

# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 2 C 3.05  
OVG 2 A 10239/04

Verkündet  
am 2. März 2006  
Schütz  
Justizhauptsekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 2. März 2006  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Albers  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dawin, Dr. Kugele,  
Dr. Bayer und Dr. Heitz

für Recht erkannt:

Die Urteile des Oberverwaltungsgerichts für das Land  
Rheinland-Pfalz vom 28. Mai 2004 und des Verwaltungs-  
gerichts Neustadt an der Weinstraße vom 18. Dezember  
2003 werden aufgehoben. Es wird festgestellt, dass die  
dienstliche Anordnung des Leiters der Polizeiinspektion ...  
vom 12. Juni 2003 rechtswidrig ist und den Kläger in sei-  
nen Rechten verletzt.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger, ein im Schichtdienst eingesetzter Polizeivollzugsbeamter, wendet sich gegen die Anordnung, seine Haare in Hemdkragenlänge zu tragen. Er trug früher die Haare im Dienst in Form eines sog. Pferdeschwanzes, der ungefähr 15 cm über den Hemdkragen reichte.
- 2 Durch Rundschreiben vom 26. Mai 2003 erließ das Innenministerium des Beklagten Bestimmungen über das Erscheinungsbild der Polizei und das Tragen der Polizeiuniform. Darin heißt es in Bezug auf die Haar- und Barttracht, unzulässig seien besondere Auffälligkeiten, insbesondere solche, die in Form, Länge, Gestaltung oder Farbgebung als Ausdruck einer ausgeprägt individualistischen Haltung oder Einstellung zu empfinden seien (Nr. 3.1.1 Satz 1 des Rundschreibens). Bei uniformierten Polizeibeamten sei eine deutlich über den Hemdkragen reichende Haarlänge mit diesen Grundsätzen nicht vereinbar (Nr. 3.1.1 Satz 3). Insbesondere Polizeibeamtinnen müssten die Haare so tragen, dass sie keine erhöhten Angriffsmöglichkeiten böten (Nr. 3.2).

- 3 Der Vorgesetzte des Klägers gab ihm durch dienstliche Anordnung vom 12. Juni 2003 auf, seine Haarlänge den Vorgaben des Rundschreibens anzupassen. Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wie auch Widerspruch, Klage und Berufung blieben ohne Erfolg. Das Berufungsurteil ist im Wesentlichen auf folgende Erwägungen gestützt:
- 4 Die Klage gegen die dienstliche Anordnung sei gemäß § 42 Abs. 1 VwGO als Anfechtungsklage zulässig. Zwar sei diese Maßnahme bei ihrem Erlass kein Verwaltungsakt gewesen, weil sie darauf abziele, die Modalitäten der Dienstausübung zu regeln. Sie sei aber durch den Widerspruchsbescheid zum Verwaltungsakt geworden, weil sie von der Widerspruchsbehörde als solcher bezeichnet worden sei. Die zugrunde liegende Bestimmung des Rundschreibens über die Haarlänge uniformierter Polizeibeamter beruhe auf § 84 LBG RP; danach sei das Innenministerium zum Erlass von Verwaltungsvorschriften über die Uniformpflicht von Polizeibeamten und deren Erscheinungsbild im Dienst ermächtigt. Die Beschränkung der Haarlänge verletze das grundrechtlich geschützte Persönlichkeitsrecht der Beamten nicht, weil sie durch die Erfordernisse der angemessenen Repräsentation des Staates und der effektiven Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben gerechtfertigt sei. Bei der Verfolgung dieser Ziele stehe dem Dienstherrn ein gerichtlich nur begrenzt nachprüfbarer Einschätzungsspielraum zu. Es bleibe ihm überlassen, wie er sich repräsentiert sehen wolle. Das Innenministerium habe die Vorgaben auch im Hinblick auf die Neutralitätsfunktion der Uniform für geeignet und erforderlich halten dürfen. Denn Umfragen hätten ergeben, dass lange Haare uniformierter Polizeibeamter vor allem bei älteren Personen überwiegend auf Ablehnung oder geringe Akzeptanz stießen. Daher seien die Beschränkungen den Polizeibeamten schon deshalb zumutbar, weil sie durch die Sachnotwendigkeiten des Amtes gerechtfertigt seien. Zudem beließen sie hinreichende Möglichkeiten für eine individuelle Gestaltung der Frisur.
- 5 Mit der Revision macht der Kläger geltend, die Vorgaben für die Haarlänge verletzten ihn in seinen Grundrechten. Er beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts für das Land Rheinland-Pfalz vom 28. Mai 2004 und des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 18. Dezember 2003 aufzuheben und festzustellen, dass die dienstliche Anordnung des Leiters der Polizeiinspektion ... vom 12. Juni 2003 rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt.

6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Die Vertreterin des Bundesinteresses beteiligt sich am Revisionsverfahren.

## II

8 Die zulässige Revision des Klägers ist begründet. Die Anordnung seines Vorgesetzten, die Haare entsprechend den Vorgaben des Innenministeriums zu tragen, verletzt ihn in seinem Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 GG.

9 1. In dem Übergang vom Aufhebungsantrag zum Feststellungsantrag im Revisionsverfahren liegt wegen des gleich bleibenden Streitgegenstandes keine gemäß § 142 Abs. 1 Satz 1 VwGO unzulässige Klageänderung. Denn mit dieser Antragsänderung geht weder eine Änderung des Rechtsschutzzieles noch des Sach- und Streitstoffes einher (vgl. Urteile vom 2. Juli 1982 - BVerwG 8 C 101.81 - BVerwGE 66, 75 <78> und vom 21. Oktober 1993 - BVerwG 6 C 12.92 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 320).

10 Der Kläger kann seine Rechte nicht im Wege der Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO verfolgen, weil die Anordnung seines Vorgesetzten keinen Verwaltungsakt darstellt, der gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO der gerichtlichen Aufhebung unterliegt. Die Anordnung ist nicht auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet, wie dies die Begriffsbestimmung gemäß § 35 Satz 1 VwVfG als Merkmal eines Verwaltungsaktes verlangt. Dieses Merkmal fehlt Maßnahmen gegenüber Beamten, die nach ihrem objektiven Sinngehalt

auf organisationsinterne Wirkung abzielen, weil sie dazu bestimmt sind, den Beamten nicht als Träger subjektiver Rechte, sondern als Amtswalter und Glied der Verwaltung anzusprechen. Hierzu gehören Maßnahmen, die bestimmen, auf welche Art und Weise der Beamte seinen dienstlichen Verrichtungen nachzukommen hat. Eine Anordnung mit einer solchen Zielrichtung stellt nicht deshalb einen Verwaltungsakt dar, weil sie sich auf die subjektive Rechtsstellung des Beamten auswirkt (Urteile vom 22. Mai 1980 - BVerwG 2 C 30.78 - BVerwGE 60, 144 <145> und vom 15. Februar 1989 - BVerwG 6 A 2.87 - BVerwGE 81, 258 <260>; stRspr). Danach handelt es sich bei Maßnahmen, die Beamten ein bestimmtes Erscheinungsbild im Dienst vorschreiben, auch dann nicht um Verwaltungsakte, wenn sie - wie Vorgaben für die Gestaltung der Haar- und Barttracht - in der privaten Lebenssphäre fortwirken. Denn ihr Regelungszweck besteht darin, die Modalitäten der Dienstausbübung festzulegen.

- 11 Die Anordnung wurde auch nicht dadurch zum Verwaltungsakt, dass über sie durch Widerspruchsbescheid entschieden worden ist oder dass sie von der Widerspruchsbehörde als solcher bezeichnet wurde. Gemäß § 126 Abs. 3 BRRG ist vor Erhebung auch von Leistungs- und Feststellungsklagen das Vorverfahren durchzuführen. Danach ändert sich durch den Erlass des Widerspruchsbescheides nicht der Charakter der angegriffenen Maßnahme. Eine Änderung der Rechtsnatur durch den Widerspruchsbescheid kommt allenfalls in Betracht, wenn ansonsten die Gewährung effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht ermöglicht werden kann (vgl. Urteil vom 26. Juni 1987 - BVerwG 8 C 21.86 - BVerwGE 78, 3 <5>). Dies ist bei Maßnahmen gegenüber Beamten ohne Verwaltungsaktsqualität auszuschließen: Führen sie zu einer Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Beamten, so kann dieser seine Rechte im Wege der Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO oder der allgemeinen Leistungsklage geltend machen. Vorläufigen Rechtsschutz kann der Beamte im Verfahren der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO erlangen.
- 12 2. Die Anordnung des Vorgesetzten vom 12. Juni 2003 setzt das Verbot für uniformierte Polizeibeamte gemäß Nr. 3.1.1 Satz 3 des Rundschreibens des Innenministeriums, die Haare in einer deutlich über den Hemdkragen reichenden

Länge zu tragen, gegenüber dem Kläger um. Demzufolge ist Gegenstand der gerichtlichen Nachprüfung, ob dieses Verbot rechtmäßig ist. Dagegen erstreckt sich die Prüfung nicht darauf, ob die frühere Haartracht des Klägers mit den Vorgaben des Rundschreibens vereinbar war.

- 13 Bei dem Rundschreiben handelt es sich um eine Verwaltungsvorschrift; seine Regelungen sind Willenserklärungen des Innenministeriums. Ihnen kommt derjenige Erklärungsgehalt zu, der für die Polizeibeamten, an die sie sich wenden, bei verständiger Würdigung deutlich erkennbar ist. Mit diesem Inhalt entfalten sie für die Polizeibeamten auf Grund der ihnen obliegenden Befolgungspflicht gemäß § 65 Satz 2 LBG RP unmittelbar Bindungswirkung, soweit sie deren Rechte nicht verletzen (vgl. Urteil vom 7. Mai 1981 - BVerwG 2 C 5.79 - Buchholz 232 § 25 BBG Nr. 1).
- 14 Nr. 3.1.1 Satz 3 des Rundschreibens können hinreichend bestimmte Anforderungen an die Haarlänge entnommen werden. Zwar lässt das Abgrenzungsmerkmal „deutlich über den Hemdkragen“ durchaus verschiedene Interpretationen zu. Auf Grund des Wortlauts der Regelung muss aber jedem uniformierten Polizeibeamten klar sein, dass dem erklärten Willen des Dienstherrn eine Haarlänge widerspricht, bei der an der Erfüllung dieses Merkmals vernünftigerweise kein Zweifel bestehen kann. Dies ist bei Haaren der Fall, die mehr als nur geringfügig über den unteren Rand des Kragens des Uniformhemdes reichen. Unter dieser Voraussetzung legt Nr. 3.3.1 Satz 3 ein generelles Verbot langer Haare für uniformierte Polizeibeamte fest. Die Regelung lässt nach ihrem Wortlaut keinen Raum, um nach der Gestaltung langer Haare zu differenzieren.
- 15 Dieses Verbot langer Haare greift in das Recht der betroffenen Beamten auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ein. Es beschränkt deren von Art. 2 Abs. 1 GG umfasstes Recht, über die Gestaltung der äußeren Erscheinung auch im Dienst eigenverantwortlich zu bestimmen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Januar 1991 - 2 BvR 550/90 - NJW 1991, 1477; BVerwG, Urteile vom 25. Januar 1990 - BVerwG 2 C 45.87 - BVerwGE 84, 287 <291> und vom 15. Januar 1999 - BVerwG 2 C 11.98 - Buchholz 237.1 Art. 83 BayLBG Nr. 1 = NJW 1999, 1985).

- 16 Dagegen wird das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht berührt. Dessen Schutzbereich erfasst körperliche Eingriffe, die entweder mit einer Zufügung von Schmerzen oder mit einer Gesundheitsbeschädigung verbunden sind oder sich als üble unangemessene Behandlung von nicht unbeträchtlichem Gewicht darstellen. Eine solche Behandlung kann in dem Schneiden der Kopfhare nur liegen, wenn dies zu einer Entstellung oder Verunstaltung führt (Beschlüsse vom 25. Juli 1972 - BVerwG 1 WB 127.72 - BVerwGE 46, 1 <8> und vom 13. April 1994 - BVerwG 1 WB 64.93 - BVerwGE 103, 99 <101>). Die Vorgabe, die Haare in Hemdkragenlänge zu tragen, kann offensichtlich keine derartigen Folgen haben.
  
- 17 Das Grundrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ist unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet. Daher kann es auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden, das den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes entspricht und inhaltlich hinreichend bestimmt ist, wenn der Eingriff auf Gründe des Gemeinwohls gestützt ist und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt (BVerfG, Beschlüsse vom 6. Juni 1989 - 1 BvR 921/85 - BVerfGE 80, 137 <153> und vom 9. März 1994 - 2 BvL 43, 51, 63, 64, 70, 80/92, 2 BvR 2031/92 - BVerfGE 90, 145 <171 f.>; stRspr).
  
- 18 Diejenigen Bestimmungen des Rundschreibens, die wie Nr. 3.1.1 Satz 3 das Erscheinungsbild uniformierter Polizeibeamter betreffen, finden ihre gesetzliche Grundlage in § 84 LBG RP. Danach erlässt das jeweils zuständige Ministerium Vorschriften über die Dienstkleidung für seinen Geschäftsbereich, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Ebenso wie die entsprechenden Vorschriften der anderen Beamtengesetze des Bundes und der Länder enthält § 84 LBG RP nicht nur eine Zuständigkeitsbestimmung. Darüber hinaus begründen diese Vorschriften dem Grunde nach die Pflicht von Beamten, im Dienst Dienstkleidung (Uniform oder Amtstracht) zu tragen und dabei bestimmte Erscheinungsformen zu wahren. Diese Vorschriften ermächtigen die oberste Dienstbehörde, die gesetzlich verankerten Grundpflichten durch konkrete Ge- und Verbote inhaltlich auszugestalten und zu aktualisieren. Zum einen legt die oberste Dienstbehörde fest, welche Amtsinhaber im Dienst oder bei bestimmten

dienstlichen Anlässen Dienstkleidung zu tragen haben und wie diese im Einzelnen zusammengesetzt und beschaffen ist. Zum anderen kann sie Dienstkleidungsträgern Vorgaben für die äußere Erscheinung im Dienst, etwa für die Gestaltung der Haar- und Barttracht, das Tragen von Schmuck oder für Tätowierungen machen. Solche Regelungen können durch Verwaltungsvorschriften getroffen werden, weil es sich um eine Aufgabe der Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt handelt (Urteile vom 25. Januar 1990 a.a.O. S. 290 und vom 15. Januar 1999 a.a.O.).

- 19 Mit dem dargestellten Inhalt genügen gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen wie § 84 LBG RP den inhaltlichen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts. Danach ist der parlamentarische Gesetzgeber im Hinblick auf Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichtet, in grundlegenden, insbesondere grundrechtlich relevanten Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Die inhaltliche Reichweite des Gesetzesvorbehalts hängt von der Eigenart des jeweiligen Regelungsbereichs, insbesondere von Schwere und Intensität der Grundrechtseingriffe ab (BVerfG, Beschluss vom 9. August 1995 - 1 BvR 2263/94, 229, 534/95 - BVerfGE 93, 213 <238>; BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 - BVerwG 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103 <108>).
- 20 Die in § 84 LBG RP angelegten Grundpflichten von Beamten bedürfen keiner weiteren inhaltlichen Konkretisierung durch den Gesetzgeber. Die gesetzliche Vorschrift legt die spezifischen Regelungsgegenstände und die Regelungszuständigkeit abschließend fest. Daraus folgt, dass jede Ausgestaltung der Grundpflichten zu einem konkreten Ge- und Verbot durch dienstliche Erfordernisse gerechtfertigt sein muss. Zudem ist die Wirkung der meisten Bestimmungen, insbesondere der im Mittelpunkt stehenden Pflicht zum Tragen der Dienstkleidung, auf die Dienstzeit beschränkt und wird durch die Sachnotwendigkeiten der jeweiligen Aufgaben vorgegeben.
- 21 Eine Beschränkung des Erscheinungsbildes uniformierter Polizeibeamter ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, wenn sie geeignet und erforderlich ist, um dienstliche Erfordernisse, nämlich die mit der Uniformpflicht verfolgten Zielsetzungen zu fördern, und die Grenzen der Zumutbarkeit für die



Betroffenen wahr (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 16. März 1971 - 1 BvR 52, 665, 667, 754/66 - BVerfGE 30, 292 <316> und vom 9. März 1994 a.a.O. S. 172). Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit steht der obersten Dienstbehörde ein gerichtlich nur begrenzt nachprüfbarer Einschätzungsspielraum zu, dessen inhaltliche Reichweite insbesondere von Schwere und Intensität des jeweiligen Eingriffs abhängt (BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Januar 1991 a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 15. Januar 1999 a.a.O.).

- 22 Danach ist die Einschätzung der obersten Dienstbehörde, eine Vorgabe für das äußere Erscheinungsbild diene dienstlichen Erfordernissen, regelmäßig nur auf offensichtliche Fehlerhaftigkeit zu überprüfen, wenn die Beschränkung nur für die Dienstzeit, nicht aber für das Erscheinungsbild außerhalb des Dienstes Bedeutung hat. Denn der Eingriffsgehalt derartiger Regelungen ist zumeist schon deshalb gering, weil sie in der privaten Sphäre nicht fortwirken. Demgegenüber beeinflussen Regelungen für die Gestaltung der Haar- und Barttracht zwangsläufig die private Lebensführung. Sie nehmen Beamten die Möglichkeit, eigenverantwortlich darüber zu bestimmen, wie sie als Privatpersonen wahrgenommen werden wollen. Der Zwang zu einem unerwünschten, vielleicht sogar innerlich abgelehnten Aussehen kann das psychische und soziale Wohlbefinden beeinträchtigen. Zudem springt die Haar- und Barttracht anderen sofort ins Auge; sie kann deren Eindruck prägen und ihr Verhalten bestimmen. Daraus folgt, dass die Einschätzung der obersten Dienstbehörde, Vorgaben für die Haar- und Barttracht seien aus dienstlichen Gründen geeignet und erforderlich, auf plausible und nachvollziehbare Gründe gestützt sein muss.
- 23 Nach diesem Maßstab hat das Innenministerium durch die Einführung einer „Hemdkragengrenze“ für die Haarlänge die Grenzen seines Einschätzungsspielraums überschritten. Die Regelung gemäß Nr. 3.1.1 Satz 3 des Rundschreibens geht in dieser Allgemeinheit zu weit, um noch durch dienstliche Erfordernisse gerechtfertigt zu sein. Es liegt fern anzunehmen, das Verbot langer Haare sei unabhängig von der jeweiligen Erscheinungsform als flankierende Maßnahme geboten, um die mit der Uniformpflicht verbundenen Zielsetzungen zu unterstützen. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

- 24 Die Verpflichtung von Polizeivollzugsbeamten, im Dienst die vorgeschriebene Uniform zu tragen, ist vor allem durch das Erfordernis gerechtfertigt, die Legitimation der Beamten für polizeiliche Maßnahmen äußerlich kundzutun. Die Uniform ist sichtbares Zeichen für die Ausstattung ihrer Träger mit hoheitlichen Befugnissen (Urteil vom 15. Januar 1999 a.a.O.). Dieser Zweck der Uniformpflicht wird aber regelmäßig bereits durch das Tragen der Uniform erreicht. Jedenfalls ist die Vorgabe einer „Hemdkragengrenze“ für die Haarlänge für sich genommen weder geeignet noch erforderlich, um die Legitimationsfunktion der Uniform - zusätzlich - zu gewährleisten.
- 25 Weiterhin soll die Uniform die Neutralität ihrer Träger zum Ausdruck bringen. Sie soll sichtbares Zeichen dafür sein, dass die Individualität der Polizeivollzugsbeamten im Dienst hinter die Anforderungen des Amtes zurücktritt. Polizeiliche Maßnahmen sollen losgelöst von der Person der handelnden Beamten als Maßnahmen des Staates empfunden werden. Dieser durch die Uniform vermittelte Anschein der Neutralität kann durch ein Erscheinungsbild uniformierter Polizeibeamter beeinträchtigt werden, das die Individualität übermäßig hervorhebt und daher aus dem Rahmen des Üblichen fällt. Solche Erscheinungsformen, die geeignet sind, die Neutralitätsfunktion der Uniform in Frage zu stellen, kann der Dienstherr durch generelle und einheitliche Vorgaben untersagen. Bei der danach gebotenen Ermittlung des Rahmens des Üblichen hat sich der Dienstherr an den Anschauungen zu orientieren, die in der heutigen pluralistischen Gesellschaft herrschen; er darf sich einem Wandel dieser Anschauungen nicht verschließen. Daher kann er ein gesellschaftlich weitgehend akzeptiertes Aussehen nicht schon deshalb untersagen, weil er es ungeachtet der veränderten Verhältnisse weiterhin für unpassend, unästhetisch oder nicht schicklich hält (BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Januar 1991 a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 15. Januar 1999 a.a.O.).
- 26 Danach fallen Erscheinungsformen aus dem Rahmen des Üblichen und sind geeignet, die Neutralitätsfunktion der Polizeiuniform zu beeinträchtigen, die unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Anschauungen als unkorrekt oder unseriös anzusehen sind. Dies ist nicht bereits dann der Fall, wenn sie die Mehrheit der Bevölkerung für die eigene Person ablehnt oder allgemein nicht

für vorteilhaft hält. Vielmehr kann eine Erscheinungsform erst dann als unkorrekt oder unseriös gelten, wenn so auftretende Personen von weiten Kreisen der Bevölkerung ausgegrenzt werden oder ihnen doch Vorbehalte der Art begegnen, die erwarten lassen, dass sie bei der Amtsausübung nicht ernst genommen werden oder ihnen das dabei erforderliche Vertrauen nicht entgegengebracht wird. Unter dieser Voraussetzung können uniformierte Polizeibeamte verpflichtet werden, auf ein bestimmtes Erscheinungsbild zu verzichten. In Zweifelsfällen kann die oberste Dienstbehörde von ihrem Einschätzungsspielraum Gebrauch machen.

- 27 Hinsichtlich der Haartracht von Männern ist ein Wandel der gesellschaftlichen Anschauungen zu verzeichnen. Die Gestaltung der Haare lässt nicht mehr wie früher Rückschlüsse auf die gesellschaftlichen Haltungen und Einstellungen zu, sondern ist häufig eine bloße Modeerscheinung. Jedenfalls kann die Haartracht nicht mehr bereits deshalb als nonkonformistisch, extravagant oder als übermäßige Hervorhebung der Individualität gelten, weil die Haarlänge die „Hemdkragengrenze“ mehr als geringfügig überschreitet. Männer mit langen, über den Hemdkragen reichenden Haaren sind heutzutage in allen Bevölkerungskreisen zu finden, ohne dass sie mit Ablehnung zu rechnen haben. Mittlerweile kommt eher der konkreten Gestaltung langer Haare maßgebliche Bedeutung für die Akzeptanz der Haarlänge zu. Es ist nicht mehr nachvollziehbar, lange Haare selbst dann als unkorrekt oder unseriös zu bewerten, wenn sie gepflegt sind und trotz ihrer Länge zurückhaltend und nicht überspannt anmuten, etwa wenn sie in bestimmter Weise zu einem Zopf zusammengebunden sind. In dieser Form können sie nicht mehr als Ausdruck einer überzogenen Individualität gelten, die die Toleranz anderer übermäßig beansprucht.
- 28 Hierfür spricht auch, dass das Berufungsgericht nicht festgestellt hat, dass es bei dienstlichen Einsätzen langhaariger Polizeivollzugsbeamter jemals gerade auf Grund der Haartracht zu Konflikten oder Schwierigkeiten gekommen ist. Es erscheint eher fern liegend, dass Personen, die langhaarigen Polizeivollzugsbeamten mit Skepsis begegnen, sich deswegen ihren Anordnungen widersetzen, ihre Hinweise nicht ernst nehmen oder es ablehnen, sie um Hilfe zu bitten.

Allenfalls in seltenen Einzelfällen dürften Polizeibeamten mit langen Haaren Hinweise vorenthalten werden, die sie ansonsten erhalten hätten.

- 29 Nach alledem sind gepflegte und nicht überspannt anmutende Haare, die mehr als geringfügig über die „Hemdkragengrenze“ reichen, nicht geeignet, die Neutralitätsfunktion der Uniform zu beeinträchtigen (vgl. auch VGH Kassel, Beschluss vom 16. November 1995 - 1 TG 3238/95 - NJW 1996, 1164 <1165>; VGH München, Beschluss vom 15. November 2002 - 3 CS 02.2258 - BayVBl 2003, 212 <214>). Da die Regelung gemäß Nr. 3.1.1 Satz 3 des Rundschreibens nicht mit einem eingeschränkten Erklärungsgehalt aufrechterhalten werden kann, verstößt sie insgesamt gegen Art. 2 Abs. 1 GG und kann die Befolgungspflicht gemäß § 65 Satz 2 LBG RP nicht auslösen.
- 30 Das Verbot gemäß Nr. 3.1.1 Satz 3 des Rundschreibens wird auch nicht durch das Bedürfnis nach angemessener Repräsentation des Staates durch uniformierte Polizeivollzugsbeamte gerechtfertigt. Zwar kann der Dienstherr besondere Anforderungen an das Erscheinungsbild von Beamten stellen, die verpflichtet sind, Uniform zu tragen. Denn hier besteht in erhöhtem Maße die Möglichkeit, dass durch ein aus dem Rahmen fallendes Erscheinungsbild eine Ansehensminderung hervorgerufen wird. Demnach können Verbote von Erscheinungsformen aus Gründen der Repräsentation gerechtfertigt sein, wenn sie geeignet und erforderlich sind, um einer Ansehensbeeinträchtigung vorzubeugen. Dabei ist auf den Aufgabenbereich abzustellen. Auf ein gleichförmiges Erscheinungsbild uniformierter Beamter kann der Dienstherr nur hinwirken, wenn diesen - wie etwa den Angehörigen eines Musikkorps oder eines Wachbataillons - unmittelbar repräsentative Aufgaben zugewiesen sind. Dies ist beim Polizeivollzugsdienst nicht der Fall. Ansonsten vermag auch das Interesse an einer angemessenen staatlichen Repräsentation in der pluralistischen Gesellschaft nur das Verbot von Erscheinungsformen zu rechtfertigen, die in der Weise aus dem Rahmen des gesellschaftlich Üblichen fallen, dass sie nach den herrschenden gesellschaftlichen Anschauungen als unkorrekt oder unseriös gelten. Wie dargelegt kann dies bei Haaren allein deshalb, weil sie über die „Hemdkragengrenze“ reichen, nicht mehr angenommen werden, insbesondere dann nicht, wenn sie gepflegt sind und nicht überspannt anmuten. Es ist nicht ersichtlich,

dass uniformierte Polizeivollzugsbeamte mit einer derartigen Haartracht heutzutage das Ansehen des Staates herabsetzen könnten.

- 31 Nach alledem kann die Anordnung des Vorgesetzten auch nicht auf Nr. 3.1.1 Satz 1 des Rundschreibens gestützt werden. Im Übrigen erscheint zweifelhaft, ob diese Regelung den erforderlichen klaren und unmissverständlichen Erklärungsgehalt aufweist. Sie bezeichnet keine bestimmten Erscheinungsformen (Glatze, Irokesenschnitt u.a.), sondern lässt breiten Raum für unterschiedliche Interpretationen durch die einzelnen Vorgesetzten (vgl. Urteil vom 15. Januar 1999 a.a.O.).
- 32 3. Die Anordnung des Vorgesetzten kann nicht auf die beamtenrechtliche Generalklausel des § 64 Abs. 1 Satz 3 LBG RP gestützt werden, die Beamte zu einem achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes verpflichtet. Einem solchen Rückgriff steht § 84 LBG RP entgegen, wenn die oberste Dienstbehörde auf der Grundlage dieser Vorschrift das Erscheinungsbild der zum Tragen einer Uniform verpflichteten Beamten durch generelle und einheitliche Verwaltungsvorschriften geregelt hat (Urteil vom 15. Januar 1999 a.a.O.).
- 33 Schließlich ist die Anordnung des Vorgesetzten nicht aus Gründen der Eigensicherung des Klägers gerechtfertigt (vgl. Nr. 3.2 des Rundschreibens). Der Grundsatz, bei der Ausübung des Dienstes Eigengefährdungen nach Möglichkeit zu vermeiden, ist nicht in § 84 LBG RP verankert, sondern folgt aus der Verpflichtung zur gewissenhaften Amtsführung gemäß § 64 Abs. 1 Satz 2 LBG RP. Denn das Gebot der Eigensicherung steht nicht in unmittelbarem Sachzusammenhang mit der Pflicht, Uniform zu tragen. Dass Gesichtspunkte der Eigensicherung Haare in Hemdkragenlänge auch nach der Einschätzung des Beklagten nicht zwingend erfordern, ergibt sich bereits aus der Vorgabe für Polizeibeamtinnen in Ziffer 3.2 des Rundschreibens. Über die Frage, ob die frühere Haartracht des Klägers mit dem Gebot der Eigensicherung vereinbar war, ist nicht zu entscheiden.

34 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Albers

Prof. Dawin

Dr. Kugele

Dr. Bayer

Dr. Heitz

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2, § 72 Nr. 1 GKG n.F.).

Albers

Dr. Kugele

Dr. Heitz

Sachgebiet: BVerwGE: ja  
Allgemeines Beamtenrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 Satz 1  
LBG RP § 64 Abs. 1 Satz 2 und 3, § 65 Satz 2, § 84

Stichworte:

Legalitäts-, Neutralitäts-, Repräsentationsfunktion der Polizeiuniform;  
Uniformpflicht;  
äußeres Erscheinungsbild uniformierter Polizeibeamter (Haarlänge);  
allgemeines Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 GG;  
Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; dienstliche Anordnung; Verwaltungsakt.

Leitsatz:

Eine Regelung der obersten Dienstbehörde, die uniformierten Polizeibeamten vorschreibt, die Haare in Hemdkragenlänge zu tragen, verstößt gegen Art. 2 Abs. 1 GG.

Urteil des 2. Senats vom 2. März 2006 - BVerwG 2 C 3.05

I. VG Neustadt an der Weinstraße vom 18.12.2003 - Az.: VG 2 K 2090/03 -  
II. OVG Koblenz vom 28.05.2004 - Az.: OVG 2 A 10239/04 -