

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

2 B 11357/03.OVG

2 L 1819/03.NW

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

...

wegen Beamtenrechts (dienstliche Anordnung betreffend die Haartracht)  
hier: aufschiebende Wirkung

hat der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 22. September 2003, an der teilgenommen haben

...

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 1. August 2003 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

Der 26-jährige Antragsteller steht als Polizeiobermeister im Dienst des Landes Rheinland-Pfalz und ist als uniformierter Polizeivollzugsbeamter bei der Polizeiinspektion ... im Schichtdienst eingesetzt. Er trägt seine Haare stirnfrei in Form eines am Hinterkopf tief angesetzten Pferdeschwanzes, wobei die Haarenden auch im zusammengebundenen Zustand weit über den Hemdkragen bis etwa zur Mitte der Schulterblätter reichen.

Mit dienstlicher Anordnung vom 12. Juni 2003 wurde der Antragsteller aufgefordert, seine Haartracht den Vorgaben im Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz vom 26. Mai 2003 anzupassen. Darin heißt es, eine deutlich über den Hemdkragen reichende Haarlänge sei bei uniformierten Polizeibeamten mit den im Rundschreiben niedergelegten Grundsätzen über das äußere Erscheinungsbild der Beamten nicht vereinbar. Den dagegen

eingelegeten Widerspruch wies der Antragsgegner mit Widerspruchsbescheid vom 15. Juli 2003 zurück und ordnete die sofortige Vollziehung der dienstlichen Anordnung vom 12. Juni 2003 an. Zur Begründung des daraufhin beantragten Eilrechtsschutzes macht der Antragsteller im Wesentlichen geltend, dass der Sofortvollzug seines Erachtens nicht gerechtfertigt sei. Ihm werde ein schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit auferlegt. Die in dem Rundschreiben des Ministeriums vorgeschriebene Haartracht entspreche nicht seinem Lebens- und Identitätsgefühl. Ob diese Anforderungen rechtmäßig seien, sei erst im Verfahren der Hauptsache zu überprüfen.

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Aussetzung der Vollziehung der dienstlichen Anordnung abgelehnt. Hiergegen richtet sich die Beschwerde.

## II.

Die zulässige Beschwerde ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu Recht abgelehnt.

1. Zunächst teilt der Senat die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass es sich bei dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die dienstliche Anordnung vom 12. Juni 2003 um den hier statthaften Rechtsbehelf handelt. Denn das Rechtsschutzgesuch betrifft eine Maßnahme, die sich im Ergebnis als Verwaltungsakt erweist und damit in ihrer Durchsetzung nur nach Maßgabe von § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO gehemmt werden kann (§ 123 Abs. 5 VwGO). Zwar war die dienstliche Anordnung vom 12. Juni 2003 ihrer Rechtsnatur nach zunächst nicht als Verwaltungsakt, sondern als behördeninterne Maßnahme zu werten. Denn diese Anordnung ist - ausgehend von ihrem objektiven Sinngehalt - nicht auf die unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet, sondern soll den Beamten in seiner Eigenschaft als Amtsträger und Glied der Verwaltung ansprechen, indem sie dessen dienstliches Erscheinungsbild als uniformierter Polizeibeamter regelt. Ob eine innerdienstliche Maßnahme im Einzelfall Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Beamten hat, ist für ihre Rechtsnatur grundsätzlich ohne Belang (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 1995, DVBl. 1995, 1245; BayVGH, Beschluss vom 15. November 2002, BayVBl. 2003, 212 [213]). Allerdings ist die dienstliche Anordnung vom 12. Juni 2003 durch den Widerspruchsbescheid vom 15. Juli 2003 zum Verwaltungsakt geworden. Die Widerspruchsbehörde hat ihr diese "Gestalt" i.S.v. § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegeben, indem sie die Anordnung ausdrücklich als Verwaltungsakt bezeichnet und deren sofortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 4 VwGO angeordnet hat (vgl. zu dieser Art der "Gestaltänderung": BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1987, NVwZ 1988, 51). Der Adressat einer solchen Regelung darf sein weiteres Vorgehen an dieser behördlichen Festlegung ausrichten.

2. Der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist jedoch nicht begründet, wie das Verwaltungsgericht ebenfalls zutreffend festgestellt hat.

a) Zunächst war dem Eilrechtsschutzbegehren nicht bereits wegen unzureichender Begründung der Vollziehungsanordnung - im Wege der Aufhebung dieser Anordnung - stattzugeben. Entgegen der Auffassung des Antragstellers genügten die Ausführungen im Widerspruchsbescheid den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Die Widerspruchsbehörde hat ausführlich und nicht bloß floskelhaft dargelegt, weshalb sie ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung der als Verwaltungsakt gewerteten Anordnung annimmt. Als innerdienstliche Weisung wäre die Anordnung ohnehin sofort zu befolgen gewesen. Die Widerspruchsbehörde hat insbesondere darauf abgestellt, dass mit dem Rundschreiben vom 26. Mai 2003 das Ziel verfolgt werde, den vor seinem Erlass in der Polizei des Landes bestehenden ungeordneten und unregelmäßigen Zustand hinsichtlich des äußeren Erscheinungsbildes von Polizeivollzugsbeamten zu beseitigen, und aus diesem Grunde ein hohes Interesse an einer raschen und einheitlichen Umsetzung der neuen Richtlinie bestehe. Eine unterschiedliche Handhabung werde zu Störungen des innerdienstlichen Betriebes führen und das gewünschte Erscheinungsbild der Polizei und deren Aufgabenerfüllung weiterhin beeinträchtigen. Demgegenüber müssten die persönlichen Interessen des Antragstellers zurückstehen. Soweit der Antragsteller diese Wertung des Antragsgegners angreift, betrifft dies die von der Behörde vorgenommene Interessenabwägung in der Sache, hingegen nicht das rein formale Erfordernis gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, die für die Anordnung der sofortigen Vollziehung maßgebenden Gründe mitzuteilen.

b) Bei der von den Verwaltungsgerichten im Rahmen des § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO eigenständig vorzunehmenden Interessenabwägung überwiegt auch nach Auffassung des Senats das Interesse des Antragsgegners an der sofortigen Vollziehung der dienstlichen Anordnung vom 12. Juni 2003 gegenüber dem Interesse des Antragstellers, von dieser Regelung vorerst bis zum Abschluss des Verfahrens in der Hauptsache verschont zu bleiben. Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass sich die Anordnung als offensichtlich rechtmäßig erweist und an der Aussetzung der Vollziehung offensichtlich rechtmäßiger Verwaltungsakte ein schutzwürdiges Interesse nicht besteht.

(1) Dass die dienstliche Anordnung aufgrund der "Gestaltänderung" durch den Widerspruchsbescheid nunmehr die Rechtsform eines Verwaltungsakts erlangt hat, steht ihrer Rechtmäßigkeit nicht entgegen. Der Dienstherr ist grundsätzlich befugt, die öffentlich-rechtlich begründeten Pflichten seiner Beamten durch Verwaltungsakte festzustellen und zu konkretisieren (vgl. grundsätzlich zur Befugnis zum Handeln durch Verwaltungsakte: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2000, § 10 Rd-Nr. 5; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar, 6. Auflage 2001, § 35 Rd-Nr. 23). Gerade in einem Grenzfall wie hier, bei dem die auf das dienstliche Verhalten bezogene Anordnung sich zwingend auch auf die Persönlichkeitsentfaltung im außerdienstlichen Bereich auswirkt, kann in dem Gebrauchmachen von dieser Handlungsform auch kein "Formenmissbrauch" gesehen werden.

(2) Auch in der Sache selbst ist die dienstliche Anordnung mit höherrangigem Recht vereinbar.

(a) Rechtsgrundlage für die Anordnung sind die §§ 65 Satz 2, 214 und 84 des Landesbeamtengesetzes (LBG) i.V.m. den Vorgaben des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz in seinem Rundschreiben vom 26. Mai 2003. In diesen Vorschriften sind die Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild von Polizeibeamten niedergelegt. Nach der allgemeinen Vorschrift des § 214 Satz 2 LBG sind die Polizeibeamten über die für Beamte allgemein geltenden Verhaltensanforderungen (§ 64 Abs. 1 Satz 3 LBG) hinaus in besonderem Maße verpflichtet, das Ansehen der Polizei zu wahren. Die Polizei ist nämlich zur effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden und eingetretene Störungen zu beseitigen, darauf angewiesen, dass sie in der Bevölkerung Ansehen genießt und ihr von den Bürgern Achtung und Vertrauen entgegengebracht wird. Eine Voraussetzung hierfür ist das korrekte äußere Erscheinungsbild jedes einzelnen Polizeibeamten. Die Angehörigen der Polizei müssen bei der Ausübung ihres Dienstes in einer Form auftreten, die den polizeilichen Auftrag der Gewährleistung der inneren Sicherheit glaubhaft verkörpert. Der wirksamen Erfüllung des polizeilichen Auftrags dient auch die Verpflichtung zum Tragen einer Uniform, die den Beamten der Schutzpolizei aufgrund der Ermächtigung in § 84 LBG durch das Rundschreiben des Ministeriums vom 26. Mai 2003 auferlegt worden ist (Ziffer 2.2). Durch das Tragen einer einheitlichen Dienstkleidung wird bezweckt, dass die Person des Polizeibeamten hinter die staatliche Funktion zurücktritt. Es soll von vornherein vermieden werden, dass sich Bürger polizeilichen Anordnungen schon deshalb widersetzen, weil sie eine auf dem äußeren Erscheinungsbild des Beamten beruhende persönliche Abneigung gegen ihn empfinden (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Mai 1986, NJW 1987, 340; BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1990, BVerwGE 84, 287).

Die Pflicht zum Tragen einer Uniform schließt die Pflicht des Polizeivollzugsbeamten ein, das durch die Uniform bezweckte einheitliche äußere Erscheinungsbild nicht wieder durch die Gestaltung von Haar- und Barttracht sowie das Tragen persönlicher Accessoires in Frage zu stellen. § 84 LBG ermächtigt die oberste Dienstbehörde deshalb auch insofern, die näheren Einzelheiten festzulegen. Die Bestimmungen über die Dienstkleidung und das dadurch angestrebte äußere Erscheinungsbild der Polizeibeamten können auch als Verwaltungsvorschriften ergehen (vgl. BVerwG, a.a.O.; BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Januar 1991, NJW 1991, 1477).

(b) Die im Rundschreiben vom 26. Mai 2003 getroffene Regelung zur Haartracht und Haarlänge, die hier allein interessiert, ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

Ziffer 3.1.1 des Rundschreibens enthält zunächst eine generalklauselartig formulierte Umschreibung des geforderten Erscheinungsbildes. Danach stehen besondere Auffälligkeiten bei der Haar- und Barttracht, insbesondere solche, die in Form, Länge, Gestaltung oder Farbgebung als Ausdruck einer ausgeprägt individualistischen Haltung oder Einstellung zu empfinden sind, im Widerspruch

zu den im Rundschreiben formulierten Leitsätzen über die Repräsentation des Staates durch seine Polizeibeamten (Satz 1). Hinsichtlich der Haarlänge wird diese Maßgabe durch Satz 3 der Regelung konkretisiert, wonach eine deutlich über den Hemdkragen reichende Haarlänge bei uniformierten Polizeibeamten mit den vorstehenden Grundsätzen unvereinbar ist. Aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtsklarheit ist es rechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Dienstherr es nicht bei der Formulierung einer Generalklausel belässt, sondern zum Mittel einer solchen pauschalierenden Konkretisierung greift (vgl. BVerwG und BVerfG, jeweils a.a.O.).

Die getroffene Regelung hält einer Überprüfung am Maßstab der Grundrechte stand. Das Verbot des Tragens überlanger Haare führt zwar zu einer Einschränkung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG). Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Es kann nach Art. 2 Abs. 1 GG nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung ausgeübt werden, also nur im Rahmen der Gesamtheit der Normen, die formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehen (vgl. BVerwGE, 79, 256 [269]; 80, 137 [153]). Die Regelung der Haarlänge von Polizeivollzugsbeamten in Ziffer 3.1.1 des Rundschreibens vom 26. Mai 2003 stellt eine verfassungsmäßige Einschränkung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit dar; sie ist insbesondere verhältnismäßig.

Das Rundschreiben verfolgt das verfassungsrechtlich legitime Ziel, durch die Regelung des äußeren Erscheinungsbildes von Polizeivollzugsbeamten einerseits die Art und Weise vorzugeben, wie sich der Staat im Bereich der Schutzpolizei nach außen präsentiert, und zum anderen die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben zu fördern. Die Beschränkung der Haarlänge von Beamten ist geeignet, das verfolgte Ziel eines einheitlichen Erscheinungsbildes zu erreichen. Die Regelung ist zur Verfolgung dieses Ziels auch erforderlich. Was die der Dienstkleidung zukommende Repräsentationsfunktion anbelangt, steht es zunächst im Ermessen des Dienstherrn, darüber zu bestimmen, wie er sich durch seine Beamten repräsentiert sehen will (vgl. BVerwG, a.a.O.). Aber auch hinsichtlich der Neutralitätsfunktion der Dienstkleidung und ihrer Bedeutung für eine effektive Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben kommt dem Dienstherrn eine Einschätzungsprärogative zu, die gerichtlich nur beschränkt nachprüfbar ist. Der Antragsgegner begründet die in Ziffer 3.1.1 des Rundschreibens angeordnete Beschränkung der Haarlänge im Wesentlichen mit der allgemeinen Anschauung, die in der Bevölkerung über uniformierte Polizeibeamte mit langer Haartracht herrscht. Diese Einschätzung ist rechtlich nicht zu beanstanden. Es ist nachvollziehbar, wenn das Ministerium des Innern und für Sport davon ausgeht, dass lange Haare bei uniformierten Polizeibeamten in weiten Kreisen der Bevölkerung auf Ablehnung, jedenfalls auf geringe Akzeptanz stoßen (vgl. BayVGH, Urteil vom 23. Januar 1998, PersV 1999, 123). Die Einschätzung des Dienstherrn wird durch das Ergebnis von Umfragen bei der Bevölkerung in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bestätigt. So bewerteten 45 % der in Rheinland-Pfalz befragten Personen mittleren Alters (35 bis 50 Jahre) langes Haar bei Polizeibeamten als nicht und immer noch 24 % dies als weniger akzeptabel. Die über 60-jährigen

lehnten diese Erscheinungsform der Haarmode noch deutlicher ab, 68 % stuften die Haarmode als nicht akzeptabel, 22 % als weniger akzeptabel ein (vgl. den Bericht von Henrichs in ZBR 2002, 84 [87] u.a. zu der Projektstudie "Wirkung des äußeren Erscheinungsbildes von Polizeibeamten auf die Akzeptanz des Einschreitens" der rheinland-pfälzischen Fachhochschule für öffentliche Verwaltung - Fachbereich Polizei -). Vor diesem Hintergrund durfte es der Dienstherr zwecks effektiver Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben für erforderlich halten, besondere Auffälligkeiten bei der Haartracht uniformierter Polizeivollzugsbeamter, insbesondere das Tragen überlanger Haare, zu untersagen, um so zu verhindern, dass die Polizei in der Bevölkerung auf Ablehnung oder auch nur auf Spott stößt. Dass der Antragsteller von Seiten der Bürger bislang noch keine Beanstandungen oder Beschwerden erfahren hat, wie er vorträgt, ändert nichts an der Rechtmäßigkeit der auf plausibler Grundlage gewonnenen Einschätzung des Dienstherrn.

Die Regelung über die Haartracht in Ziffer 3.1.1 des Rundschreibens ist auch in engerem Sinne verhältnismäßig. Der Dienstherr war sich bei der Novellierung der Vorschriften über die Dienstkleidung einschließlich des äußeren Erscheinungsbildes der Polizeibeamten des damit verbundenen Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht der Beamten bewusst. Dies kommt in der differenzierenden Regelung zum Tragen von Schmuck (Ziffer 3.1.2), aber auch in der Regelung zur Haartracht selbst zum Ausdruck. Allerdings ist dem Antragsteller zuzugeben, dass die Reglementierung der Haartracht stärker in das Persönlichkeitsrecht eingreift als etwa das Verbot des Tragens von Ohrschmuck während des Dienstes. Denn das Verbot des Tragens überlanger Haare wirkt sich auch auf die Persönlichkeitsentfaltung im außerdienstlichen Bereich aus. Dennoch ist dem Polizeibeamten auch diese Auswirkung des Uniformzwangs zumutbar. Der Anspruch des Beamten auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit ist nämlich von vornherein durch die Sachnotwendigkeiten des ihm anvertrauten Amtes begrenzt. Er unterliegt somit einer besonderen Pflichtenbindung (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Januar 1991, NJW 1991, 1477; BVerwGE 39, 334 [366 f.]). Hinzu kommt, dass das Beamtenverhältnis freiwillig eingegangen wird. Diese auf Freiwilligkeit beruhende Pflichtenbindung des Beamten berechtigt den Dienstherrn zu einer stärkeren Inpflichtnahme seiner Bediensteten im Interesse der effektiven Wahrnehmung staatlicher (hier: polizeilicher) Aufgaben (BayVGH, Urteil vom 23. Januar 1998, PersV 1999, 123). Ferner lässt das hier zu beurteilende Verbot einer "deutlich über den Hemdkragen reichenden Haarlänge" den Beamten noch hinreichende Möglichkeiten zu einer individuellen Gestaltung seiner Frisur.

Schließlich verstoßen die Beschränkungen der Haartracht bei den Polizeivollzugsbeamten auch nicht gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG). Sachlicher Grund dafür, die Haarlänge bei Polizeivollzugsbeamtinnen nicht grundsätzlich zu reglementieren, ist die unterschiedliche Akzeptanz, auf die das Tragen längerer Haare durch uniformierte Polizeibeamtinnen einerseits und uniformierte Polizeibeamte andererseits in der Bevölkerung stößt.

(c) Erweist sich somit die in Ziffer 3.1.1 des Rundschreibens vom 26. Mai 2003

getroffene generelle Regelung zur Haartracht uniformierter Polizeibeamter als mit höherrangigem Recht vereinbar, so gilt dies auch für die diese generelle Verpflichtung konkretisierende dienstliche Anordnung vom 12. Juni 2003. Der Antragsteller hat trotz des Hinweises des Verwaltungsgerichts im Beschluss vom 1. August 2003 (S. 10 d. U.) auch im Beschwerdeverfahren keine Gründe genannt, die eine Ausnahme von dem Verbot gemäß Ziffer 7 des Rundschreibens rechtfertigen könnten. Dass sich der Antragsteller auch nicht mit Erfolg auf Entscheidungen zum Tragen eines sogenannten Lagerfeld-Zopfes (vgl. HessVGH, Beschluss vom 16. November 1995, NVwZ 1996, 1164; BayVGH, Beschluss vom 15. November 2002, BayVBl. 2003, 212 [214]) berufen kann, hat das Verwaltungsgericht bereits zutreffend dargelegt. Denn ein "zurückhaltend anmutender" Lagerfeld-Zopf (so die Beschreibung des BayVGH, a.a.O.) weicht - unabhängig davon, wie er nach Maßgabe des Rundschreibens vom 26. Mai 2003 für das Land Rheinland-Pfalz zu beurteilen wäre - von der Frisur des Antragstellers, dessen Haare nach den vorgelegten Fotos bis zur Mitte der Schulterblätter reichen, jedenfalls so deutlich ab, dass sich die Annahme von Vergleichsfällen von vornherein verbietet. Der Umstand, dass in anderen Polizeipräsidien das Rundschreiben bislang noch nicht umgesetzt worden ist, wie der Antragsteller vorträgt, rechtfertigt ebenfalls keine andere Entscheidung. Denn der Senat hat keinen Zweifel, dass jedenfalls im Anschluss an diese Entscheidung die Dienstkleidungsvorschriften landesweit einheitlich angewendet werden (vgl. Ziffer 1.4 des Rundschreibens).

Ist die dienstliche Anordnung somit bereits aufgrund der Regelung in Ziffer 3.1.1 des Rundschreibens gerechtfertigt, braucht nicht mehr eingehend untersucht zu werden, ob das Tragen eines so langen "Pferdeschwanzes" mit den Grundsätzen der Eigensicherung unvereinbar und deshalb auch gemäß Ziffer 3.2 des Rundschreibens unzulässig ist. Obwohl es nach dem Vorbringen des Antragstellers bislang noch nicht zu Beeinträchtigungen gekommen ist, teilt der Senat auch insofern die Einschätzung des Antragsgegners, dass die Haartracht des Antragstellers abstrakt eine erhöhte Angriffsmöglichkeit im Falle einer tätlichen Auseinandersetzung bietet und deshalb auch aus diesem Grunde untersagt werden darf.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus §§ 13 Abs. 1, 14, 20 Abs. 3 GKG.