

Verfassungsfragen des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten

Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz und Wiss. Mitarbeiterin Maryam Kamil Abdulsalam

Das „Gesetz zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten“ reagiert auf Forderungen der Rechtsprechung nach hinreichenden Ermächtigungsgrundlagen, das äußere Auftreten der Beamtinnen und Beamten zu reglementieren. Unter dem Schirm der auf den ersten Blick eher peripheren Fragen von Körperschmuck und Tätowierungen wurden jedoch – von der politischen Öffentlichkeit kaum beachtet – zugleich Ermächtigungen in BBG und BeamStG geschaffen, auch persönliche religiöse Symbolik der Beamtinnen und Beamten dienstlichen Restriktionen zu unterwerfen. Die Neuregelung sieht sich grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zweifeln ausgesetzt, die sich allenfalls durch sehr restriktive Auslegung notdürftig beheben lassen.

I. Erscheinungsbild und öffentlicher Dienst im Demokratisierungsprozess

Der Öffentliche Dienst ist – obgleich mit einer gewissen Retardierung – immer auch ein Spiegel der Gesellschaft. Zwar üben die sehr verschiedenen Berufe im Öffentlichen Dienst auf verschiedene Milieus (legitimerweise) unterschiedliche Anziehungskraft aus, was sich dann auch in der Zusammensetzung der Berufsgruppen niederschlägt. Beispielsweise „alternative“ Lebensentwürfe dürften wohl unter Berufssoldaten schwächer repräsentiert sein als in Erziehungsberufen; das Studium der Rechtswissenschaften verlangt eine Disziplin und distanzierte Strukturierung des Denkens, die eher einen staatstragenden Habitus befördert, der nicht für alle gleichermaßen attraktiv ist. Ungeachtet dessen haben gesellschaftliche Liberalisierungs- und Pluralisierungsprozesse immer auch Auswirkungen auf das personale Substrat des öffentlichen Dienstes. Dieser wird in vielerlei Hinsicht „bunter“, nicht zuletzt biografisch, habituell und religiös-weltanschaulich. Dies führt dann – wie allgemein¹ – auch häufiger zu Konflikten um das äußere Erscheinungsbild, in denen oftmals tradierte – nicht zwingend immer auch selbstkritisch hinterfragte – Erwartungen an eine bestimmte Ikonografie des Staates einerseits und allgemeine wie besondere Persönlichkeitsrechte² der Bediensteten andererseits in Ausgleich zu bringen sind.³

1. Pluralisierung und Vergesetzlichung

In einer pluralistischen Gesellschaft, die sich zunehmend weniger auf kulturelle Kohärenz verlassen kann, ist es vor allem das allgemeine Gesetz, das die basalen Bedingungen des Miteinanders definiert.⁴ Die immer weiter ausdifferenzierte Rechtsprechung des BVerfGE zur Grundrechtswesentlichkeit⁵ und der hieran anschließenden Nachverdichtung des Vorbehalts des Gesetzes sind insoweit nicht nur einer gewachsenen Sensibilität für die rechtsstaatliche Orientierungssicherheit und Kontrollierbarkeit geschuldet. Sie sind in ihrer demokratischen Komponente von Anfang an auch eine Antwort auf Konflikte einer sich liberalisierenden und pluralisierenden Gesellschaft gewesen, die vermeintliche Selbstverständlichkeiten zunehmend in

Frage gestellt hat. Die Grundrechte – nicht zuletzt die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) mit ihrer basisliberalen Ordnungsidee⁶ – haben insoweit auch vor dem Beamtenrecht nicht halt gemacht.⁷ In einer pluralistischen Gesellschaft bedeutet Liberalisierung eben nicht zwangsläufig Abbau von Regelungen, sondern markiert oftmals – im Gegenteil – gerade freiheitsinhärenten Regelungsbedarf. Der Vorbehalt des Gesetzes und der darin liegende Verweis auf das öffentliche – unter legitimationsstützender Oppositionsbeteiligung⁸ sichtbare – Gesetzgebungsverfahren erfüllt daher gerade auch grundrechtsschützende Funktionen.⁹

Das BVerfGE verweist – im Ansatz zutreffend – auf die Funktion des Gesetzes, prinzipielle Freiheitskonflikte „in öffentlicher Debatte zu klären“¹⁰ und durch Gesetz zu regeln.¹¹ Kulturelle Identitätskonflikte werden auf nüchterne Fallentscheidung anhand abstrakt-genereller Maßstäbe demokratisch gesetzten Rechts heruntergebrochen.¹² Gerade aus diesem Grund ist es ein großes Verdienst der Rechtsprechung, in jüngster Zeit auch im Dienstrecht den Vorbehalt des Gesetzes gestärkt zu haben,¹³ der der besonderen demokratischen Verantwortung für die Personalsteuerung¹⁴ angemessen Rechnung trägt. Der Durchgriff der Dienstbehörden auf oftmals persönlichkeitsnahe Ausdrucksformen von Individualität durch das gewählte Erscheinungsbild der Beamtinnen und Beamten wurde so rechtsstaatlich eingeehgt,¹⁵ aber eben auch an eine demokratische Diskursverantwortung verwiesen, die – wie gerade das hier diskutierte Gesetz als negatives Beispiel zeigt – keine Selbstverständlichkeit ist.

- 1) Waldhoff, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität, 2010, S. 52 ff.
- 2) Zum integralen Schutz der Selbstdarstellung nur Britz, Freie Entfaltung durch Selbstdarstellung, 2007, S. 37 ff.
- 3) Anschaulich für den Polizeidienst Schönenbroicher, Die Verwaltung 52 (2019), S. 41 ff.
- 4) Volkmann, Der Staat 39 (2000), S. 325 (352).
- 5) Stellvertretend BVerfGE 40, 237 (249); 47, 46 (79); 49, 89 (126 f.); 80, 124 (132); 95, 267 (307 f.); 101, 1 (34); 108, 282 (311); 116, 24 (58); 128, 282 (317); 134, 141 (184); 141, 143 (170 f.); 147, 253 (309 ff.).
- 6) Dazu grundsätzlich Kahl, Die Schutzergänzungsfunktion von Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz, 2000, S. 1 ff.
- 7) Eingehend Kahl, ZBR 2001, S. 225 ff.
- 8) Ingold, Das Recht der Opposition, 2015, S. 573 ff.
- 9) Burkićzak, in: Emmenegger/Wiedmann (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2, 2011, S. 129 ff.
- 10) BVerfGE 139, 19 (46); im Anschluss BVerwGE 160, 370 (382).
- 11) BVerwGE 160, 370 (380).
- 12) Allgemein Möllers, in: Dreier/Hilgendorf (Hrsg.), Kulturelle Identität als Grund und Grenze des Rechts, 2008, S. 223 (230 f.).
- 13) Stellvertretend neben den nachfolgend besprochenen Entscheidungen BVerfGE 139, 19 (46); 149, 382 (407); BVerwGE 121, 103 ff.; 125, 21 (27); 143, 363 (366 f.); 149, 279 ff.; 149, 244 ff.; 157, 168 (173 f.); 160, 370 ff. Vgl. zur Entwicklung bereits Summer, DÖV 2006, S. 249 ff.
- 14) Vößkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/ders. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Aufl. (2013), § 43, Rn. 122.
- 15) Gärditz/Kamil Abdulsalam, VerfBlog 2021/4/02.