

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Übersetzung: ja

Recht des öffentlichen Dienstes

Rechtsquelle/n:

GG Art. 12 Abs. 1 Satz 1, Art. 21 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 5

BeamStG § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2

BRAO § 7 Nr. 6

BaySiGjurVD Art. 2 Abs. 2 Satz 1

BayJAPO § 46 Abs. 6 Nr. 2

Leitsatz:

Auch Bewerber für einen nicht im Beamtenverhältnis ausgestalteten juristischen Vorbereitungsdienst müssen Mindestanforderungen an eine Verfassungstreuepflicht erfüllen. Daran fehlt es, wenn sie sich aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigen (bejaht für ein Mitglied und Funktionär der Partei "Der III. Weg").

Urteil des 2. Senats vom 10. Oktober 2024 - BVerwG 2 C 15.23

I. VG Würzburg vom 10. November 2020

Az: W 1 K 20.449

II. VGH München vom 22. Dezember 2022

Az: 3 B 21.2793



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 2 C 15.23
3 B 21.2793

Verkündet
am 10. Oktober 2024

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:101024U2C15.23.0

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 10. Oktober 2024
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kenntner,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden und Dr. Hartung,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hampel und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hissnauer

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen den Beschluss des Bayeri-
schen Verwaltungsgerichtshofs vom 22. Dezember 2022
wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ablehnung seines Antrags auf Zulassung zum – nicht im Beamtenverhältnis ausgestalteten – Vorbereitungsdienst für Rechtsreferendare in Bayern.
- 2 Nach Abschluss seines Studiums der Rechtswissenschaften an der Universität ... und dem Bestehen der Ersten Juristischen Prüfung stellte der Kläger im Januar 2020 bei dem Präsidenten des Oberlandesgerichts ... einen Antrag auf Aufnahme in den Vorbereitungsdienst für Rechtsreferendare zum 1. April 2020.
- 3 Der Präsident des Oberlandesgerichts lehnte den Antrag insbesondere deswegen ab, weil der Kläger seit 2013 Mitglied in der Partei "Der III. Weg" und ab September 2014 als Funktionär für die Partei tätig gewesen sei, zuletzt als stellvertretender Leiter des Stützpunktes ... Seine verfassungsfeindliche Gesinnung

sei auch in von ihm gehaltenen Reden sowie in vorangegangenen Betätigungen in der NPD sowie dem zwischenzeitlich verbotenen "Freien Netz Süd" deutlich geworden. Er sei daher derzeit ungeeignet für die Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst.

- 4 Der hiergegen gerichtete Antrag des Klägers auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes und eine nachfolgend erhobene Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht blieben ebenso ohne Erfolg wie das sich anschließende Klage- und Berufungsverfahren.
- 5 Parallel zum vorliegenden Verfahren beantragte der Kläger in ... und ... die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst für Rechtsreferendare. Aufgrund von Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des ... ist der Kläger zum juristischen Vorbereitungsdienst in ... zugelassen worden. Er ist inzwischen als Rechtsanwalt tätig.
- 6 Nachdem die Beteiligten den Rechtsstreit hinsichtlich des Zulassungsantrags übereinstimmend für erledigt erklärt haben, hat das Berufungsgericht das Verfahren insoweit eingestellt. Das mit einem Fortsetzungsfeststellungsantrag fortgesetzte Berufungsverfahren hat es als unbegründet zurückgewiesen. Der Kläger habe zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt keinen Anspruch auf Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst gehabt. Den insoweit maßgeblichen Regelungen liege aufgrund der Verweisung auf das Beamtenstatusgesetz eine ausreichende parlamentarische Leitentscheidung zugrunde. Für die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst könne an die beamtenrechtliche Treuepflicht angeknüpft werden, wenngleich zu berücksichtigen sei, dass nur ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis vorliege. Der Kläger sei aufgrund seiner politischen Vita für den Vorbereitungsdienst ungeeignet, weil er darauf ausgegangen sei, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen bzw. zu beseitigen. Er sei nicht nur einfaches Mitglied der Partei "Der III. Weg", die einen stark neonazistisch geprägten Rechtsextremismus vertrete, sondern habe sich in herausgehobenen Positionen aktiv für sie eingesetzt. Auch wenn die Partei "Der III. Weg" nicht verboten sei, könne die Mitgliedschaft in dieser Partei zu einer negativen Eignungsbeurteilung führen. Ein Wertungswiderspruch zu den Regelungen der Bundesrechtsanwaltsordnung liege nicht vor.

- 7 Hiergegen wendet sich der Kläger mit der vom Senat zugelassenen Revision. Er macht insbesondere geltend, es fehle an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für die Ablehnung seines Antrags auf Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst. Das Berufungsgericht habe zudem die Reichweite der funktionsbezogenen Treuepflicht verkannt und keinen gegenüber der Treuepflicht des Beamten abgesenkten Maßstab zugrunde gelegt. Die versagte Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst stelle einen ungerechtfertigten Eingriff in das Parteienprivileg dar. Auch bestehe ein Wertungswiderspruch zu den weniger strengen Regelungen der Bundesrechtsanwaltsordnung über die Zulassung zur Anwaltschaft. Sein eigenes Verhalten könne nicht als verfassungsfeindlich qualifiziert werden, jedenfalls aber sei die Versagung der Aufnahme in den Vorbereitungsdienst unverhältnismäßig und verstoße gegen die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention.
- 8 Der Kläger beantragt,
- den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22. Dezember 2022 sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts ... vom 10. November 2020 aufzuheben, soweit nicht das Verfahren eingestellt worden ist, und festzustellen, dass der Bescheid des Präsidenten des Oberlandesgerichts ... vom 20. März 2020, mit dem der Antrag des Klägers auf Zulassung zu dem am 1. April 2020 beginnenden Vorbereitungsdienst für Rechtsreferendare abgelehnt wurde, rechtswidrig war.
- 9 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Berufungsurteil und beantragt,
- die Revision zurückzuweisen.
- 10 Die Vertreterin des Bundesinteresses beteiligt sich an dem Verfahren. Sie tritt in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Justiz die Ansicht, der Staat müsse niemanden ausbilden, der die Verfassungsordnung zerstören wolle. Dies gelte auch dann, wenn der Vorbereitungsdienst außerhalb des Beamtenverhältnisses abgeleistet werde.

II

- 11 Die zulässige Revision des Klägers ist unbegründet. Das Berufungsurteil verletzt revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und § 191 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 127 Nr. 2 BRRG und § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamStG) nicht. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog zulässig (1.). Sie ist jedoch unbegründet (2.). Die streitgegenständliche Versagung der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst beruht auf einer gesetzlichen Grundlage: Die entsprechende Auslegung der maßgeblichen Normen des Landesrechts durch das Berufungsgericht verstößt nicht gegen revisibles Recht (a). Der damit maßgebliche Begriff der "Eignung" ist hinreichend bestimmt und umfasst eine verfassungsrechtliche Mindesttreuepflicht (b). Zu Recht hat das Berufungsgericht entschieden, dass die hieraus folgenden Anforderungen durch die Regelungen der Bundesrechtsanwaltsordnung nicht verdrängt werden (c) und zur Begründung auch ein Verhalten für eine Partei herangezogen werden kann, die nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten worden ist (d). Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie anderer völkerrechtlicher Verträge stehen dem nicht entgegen (e). Schließlich hat das Berufungsgericht zutreffend entschieden, dass der Versagungsbescheid des Beklagten rechts- und beurteilungsfehlerfrei erging (f).
- 12 1. Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig ist. Der Kläger verfügt über das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog erforderliche berechtigte Interesse an der begehrten Feststellung. Es findet seine Grundlage in der anerkannten Fallgruppe des Rehabilitierungsinteresses.
- 13 Als Sachentscheidungsvoraussetzung muss das Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vorliegen und über das bloße Interesse an der Klärung der Rechtswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts hinausgehen (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 20, 30 und vom 12. Oktober 2023 - 2 A 5.22 - NVwZ-RR 2024, 197 Rn. 22). Die gerichtliche Feststellung muss geeignet sein, die Position des Klägers zu verbessern. Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder

ideeller Art sein und sich insbesondere auch aus dem Gesichtspunkt der Rehabilitierung ergeben (vgl. BVerwG, Urteile vom 12. November 2020 - 2 C 5.19 - BVerwGE 170, 319 Rn. 13 und vom 12. Oktober 2023 - 2 A 5.22 - NVwZ-RR 2024, 197 Rn. 22).

- 14 Ein schützenswertes Interesse an Rehabilitierung besteht nur, wenn sich aus dem in Rede stehenden behördlichen Handeln eine Stigmatisierung des Betroffenen ergibt, die geeignet ist, sein Ansehen in der Öffentlichkeit oder im sozialen Umfeld herabzusetzen. Die Stigmatisierung muss Außenwirkung erlangt haben und noch in der Gegenwart andauern (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 25, vom 17. November 2016 - 2 C 27.15 - BVerwGE 156, 272 Rn. 21 und vom 12. Oktober 2023 - 2 A 5.22 - NVwZ-RR 2024, 197 Rn. 28).
- 15 Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Zwar ist die Nichtaufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst für sich genommen keine durch behördliches Handeln verursachte "Stigmatisierung". Aus dem Inhalt des Bescheids ergibt sich jedoch, dass die Versagung auf charakterliche Mängel wegen fehlender Verfassungstreue gestützt worden ist. Dieser Inhalt, der durch die mediale Berichterstattung allgemein bekannt geworden ist, rechtfertigt die Annahme eines Rehabilitierungsinteresses (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 1981 - 2 C 49.78 - ZBR 1982, 85). Die damit verbundene "Stigmatisierung" wirkt unabhängig davon fort, dass der Kläger zwischenzeitlich in einem anderen Bundesland in den Vorbereitungsdienst aufgenommen und anschließend als Rechtsanwalt zugelassen worden ist. Mit diesen, auf anderen Gründen beruhenden Entscheidungen ist die Charakterisierung als "Verfassungsfeind" nicht ausgeräumt worden. Jedenfalls im räumlichen Bereich des Beklagten, in dem der Kläger seinen Wohnort und Rechtsanwaltssitz hat, wirkt die abträgliche Wirkung der Zuschreibung fort; sie könnte durch die beantragte Entscheidung aufgehoben werden.
- 16 2. Die Klage hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die Ablehnung des Beklagten, den Kläger zum juristischen Vorbereitungsdienst zuzulassen, nicht rechtswidrig war.

- 17 a) Die Auffassung des Berufungsgerichts, die angefochtene Versagung der Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst könne in entsprechender Anwendung auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BaySiGjurVD gestützt werden und beruhe damit auf einer gesetzlichen Grundlage, verstößt nicht gegen revisibles Recht.
- 18 aa) Die hier maßgeblichen Vorschriften des bayerischen Landesrechts zur Regelung des juristischen Vorbereitungsdienstes sind nicht i. S. d. § 137 Abs. 1 VwGO revisibel.
- 19 Das Berufungsgericht hat die Prüfung, ob die Ablehnung des klägerischen Antrags auf Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst rechtswidrig gewesen ist, an Vorschriften des Landesrechts ausgerichtet, nämlich an Art. 2 des Gesetzes zur Sicherung des juristischen Vorbereitungsdienstes (- BaySiGjurVD -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Dezember 1999 (GVBl. S. 529), für den hier maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt geändert durch § 1 der Verordnung zur Anpassung des Landesrechts an die geltende Geschäftsverteilung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98 <132>), sowie an § 46 Abs. 6 Nr. 2 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen (- BayJAPO -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Oktober 2003 (GVBl. S. 758), hinsichtlich des hier maßgeblichen Zeitpunkts zuletzt geändert durch § 9 der Verordnung zur Änderung der Zulassungs-, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie der Verordnung über die Zuständigkeit in richterrechtlichen und beamtenrechtlichen Angelegenheiten in der Justizverwaltung vom 29. Dezember 2009 (GVBl. S. 10).
- 20 Landesrechtliche Vorschriften sind nach § 191 Abs. 2 VwGO und § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamStG i. V. m. § 127 Nr. 2 BRRG insoweit revisibel, als sie – ungeachtet ihrer formalgesetzlichen Einbindung – materiell dem (Landes-)Beamtenrecht zuzuordnen sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 15. Dezember 2016 - 2 C 31.15 - BVerwGE 157, 54 Rn. 7 und vom 28. Juni 2018 - 2 C 14.17 - Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 148 Rn. 17; Beschlüsse vom 5. Dezember 2019 - 2 B 11.19 - Buchholz 230 § 127 BRRG Nr. 68 Rn. 23, vom 11. März 2020 - 5 B 6.20 - juris Rn. 7 und vom 23. August 2023 - 2 B 2.22 - juris Rn. 8). Ihr Regelungsgegenstand muss in einem sachlichen Zusammenhang mit den Besonderheiten des

Beamtenverhältnisses stehen und sich auf einen beamtenrechtlichen Kontext beziehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Regelung Auswirkungen auf das Statusverhältnis der Beamten hat. Auslegung und Anwendung der Vorschrift müssen sich nach spezifisch beamtenrechtlichen Fragestellungen oder Erwägungen richten (vgl. BVerwG, Urteile vom 23. Juni 2016 - 2 C 18.15 - Buchholz 421.20 Hochschulpersonalrecht Nr. 58 Rn. 26 ff. und vom 28. Juni 2018 - 2 C 14.17 - Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 148 Rn. 17; Beschlüsse vom 11. März 2020 - 5 B 6.20 - juris Rn. 7 und vom 23. August 2023 - 2 B 2.22 - juris Rn. 8).

- 21 Nach ständiger Rechtsprechung des Senats ist § 127 Nr. 2 BRRG weder auf beamtenähnliche öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse noch auf öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnisse anzuwenden (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 1984 - 2 C 16.82 - Buchholz 235 § 62 BDO Nr. 2 S. 3 f.; Beschlüsse vom 8. Dezember 1987 - 2 B 34.87 - Buchholz 240 § 65 BBesG Nr. 1 S. 1 und vom 17. März 2014 - 2 B 45.13 - Buchholz 245 LandesBesR Nr. 4 Rn. 14). Eine Revisibilität ist auch dann zu verneinen, wenn Landesrecht die entsprechende Anwendung von (bundes-)beamtenrechtlichen Vorschriften anordnet (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 1969 - 2 C 95.65 - Buchholz 230 § 126 Nr. 10 S. 1, vom 15. November 1984 - 2 C 16.82 - Buchholz 235 § 62 BDO Nr. 2 S. 3 f. und vom 30. April 1992 - 2 C 6.90 - BVerwGE 90, 147 <149>; Beschluss vom 23. August 2023 - 2 B 2.22 - juris Rn. 10). Soweit damit die entsprechende Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften auf andere Rechtsbereiche angeordnet ist, betrifft dies gerade nicht den durch § 127 Nr. 2 BRRG verfolgten Zweck, die Einheitlichkeit der Anwendung und Fortentwicklung des im Bundesgebiet geltenden Beamtenrechts zu gewährleisten (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. April 1970 - 2 C 43.68 - BVerwGE 35, 182 <186> unter Hinweis auf das System des Rahmenrechts; zur Fortgeltung nach Abschaffung der Rahmengesetzgebung Urteil vom 29. April 2010 - 2 C 77.08 - BVerwGE 137, 30 Rn. 6). Denn etwaige Modifikationen im Hinblick auf die Besonderheiten des entsprechenden Regelungsbereichs wirken nicht auf das Beamtenrecht zurück.
- 22 Weder Art. 2 BaySiGjurVD noch § 46 Abs. 6 Nr. 2 BayJAPO sind beamtenrechtliche Normen im materiellen Sinne. Die Vorschriften betreffen in keinem Fall

Beamte; die Überführung des juristischen Vorbereitungsdienstes in ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ist gerade in Abkehr von der früheren Ausgestaltung des Vorbereitungsdienstes im Beamtenverhältnis auf Widerruf erfolgt. Ein Bedürfnis nach einheitlicher Anwendung im Bereich des Beamtenrechts (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2016 - 2 C 18.15 - Buchholz 421.20 Hochschulpersonalrecht Nr. 58 Rn. 24 f.) besteht deshalb nicht.

- 23 bb) Aufgrund der fehlenden Revisibilität der landesrechtlichen Vorschriften ist das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich Auslegung und Anwendung des Landesrechts durch das Berufungsgericht grundsätzlich gebunden (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO).
- 24 Auslegungsregeln und allgemeine Rechtsgrundsätze über die Auslegung von Rechtsvorschriften sind Teil des nach § 137 Abs. 1 VwGO revisionsgerichtlicher Prüfung grundsätzlich nicht unterliegenden Landesrechts, wenn und soweit es sich um ihre Anwendung im Rahmen von Landesrecht handelt (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Februar 2024 - 3 CN 18.22 - juris Rn. 12). Die revisionsgerichtliche Prüfung der angefochtenen Entscheidung ist folglich darauf beschränkt, ob die Anwendung des Landesrechts in der Auslegung durch das Berufungsgericht revisibles Recht verletzt (vgl. BVerwG, Urteile vom 10. November 1976 - 8 C 76.75 - juris Rn. 7 f., vom 30. April 1992 - 2 C 6.90 - BVerwGE 90, 147 <149> und vom 9. Juli 2020 - 3 C 20.18 - BVerwGE 169, 142 Rn. 8; Beschlüsse vom 1. September 1992 - 2 NB 1.92 - Buchholz 230 § 127 BRRG Nr. 53 S. 4, vom 15. März 2018 - 10 B 18.17 - juris Rn. 8 und vom 23. August 2023 - 2 B 2.22 - juris Rn. 11).
- 25 Die juristische Methode der Analogie ist in Rechtswissenschaft und Rechtsprechung anerkannt. Ihr stehen, abgesehen von besonderen Rechtsbereichen, die – wie insbesondere das Strafrecht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 - BVerfGE 153, 310 Rn. 71) und das Besoldungs- und Versorgungsrecht der Beamten (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. März 2014 - 2 C 2.13 - NVwZ-RR 2014, 689 Rn. 18 m. w. N.) – von einer strikten Gesetzesbindung geprägt sind, keine bundesrechtlichen Bedenken gegenüber. Die Kontrolle analoger Rechtsanwendung ist in bundesrechtlicher Hinsicht darauf beschränkt, ob das Gericht in vertretbarer Weise eine einfachgesetzliche Lücke angenommen

und geschlossen hat und ob diese Erweiterung des Normbereichs Wertungen des Bundesrechts widerspricht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. April 1990 - 1 BvR 1186/89 - BVerfGE 82, 6 <11 ff.>).

- 26 Diesen Anforderungen genügt die Annahme des Berufungsurteils. Die Einschätzung, dass der Landesgesetzgeber die Regelung der inhaltlichen Voraussetzungen für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst unbeabsichtigt nicht geregelt hat und die Frage, wenn er sie bedacht hätte, in einer für die Entlassung entsprechenden Weise normiert hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2012 - 2 C 13.11 - BVerwGE 143, 230 Rn. 24), sind vertretbar und mit den Wertungen des Bundesrechts vereinbar.
- 27 Abweichend vom Rechtszustand in allen anderen Bundesländern ist im bayerischen Landesrecht eine ausdrückliche Regelung für die Versagung der Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst nicht enthalten. Anhaltspunkte dafür, dass diese Lücke vom Gesetzgeber beabsichtigt gewesen sein könnte, sind – wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat – nicht erkennbar. Die Entstehungsmaterialien belegen vielmehr, dass diese Frage an keiner Stelle bedacht worden ist. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung sollte mit dem Gesetz zur Sicherung des juristischen Vorbereitungsdienstes vermieden werden, dass es in Bayern zu ausbildungszeitverzögernden Wartezeiten bei der Zulassung zum Vorbereitungsdienst kommt. Nachdem in anderen Bundesländern der Vorbereitungsdienst nicht mehr im Beamtenverhältnis auf Widerruf durchgeführt und damit nur eine reduzierte Unterhaltsbeihilfe gewährt werde, müsse Entsprechendes auch in Bayern gelten, um finanzielle Anreize "für außerbayerische Bewerber für einen Wechsel nach Bayern" zu vermeiden (LT-Drs. 14/882 S. 5 zu A.6.). Mit den inhaltlichen Anforderungen für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst hat sich der Gesetzgeber dabei nicht befasset. Die Annahme, der Gesetzgeber habe eine Regelung inhaltlicher Vorgaben für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst unbeabsichtigt unterlassen, liegt daher nahe und ist jedenfalls vertretbar.
- 28 Entsprechendes gilt für die Auffassung des Berufungsgerichts, der Gesetzgeber hätte, wenn er die Frage bedacht hätte, auf die für Beamte auf Widerruf gelten-

den Bestimmungen verwiesen, wie dies für die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BaySiGjurVD normiert ist. Diese Einschätzung liegt schon aus systematischen Gründen nahe, weil ansonsten – bei Fehlen entsprechender Zulassungsvoraussetzungen – unmittelbar nach Begründung des Ausbildungsverhältnisses ein Entlassungsverfahren eingeleitet werden müsste. Ein entsprechender "hypothetischer Normgeberwille" kann im Übrigen darauf gestützt werden, dass in der Begründung des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung ausdrücklich darauf verwiesen worden ist, dass für die Ausgestaltung des juristischen Vorbereitungsdienstes "soweit möglich" auf die beamtenrechtlichen Regelungen zurückgegriffen werden solle (LT-Drs. 14/882 S. 5 zu Art. 2 Abs. 2).

- 29 Die Auslegung des Berufungsgerichts, für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst sei die in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BaySiGjurVD normierte Regelung in entsprechender Anwendung heranzuziehen, ist daher frei von Verstößen gegen revisibles Recht. Nach der damit bindenden Auslegung des Berufungsgerichts hat der Landesgesetzgeber mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BaySiGjurVD und der darin enthaltenen Verweisung auf das Beamtenstatusgesetz, insbesondere auf die Voraussetzungen des Beamtenverhältnisses (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeamStG), eine ausreichende parlamentarische Leitentscheidung auch zu den Voraussetzungen der Aufnahme in den Vorbereitungsdienst getroffen. Darüber hinaus hat das Berufungsgericht ebenso bindend angenommen, dass hinsichtlich der Voraussetzungen für die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst im Ausgangspunkt an die beamtenrechtlich geforderte (Verfassungs-)Treuepflicht anzuknüpfen und die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der "Ungeeignetheit" i. S. d. § 46 Abs. 6 Nr. 2 BayJAPO hieran auszurichten ist. Dies ist Grundlage der revisionsgerichtlichen Prüfung.
- 30 b) Der damit maßgebliche Begriff der "Eignung" ist hinreichend bestimmt. Die in allen Bundesländern zur Reglementierung der Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst herangezogene Kategorie der Eignung beruht auf einem im Beamtenrecht hergebrachten und konkretisierten Verständnis. Auch der abgesenkte Maßstab, der für den nicht im Beamtenverhältnis abzuleistenden Vorbereitungsdienst anzulegen ist, kann durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben

und die bestehende höchstrichterliche Rechtsprechung hinreichend konturiert werden.

- 31 aa) Zu den tragenden Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört die Verpflichtung auf die Verfassung und ihre fundamentalen Prinzipien.
- 32 Beamte sind zur Verfassungstreue verpflichtet. Sie stehen in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Aufgrund dieser Treuepflicht gehört es zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG, dass sich der Beamte – ebenso wie ein Richter – zu der Verfassungsordnung, auf die er vereidigt ist, bekennt und für sie eintritt (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. April 1959 - 2 BvF 2/58 - BVerfGE 9, 268 <286>; Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 - BVerfGE 39, 334 <346>; Kammerbeschluss vom 6. Mai 2008 - 2 BvR 337/08 - NJW 2008, 2568 Rn. 16 f.; BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 - 2 C 25.17 - BVerwGE 160, 370 Rn. 14 f.). Dies beinhaltet die Pflicht zur Bereitschaft, sich mit der Idee des Staates, dem der Beamte dienen soll, mit der freiheitlichen demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Ordnung dieses Staates zu identifizieren. Dies schließt nicht aus, an Erscheinungen dieses Staates Kritik zu üben und für Änderungen der bestehenden Verhältnisse – innerhalb des Rahmens der Verfassung und mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitteln – einzutreten, solange in diesem Gewand nicht eben dieser Staat und seine verfassungsmäßige Grundlage in Frage gestellt werden.
- 33 Unverzichtbar ist, dass der Beamte den Staat und die geltende verfassungsrechtliche Ordnung bejaht, sie als schützenswert anerkennt, in diesem Sinne sich zu ihnen bekennt und aktiv für sie eintritt. Der Beamte, der dies tut, genügt seiner Treuepflicht und kann ausgehend hiervon auch Kritik äußern und Bestrebungen nach Änderungen der bestehenden Verhältnisse – im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und auf verfassungsmäßigen Wegen – unterstützen. Die Treuepflicht gebietet, den Staat und seine geltende Verfassungsordnung zu bejahen und dies nicht bloß verbal, sondern auch dadurch, dass der Beamte die bestehenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorschriften beachtet und erfüllt. Die politische Treuepflicht fordert mehr als nur eine formal korrekte, im Übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat

und Verfassung; sie fordert vom Beamten – ebenso wie vom Richter –, dass er sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanziert, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 - BVerfGE 39, 334 <347 f.>; Kammerbeschluss vom 6. Mai 2008 - 2 BvR 337/08 - NJW 2008, 2568 Rn. 17). Dem verleiht auf einfachgesetzlicher Ebene § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BeamStG Ausdruck, wonach in das Beamtenverhältnis nur berufen werden darf, wer die Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten (s. auch § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BBG; § 9 Nr. 2 DRiG). Im Staatsdienst können demnach nicht solche Personen tätig werden, die die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ablehnen und bekämpfen. Diesen Personen fehlt die Eignung für die Ausübung eines öffentlichen Amtes (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 2021 - 2 A 7.21 - BVerwGE 174, 219 Rn. 27).

- 34 Diese Anforderungen an die Verfassungstreuepflicht von Beamten und Richtern können nicht unbesehen auf den juristischen Vorbereitungsdienst übertragen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 1981 - 2 C 24.80 - NJW 1982, 784 <785>). Der Zugang zum Vorbereitungsdienst ist unerlässlich, um dem Grundrecht der freien Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG Rechnung zu tragen. Mangels anderweitiger Ausbildungsmöglichkeiten sind auch solche Bewerber auf die staatliche Ausbildung angewiesen, die den Beruf des Juristen nicht im Staatsdienst ausüben wollen (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1972 - 1 BvL 32/70 u. a. - BVerfGE 33, 303 <331 f.> zu den aus einem staatlichen Ausbildungsmonopol folgenden Besonderheiten). Mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 GG ist es daher erforderlich, Bewerbern, die nicht sämtliche für ein Beamten- oder Richterverhältnis geforderten Eignungsvoraussetzungen erfüllen, den Zugang zur Ausbildung nicht wegen eines für sie – bezogen auf den angestrebten Beruf – bedeutungslosen Eignungsmangels zu verwehren. Daher fordert Art. 12 Abs. 1 GG für Bewerber, die wegen beamtenrechtlicher Eignungsmängel nicht in ein Beamtenverhältnis auf Widerruf übernommen werden können, die Schaffung eines auch ihnen zugänglichen besonderen Ausbildungsverhältnisses, das öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet sein kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 - BVerfGE 39, 334 <371 ff.>; BVerwG, Urteil

vom 26. Juni 2008 - 2 C 22.07 - BVerwGE 131, 242 Rn. 19 m. w. N.). Dieser verfassungsrechtlichen Lage trägt Art. 1 BaySiGjurVD Rechnung, der für den juristischen Vorbereitungsdienst (ausschließlich) ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis außerhalb eines Beamtenverhältnisses vorsieht.

- 35 bb) Mit dem Begriff der "Eignung" und dem Verweis auf die für Beamte auf Widerruf geltenden Vorschriften sind aber auch für Referendare, die den juristischen Vorbereitungsdienst nicht im Beamtenverhältnis ableisten, Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht statuiert.
- 36 Die "entsprechende" Anwendung des § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG für die Aufnahme in den nicht im Beamtenverhältnis auf Widerruf durchgeführten juristischen Vorbereitungsdienst scheidet zwar aus. Die Eröffnung der Möglichkeit einer Durchführung des Rechtsreferendariats im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis soll gerade dem Anliegen Rechnung tragen, den juristischen Vorbereitungsdienst auch für einen Personenkreis zu öffnen, der die beamtenrechtlichen Ernennungsvoraussetzungen nicht erfüllt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 - BVerfGE 39, 334 <374 f.>). § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG findet daher keine Entsprechung für die Aufnahme in das öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnis des juristischen Vorbereitungsdienstes. Das im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis organisierte Referendariat ist kein "Weniger" als der im Beamtenverhältnis durchgeführte Vorbereitungsdienst, sondern ein "Aliud" – also etwas wesensmäßig Anderes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. März 1980 - 2 BvL 9/79 u. a. - BVerfG 54, 1 <10>). Die Bezugnahme auf die Verfassungstreue als "unveränderliche Größe des Beamtenrechts" (BA Rn. 25) geht daher fehl.
- 37 Im Hinblick auf die Teilhabe an der staatlichen Rechtspflege müssen indes auch Bewerber, die den juristischen Vorbereitungsdienst nicht im Beamtenverhältnis ableisten wollen, Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht genügen. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu den Loyalitätspflichten von angestellten Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes kann für die vorliegende Fallgestaltung zwar nicht unmittelbar herangezogen werden, weil der Rechtsreferendar eine dauerhafte Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht anstrebt. Der Vorbereitungsdienst stellt vielmehr ein für alle Absolventen der

ersten juristischen Staatsprüfung zwingendes Durchgangsstadium auf dem Weg zur Teilnahme am zweiten juristischen Staatsexamen dar – und ist damit Voraussetzung für die Erlangung der Befähigung eines "Volljuristen" (vgl. § 5 Abs. 1, § 9 Nr. 3, § 122 Abs. 1 DRiG, § 4 Satz 1 Nr. 1 BRAO, § 5 Abs. 5 Satz 1 BNotO). Die abgestufte "Funktionstheorie" des Bundesarbeitsgerichts macht aber ebenfalls deutlich, dass für alle Tätigkeiten im öffentlichen Dienst ein Mindestmaß an Verfassungstreue erforderlich ist (vgl. zu den aus der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben folgenden Bindungen auch BVerfG, Beschlüsse vom 1. Juli 1986 - 1 BvL 26/83 - BVerfGE 73, 301 <315> und vom 21. Februar 1995 - 1 BvR 1397/93 - BVerfGE 92, 140 <151 ff.>). Den nicht im öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis des Beamten im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist zwar – anders als Beamten (vgl. § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG) – nicht die Verpflichtung auferlegt, "jederzeit und auch außerdienstlich aktiv für den Bestand der politischen Ordnung des Grundgesetzes einzutreten" (vgl. BAG, Urteil vom 12. Mai 2011 - 2 AZR 479/09 - NZA-RR 2012, 43 Rn. 30). Auch der nicht-beamtete Beschäftigte hat sich seinem Arbeitgeber gegenüber indes loyal zu verhalten und auf dessen berechnete Integritätsinteressen Rücksicht zu nehmen. Ein im öffentlichen Dienst Beschäftigter darf die Grundwerte der Verfassung nicht in Zweifel ziehen und darauf ausgehen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder gar zu beseitigen (vgl. BAG, Urteil vom 5. August 1982 - 2 AZR 1136/79 - NJW 1983, 779 <781> für Lehramtsanwärter im Vorbereitungsdienst). Auch die "einfache" Loyalitätspflicht verlangt von dem Bewerber die Gewähr, nicht selbst verfassungsfeindliche Ziele zu verfolgen oder aktiv zu unterstützen (vgl. BAG, Urteil vom 6. September 2012 - 2 AZR 372/11 - juris Rn. 17 und 21 m. w. N.). Bei der Einstellung reichen dabei auch nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts begründete Zweifel des Dienstherrn für die Annahme eines Eignungsmangels aus (vgl. BAG, Urteile vom 6. Juni 1984 - 7 AZR 456/82 - NJW 1985, 507 <508> und vom 12. Mai 2011 - 2 AZR 479/09 - NZA-RR 2012, 43 Rn. 31).

- 38 cc) Diese Mindestanforderungen müssen – auch und erst recht – für den Referendar im juristischen Vorbereitungsdienst gelten. Die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen werden jedenfalls von Bewerbern, die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu besei-

tigen, nicht erfüllt. In diesem Fall "verbietet es sich", Personen, die sich aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigen, in den juristischen Vorbereitungsdienst zu übernehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1977 - 2 BvL 10/75 - BVerfGE 46, 43 <52 f.>).

- 39 Mit der Versagung der Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst ist zwar eine subjektive Berufswahl- oder -zugangsregelung verbunden, sodass sie nur im Interesse und zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsguts erfolgen kann. Die Einschränkung ist indes zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege geboten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - BVerfGE 153, 1 Rn. 91).
- 40 Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ist unverzichtbarer Teil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (vgl. BVerfG, Urteile vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20 Rn. 547 und vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - NJW 2024, 645 Rn. 258). Zu den Grundbedingungen des Rechtsstaats zählt die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege. Funktionsfähigkeit 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 beeinträchtigt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - BVerfGE 153, 1 Rn. 91).
- 41 Gesellschaftliches Vertrauen muss gerade auch 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 Angelegenheiten mitwirkt, bei dem begründete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass er verfassungsfeindliche Ziele verfolgt oder aktiv unterstützt. Eine Beeinträchtigung des Vertrauens in die Justiz und damit ihrer Funktionsfähigkeit ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil auch ein verfassungsfeindlicher Referendar unter der Kontrolle und Beurteilung seiner Ausbilder steht (a. A. Sondervotum Maidowski zu BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - BVerfGE 153, 53 <57>). Die justiziellen Grundbedingungen gelten vielmehr auch dann, wenn der Staat Aufgaben zu Ausbildungszwecken

überträgt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - BVerfGE 153, 1 Rn. 104).

- 42 Die dem Grundgesetz inhärenten Wertentscheidungen schließen es folglich aus, dass der Staat diejenigen ausbildet, die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen oder zu beeinträchtigen und deshalb nicht den Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht genügen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1977 - 2 BvL 10/75 - BVerfGE 46, 43 <52, 54 f.>).
- 43 c) Die Anforderungen für die Aufnahme eines an der staatlichen Rechtspflege teilhabenden Rechtsreferendars können höher sein als diejenigen für die Zulassung eines freien Rechtsanwalts (a. A. Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen, Beschluss vom 21. Oktober 2022 - Vf. 95-IV-21 <HS> - juris Rn. 33 sowie bereits Maurer, NJW 1972, 601 <606 f.>).
- 44 Mit den Vorschriften zur Zulassung von Rechtsanwälten einerseits und zur Aufnahme von Bewerbern in den juristischen Vorbereitungsdienst andererseits sind unterschiedliche Lebenssachverhalte durch unterschiedliche Normgeber geregelt. So sieht § 7 Nr. 6 der Bundesrechtsanwaltsordnung (- BRAO -) i. d. F. der Bekanntmachung vom 1. August 1959 (BGBl. I S. 565), für den hier maßgeblichen Zeitraum zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12. Mai 2017 zur Umsetzung der Berufsankennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe (BGBl. I S. 1121) - BRAO 2017 -, vor, dass die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft (erst) zu versagen ist, wenn die antragstellende Person die freiheitliche demokratische Grundordnung in strafbarer Weise bekämpft.
- 45 Die Frage, ob § 7 Nr. 6 BRAO 2017 eine Vorwirkung dahingehend zugesprochen werden muss, dass strengere Anforderungen als die dort für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft benannten für die davor liegenden – und für die Zulassung zum Rechtsanwalt erforderlichen – Ausbildungsabschnitte nicht gefordert werden dürften, stellt sich dabei bereits deshalb nicht, weil die an die Verfassungstreuepflicht zu stellenden Mindestanforderungen für die Teilnahme am juristischen Vorbereitungsdienst unmittelbar aus der Verfassung folgen. Sofern die

Regelung der Bundesrechtsanwaltsordnung als hierzu im Widerspruch stehend angesehen werden sollte, wären daher gesetzgeberische Abhilfemöglichkeiten zu suchen. Diese könnten etwa darin liegen, dass Bewerber, die die Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht nicht erfüllen, von der Teilnahme am praktischen Vorbereitungsdienst befreit und unabhängig hiervon zur zweiten juristischen Staatsprüfung zugelassen werden.

- 46 Die gegenteilige Auffassung führte im Übrigen dazu, dass durch die Regelungen der Bundesrechtsanwaltsordnung unmittelbar auch die Aufnahmebedingungen für den juristischen Vorbereitungsdienst vorgegeben würden. Abgesehen davon, dass eine Kompetenz des Gesetzgebers der Bundesrechtsanwaltsordnung hierfür nicht bestünde, enthält das Gesetz auch keine Anhaltspunkte für eine entsprechende Auslegung. Vielmehr verweist § 4 Satz 1 Nr. 1 BRAO 2017 auf die "Befähigung zum Richteramt" und unterstellt die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft damit ausdrücklich und akzessorisch den nach dem Deutschen Richtergesetz geltenden Anforderungen.
- 47 d) Ohne Rechtsverstoß hat das Berufungsgericht erkannt, dass der Dienstherr zur Annahme der fehlenden Verfassungstreuepflicht auch auf ein Verhalten des Bewerbers zurückgreifen kann, das dieser für oder im Zusammenhang mit einer politischen Partei gezeigt hat, deren Verfassungswidrigkeit – wie dies in Bezug auf die Partei "Der III. Weg" der Fall ist – nicht vom Bundesverfassungsgericht festgestellt worden ist.
- 48 Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG steht einer Berücksichtigung von Mitgliedschaft und Aktivität in einer nicht vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei bei der Bewertung der charakterlichen Eignung durch den Dienstherrn nicht entgegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 - BVerfGE 39, 334 <357 ff.>). Das "Parteienprivileg" verlangt nicht, jedes Parteimitglied bis zum Parteiverbot als verfassungstreu zu behandeln (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Februar 1975 - 2 C 68.73 - BVerwGE 47, 330 <347>). Eine derartige "Sperrwirkung" kommt Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG bereits deshalb nicht zu, weil sich die Regelung in Voraussetzungen, Funktion und Rechtsfolge grundlegend von der Beurteilung der Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht

von Bewerbern um Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis unterscheidet (vgl. bezogen auf das Beamtenverhältnis auf Probe BVerwG, Urteil vom 28. November 1980 - 2 C 24.78 - BVerwGE 61, 200 <202 f.>).

- 49 Das Verfahren zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei ist auf die Auflösung der Partei und das Verbot der Schaffung etwaiger Ersatzorganisationen gerichtet (vgl. Art. 21 Abs. 5 GG i. V. m. § 46 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). Es betrifft damit den Bestand der Partei, die rechtlich nicht mehr existieren darf. Die Partei wird von der Teilnahme an der politischen Willensbildung ausgeschlossen und ihren Anhängern die mit dem Parteienstatus verbundene spezifische Wirkmöglichkeit entzogen. Angesichts dieser gravierenden Rechtsfolgen kann bereits der Verbotsantrag gemäß Art. 21 Abs. 5 GG i. V. m. § 43 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG nur von dem Bundestag, dem Bundesrat oder der Bundesregierung gestellt werden. Eine Verpflichtung hierzu besteht nicht, vielmehr steht die Entscheidung über eine Antragstellung im politischen Entscheidungsmessen der zuständigen Verfassungsorgane.
- 50 Während die Hürden für den Ausspruch der Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei – bewusst – hoch angesetzt sind, geht es bei der Verfassungstreuepflicht von Bewerbern für ein öffentliches Amt oder um die Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst darum, die jeweils besonderen Anforderungen für diejenigen Personen sicherzustellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben dürfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 - 2 C 25.17 - BVerwGE 160, 370 Rn. 15 f.) oder denen Aufgaben der Rechtspflege übertragen werden und die – jedenfalls bei bestimmten Tätigkeiten – auch als Repräsentant des Staates wahrgenommen werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - BVerfGE 153, 1 Rn. 90). Die persönliche Eignung des Bewerbers hierfür muss vom Dienstherrn festgestellt werden, sodass verbleibende Zweifel zu dessen Lasten gehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 1980 - 2 C 38.79 - BVerwGE 61, 176 <179 f.>; Beschluss vom 11. April 2017 - 2 VR 2.17 - Buchholz 232.0 § 9 BBG 2009 Nr. 7 Rn. 12 f.). Ergeben sich aus seinem Verhalten begründete Zweifel, können diese nicht durch den Verweis darauf ausgeräumt werden, dass die Akti-

vität im Zusammenhang mit seiner Parteimitgliedschaft stehe. Eine dienstrechtlich zu beanstandende Tätigkeit wird nicht dadurch rechtmäßig, dass sie im Rahmen einer Parteiaktivität erfolgt ist (vgl. Maurer, NJW 1972, 601 <604>).

- 51 Das Parteienprivileg aus Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG schützt damit den Bestand und die Aktivitäten einer politischen Partei. Diese dürfen bis zur Feststellung des Bundesverfassungsgerichts nicht wegen vermeintlicher Verfassungswidrigkeit verboten oder beeinträchtigt werden. Die Rechtsfolgen, die sich aus dem (erfolgreichen) Parteiverbotsverfahren ergeben, sind bis zum Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts gesperrt. Aus dem Parteienprivileg folgt aber nicht, dass staatlichen Stellen bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine inzidente Bewertung von Zielsetzung und Aktivitäten einer Partei untersagt wäre. Mittelbar-faktische Nachteile, die außerhalb des auf den Bestand und die Tätigkeit einer Partei als solche gerichteten Verbotsverfahrens entstehen können, sind vom Gewährleistungsgehalt des Art. 21 GG nicht erfasst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 - BVerfGE 39, 334 <360> sowie Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20 Rn. 526 f.). Dies gilt insbesondere für die Eignungsprüfung der Bewerber um ein öffentliches Amt. Der Bürger hat auch dann ein Recht auf verfassungstreue Beamte, wenn ein Parteiverbotsverfahren nicht eingeleitet worden ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Februar 1975 - 2 C 68.73 - BVerwGE 47, 330 <354>). Nichts anderes gilt im bestehenden Rahmen der Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht für Bewerber um Aufnahme in den als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ausgestalteten juristischen Vorbereitungsdienst.
- 52 e) Die Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht von Bewerbern um Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst stehen in Einklang mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (aa). Keine Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu (bb).
- 53 aa) Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention - EMRK) i. d. F. der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2010 (BGBl. II S. 1198) und ihre Zusatzprotokolle – soweit sie für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten sind –

haben in der deutschen Rechtsordnung den Rang eines Bundesgesetzes (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - NJW 2024, 645 Rn. 303 m. w. N.) und sind als Bestandteil des Bundesrechts revisibel i. S. d. § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Sie haben verfassungsrechtliche Bedeutung als Auslegungshilfe für die Bestimmung des Inhalts und der Reichweite der Gewährleistungen des Grundgesetzes (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - NJW 2024, 645 Rn. 303 m. w. N.).

- 54 Die inhaltliche Reichweite der von Rechtsreferendaren zu erfüllenden Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht wird von den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung nicht berührt. Nicht nur ist bei Anwendung und Auslegung der Konvention zu berücksichtigen, dass ihre Zweckrichtung darin besteht, die Ideale und Werte der demokratischen Gesellschaft zu schützen und zu fördern (vgl. EGMR, Urteil vom 13. Februar 2003 - Nr. 41340/98 u. a., Refah Partisi u. a./Türkei - NVwZ 2003, 1489 Rn. 86; s. auch BVerfG, Urteil vom 23. Januar 2024 - 2 BvB 1/19 - NJW 2024, 645 Rn. 312), vielmehr stellt der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einen legitimen Zweck i. S. d. Art. 11 Abs. 2 EMRK dar (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 - BVerfGE 144, 20 Rn. 618). Im Hinblick auf Art. 10 Abs. 2 EMRK ergibt sich nichts anderes.
- 55 Ungeachtet dessen hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der vom Kläger zitierten Entscheidung Vogt gegen Deutschland (vgl. EGMR, Urteil der Großen Kammer vom 26. September 1995 - Nr. 17851/91 - NJW 1996, 375) angemerkt, dass die Absolutheit der fehlenden Unterscheidung zwischen Dienst und Privatleben in der Rechtsprechung der deutschen Gerichte auffallend sei. Hierauf war die Beanstandung indes nicht gestützt. Tragend ist vielmehr darauf verwiesen, dass es keinen Nachweis dafür gegeben habe, dass die Beschwerdeführerin tatsächlich verfassungsfeindliche Äußerungen gemacht oder persönlich eine verfassungsfeindliche Haltung eingenommen habe. Die Entscheidung ist damit auf die konkreten Umstände des Einzelfalls bezogen. Sie verbietet es nicht grundsätzlich, die Mitgliedschaft in einer politischen Partei im Rahmen der Eignungsbeurteilung des Dienstherrn zu berücksichtigen.

- 56 bb) Das Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf vom 25. Juni 1958 (BGBl. II 1961, 97 ff.) hat den Rang eines innerstaatlichen Gesetzes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 - 1 BvR 404/78 - BVerfGE 58, 233 <255>; s. auch BVerwG, Urteil vom 10. Mai 1984 - 1 D 7.83 - BVerwGE 76, 157 <163>) und ist schon deshalb ohne Belang für die sich unmittelbar aus der Verfassung ergebenden Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht von Rechtsreferendaren.
- 57 f) Ausgehend von diesen Maßstäben hat der Beklagte in der angegriffenen Entscheidung die Aufnahme des Klägers in den juristischen Vorbereitungsdienst rechts- und beurteilungsfehlerfrei versagt. Der Kläger hat die Mindestanforderungen an die Verfassungstreuepflicht für Rechtsreferendare zum für seine Eignungsbeurteilung maßgeblichen Zeitpunkt nicht erfüllt. Die Partei "Der III. Weg" ist als verfassungsfeindlich einzustufen (aa). Deren Ziele hat der Kläger maßgeblich selbst aktiv unterstützt und sich hiermit gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung betätigt (bb).
- 58 aa) Die Partei "Der III. Weg" verfolgt verfassungsfeindliche Ziele.
- 59 Nach den vom Kläger nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen und den Senat demzufolge bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) sind die Bestrebungen der Partei "Der III. Weg", die einen stark neonazistisch geprägten Rechtsextremismus vertritt, auf die Beseitigung von Verfassungsgrundsätzen gerichtet. Auf der Grundlage der Verfassungsschutzberichte des Bundesministeriums des Innern und für Heimat sowie des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration für das Jahr 2021 hat das Berufungsgericht des Weiteren die nationalistische, antisemitische und rassistische Prägung der Aussagen der Partei festgestellt. Ziel der Partei "Der III. Weg" ist die Schaffung eines "Deutschen Sozialismus" sowie die Entwicklung und Erhaltung der "biologischen Substanz des Volkes", die es vor "Überfremdung" zu schützen gilt. Die ideologischen Zielsetzungen der Partei ergeben sich aus ihrer Satzung sowie aus einem "Zehn-Punkte-Programm", das auf Elemente des 25-Punkte-Programms der NSDAP zurückgreift.

- 60 Diese Feststellungen werden durch zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt veröffentlichte und allgemein zugängliche Verfassungsschutzberichte der zuständigen Behörden anderer Bundesländer bestätigt (vgl. etwa Baden-Württemberg, Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration, Verfassungsschutzbericht 2018, S. 160 ff.; Verfassungsschutz Berlin, Bericht 2018, S. 122 f.; Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2018, S. 104 ff.; Freistaat Sachsen, Sächsischer Verfassungsschutzbericht 2018, S. 29 ff.; Freistaat Thüringen, Amt für Verfassungsschutz, Verfassungsschutzbericht Freistaat Thüringen 2018, S. 28 f.). Dem steht die fehlende (öffentliche) Einstufung der Partei als "gesichert rechtsextrem" nicht entgegen. Eine entsprechende Kategorisierung entbindet weder den Dienstherrn von einer eigenständigen Eignungsbeurteilung noch wird durch ihr Fehlen die Bedeutung von Verfassungsschutzberichten als Erkenntnisquellen geschmälert.
- 61 Das sich aus offiziellen Publikationen der Partei "Der III. Weg" ergebende politische Konzept ist mit der Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) nicht vereinbar. Die interne Strukturierung der Partei ist an dem sog. "Führerprinzip" ausgerichtet. Ihr Programm beruht insbesondere auf der Vorstellung der Ungleichwertigkeit von Menschen und einer daran anknüpfenden rechtlichen Ungleichbehandlung im Sinne einer Verweigerung elementarer Rechtsgleichheit für diejenigen, die nicht der biologisch definierten "völkischen Gemeinschaft" angehören (vgl. Der Nationalrevolutionär - Handbuch für Aktivisten unserer Bewegung -, 2019, S. 63). In der 2017 erschienen Schrift der Partei "National - Revolutionär - Sozialistisch" (S. 25 f.) heißt es u. a:

"Deutschland hat die Heimat der Deutschen zu bleiben; das deutsche Volk hat in seiner ethnischen Substanz zu überleben. Wir können uns daher nur kompromisslos gegen jede Einwanderung art- und kulturfremder Ausländer richten.

Es ist gleich, welcher Religion sie angehören, ob sie qualifiziert oder unqualifiziert sind, ob sie Geld mitbringen oder in die Sozialsysteme einwandern: Auch ein Deutschland mit 100 Millionen hochqualifizierter und "integrierter" christlicher Afrikaner wäre kein Deutschland des deutschen Volkes mehr. Vom Volkstod ist aber nicht nur das deutsche Volk bedroht, sondern alle weißen Völker."

- 62 Die Würde des Menschen als obersten und zentralen Wert der Verfassung lehnt die Partei ab. Ihre politische Zielrichtung verstößt gegen die elementaren Grundwerte der Verfassung.
- 63 bb) Die verfassungsfeindlichen Ziele der Partei "Der III. Weg" hat der Kläger durch die Übernahme von Funktionärsämtern (1) aktiv unterstützt. Auch die bloße Mitgliedschaft des Klägers in der Partei "Der III. Weg" stellt eine Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung dar (2). Die Aufnahme des Klägers in den juristischen Vorbereitungsdienst war folglich zwingend zu versagen (3).
- 64 (1) Der Kläger hat sich als Funktionsträger der Partei "Der III. Weg", zuletzt als stellvertretender Gebietsleiter ..., aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt.
- 65 Wer in einer Partei, die wie "Der III. Weg" eindeutig verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, Ämter übernimmt und ausübt, betätigt sich aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Er bringt hiermit in besonderer Weise zum Ausdruck, dass er die verfassungsfeindlichen Bestrebungen der Partei teilt, für sie einzutreten bereit ist und sie durch sein eigenes Handeln fördert. Dies gilt im vorliegenden Fall schon deshalb, weil die Partei "Der III. Weg" besondere Anforderungen an ihr "Personal in Verantwortung" stellt. Die Bedeutung der Pflichten von und Anforderungen an Funktionsträger, die der "Bewegung" ein Gesicht geben, wird ausdrücklich betont (vgl. Der Nationalrevolutionär, a. a. O., S. 111).
- 66 (2) Darüber hinaus ist bereits die bloße Mitgliedschaft des Klägers in der Partei "Der III. Weg" als Betätigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu qualifizieren.
- 67 Die Partei "Der III. Weg" unterscheidet sich deutlich von anderen politischen Parteien in Bezug auf die Bedeutung, die sie einer Mitgliedschaft beimisst und hinsichtlich der Erwartungshaltung, die sie ausgehend hiervon an "einfache" Mitglieder richtet. Die Partei unterstreicht in ihrem Handbuch "Der Nationalre-

volutionär" unter anderem, dass sie "eine etwas andere Mitgliederpolitik gewählt" habe und sich als eine einheitliche und ganzheitliche Bewegung ansieht, deren Selbstverständnis national, revolutionär und sozialistisch ist. Das Bekenntnis zu diesem Selbstverständnis sowie eine charakterliche Eignung erklärt die Partei zu Grundvoraussetzungen für eine feste Mitgliedschaft. Sie will "kein Sammelbecken für Selbstdarsteller und Egozentriker sein". Ebenso wenig liegt ihr daran, in innere Richtungsstreitereien zu verfallen (vgl. Der Nationalrevolutionär, a. a. O., S. 108). Nach dem Selbstverständnis der Partei soll niemand "einfach nur passiv als Aktivist darauf warten, dass andere das Heft des Handelns in die Hand nehmen". Vielmehr wird erwartet, dass der "Nationalrevolutionär ... voller Eigeninitiative" ist. Es ist die Verpflichtung eines Parteimitglieds, selbst seine Fähigkeiten und Kenntnisse einzusetzen, um seinen Platz in der Gemeinschaft zu finden (vgl. Der Nationalrevolutionär, a. a. O., S. 110).

- 68 Dies zeigt deutlich, dass die Partei "Der III. Weg" an sog. "Karteileichen" kein Interesse hat und von den Parteimitgliedern (auch "Aktivisten" genannt) ein aktives Eintreten für die Ziele der Partei einfordert. Die Partei "Der III. Weg" ist durch ein starkes Maß innerer Verbundenheit und Geschlossenheit geprägt, das dem einzelnen Mitglied eine besondere Loyalität abverlangt. Die Strukturmerkmale der Partei schließen es grundsätzlich aus, dass der Einzelne die Loyalitätserwartung allein durch eine passive bzw. eine Mitgliedschaft erfüllen kann, die sich in der Zahlung von Mitgliedsbeiträgen erschöpft.
- 69 In Anbetracht der engen Verbundenheit des Klägers mit der Partei "Der III. Weg" und der von der Partei gegenüber ihren Mitgliedern eingeforderten Identifikation und Aktivität stellt der Vortrag des Klägers, er selbst stehe auf dem Boden des Grundgesetzes und vertrete verfassungsgemäße Positionen, eine bloße Schutzbehauptung dar. Er steht zudem in Widerspruch zu seiner Erklärung in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat, wonach er grundsätzlich mit den Zielvorstellungen der Partei übereinstimme.
- 70 (3) Verbieta sich – wie hier – die Aufnahme eines Bewerbers in den juristischen Vorbereitungsdienst, weil dieser sich aktiv gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betätigt, stellt die Ablehnung seines Antrags die einzig

verbleibende Entscheidungsmöglichkeit dar und ist für am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierte Erwägungen kein Raum.

71 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Kenntner

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Hampel

Dr. Hissnauer

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands für das Revisionsverfahren wird auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Kenntner

Dr. von der Weiden

Dr. Hissnauer