referendars ihre oder seine Entlassung zur Folge habe, sei es im Sinne einer konsistenten Handhabung der verfassungsrechtlichen Wertungen geboten, der- oder demjenigen Bewerberin oder Bewerber, die oder der vor ihrer oder seiner Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst den Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht nicht genügt, bereits die Aufnahme zu versagen.⁸¹

Gesetzentwurf

A. Historie

Das mit dem nun als Entwurf vorliegenden Änderungsgesetz würde das Gesetz über die juristische Ausbildung im Freistaat Sachsen (SächsJAG), erlassen durch Art. 1 Gesetz zur Anpassung von Vorschriften mit Bezug zur Justiz vom 26. Februar 2021⁸², erstmals ändern.

Ziel des damaligen Neuerlasses war bereits damals unter anderem, *eine rechtssichere Grundlage für die Versagung der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst bei Ungeeignetheit von Bewerberinnen und Bewerbern sowie für die Entlassung ungeeigneter Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare aus dem Vorbereitungsdienst zu schaffen*.⁸³

Die entsprechenden Rechtsgrundlagen waren damals in §§ 34 und 39 der (alten) Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen des Freistaates Sachsen (SächsJAPO) enthalten. Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Versagung der Aufnahme in den und der Entlassung aus dem Vorbereitungsdienst sollten durch das neue Gesetz präziser gefasst und unter Beachtung der Anforderungen von Art. 12 des Grundgesetzes erweitert werden.⁸⁴ Die Literatur wies unter anderem darauf hin, dass die Regelung mittels Gesetz gegenüber der vorher allein existierenden Rechtsverordnung der Wesentlichkeitstheorie (dazu bereits oben) entspreche.⁸⁵

B. Inhalt

Mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf würden inhaltlich die Worte *in strafbarer Weise* in § 8 Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 SächsJAG gestrichen und der Begriff *bekämpft* durch die Wörter *gegen [die freiheitliche demokratische Grundordnung] tätig sein* ersetzt, wenngleich der Gesetzentwurf hinsichtlich des Verfahrens die Ersetzung der ganzen Variante vorsieht.⁸⁶

Daneben vollzieht der Gesetzentwurf in Art. 1 Nr. 1 bis 3 und 5 die Umbenennung des *Sächsischen Staatsministeriums der Justiz* durch Beschluss der Sächsischen Staatsregierung

⁸¹ Verwaltungsgerichtshof München, Beschluss vom 22. Dezember 2022 – 3 B 21.2793, Rn. 22; Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Mai 2025 – 5 L 416/25.KO, S. 5 f.

⁸² SächsGVBl. 2021 Nr. 11, S. 318.

⁸³ LT-Drs. 7/4269, S. 2.

⁸⁴ LT-Drs. 7/4269, S. 2.

⁸⁵ Diener, Neonazis im Referendariat?, KJ 2021, S. 214-217.

⁸⁶ LT-Drs. 8/5559, S. 3.

über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien vom 28. Januar 2025⁸⁷ sowie der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig durch Beschluss des Rektorats⁸⁸ im SächsJAG, soweit dort genannt, nach. Das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes ist in Art. 2 abweichend von Art. 76 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf bereits für den Tag nach Verkündung vorgesehen.

C. Begründung

Die Begründung weist zunächst darauf hin, dass die erfolgreiche Ableistung des juristischen Vorbereitungsdienstes Voraussetzung für die Ausübung einer Vielzahl von juristischen Berufen sei und der Staat insoweit über ein Ausbildungsmonopol verfüge. Daher folge aus Art. 28 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1 SächsVerf sowie Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 SächsVerf und Art. 3 Abs. 1 GG das grundsätzliche Recht auf Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst. Mindestanforderungen an Bewerberinnen und Bewerber infolge der Teilhabe an staatlicher Rechtspflege seien gleichzeitig jedoch unabdingbar. Eine funktionsfähige staatliche Rechtspflege setze das Vertrauen der Gesellschaft voraus. Dieses Vertrauen sei insbesondere in jenen Abschnitten von besonderer Bedeutung, in die Bürgerinnen und Bürger keinen unmittelbaren Einblick hätten. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, sicherzustellen, dass Bewerberinnen und Bewerber, die Betätigungen nachgingen, aufgrund derer sie für den juristischen Vorbereitungsdienst ungeeignet sind, nicht aufgenommen würden. Auf die Strafbewehrtheit dieser Betätigung komme es dabei nicht entscheidend an und sie sei weder ein ausreichendes noch ein maßgebliches Kriterium.

Künftig solle die Versagung nach § 8 Absatz 3 Satz 2 Nr. 3 SächsJAG daher nicht länger davon abhängen, dass Bewerberinnen oder Bewerber die freiheitliche demokratische Grundordnung in strafbarer Weise bekämpfen. Vielmehr soll ein Tätigsein ausreichen. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁸⁹ setze Tätigsein ein aktives Handeln voraus und verdeutliche, dass für den Tatbestand ein bloßes Nichteintreten wie das bloße Haben einer politischen Überzeugung nicht ausreichend sei. Nach der vorgesehenen Regelung genüge also weiterhin nicht die bloße Zugehörigkeit zu einer verfassungsfeindlichen Partei oder Vereinigung. Zudem erfasse das Tatbestandsmerkmal nur solche Handlungen, die in zeitlicher Hinsicht aktuell seien oder sich in einem fortdauernden Verhalten niederschlugen.

Unberührt bleibe unter Verweis auf landes- und bundesgesetzliches Beamtenrecht⁹⁰, dass bei einer Ableistung des juristischen Vorbereitungsdienstes im Beamtenverhältnis auf Widerruf erhöhte Anforderungen an die Verfassungstreuepflicht gelten würden.

⁸⁷ SächsGVBl. 2025, S. 52.

⁸⁸ Universität Leipzig, Pressemitteilung vom 14. August 2025, <https://www.uni-leipzig.de/newsdetail/artikel/aus-juristenfakultaet-wird-juristische-fakultaet-2025-08-14>.

⁸⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14. Juni 2023 – 2 WD 11.22, Rn. 23.

⁹⁰ § 4 Abs. 1 SächsBG, § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamtStG.

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sei schließlich unter Verweis auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁹¹ hinreichend konkret.

Stellungnahme

A. Gesetzentwurf

Hinsichtlich Art. 1 Nr. 1 bis 3 und Nr. 5 sowie Art. 2 des Gesetzentwurfs besteht kein Bedarf zur Stellungnahme. Zu Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs ist Folgendes zu sagen:

Der Gesetzentwurf versucht mit Art. 1 Nr. 4 zwar klarzustellen, dass die Ablehnung von Bewerberinnen oder Bewerbern, welche die freiheitliche demokratische Grundordnung in *nicht* strafbarer Weise bekämpfen, regelmäßig zwingend sein soll (intendiertes Ermessen: *ist in der Regel zu versagen*).⁹² Insoweit adressiert die neugefasste Norm zwar das Problem des Spezialitätsverhältnisses von § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 (die freiheitliche demokratische Grundordnung *in strafbarer Weise* bekämpft) gegenüber § 8 Abs. 4 Nr. 1 SächsJAG (als ungeeignet erscheinen lassen).

Jedoch vermag diese – sinnvoll klarstellende – Novellierung die Rechtslage in Sachsen nicht zu ändern.⁹³ Der Sächsische Verfassungsgerichtshof erwähnte in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2021 dieses nunmehr gesetzgeberisch auszuräumende Argument der Spezialität zwar, stützte seine Entscheidung aber gerade nicht hierauf, sondern auf § 7 Nr. 6 BRAO.⁹⁴

Vielmehr sah der Sächsische Verfassungsgerichtshof in dieser – nun mit dem Gesetzentwurf herbeizuführenden und bereits damals über die Auslegung des § 8 Abs. 4 Nr. 1 lit. b SächsJAG vom Oberlandesgericht Dresden so vertretenen – Rechtslage ganz grundsätzlich einen Verstoß gegen den – aus seiner Sicht mit Art. 12 Abs. 1 GG inhaltlich deckungsgleichen – Art. 29 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf, weil in diesen Fällen mittelbar auch der Zugang zur Anwaltschaft versagt würde, der in der § 7 Nr. 6 BRAO explizit nur bei einer *strafbaren* Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vorgesehen sei.

An dieser landesverfassungsrechtlichen Vorgabe würde auch die geplante einfachgesetzliche Novellierung nichts ändern. Vielmehr drohte die Feststellung der landesrechtlichen Verfassungswidrigkeit der Regelung nach den fortbestehenden Maßstäben der Sächsischen Verfassung, wie vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof festgestellt.

⁹¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13.

⁹² LT-Drs. 8/5559, S. 5: „Künftig soll die Versagung nach § 8 Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 nicht mehr davon abhängen, dass Bewerberinnen oder Bewerber die freiheitliche demokratische Grundordnung in strafbarer Weise bekämpfen. Vielmehr soll ein Tätigsein ausreichen.“

⁹³ Zur Frage, ob auf diese Weise auf eine aus Sicht des Gesetzgebers verfehlte Rechtsprechung reagiert werden darf *Schumacher/Kuhn*, Zur Bindungswirkung grundgesetzwidriger Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, NVwZ 2026, S. 28, 32.

⁹⁴ Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS), S. 12.

Mit Blick auf die konkrete Bestimmtheit des (neuen) Versagungsgrundes bestehen hingegen keine Bedenken. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht erst kürzlich den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in seiner Kontur konkretisiert und ihren Schutzbereich bewusst auf die zentralen Grundprinzipien Menschenwürde, Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip begrenzt.⁹⁵ Auf dieser Grundlage wäre die verwaltungsgerichtliche Subsumtion entsprechender Sachverhalte unter diesen Versagungsgrund möglich, wie auch die Spruchpraxis in anderen Bundesländern zeigt, die den Begriff wortgleich in ihren JAG verwenden.⁹⁶ Die Sorge um einen offenen und damit missbrauchsanfälligen Tatbestand ist verständlich aber vor diesem Hintergrund unberechtigt.⁹⁷

Gleiches gilt für den Ausdruck des Tätigseins. Für die Auslegung dieses Begriffs hat die Rechtsprechung ebenfalls für zahlreiche Fälle konkretisierende und nachvollziehbare Grundsätze aufgestellt, die sich in der verwaltungsgerichtlichen Praxis bewährt haben.⁹⁸

B. Alternativen

Da die Auffassung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vor dem Hintergrund einer Verfassung, die den (wehrhaften) Staat nicht seinen Feinden ausliefert,⁹⁹ nach den oben gemachten Ausführungen zum Grundgesetz als Ausdruck wehrhafter Demokratie und den darauf bezogenen Entscheidungen anderer Instanz- und Landesverfassungsgerichte nicht ohne Weiteres mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG und der Verhältnismäßigkeit den Zugang zum juristischen Vorbereitungsdienstes beschränkender Versagungsgründen¹⁰⁰ wie die – auch *nicht* strafbare – Bekämpfung der freiheitliche demokratischen Grundordnung zu vereinbaren ist,¹⁰¹ wäre es vorzugswürdig (auch) prozessual eine Entscheidung des Bundesverfassungsgericht hierüber herbeizuführen.

Insoweit könnte entweder jedes zukünftig mit der Anwendung des (alten oder neuen) § 8 Abs. 4 Nr. 1 lit. b SächsJAG befasste (Verwaltungs-)Gericht bei Zweifeln an der

⁹⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. Januar 2024 – 2 BvB 1/19, Rn. 250 ff., Rn. 254 ff. und Rn. 258 ff.

⁹⁶ Statt aller zuletzt und zur Frage der Möglichkeit der Subsumption, Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Mai 2025 – 5 L 416/25.KO, S. 7 f.

⁹⁷ So *Thrun/Müller*, Ausschluss vom Rechtsreferendariat zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, NJW 2025, S. 2806, 2808 f.; a.A. *Deyda*, <https://verfassungsblog.de/der-falsche-weg>.

⁹⁸ Zuletzt Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14. Juni 2023 – BVerwG 2 WD 11.22, Rn. 18 ff.; VGH München, Urteil v. 26. März 2025 – 16a D 20.6, Rn. 62 f.

⁹⁹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 109; grundlegend *Löwenstein*, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, *American Political Science Review* 31 (1937), S. 417-432.

¹⁰⁰ Grundlegend Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75, Rn. 41-43.

¹⁰¹ Dazu ausführlich von *Roetteken*, Versagung der Aufnahme in das Rechtsreferendariat wegen verfassungsfeindlicher Betätigung, jurisPR-ArbR 2/2022.

Verfassungsmäßigkeit dieser Auslegung unter dem Grundgesetz das jetzige Gesetz nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG dem Bundesverfassungsgericht vorlegen.

Andererseits könnte die sächsische Landesregierung eine Entscheidung über die Vereinbarkeit von § 8 Abs. 4 Nr. 1 lit. b SächsJAG wiederum in der (derzeitigen) Auslegung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs mit dem Grundgesetz nach Art. 94 Abs. 2 Nr. 2 GG im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle herbeiführen. Die Antragsbefugnis für dieses Verfahren ergibt sich auch für alle anderen Landesregierungen aus § 6 Abs. 2 DRiG, der zur wechselseitigen Anerkennung des Vorbereitungsdienstes verpflichtet.

Schließlich könnte eine erneute Befassung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs erreicht werden, wenn ein Viertel der Mitglieder des Landtags oder die Staatsregierung eine abstrakte Normenkontrolle nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf einleitete.¹⁰²

Alternativ könnte – unabhängig von einer Änderung der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs – auf eine Anpassung des § 7 Nr. 6 BRAO (Streichung des Begriffs *in strafbarer Weise*) oder über die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister eine damit bundesweit einheitliche Festlegung von Gründen für die Versagung des juristischen Vorbereitungsdienstes in § 5 DRiG über den Bundesrat hingewirkt werden.¹⁰³ Zu klären wäre dabei insbesondere, wie weit die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. Nr. 27 GG bei der Festlegung von Zulassungsvoraussetzungen für den juristischen Vorbereitungsdienst reicht. Durch eine solche Änderung wäre jedenfalls dem vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof in der Begründung seiner Entscheidung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung einer mit dem jetzigen Gesetzentwurf inhaltlich deckungsgleichen Auslegung des § 8 Abs. 4 Nr. 1 lit. b SächsJAG herangezogenen Argument¹⁰⁴ die Grundlage entzogen.

Neben diesen prozessualen Möglichkeiten könnte durch ein Änderungsgesetz eine Norm zum Leitbild des juristischen Vorbereitungsdienst in das SächsJAG aufgenommen werden, das von den Gerichten bei der Auslegung der nachfolgenden Normen wie dem Versagungsgrund der Ungeeignetheit in § 8 Abs. 4 Nr. 1 SächsJAG herangezogen werden kann – und muss.¹⁰⁵ Ein entsprechendes gesetzliches Leitbild hatte auch das Bundesverfassungsgericht bei seiner

¹⁰² Zu diesen prozessualen Möglichkeiten *Schumacher/Kuhn*, Zur Bindungswirkung grundgesetzwidriger Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, NVwZ 2026, S. 28, 32.

¹⁰³ So *Thrun/Müller*, Ausschluss vom Rechtsreferendariat zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, NJW 2025, S. 2806, 2808; kritisch *Deyda*, <https://verfassungsblog.de/der-falsche-weg>.

¹⁰⁴ Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – Vf. 49-IV-21 (HS), S. 12.

¹⁰⁵ Für Rheinland-Pfalz Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Mai 2025 – 5 L 416/25.KO, S. 4; vgl. exemplarisch für eine solche Regelung in Rheinland-Pfalz § 1 Abs. 1 JAG: „Die gesamte Ausbildung ist an den Wertentscheidungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland für den freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat auszurichten.“

Entscheidung genutzt, um die Zulässigkeit eines nicht gesetzlich geregelten Versagungsgrund der fehlenden Verfassungstreue des Bewerbers zu begründen,¹⁰⁶ worauf zuletzt erst das Verwaltungsgericht Koblenz bei der Auslegung des dortigen JAG hinwies.¹⁰⁷

Darüber hinaus sind zur Stärkung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und der Funktionsfähigkeit der Justiz weitere Maßnahmen zu empfehlen. Um dem Missbrauch politischen Einflusses und eines strategischen Angriffes auf die unabhängige Justiz präventiv entgegenzuwirken, wäre mit Blick auf das richterliche und nicht-richterliche Justizpersonal der Einstellungsprozess grundsätzlich in den Blick zu nehmen.¹⁰⁸ Unter anderem könnte hierbei eine stärkere Beteiligung der Richtervertretungen angedacht werden.¹⁰⁹ Die Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sollten außerdem als elementare Bestandteile der juristischen Ausbildung vermittelt werden. Während des rechtswissenschaftlichen Studiums und des juristischen Vorbereitungsdienstes könnte hier prospektiv angesetzt werden. So ist der Landesgesetzgeber schon nach § 5a Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 DRiG aufgefordert, auf die Auseinandersetzung mit historischem Unrecht hinzuwirken.¹¹⁰

Dr. Jonathan Schramm
für *Das Justiz-Projekt*

Für wertvolle Anregungen danke ich Juliana Talg, Lasse Ramson und Jakob Weickert.

¹⁰⁶ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 5. Oktober 1977 – 2 BvL 10/75, Rn. 42.

¹⁰⁷ Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 9. Mai 2025 – 5 L 416/25.KO, S. 4.

¹⁰⁸ Siehe Talg/Müller-Elmau, Richterernennung in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 147-174.

¹⁰⁹ Talg/Müller-Elmau, Richterernennung in: Zillessen/Brandau/Laude (Hrsg.), Das Justiz-Projekt: Verwundbarkeit und Resilienz der dritten Gewalt, 2025, S. 174.

¹¹⁰ Vgl. Schramm/Wegemund, <https://verfassungsblog.de/ausbildungsreform-als-praeventiver-demokratieschutz/>; Schramm, Unrecht mit Recht?, KJ 2024, S. 208-213; <https://www.readerunrechtmitrecht.de/>; zuletzt für Baden-Württemberg auch LT-Drs. 17/10097.