



Neue **Richter**vereinigung
Landesverband Schleswig-Holstein

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.
Non-Governmental Organization (NGO)

Erster Sprecher: Michael Burmeister
Direktor AG Ahrensburg
Königstraße 11 • 22926 Ahrensburg
Michael.Burmeister@neuerichter.de
Tel. 04102-519182 • mobil: 0179-
5433745

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/7242

Stellvertreterin: Dr. Katharina Bork
Vors. Richterin am VG Schleswig
Brockdorff-Rantzau-Str. 13
24837 Schleswig
Katharina.Bork@neuerichter.de
Tel. 04621-86-1505

Neue Richtervereinigung Landesverband Schleswig-Holstein

An die Vorsitzende des Innen- und
Rechtsausschusses des Schl.-Holst.
Landtages
Barbara Ostmeier

Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Pressesprecher: Dr. Ulrich Fieber
Direktor AG Reinbek
Parkallee 6 • 21465 Reinbek
Ulrich.Fieber@neuerichter.de
Tel. 040-72759-213 • mobil: 0175-
2424543

2. Pressesprecher: Dr. Malte Engeler
Richter am VG Schleswig
Brockdorff-Rantzau-Str. 13
24837 Schleswig
malteengeler@neuerichter.de
Tel.: 04621-86-1518

Bundesbüro:
Greifswalder Str. 4 • 10405 Berlin
Tel. 030-4202 2349

2. März 2022

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung beamten-, laufbahn- und mitbestimmungsrechtlicher Regelungen
Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drucksache 19/3541

Ihr Schreiben vom 11. Februar 2022

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

zu dem o.g. Gesetzesentwurf möchte sich die NRV nur insoweit äußern, wie die Interessen der von ihr vertretenen Richter*innen und Staatsanwält*innen im Land berührt sind.

1.

Zu begrüßen ist die Schaffung normativer Grundlagen für dienstliche Beurteilungen speziell in Art. 1 Nr. 21 (**§ 114a LBG-E**) für Staatsanwält*innen sowie in Art. 2 Nr. 2 (**§ 6 Abs. 2 LRiG-E**) für Richter*innen. Dies bedarf aus unserer Sicht keiner weiteren Kommentierung.

2.

Weniger begrüßenswert ist die beabsichtigte Ergänzung des § 34 Abs. 2 BeamtStG durch Art. 1 Nr. 12 (**§ 56 LBG-E**) und die darin enthaltene Regelung zum „äußeren Erscheinungsbild“ der Landesbeamt*innen.

Da der Bund mit Einführung des § 34 Abs. 2 BeamtStG von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG Gebrauch gemacht hat, wonach er die „Statusrechte und -pflichten der Beamten ... sowie der Richter“ in den Ländern selbst regeln kann, gilt diese Vorschrift für die Beamt*innen des Landes und damit auch für Staatsanwält*innen sowie über § 6 Abs. 1 LRiG für Richter*innen.

Auf diese Weise soll in den Ländern statusrechtlich ein einheitlicher Rahmen zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten geschaffen werden. Innerhalb dieses (weitest möglichen) Rahmen dessen, was im Wege der Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten zulässig sei, bleibe es den Ländern unbenommen, konkretisierende Regelungen zu treffen,¹ § 34 Abs. 2 Satz 5 BeamtStG.

Die NRV meint, dass der Landesgesetzgeber von der beabsichtigten ergänzenden Regelung in § 56 LBG-E absehen sollte (2.1) und dies auch könnte (2.2):

2.1

2.1.1 Er sollte einerseits davon absehen, weil die Ergänzungen an eine bundesgesetzliche Regelung anknüpfen würden, die aus kompetenzrechtlichen Gründen erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln unterliegt² und Gefahr läuft, im Falle einer gerichtlichen Überprüfung als nichtig verworfen zu werden.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes beschränkt sich heute gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG auf die „Statusrechte und -pflichten“ der Beamt*innen und Richter*innen der Länder; dabei sollten nur die statusprägenden, nicht aber die nur statusberührenden Rechte und Pflichten bundeseinheitlich abgesichert werden.³

Als statusbezogen und -prägend werden etwa die grundlegenden beamtenrechtlichen Pflichten zur Verfassungstreue, politischen Loyalität und Neutralität nebst den Folgen ihrer Nichterfüllung gezählt. Regelungen über das Verhalten, das Auftreten und das äußere Erscheinungsbild der Beamt*innen und Richter*innen beziehen sich demgegenüber nicht auf den Status als solchen, sondern werden überwiegend an der jeweils ausgeübten Funktion ausgerichtet.⁴ Insoweit mögen sie dem Bereich der allgemeinen Wohlverhaltenspflicht (§ 34 Abs. 1 Satz 3 BeamtStG)⁵ oder auch dem Mäßigungsgebot (§ 33 Abs. 2 BeamtStG)⁶ zugerechnet werden und den Status berühren, dürften im Vergleich

¹ Gesetzesbegründung BT-Drs. 19/26839 S. 35, 44 f.

² Ausführlich: Gärditz/Kamil Abdulsalam, ZBR 2021, 289, 292 f. m.w.N.

³ Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 8, 14.

⁴ Brosius-Gersdorf/Gersdorf, NVwZ 2020, 428, 429 f.; Gärditz/Kamil Abdulsalam, ZBR 2021, 289, 292 m.w.N.

⁵ So BeckOK BeamtenR Bund/Werres, 24. Ed. 01.08.2021, BeamtStG § 34 Rn. 18.

⁶ Brosius-Gersdorf/Gersdorf, NVwZ 2020, 428, 432.

zu den eben aufgezählten Bereichen aber nicht statusprägend sein.⁷ Die vorgesehenen Folgen ihrer Verletzung sind nicht substantiell. Dies gilt auch in Ansehung der in den Gesetzesbegründungen zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2017. Es hat zwar ausgeführt, dass die Reglementierung von Tätowierungen einer gesetzlichen Grundlage bedarf, der betroffene Polizist mit seinen tätowierten verfassungsfeindlichen Symbolen wäre jedoch nicht nach § 34 Abs. 2 BeamStG belangt worden. Vielmehr wurde er wegen Verstoßes gegen die Verfassungstreuepflicht des § 33 Abs. 1 Satz 3 BeamStG aus dem Dienst entfernt.⁸

Alles das, was den Status eines/einer Beamt*in oder Richter*in nicht prägt, sondern nur berührt, regeln die Länder. Insoweit können sie je nach Bedarf eigene, auch inhaltlich eingeschränkte Grundlagen schaffen, die anders lauten als diejenigen, die nach dem zugleich eingeführten § 61 Abs. 2 BBG für Bundesbeamt*innen gelten.

Soweit ersichtlich, hat der Bundestag weder die Frage der Gesetzgebungskompetenz noch die Inhalte des damaligen Entwurfs problematisiert, obwohl es kritische Stimmen gegeben hat.⁹ In den Ausschüssen wurden keine Anhörungen durchgeführt,¹⁰ im Plenum wurde der Gesetzentwurf in zweiter und dritter Lesung ohne Aussprache vom Bundestag mit den Stimmen der damaligen Großen Koalition und der AfD, gegen die Die Linke bei Enthaltung der FDP und Bündnis 90/Die Grünen angenommen.¹¹

2.1.2 Der Umgang mit dieser Materie und ihr Inhalt sind sicher nicht weltbewegend, machen aber doch einigermaßen sprachlos und führen auf einen zweiten Grund, warum der Landtag von einer ergänzenden oder auch entsprechenden Regelung über das äußere Erscheinungsbild der Beamt*innen (und Richter*innen) absehen sollte.

Ein solches Gesetz zu verabschieden, lässt eine aufgeschlossene Haltung gegenüber einer sich zunehmend plural entwickelnden Gesellschaft vermissen und räumt den Vorbehalten und Vorurteilen gegenüber individuell wirkenden Erscheinungen und gegenüber allem Fremden mehr Platz ein als den persönlichen Belangen und Rechten der Staatbediensteten. Wer etwa meint, dass das Tragen bestimmter, vor allem fremd wirkender religiöser Symbole oder Kleidungsstücke in deutschen Amtsstuben und Gerichtssälen die Funktionsfähigkeit des Staates ins Wanken bringt, gibt damit viel über sich selbst und seine Vorbehalte preis, unterfordert aber die Gesellschaft, die in ihrer Entwicklung schon viel weiter ist. Dass die eigene (negative) Glaubensfreiheit nicht vor einer Konfrontation mit fremden Glaubensbekundungen schützt,¹² dürfte mittlerweile selbstverständlich sein.

Auch der Erkenntnis, dass es zunehmend schwierig wird, für den öffentlichen Dienst ausreichend qualifiziertes Personal zu gewinnen, verschließt man sich offenbar. Um es prag-

⁷ So zum Tätowierungsverbot für uniformierte Beamte: BeckOK GG/Seiler, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 74 Rn. 98.4.; zweifelnd auch BVerwGE 168, 129 ff. (Rn. 10).

⁸ BVerwGE 160, 370 ff. (Rn. 81 ff.)

⁹ Gärditz/Kamil Abdulsalam, [verfassungsblog.de vom 02.04.2021](https://verfassungsblog.de/vom-02.04.2021).

¹⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 21.04.2021, BT-Drs. 19/28836.

¹¹ BT - Plenarprotokoll 19/224, S. 28475B.

¹² BVerfGE 108, 282 ff. (Rn. 46).

matisch zu begründen: Bund und Länder können es sich schlicht nicht mehr leisten, qualifizierte Bewerber*innen, die nicht in das Schema des graumäusigen Beamten/Richters passen, abzuweisen. Diese Erkenntnis müsste auch der viel zitierten gesellschaftlichen Anschauung vermittelbar sein und nötigenfalls vermittelt werden, statt sie darin zu bestärken, von der äußeren Erscheinung auf das Verhalten, die Neutralität oder gar die Kompetenz ihres Gegenübers zu schließen.¹³

Auch erhellt sich nicht, dass die Funktionsfähigkeit des Staates unter einem an den Unterarmen sichtbar tätowierten Polizisten,¹⁴ Staatsanwalt oder Richter leidet, nur weil Teile der Bevölkerung mit dieser Art von Körperschmuck immer noch fremdeln. Der Verweis auf Studien aus den Jahren 2014 und 2017 über die Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber tätowierten Polizeibeamten in Uniform überzeugen schon aufgrund ihres Alters nicht (mehr).

Gleiches gilt für die „Art der Haar- und Barttracht“. Anlass für die Hereinnahme dieser Erscheinungsmerkmale war ein Urteil des Wehrdienstsenates des Bundesverwaltungsgerichts. Er führte aus, dass die Zentrale Dienstvorschrift A-2630/1 keine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage sei, um den Soldat*innen Vorgaben zu machen für Haar- und Barttracht, Fingernägel, Kosmetik, Schmuck, Tätowierungen, Piercings oder andere Modifikationen des Erscheinungsbilds. Zudem maß er dem einheitlichen Erscheinungsbild als sichtbares Zeichen der Einbindung in die militärische Gemeinschaft eine unerlässliche Bedeutung zu.¹⁵ Warum es derartiger Rechtsgrundlagen unterschiedslos auch für Bundes- und Landesbeamt*innen und -richter*innen bedarf, wird nicht hinterfragt.¹⁶

Die Regelung einer „Kleiderordnung“ speziell in den Gerichten hat ihren Ursprung in der Diskussion um Verbote, die in Bayern und Hessen gegenüber Rechtsreferendarinnen ausgesprochen wurden, die aus religiösen Gründen während ihrer Ausbildung ein Kopftuch tragen bzw. tragen wollten.¹⁷ Ein aktueller und konkreter Handlungsbedarf für den Bereich der Justiz ergibt sich nach unserer Einschätzung allerdings weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht:

Niemand stellt mehr in Frage, dass eine aus religiösen Gründen als verpflichtend verstandene Bekleidung auch im öffentlichen Dienst durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützt ist.¹⁸ Gründe für eine Einschränkung dieses Grundrechts müssen sich aus der Verfassung selbst ergeben. Zur Werteordnung des Grundgesetzes zählt neben der (negativen) Glaubens- und Bekenntnisfreiheit des Gegenübers die staatliche Pflicht zur weltanschaulich-religiösen Neutralität, die Funktionsfähigkeit der Justiz und die Unparteilichkeit der

¹³ So aber die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung: BT-Drs. 19/26839, S. 42, die auf S. 41 der vorliegenden LT-Drs. unkritisch übernommen worden ist: „Zum Verhalten gehört auch das Auftreten gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Mit diesem untrennbar verbunden ist das Erscheinungsbild“

¹⁴ Dazu BVerwGE 168, 129 ff.

¹⁵ BVerwGE 164, 304 ff. (Rn. 23 ff., 28).

¹⁶ BT-Drs. 19/26839, S. 32; LT-Drs. 19/3541, S. 5, 55.

¹⁷ Dazu Nordmann, BJ 2016, 191 ff.; Wißmann, DRiZ 2016, 224 ff.

¹⁸ Vgl. schon BVerfGE 39, 334, 366 ff.; BVerfGE 138, 296 ff. (Rn. 84) und die „dritte Kopftuchentscheidung“ des BVerfG, eine Rechtsreferendarin betreffend, Beschl. v. 14.01.2020 - 2 BvR 1333/17 -, BVerfGE 153, 1 ff. (Rn. 79).

Richter*innen. Keines dieser Verfassungsgüter führt allerdings zu der Notwendigkeit, das rechtliche Instrumentarium für ein Kopftuchverbot bereitzustellen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich insoweit auf die Feststellung beschränkt, dass es keine zwingenden verfassungsrechtlichen Argumente für die eine oder andere Lösung gibt; vielmehr räumt es dem Staat insoweit eine Einschätzungsprärogative ein.¹⁹

Erklärtes Ziel eines gesetzlicherseits ermöglichten Verbotes ist es, eine Beeinträchtigung des Vertrauens in die neutrale Amtsführung zu verhindern. Eine solche Möglichkeit wird darin erkannt, dass die Erscheinungsmerkmale religiös konnotierter Bekleidung bei der Ausübung des Dienstes oder bei einer Tätigkeit mit unmittelbarem Dienstbezug von Dritten wahrgenommen werden können und Amtshandlungen vorgenommen werden, bei denen es in besonderem Maße auf die weltanschaulich-religiöse Neutralität des Staates und seiner Amtsträgerinnen und Amtsträger ankommt (§ 34 Abs. 2 Satz 4 BeamStG, § 56 Abs. 4 LBG-E). Bezogen auf die Justiz soll damit letztlich die Sorge der Prozessbeteiligten um die Neutralität und Unparteilichkeit der Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht werden. Diese Sorge impliziert, dass das äußere Erscheinungsbild Rückschlüsse auf die innere Haltung zur Amtsausübung zulässt und an der gebotenen Orientierung ausschließlich an Recht und Gesetz Zweifel begründet.

Verfassungsrechtlich geschützt ist aber nicht ein an Äußerlichkeiten festgemachtes Vertrauen in die Neutralität der Justiz, sondern nur die Neutralität selbst.

Dass Juristinnen muslimischen Glaubens mit der Qualifikation zum Richteramt nicht ebenso wie ihre andersgläubigen Kolleg*innen in der Lage sind, Religion und Amtsausübung zu trennen, wird hoffentlich niemand behaupten wollen. Zumindest in juristischen Kreisen fände dies auch kein Gehör. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich klargestellt, dass das Verwenden eines religiösen Symbols im richterlichen Dienst für sich genommen nicht geeignet ist, Zweifel an der Objektivität der betreffenden Richter zu begründen.²⁰ Wer sich äußerlicher Symbole enthält, legt deshalb im Übrigen nicht seine inneren Überzeugungen ab. Allein maßgeblich ist eine andere innere Überzeugung, nämlich davon, was Maßstab gerichtlicher Entscheidung zu sein hat (und was nicht) und dass dieser Maßstab einzuhalten ist und eingehalten wird.

Richter*innen sind zwar zur Unparteilichkeit verpflichtet, nicht aber, sich einen solchen Anschein zu geben. Probates Mittel der Vergewisserung ist der Eid, den jede Richterin und jeder Richter unabhängig vom religiösen, politischen und weltanschaulichen Bekenntnis abzulegen hat, nämlich »das Richteramt getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und getreu dem Gesetz auszuüben, nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen«, § 38 Abs. 1 DRiG. Unter diesem Eid versammelt sich eine – durchaus gewollte oder jedenfalls wünschenswerte – plural besetzte und damit die Gesellschaft abbildende rechtsprechende Gewalt. Wer gegen den Eid verstößt, hat auch ohne die beabsichtigte Gesetzesänderung dienstrechtliche Konsequenzen zu erwarten. Wer auch nur

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 14.01.2020 - 2 BvR 1333/17 -, BVerfGE 153, 1 ff. (Rn. 92, 101); Hecker, NVwZ 2020, 423, 424.

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 14.01.2020 - 2 BvR 1333/17 -, BVerfGE 153, 1 ff., (Leits. 6, Rn. 99 m.w.N.).

Anlass zur Sorge gibt, sich daran nicht halten zu wollen oder zu können, kann wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden.²¹

Da der Staat nur durch Personen handeln kann, geht der Bundesgesetzgeber mit dem Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die staatliche Verpflichtung zur Neutralität keine andere sein könne als die Verpflichtung seiner Amtsträger auf Neutralität. Entsprechend könne das Tragen eines islamischen Kopftuchs durch eine Richterin oder eine Staatsanwältin während der Verhandlung aus Sicht des objektiven Betrachters als Beeinträchtigung der weltanschaulich-religiösen Neutralität dem Staat zugerechnet werden.²² Dies überzeugt nicht. Denn die Rechtsprechung ist (bewusst) den Richter*innen und nicht dem Staat anvertraut (Art. 92 GG). Seit feststeht, dass Amtsträger*innen eigenständige Rechtsträger*innen sind und sich auf Grundrechte berufen können, kann der Staat nicht mehr mit seinen Bediensteten und staatliches Handeln nicht mehr mit der Grundrechtsausübung der Bediensteten gleichgesetzt werden. Erfolgt die Grundrechtsausübung bei Gelegenheit der Amtsausübung aufgrund einer autonomen Entscheidung, kann dies nicht mit der Wahrnehmung des Amtes aufgrund staatlich zurechenbarer Normsetzung gleichgesetzt werden.²³ Insofern sollte auch ein objektiver Betrachter in der Lage sein, in Richter*innen grundrechtsberechtigte Bürger*innen zu sehen.

Etwas Anderes hätte zu gelten, wenn der Staat selbst sich mit bestimmten Bekenntnissen identifiziert, etwa indem die Justizverwaltung anordnet, dass in den Gerichten christliche Kreuze ausgehängt werden (wie es bis heute vor allem in der südlichen Hälfte der Bundesrepublik der Fall ist). Denn damit findet die Rechtsprechung unter einem bestimmten religiösen Symbol statt, mit dem der Staat sich aufgrund eigener exekutiver Anordnung identifiziert. Eine Identifikation mit der individuellen Grundrechtsbetätigung durch seine Bediensteten steht aber nicht im Raum.²⁴

Lässt sich nach alledem eine Verletzung der staatlichen Pflicht zur weltanschaulich-religiösen Neutralität nicht feststellen, ist auch die Funktionsfähigkeit der Justiz nicht in Gefahr.²⁵ Erst recht gilt dies für die allgemeine öffentliche Verwaltung.²⁶

2.1.3 Der sich in § 34 Abs. 2 BeamtStG widerspiegelnde Geist passt weder in einen aufgeklärten demokratischen Rechtsstaat des 21. Jahrhunderts noch – und erst recht nicht – zu der sonst in Schleswig-Holstein vorherrschenden Liberalität und Gelassenheit. Und: wem nützen solche Verbote? Doch wohl nur dem, der nicht Integration, sondern Ausgrenzung betreibt.²⁷

Selbst der ideologisch unverdächtige ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Papier, ist zu dem Schluss gekommen: "Unsere Leitkultur ist die Vielfalt". Die pluralistische Gesellschaft wird heute nicht mehr durch Religion, Kultur oder Tradition

²¹ Nordmann, BJ 2016, 191, 194.

²² BVerfG, Beschluss vom 14.01.2020 - 2 BvR 1333/17 - = BVerfGE 153, 1 ff., Leitsatz 2 und Rn. 89.

²³ Brosius-Gersdorf/Gersdorf, NVwZ 2020, 428; Hecker, NVwZ 2020, 423, 424.

²⁴ Brosius-Gersdorf/Gersdorf, NVwZ 2020, 428, 429; Nordmann, BJ 2016, 191, 194 f.

²⁵ Brosius-Gersdorf/Gersdorf, NVwZ 2020, 428, 430; Riese in Schoch/Schneider, VwGO, Juni 2021 § 103 Rn. 18.

²⁶ Hecker, NVwZ 2020, 423, 425.

²⁷ Vgl. schon Künast, NJW aktuell 36/2016.

geleitet; was aber bleibt, ist die Werteordnung des Grundgesetzes, um die Gesellschaft zusammenzuhalten. Zur Leitkultur Deutschlands gehören deshalb vor allem die vielfaltsichernden Garantien des Grundgesetzes wie die Meinungsfreiheit, die Religionsfreiheit und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.²⁸ Gerade weil der Staat nur durch Personen handeln kann, die ihrerseits Teil der Gesellschaft sind, sollte es auch zum Normalfall gehören, dass sich eine religiös-pluralistische Gesellschaft im öffentlichen Dienst widerspiegelt, sei es in staatlichen Schulen oder in Gerichten.

2.3

Schließlich bleibt festzustellen, dass der Landesgesetzgeber von einer Regelung wie der des § 56 LBG-E nicht nur absehen sollte, sondern dies auch könnte. Denn § 34 Abs. 2 BeamStG ist bereits als unmittelbar geltende Verhaltenspflicht formuliert und wird selbst schon als ausreichende Rechtsgrundlage dafür angesehen, im Einzelfall gebotene Anordnungen zu treffen.²⁹ Diese Verhaltenspflicht gilt in den Ländern unabhängig davon, ob dort solche oder ähnliche Regelungen bereits geschaffen wurden oder ob davon – vielleicht aus guten Gründen – bislang abgesehen worden ist. Ob die Länder darüber hinaus von der Befugnis aus § 34 Abs. 2 Satz 5 BeamStG Gebrauch machen und konkretisierende Regelungen treffen, bleibt ihnen unbenommen, heißt es in der Gesetzesbegründung.³⁰

Wir bitten dies zu bedenken.

Im Auftrag des Sprecherrates der NRV SH

Christine Nordmann

²⁸ Rath, [Legal Tribune Online v. 02.12.2019](#) über das Buch Papiers: „Die Warnung. Wie der Rechtsstaat ausgehöhlt wird“.

²⁹ Gärditz/Kamil Abdulsalam, ZBR 2021, 289, 292.

³⁰ BT-Drs.19/26839 S. 35, 44 f.