



15.09.2020

Wichtige neue Entscheidung

Beamtenrecht: Sichtbare Tätowierungen bei bayerischen Polizeibeamten nicht zulässig

Art. 75 Abs. 2 BayBG, Erscheinungsbild der Bayerischen Polizei (Bek. v. 07.04.2020, BayMBl. Nr. 229)

Landesbeamtenrecht
Polizeivollzugsbeamter
Genehmigung einer Tätowierung im sichtbaren Bereich (Unterarm)
Äußeres Erscheinungsbild
Dienstkleidung
Neutralitätsgebot
Parlamentarische Leitscheidung
Bestimmtheitserfordernis

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14.05.2020, Az. 2 C 13.19

Leitsätze:

1. Mit der Neufassung des Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG im Jahr 2018 hat der bayerische Gesetzgeber unmittelbar die parlamentarische Leitentscheidung getroffen, dass sich Polizeivollzugsbeamte in dem beim Tragen der (Sommer-)Uniform sichtbaren Körperbereich nicht tätowieren lassen dürfen.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

2. Das in Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG normierte Verbot für Polizeivollzugsbeamte, sich an Kopf, Hals, Händen und Unterarmen im sichtbaren Bereich tätowieren oder vergleichbar behandeln zu lassen, verletzt weder das allgemeine Persönlichkeitsrecht dieser Beamten noch verstößt es gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn dieses Verbot ist geeignet und erforderlich, das vom Gesetzgeber vorgegebene Ziel eines einheitlichen und neutralen Erscheinungsbildes der Polizei zu fördern.

Hinweise:

1. Die vorliegende Entscheidung stellt den fachgerichtlichen Schlusspunkt einer Reihe verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zur Zulässigkeit sichtbarer Tätowierungen bei Polizeivollzugsbeamten dar, die sich insbesondere mit der Frage befassten, ob die Reglementierung in Bayern auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Regelung gestützt ist. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat dies im Ergebnis bejaht.
2. Der Kläger steht als Polizeivollzugsbeamter im Dienst des Freistaats Bayern. Er beantragte, ihm eine beim Tragen der Dienstkleidung (kurzärmelige Sommeruniform) sichtbare Tätowierung mit dem verzierten Schriftzug „aloha“ auf einem Unterarm (Größe: max. 15 cm x 6 cm Gesamtfläche) zu genehmigen. Dies lehnte der Dienstherr unter Verweis auf das entsprechende Verbot in der (damals geltenden) Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 07.02.2000 zum Erscheinungsbild der Bayerischen Polizei ab (inzwischen ersetzt durch die Bekanntmachung vom 07.04.2020, BayMBI. 2020 Nr. 229).

Die dagegen gerichtete Klage vor dem Verwaltungsgericht Ansbach blieb ohne Erfolg (Urteil vom 25.08.2016, Az. AN 1 K 15.1449). Auch die anschließende Berufung wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) zurückgewiesen (Urteil vom 14.11.2018, Az. 3 BV 16.2072, von der Landesrechtsanwaltschaft Bayern ebenfalls veröffentlicht als „Wichtige neue Entscheidung“). Während des Berufungsverfahrens wurde Art. 75 Abs. 2 des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG), der zunächst nur die Befugnis regelte, Beamtinnen und Beamte bei Bedarf zum Tragen von Dienstkleidung zu verpflichten, um eine Regelung für

das gesamte, während des Dienstes zu wahrende äußere Erscheinungsbild ergänzt.

3. Das BVerwG wies die Revision zurück und bestätigte damit im Ergebnis das Berufungsurteil.
 - a) Das BVerwG hielt Art. 75 Abs. 2 BayBG im vorliegenden Fall angesichts der Gesetzesbegründung (vgl. LT-Drs. 17/21474) für hinreichend bestimmt, um das Tätowierungsverbot gegenüber dem Kläger zu tragen. Die wesentlichen Inhalte des Beamtenverhältnisses seien durch das Gesetz selbst zu regeln. Aus der parlamentarischen Leitentscheidung müsse erkennbar und vorhersehbar sein, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll. Die Reglementierung zulässiger Tätowierungen im Beamtenverhältnis bedürfe deshalb einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Regelung (unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 17.11.2017, Az. 2 C 25.17). Die selbstständige Regelung solcher dauerhaften Körpermodifikationen allein durch den Dienstherrn im Wege von Verwaltungsvorschriften sei daher ausgeschlossen (Rn. 11 f.).
 - b) Art. 75 Abs. 2 BayBG ist nach Ansicht des BVerwG zwar auslegungsbedürftig, aber mit den herkömmlichen juristischen Methoden der Auslegung zugänglich und deshalb hinreichend bestimmt. Dem Gesetzgeber gehe es allein um Tattoos und vergleichbare dauerhafte Körpermodifikationen (etwa sog. Brandings, Fleshtunnels u.a.), die beim Tragen von Dienstkleidung sichtbar sind und dadurch Einfluss auf das nach Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG maßgebliche äußere Erscheinungsbild des Beamten haben, der Dienstkleidung tragen muss. Die Sommeruniform zugrunde gelegt, handle es sich bei diesem sichtbaren Körperbereich der Polizeivollzugsbeamten um den Kopf, den Hals, die Hände und die Unterarme. Nicht umfasst vom Regelungsgehalt des Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG seien mithin dauerhafte Körpermodifikationen an allen anderen Stellen des Körpers (Rn. 13 bis 16).
 - c) Der Wortlaut von Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG („kann die oberste Dienstbehörde nähere Bestimmungen [...] treffen“) deute zwar für die Rechtsfolgenentscheidung eine bloße Ermächtigungsgrundlage für die oberste Dienstbehörde

an, nähere Bestimmungen über das Tragen von Dienstkleidung und das äußere Erscheinungsbild der Beamten selbständig zu treffen. Dieses Verständnis der Vorschrift hatte der BayVGH seinem Berufungsurteil auch zugrunde gelegt. Ein solches Normverständnis verfehle jedoch das aus dem Wesentlichkeitsgrundsatz folgende verfassungsrechtliche Gebot an den Gesetzgeber. Über die Frage der Zulässigkeit von nicht sofort ablegbaren und äußerlich sichtbaren Erscheinungsmerkmalen bei Beamten habe der Gesetzgeber nach Maßgabe der Anforderungen des Amtes vielmehr selbst zu entscheiden; eine bloße Ermächtigung an die Exekutive reiche hierfür nicht aus. Die vom BayVGH vorgenommene Auslegung des Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG verletze daher revisibles (Verfassungs-)Recht, weil sie die erforderliche parlamentarische Leitentscheidung des Gesetzgebers auf die Exekutive verlagere (Rn. 17 bis 19).

- d) Das Berufungsurteil stellt sich nach Auffassung des BVerwG aber aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die vom Wortlaut des Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG in der Rechtsfolge auf eine Delegation an die oberste Dienstbehörde angelegte Regelung beschränke sich auf den Erlass von Verwaltungsvorschriften für Dienstkleidung. Der im Jahr 2018 neu eingefügte Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG betreffe hingegen die nicht sofort ablegbaren Erscheinungsmerkmale, die beim Tragen der Dienstkleidung sichtbar sind. Für letztere habe der Gesetzgeber – jedenfalls für Polizeivollzugsbeamte – im Gesetz selbst eine abschließende Entscheidung getroffen, wonach sie grundsätzlich untersagt sind. Dies ergibt sich aus Sicht des BVerwG aus der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 17/21474). Sie spreche entscheidend dafür, dass der Gesetzgeber mit der Neufassung von Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG die vom BVerwG in seinem Urteil vom 17.11.2017 (2 C 25.17) geforderte „parlamentarische Leitentscheidung“ für Polizeivollzugsbeamte selbst getroffen hat (Rn. 20 bis 22).
- e) Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG genüge schließlich auch unter Berücksichtigung gegebenenfalls gewandelter gesellschaftlicher Verhältnisse im Hinblick auf Tätowierungen und andere äußere Körpermodifikationen den übrigen materi-

ellen verfassungsrechtlichen Anforderungen, vor allem an die Verhältnismäßigkeit der Regelung. Mit der Dienstkleidung und insbesondere der von Polizeivollzugsbeamten zu tragenden Uniform werde – neben einer Kennzeichnung der Ausstattung mit hoheitlichen Befugnissen – die Neutralität ihrer Träger zum Ausdruck gebracht. Die Uniform sei sichtbares Zeichen dafür, dass die Individualität der Polizeivollzugsbeamten im Dienst hinter die Anforderungen des Amtes zurücktritt. Polizeiliche Maßnahmen sollen losgelöst von der Person der handelnden Beamten als hoheitliche Maßnahmen des Staates wahrgenommen werden. Auch nach außen hin müssten Polizeivollzugsbeamte deshalb – vergleichbar dem neutralen Auftreten von Justizbediensteten – eine innere Haltung ausdrücken, die durch Neutralität, Distanz und Objektivität geprägt ist. Nach Maßgabe von Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG erachte der bayerische Gesetzgeber Tätowierungen an Kopf, Hals, Händen und Unterarmen eines zum Tragen von Dienstkleidung verpflichteten Polizeivollzugsbeamten als geeignet, die Neutralitätsfunktion der Uniform zu beeinträchtigen. Diese Entscheidung habe der Gesetzgeber getroffen, ohne dabei von unzureichenden tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen ausgegangen zu sein (unter Verweis auf in der Gesetzesbegründung aufgeführte und bewertete Erkenntnisquellen).

Weitergehende verfassungsrechtliche Anforderungen an die Begründung der parlamentarischen Leitentscheidung bestehen angesichts des weiten Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber bei Maßnahmen zur Gewährleistung des staatlichen Neutralitätsgebots zukommt, nach Auffassung des BVerwG nicht. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Staat Maßnahmen ergreifen dürfe, die die Neutralität seiner Amtsträger – gleich ob Polizeivollzugsbeamte oder Justizbedienstete – aus der Sichtweise eines objektiven Dritten unterstreichen sollen (unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 14.01.2020, Az. 2 BvR 1333/17 [Kopftuchverbot für Rechtsreferendarinnen]).

Schließlich streite für die Regelung des Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG auch, dass es grundsätzlich dem Gesetzgeber obliege, darüber zu entscheiden, wie er sich durch seine Polizeivollzugsbeamten im Dienst repräsentiert sehen will.

Entscheidend sei auch hier, dass der parlamentarische Gesetzgeber eine vertretbare Entscheidung trifft, die der gerichtlichen Kontrolle nur unter Berücksichtigung seines weiten Gestaltungsspielraums zugänglich sei (Rn. 23 bis 32).

Dr. Martić
Oberlandesanwalt



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 13.19
VGH 3 BV 16.2072

Verkündet
am 14. Mai 2020

...

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 14. Mai 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. von der Weiden, Dr. Hartung
und Dollinger sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hampel

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 14. November 2018 wird zu-
rückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger steht als Polizeivollzugsbeamter im Dienst des beklagten Freistaates.
- 2 Den Antrag des 1976 geborenen Klägers, ihm eine beim Tragen der Dienstkleidung sichtbare Tätowierung mit dem verzierten Schriftzug "aloha" auf einem Unterarm zu genehmigen, lehnte der Dienstherr ab. Die dagegen gerichtete Klage und Berufung des Klägers sind ohne Erfolg geblieben. Der Verwaltungsgerichtshof hat zur Begründung ausgeführt, das im Jahr 2018 ergänzte Bayerische Beamten-gesetz enthalte eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage, die die oberste Dienstbehörde ermächtige, bei Polizeivollzugsbeamten das Tragen von Tätowierungen zu reglementieren. Der Gesetzgeber habe der obersten Dienstbe-hörde nähere Vorgaben zum Inhalt (äußeres Erscheinungsbild, wozu auch "sonstige sichtbare und nicht sofort ablegbare Erscheinungsmerkmale" gehör-ten), zum Ausmaß (sichtbarer Bereich) und - ausweislich der Gesetzesbegrün-dung - zum Zweck (einheitliches/neutrales Erscheinungsbild) zur Hand gege-ben, um ein permanentes Erscheinungsmerkmal wie eine Tätowierung gegeb-enfalls als unzulässig einzustufen zu können.

3 Der Kläger trägt zur Begründung der auf seine Beschwerde vom Senat zugelassenen Revision insbesondere vor, die Ablehnung seines Antrags, sich im sichtbaren Bereich seines Unterarmes das Wort "aloha" tätowieren zu lassen, verletze ihn in seinem Persönlichkeitsrecht. Der Verwaltungsgerichtshof verkenne, dass es nicht ausreichend sei, einen Eingriff in das Recht auf Entfaltung der Persönlichkeit eines Beamten damit zu begründen, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit für einen derartigen Eingriff geschaffen habe. Es sei vielmehr zusätzlich erforderlich, dass für diesen Eingriff plausible und nachvollziehbare Gründe durch die oberste Dienstbehörde benannt werden können. Daran fehle es hier.

4 Der Kläger beantragt,

die Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 14. November 2018 und des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 25. August 2016 sowie den ablehnenden Bescheid des Polizeipräsidiums Mittelfranken vom 28. Juli 2015 aufzuheben und festzustellen, dass der Kläger berechtigt ist, im Dienst an einem Unterarm eine sichtbare Tätowierung mit dem verzierten Schriftzug "aloha" in einer Größe von max. 15 cm x 6 cm Gesamtfläche zu tragen.

5 Die Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil und beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

6 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Im Berufungsurteil hat der Verwaltungsgerichtshof Art. 75 Abs. 2 Bayerisches Beamtenengesetz (BayBG) in der Fassung vom 18. Mai 2018 (GVBl. S. 286) als bloße Ermächtigungsgrundlage ausgelegt, die die oberste Dienstbehörde berechtige, bereits ernannten Polizeivollzugsbeamten - auch durch eine bloße Verwaltungsvorschrift - das Tragen einer Tätowierung im sichtbaren Bereich zu untersagen. Diese Auslegung verletzt revisibles Recht (§ 191 Abs. 2 VwGO, § 127 Nr. 2 BRRG und § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamStG). Das Urteil stellt sich aber aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Denn der vom Kläger beantragten Feststellung steht Art. 75 Abs. 2 BayBG entgegen, mit dem der Gesetzgeber, wie rechtlich geboten,

die Entscheidung über die Zulässigkeit der Tätowierung im sichtbaren Bereich unmittelbar selbst getroffen hat.

- 7 Tätowierungen im sichtbaren Bereich sind für das Beamtenverhältnis in verschiedener Hinsicht relevant, zunächst bei der Frage der Einstellung in das Beamtenverhältnis, beim Ansinnen eines bereits ernannten Beamten, sich tätowieren zu lassen, sowie bei der Weisung des Dienstherrn, eine bereits vorhandene Tätowierung zu entfernen. Gegenstand des Revisionsverfahrens ist lediglich die zweite Konstellation, in der ein bereits ernannter Beamter dem Dienstherrn eine geplante Tätowierung angezeigt hat.
- 8 Nach Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG kann die oberste Dienstbehörde, soweit es das Amt erfordert, nähere Bestimmungen über das Tragen von Dienstkleidung und das während des Dienstes zu wahrende äußere Erscheinungsbild der Beamten und Beamtinnen treffen. Dazu zählen gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG auch Haar- und Barttracht sowie sonstige sichtbare und nicht sofort ablegbare Erscheinungsmerkmale.
- 9 Zur Regelung in Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG ist der bayerische Gesetzgeber befugt (1). Die Vorschrift des Art. 75 Abs. 2 BayBG ist hinreichend bestimmt (2), sowohl was die Tatbestandsmerkmale angeht (a) als auch die Rechtsfolge betreffend (b). Die Auslegung der Norm durch das Berufungsgericht ist zwar mit Bundesrecht unvereinbar, das Berufungsurteil stellt sich aber aus anderen Gründen als richtig dar (3). Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG genügt des Weiteren - auch unter ggf. gewandelten gesellschaftlichen Verhältnissen im Hinblick auf Tätowierungen und vergleichbare äußere Erscheinungsmerkmale - den sonstigen Anforderungen an die materielle Verfassungsmäßigkeit, insbesondere an die Verhältnismäßigkeit der Regelung (4).
- 10 1. Die Gesetzgebungskompetenz des Freistaats Bayern für die in Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG getroffene Regelung für äußerlich sichtbare dauerhafte Körpermodifikationen von Beamten, die zum Tragen von Dienstkleidung verpflichtet sind, ergibt sich aus Art. 70 Abs. 1 GG. Das äußere Erscheinungsbild eines Beamten bei der Vornahme von Amtshandlungen ist bundesrechtlich nicht abschließend geregelt, sondern fällt in die Verantwortung der Länder. Auch wenn

man unterstellte, die Regelung in Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG sei eine den Status des Beamten betreffende und damit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG unterfallende Regelung (dafür Pfeffer, NVwZ 2020, 15 <18>), änderte dies nichts an der Gesetzgebungskompetenz des Freistaats Bayern. Denn der Bund hat von einer etwaigen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht, sodass der beklagte Freistaat in jedem Fall zur Gesetzgebung befugt ist.

- 11 2. Die wesentlichen Inhalte des Beamtenverhältnisses sind durch das Gesetz selbst zu regeln. Aus der parlamentarischen Leitentscheidung muss erkennbar und vorhersehbar sein, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 u.a. - BVerfGE 139, 19 Rn. 55; BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 - 2 C 25.17 - BVerwGE 160, 370 Rn. 42). Der Dienstherr, der den Tätowierungsantrag eines Beamten unter Hinweis auf das amtserforderliche äußere Erscheinungsbild ablehnt, greift in das durch Art. 2 Abs. 1 GG garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht dieses Beamten ein. Dieser Eingriff reicht weiter als derjenige, Dienstkleidung anzulegen und Schmuck vor dem Dienstantritt abzulegen, weil er das auf Dauer angelegte äußere Erscheinungsbild des beim Tragen der Uniform sichtbaren Körperbereichs des Beamten betrifft. Nach der Rechtsprechung des Senats bedarf die Reglementierung zulässiger Tätowierungen im Beamtenverhältnis deshalb einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Regelung (BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 - 2 C 25.17 - BVerwGE 160, 370 Rn. 42). Die selbstständige Regelung von Tätowierungen und vergleichbaren dauerhaften Körpermodifikationen allein durch den Dienstherrn im Wege von Verwaltungsvorschriften ist damit ausgeschlossen.
- 12 Dass eine Norm auslegungsbedürftig ist, führt nicht ohne Weiteres zu ihrer Unbestimmtheit. Dem Bestimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn die Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (stRspr, vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - NJW 2020, 1049 Rn. 85 m.w.N.). Es ist in erster Linie Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane, Zweifelsfragen zu klären und Auslegungsprobleme

mit den herkömmlichen Mitteln juristischer Methode zu lösen (BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvR 2436/10 u.a. - BVerfGE 134, 141 Rn. 127 m.w.N.).

- 13 a) Die Tatbestandsmerkmale des Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG - sonstige sichtbare und nicht sofort ablegbare Erscheinungsmerkmale - sind der Auslegung mit den herkömmlichen juristischen Methoden nach Wortlaut, Systematik und Normzweck zugänglich und deshalb hinreichend bestimmt. Dem Gesetzgeber geht es allein um Tattoos und vergleichbare dauerhafte Körpermodifikationen (etwa Brandings, Fleshtunnels u.a.), die beim Tragen von Dienstkleidung sichtbar sind und dadurch Einfluss auf das nach Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG maßgebliche äußere Erscheinungsbild des Beamten haben, der Dienstkleidung tragen muss. Die Sommeruniform zugrunde gelegt, handelt es sich bei diesem sichtbaren Körperbereich der Polizeivollzugsbeamten um den Kopf, den Hals, die Hände und die Unterarme. Nicht umfasst vom Regelungsgehalt des Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG sind mithin dauerhafte Körpermodifikationen an allen anderen Stellen des Körpers.
- 14 Darüber hinaus muss es sich bei dem nicht sofort ablegbaren Erscheinungsmerkmal i.S.v. Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG um ein solches handeln, das das äußere Erscheinungsbild des Beamten nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG (mit-)prägt. Damit werden auf Dauer angelegte Körpermodifikationen von der Regelung nicht erfasst, die infolge von chirurgisch-plastischen Operationen im Körperinneren durchgeführt werden (etwa Implantate).
- 15 Unter die Regelung fallen weiter nur solche Erscheinungsmerkmale, die beim Tragen der Dienstkleidung (auch in Gestalt der Sommeruniform mit Kurzarmhemd) sichtbar sind. Auch der Begriff der Sichtbarkeit des Erscheinungsmerkmals ist auslegungsfähig. Sichtbar im Hinblick auf das nach außen erkennbare Erscheinungsbild des Beamten ist nur, was mit bloßem Auge bei einem natürlichen Mindestabstand erkennbar ist. Damit fallen dauerhafte äußere Körpermodifikationen - etwa Mini-Tattoos - an sämtlichen Körperteilen weg, die so klein sind, dass sie von Dritten als solche nicht ohne Weiteres zu erkennen sind. Ein Unterarm-Tattoo mit einer Größe - wie hier - von 15 cm x 6 cm Gesamtfläche hingegen ist für Dritte ohne Weiteres sichtbar.

- 16 Schließlich darf das sichtbare äußere Erscheinungsmerkmal nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG nicht sofort ablegbar sein. Im sichtbaren Bereich des Dienstkleidung tragenden Beamten sofort ablegbare Erscheinungsmerkmale - etwa Piercings, Ringe, Nasen- und Ohrstecker und Ähnliches - werden von der Vorschrift nicht umfasst. Sie können von dem Beamten vor dem Dienst unproblematisch abgelegt und nach Dienstschluss ebenso wieder angelegt werden.
- 17 b) Der Wortlaut von Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG - "kann die oberste Dienstbehörde nähere Bestimmungen ... treffen" - deutet zwar für die Rechtsfolgeentscheidung eine bloße Ermächtigungsgrundlage für die oberste Dienstbehörde an, nähere Bestimmungen über das Tragen von amtserforderlicher Dienstkleidung und das zu wahrende äußere Erscheinungsbild der Beamten - Haar- und Barttracht und sonstige sichtbare und nicht sofort ablegbare Erscheinungsmerkmale - selbstständig zu treffen. Mit anderen Worten, die oberste Dienstbehörde könnte danach frei sein, nähere Bestimmungen etwa über Tätowierungen im sichtbaren Bereich nach eigenem Befinden zu treffen, d.h. solche ganz oder teilweise zuzulassen oder zu versagen. Ein solches Verständnis der Vorschrift hat der Verwaltungsgerichtshof dem angefochtenen Berufungsurteil auch zugrunde gelegt, wenn er ausführt, mit Art. 75 Abs. 2 BayBG habe der Gesetzgeber der obersten Dienstbehörde nähere Vorgaben an die Hand gegeben, damit diese gegebenenfalls ein permanentes Erscheinungsmerkmal wie eine Tätowierung als unzulässig einstufen kann (UA Rn. 17).
- 18 Ein solches Normverständnis verfehlt das aus dem Wesentlichkeitsgrundsatz folgende verfassungsrechtliche Gebot, dass der Gesetzgeber die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen auch im Beamtenverhältnis durch das Gesetz selbst zu regeln hat und bereits aus dieser parlamentarischen Leitentscheidung erkennbar und vorhersehbar sein muss, was dem Beamten gegenüber zulässig sein soll (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 u.a. - BVerfGE 139, 19 Rn. 55; BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 - 2 C 25.17 - BVerwGE 160, 370 Rn. 42). Über die Frage der Zulässigkeit von nicht sofort ablegbaren und äußerlich sichtbaren Erscheinungsmerkmalen - also insbesondere von Tätowierungen, Brandings oder Fleshtunnels - bei Beamten

im sichtbaren Bereich - d.h. in dem Bereich, der bei vorgeschriebener Dienstkleidung oder üblicher Bekleidung von anderen Personen einsehbar ist - hat der Gesetzgeber nach Maßgabe der Anforderungen des Amtes selbst zu entscheiden.

- 19 Dementsprechend reicht eine - nach dem Wortlaut von Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG durchaus naheliegende bloße - Ermächtigung an die Exekutive, nähere Bestimmungen - etwa durch Verwaltungsvorschriften - zu treffen, nicht aus. Deshalb verletzt eine solche Auslegung der Vorschrift - wie sie das Berufungsgesicht hier unter Heranziehung des Regelungsgehalts der Norm anhand einer Verwaltungsvorschrift aus dem Jahr 2000 vorgenommen hat - revisibles Recht, weil sie die erforderliche parlamentarische Leitentscheidung des Gesetzgebers auf die Exekutive verlagert.
- 20 3. Das angefochtene Berufungsurteil stellt sich aber aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die vom Wortlaut des Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BayBG in der Rechtsfolge auf eine Delegation an die oberste Dienstbehörde angelegte Regelung beschränkt sich auf den Erlass von Verwaltungsvorschriften für Dienstkleidung. Der im Jahr 2018 neu eingefügte Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG betrifft hingegen die nicht sofort ablegbaren Erscheinungsmerkmale, die beim Tragen der Dienstkleidung sichtbar sind. Für diese hat der Gesetzgeber - jedenfalls für Polizeivollzugsbeamte - im Gesetz selbst eine abschließende Entscheidung getroffen. Sie sind grundsätzlich untersagt.
- 21 Dies folgt für den Senat aus der Gesetzesbegründung zu Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG vom 27. März 2018 (LT-Drs. 17/21474). Sie spricht entscheidend dafür, dass der Gesetzgeber mit der Neufassung von Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG die vom Senat im Urteil vom 17. November 2017 - 2 C 25.17 - (BVerwGE 160, 370 Rn. 33 ff. <42>) geforderte "parlamentarische Leitentscheidung" für Polizeivollzugsbeamte selbst getroffen hat. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass der Gesetzgeber die Neuregelung in Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG im Jahr 2018 ausdrücklich und unter Bezugnahme auf die kompetenzrechtlichen Überlegungen des vorgenannten Senatsurteils geschaffen hat. Zum anderen und vor allem heißt es zur Begründung in der Landtagsdrucksache (LT-Drs. 17/21474, S. 1) wörtlich: "Mit der Dienstkleidung und insbesondere der von Polizeivollzugsbeamten zu tragenden Uniform soll, neben einer Kennzeichnung der Ausstattung

mit hoheitlichen Befugnissen, die Neutralität ihrer Träger zum Ausdruck gebracht werden. Diese wäre insbesondere bei Tätowierungen oder auffallendem Körperschmuck (Piercings, Ohrtunnel o.ä.) im sichtbaren Bereich beeinträchtigt. Individuelle Interessen müssen gegenüber der Notwendigkeit eines einheitlichen/neutralen Erscheinungsbilds zurücktreten." Daraus folgt, dass der Gesetzgeber - jedenfalls für Polizeivollzugsbeamte, die zum Tragen von Dienstkleidung verpflichtet sind - selbst die Entscheidung über ein generelles Verbot für Tätowierungen und andere nicht sofort ablegbare Erscheinungsmerkmale in dem beim Tragen der Uniform sichtbaren Körperbereich getroffen hat. Das Amt eines hoheitlich tätigen Polizeivollzugsbeamten erfordert nach dem für den Senat maßgeblichen Regelungswillen des bayerischen Gesetzgebers, dass der einzelne Polizeivollzugsbeamte im beim Tragen von Dienstkleidung sichtbaren Körperbereich auf äußerlich erkennbare dauernde Körpermodifikationen grundsätzlich zu verzichten hat.

- 22 Das Verständnis von Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG als parlamentarische Leitentscheidung gegen beim Tragen von Dienstkleidung "sonstige sichtbare und nicht sofort ablegbare Erscheinungsmerkmale" wird durch die neuen Verwaltungsvorschriften zum "Erscheinungsbild der Bayerischen Polizei" in der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 7. April 2020 (Bayerisches Ministerialblatt vom 29. April 2020 Nr. 229) im Ergebnis bestätigt. Dort heißt es unter Ziffer 4 Satz 1, den Gesetzesinhalt erläuternd, dass im Dienst - ausgenommen beim Dienstsport und bei Maßnahmen des behördlichen Gesundheitsmanagements - Tätowierungen, Brandings, Mehndis und Ähnliches nicht sichtbar sein dürfen. Nur ausnahmsweise darf davon in begründeten Einzelfällen zum Beispiel bei entsprechender dienstlicher Notwendigkeit abgewichen werden (ebenda Ziff. 7).
- 23 4. Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG genügt schließlich auch unter Berücksichtigung ggf. gewandelter gesellschaftlicher Verhältnisse im Hinblick auf Tätowierungen und andere äußere Körpermodifikationen den übrigen materiellen verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere an die Verhältnismäßigkeit der Regelung.

- 24 Die gesetzliche Regelung greift - wie bereits dargelegt - in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG der zur Tragung von Dienstkleidung verpflichteten Polizeivollzugsbeamten ein, indem sie ihnen verwehrt, sich an Kopf, Hals, Händen und Unterarmen tätowieren zu lassen oder diese Körperteile sonst dauerhaft äußerlich zu verändern. Sie beschränkt ihr von Art. 2 Abs. 1 GG umfasstes Recht, über die Gestaltung der äußeren Erscheinung an den vorgenannten Körperbereichen auch im Dienst eigenverantwortlich zu bestimmen (BVerwG, Urteil vom 2. März 2006 - 2 C 3.05 - BVerwGE 125, 85 Rn. 15; BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Januar 1991 - 2 BvR 550/90 - NJW 1991, 1477).
- 25 Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 GG steht unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung. Daher kann es aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden, das den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes entspricht (dazu unter II. 1.) und inhaltlich hinreichend bestimmt ist (dazu unter II. 2.), wenn der Eingriff auf Gründe des Gemeinwohls gestützt ist und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt (BVerfG, Beschluss vom 9. März 1994 - 2 BvL 43/92 u.a. - BVerfGE 90, 145 <171 f.> und Kammerbeschluss vom 19. Oktober 2016 - 2 BvR 1943/16 - NVwZ 2017, 229 Rn. 18; BVerwG, Urteil vom 2. März 2006 - 2 C 3.05 - BVerwGE 125, 85 Rn. 17).
- 26 Mit der Dienstkleidung und insbesondere der von Polizeivollzugsbeamten zu tragenden Uniform wird, neben einer Kennzeichnung der Ausstattung mit hoheitlichen Befugnissen, die Neutralität ihrer Träger zum Ausdruck gebracht. Die Uniform ist sichtbares Zeichen dafür, dass die Individualität der Polizeivollzugsbeamten im Dienst hinter die Anforderungen des Amtes zurücktritt. Polizeiliche Maßnahmen sollen losgelöst von der Person der handelnden Beamten als hoheitliche Maßnahmen des Staates wahrgenommen werden (BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 - 2 C 25.17 - BVerwGE 160, 370 Rn. 48).
- 27 Das Vertrauen in die Neutralität, Objektivität und Unparteilichkeit von Personen, die - wie Polizeivollzugsbeamte - hoheitliche Maßnahmen durchsetzen, hängt zu einem erheblichen Teil von dem Auftreten und dem äußeren Erscheinungsbild dieser Beamten ab. Auch nach außen hin müssen Polizeivollzugsbe-

amate deshalb - vergleichbar dem neutralen Auftreten von Richtern, Staatsanwälten, Rechtspflegern oder Rechtsreferendaren etwa während einer Verhandlung (vgl. z.B. § 31a Niedersächsisches Justizgesetz vom 12. Mai 2020, Nds. GVBl. S. 116; § 21 Abs. 3 des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen der ordentlichen Gerichtsbarkeit Baden-Württemberg in der Fassung des Gesetzes zur Neutralität bei Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes vom 23. Mai 2017, GBl. S. 265) - eine innere Haltung ausdrücken, die durch Neutralität, Distanz und Objektivität geprägt ist (vgl. z.B. Landtag von Baden-Württemberg, LT-Drs. 16/1954 vom 25. April 2017, S. 14 f.).

- 28 Nach Maßgabe von Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG erachtet der bayerische Gesetzgeber Tätowierungen an Kopf, Hals, Händen und Unterarmen eines zum Tragen von Dienstkleidung verpflichteten Polizeivollzugsbeamten als sonstige sichtbare und nicht sofort ablegbare Erscheinungsmerkmale als geeignet, die Neutralitätsfunktion der Uniform zu beeinträchtigen (vgl. LT-Drs. 17/21474 vom 27. März 2018, S. 1). Diese Entscheidung hat der Gesetzgeber getroffen, ohne dabei von unzureichenden tatsächlichen Erkenntnisgrundlagen ausgegangen zu sein. Die Gesetzesbegründung nimmt dafür auf Studien des Instituts für Demoskopie Allensbach (2014), der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern (2010) und Studien in den Ländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (2001) sowie auf oberverwaltungsgerichtliche Entscheidungen und Literaturstellen Bezug und bewertet diese in eigener Verantwortung (LT-Drs. 17/21474 vom 27. März 2018).
- 29 Weitergehende verfassungsrechtliche Anforderungen an die Begründung der parlamentarischen Leitentscheidung bestehen angesichts des weiten Gestaltungsspielraums nicht, der dem Gesetzgeber bei Maßnahmen zur Gewährleistung des staatlichen Neutralitätsgebots zukommt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Staat Maßnahmen ergreifen darf, die die Neutralität seiner Amtsträger - gleich ob diese Polizeivollzugsbeamte oder Justizbedienstete sind - aus der Sichtweise eines objektiven Dritten unterstreichen sollen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - NJW 2020, 1049 Rn. 92). Dabei kann die Verpflichtung des Staates auf Neutralität keine andere sein als die Verpflichtung seiner Amtsträger auf Neutralität, denn der Staat

kann nur durch Personen handeln (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - NJW 2020, 1049 Rn. 89 m.w.N.).

- 30 Zur gesetzlichen Untersagung nach § 45 HBG vom 27. Mai 2013 (GVBl. S. 218), während bestimmter Ausbildungsabschnitte des Rechtsreferendariats ein Kopftuch zu tragen, hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege setze 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. Ein "absolutes Vertrauen" in der gesamten Bevölkerung wird zwar nicht zu erreichen sein. Dem Staat kommt insofern aber die Aufgabe der Optimierung zu. Diese verfolgt er derzeit u.a. - wie bereits hervorgehoben - durch strenge Formalisierungsbestimmungen (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 - NJW 2020, 1049 Rn. 91). Nichts Anderes gilt für die Entscheidung des Gesetzgebers nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG über die Untersagung bestimmter sichtbarer und nicht sofort ablegbarer Erscheinungsmerkmale bei zum Tragen von Dienstkleidung verpflichteten Polizeivollzugsbeamten.
- 31 Schließlich streitet für die Regelung in Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG, dass es grundsätzlich dem Gesetzgeber obliegt, darüber zu entscheiden, wie er sich durch seine Polizeivollzugsbeamten im Dienst repräsentiert sehen will. Gefährdungen für die Repräsentations- und die Neutralitätsfunktion im Hinblick auf das äußere Erscheinungsbild können grundsätzlich auch Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Polizeivollzugsbeamten - hier durch das Verbot der auf Dauer angelegten äußeren Körpergestaltung durch Tätowierung an Kopf, Hals, Händen und Unterarmen - rechtfertigen (BVerwG, Urteile vom 2. März 2006 - 2 C 3.05 - BVerwGE 125, 85 Rn. 30 und vom 17. November 2017 - 2 C 25.17 - BVerwGE 160, 370 Rn. 51). Entscheidend ist auch hier, dass der parlamentarische Gesetzgeber eine vertretbare Entscheidung trifft, die der gerichtlichen Kontrolle nur unter Berücksichtigung seines weiten Gestaltungsspielraums zugänglich ist.
- 32 An diesem Maßstab orientiert, ist der Senat zu der Überzeugung gelangt, dass das in Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayBG normierte Verbot für Polizeivollzugsbeamte,

sich an Kopf, Hals, Hände und Unterarmen tätowieren oder vergleichbar behandeln zu lassen, deren Rechte aus Art. 2 Abs. 1 GG nicht verletzt. Diese Beschränkung des äußeren Erscheinungsbildes uniformierter Polizeivollzugsbeamter ist auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, weil sie geeignet und erforderlich ist, das vom Gesetzgeber vorgegebene Ziel, ein einheitliches und neutrales Erscheinungsbild seiner Polizei zu fördern, und die Grenzen des Zumutbaren für den einzelnen Polizisten wahrt. Denn dieser darf sich jenseits der beim Tragen der Dienstkleidung sichtbaren Körperbereiche - im Rahmen des gesetzlich Zulässigen (vgl. etwa § 86a Abs. 1 StGB) - unbeschränkt tätowieren lassen.

33 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dr. Hartung

Dollinger

Hampel

B e s c h l u s s

1 Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG).

Domgörgen

Dr. von der Weiden

Dollinger