

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 14. März 2019

über die Popularklage

der I. R. in B. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des Art. 11 des Bayerischen Richter- und Staatsanwaltsgesetzes (BayRiStAG)
vom 22. März 2018 (GVBl S. 118, BayRS 301-1-J)

Aktenzeichen: Vf. 3-VII-18

Leitsätze:

1. Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG, der Richtern und Richterinnen, Staatsanwälten und Staatsanwältinnen sowie Landesanwälten und Landesanwältinnen unter bestimmten Voraussetzungen das Tragen religiös oder weltanschaulich geprägter Symbole oder Kleidungsstücke in Verhandlungen sowie bei Amtshandlungen mit Außenkontakt verbietet, ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
2. Das Verbot greift in die durch Art. 107 Abs. 1 und 2 BV verbürgte Glaubens- und Gewissensfreiheit der betroffenen Amtsträger ein. Im Widerstreit hierzu stehen die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Prozessbeteiligten und die Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität im Bereich der Justiz. Bei der Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter durfte der Gesetzgeber insbesondere berücksichtigen, dass die Person des Amtsträgers bei der Ausübung der übertragenen Funktion tendenziell hinter dem Amt zurücktritt.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage ist Art. 11 des Bayerischen Richter- und Staatsanwaltschaftsgesetzes (BayRiStAG) vom 22. März 2018 (GVBl S. 118, BayRS 301-1-J). Die angegriffene Vorschrift regelt die Verpflichtung des betroffenen Personenkreises, eine Amtstracht zu tragen (Art. 11 Abs. 1 BayRiStAG), und enthält ferner eine Regelung, die Richtern und Richterinnen, Staatsanwälten und Staatsanwältinnen sowie Landesanwälten und Landesanwältinnen das Tragen sichtbarer religiös oder weltanschaulich geprägter Symbole oder Kleidungsstücke in Verhandlungen oder bei Amtshandlungen mit Außenkontakt unter bestimmten Voraussetzungen untersagt (Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG). Sie lautet:

Art. 11 Amtstracht, Neutralität

(1) Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Landesanwälte und Landesanwältinnen tragen Amtstracht nach näherer Bestimmung der obersten Dienstbehörde.

(2) ¹Richter und Richterinnen dürfen in Verhandlungen sowie bei allen Amtshandlungen mit Außenkontakt keine sichtbaren religiös oder weltanschaulich geprägten Symbole oder Kleidungsstücke tragen, die Zweifel an

ihrer Unabhängigkeit, Neutralität oder ausschließlichen Bindung an Recht und Gesetz hervorrufen können. ²Satz 1 gilt für Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Landesanwälte und Landesanwältinnen entsprechend.

³Weitergehende Vorschriften bleiben unberührt.

II.

- 2 Die Antragsteller beantragen, Art. 11 BayRiStAG für nichtig zu erklären und die Vorschrift vorab im Wege einer einstweiligen Anordnung des Verfassungsgerichtshofs außer Vollzug zu setzen. Mit Schreiben vom 5. März 2018 haben sie ihre Anträge wie folgt begründet:

- 3 Die Regelung verstoße gegen Art. 107 BV (Glaubens- und Gewissensfreiheit) sowie gegen Art. 118 BV (Gleichheit vor dem Gesetz). Auf die Gesetzesbegründung sowie die aktuelle Berichterstattung werde hingewiesen. Diese Regelung sei mit dem Ziel geschaffen worden, Richterinnen mit Kopftuch von den Verhandlungen auszuschließen. Jedoch werde weiterhin das Kreuz in den Verhandlungsräumen erlaubt. Ein Gesetz allein für eine bestimmte Religionsgruppe zu schaffen, verstoße gegen die Grundsätze der Bayerischen Verfassung. Zum anderen sei das Gesetz auch geschaffen worden, um die bisher ergangenen Gerichtsentscheidungen für nichtig zu erklären. Denn die Gerichte in Bayern hätten nach der bisherigen einhelligen obergerichtlichen Rechtsprechung den Richterinnen und Rechtsreferendarinnen erlaubt, mit Kopftuch in den Verhandlungen aufzutreten. Ein Gesetz nur wegen Gerichtsentscheidungen in Kraft zu setzen, verstoße gegen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung. Einer Richterin mit Kopftuch zu verbieten, in Verhandlungen aufzutreten, verstoße gegen die Religionsausübungsfreiheit, die in Art. 107 BV schrankenlos gewährleistet sei. Das bedeute, dass das Grundrecht mit einem einfachen Gesetz nicht beschränkt werden dürfe. Viel schlimmer sei, dass die angegriffene Vorschrift nur für eine muslimische Minderheit geschaffen worden sei, nämlich für muslimische Richterinnen.

III.

- 4 Der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung halten die Popularklage, die sich inhaltlich nur gegen Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG richte, für jedenfalls unbegründet.

- 5 1. Ein unzulässiger Eingriff in das schrankenlos gewährleistete Grundrecht der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 107 BV) sei nicht gegeben.
- 6 An sich uneinschränkbare Grundrechte fänden ihre immanenten Grenzen dort, wo kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte Wertordnung in die Beurteilung einzubeziehen seien. Die Bayerische Verfassung sehe Richter als Amtswalter, die, nur der Sache verpflichtet, unter gerechter Abwägung aller Rechte und Belange der Betroffenen und auch der Allgemeinheit verbindlich zu entscheiden hätten. Dies sei eine Aufgabe, die in Person des Richters Unabhängigkeit, Neutralität und Distanz voraussetze. Durch das Tragen religiös oder weltanschaulich konnotierter Kleidungsstücke oder Symbole würde das Vertrauen der Bevölkerung in die Neutralität und Unabhängigkeit des Richters gefährdet.
- 7 Dieses Spannungsverhältnis werde durch Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG im Sinn der praktischen Konkordanz durch Herbeiführung eines möglichst schonenden, angemessenen Ausgleichs aufgelöst. Die angegriffene Regelung beschränke sich auf Verhandlungen sowie sonstige Amtshandlungen mit Außenkontakt und verbiete nur das Tragen von Symbolen oder Kleidungsstücken, bei denen überhaupt Zweifel an der Unabhängigkeit, Neutralität oder ausschließlichen Bindung an Recht und Gesetz entstehen könnten. Ein milderes Mittel sei nicht ersichtlich.
- 8 Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG genüge auch den allgemeinen Anforderungen an Parlamentsgesetze. Da die Vorschrift abstrakt gehalten sei und sich erkennbar auf eine Vielzahl von Fallgestaltungen beziehe, liege keine unzulässige Einzelfallregelung vor.
- 9 2. Ebenso wenig sei der Gleichheitssatz (Art. 118 BV) verletzt.
- 10 Die angegriffene Vorschrift statuiere ein unterschiedslos geltendes Verbot für Symbole sämtlicher Religionen und Weltanschauungen, die Zweifel an der Unab-

hängigkeit und Neutralität hervorrufen könnten. Es würden keine einzelnen Religionsgemeinschaften gezielt ungleich behandelt. Eine faktische Benachteiligung von Frauen sei nicht erkennbar. Zudem wäre die Regelung aus den gleichen Gründen gerechtfertigt, die auch die Einschränkung der Religionsfreiheit trügen. Die Frage der Zulässigkeit von Wandkreuzen in Sitzungssälen stehe mit der Regelung in Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG in keinem Zusammenhang. Durch diese von der Gerichtsverwaltung angebrachte Ausstattung werde keinerlei Aussage über die religiöse oder weltanschauliche Einstellung des jeweiligen Richters getroffen.

IV.

- 11 1. Soweit sich die Popularklage gegen Art. 11 Abs. 1 BayRiStAG richtet, ist sie unzulässig, weil es an einer Begründung fehlt.
- 12 Die Zulässigkeit einer Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV setzt gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG voraus, dass der Antragsteller mit einem Mindestmaß an Substanziierung nachvollziehbar darlegt, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch steht (vgl. VerfGH vom 31.5.2006 VerfGHE 59, 109/114; vom 23.5.2007 BayVBI 2007, 595 f.; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 47). Den Schreiben der Antragsteller ist nicht zu entnehmen, welche Einwände sie gegen das Tragen einer Amtstracht in Gerichtsverhandlungen vorbringen wollen.
- 13 2. Soweit sich die Antragsteller gegen Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG wenden, bestehen Zweifel, ob die Popularklage ausreichend begründet wurde und damit zulässig ist.
- 14 Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, die angegriffene Rechtsvorschrift verstoße nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung. Der Antrag-

steller muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist und eine Grundrechtsverletzung möglich erscheint (VerfGH vom 26.6.2012 BayVBI 2012, 721 f.). Die Ausführungen in der Antragschrift vom 27. Februar 2018 genügen diesen Anforderungen nicht. Ob das kursorische Vorbringen der Antragsteller im nachgereichten Schreiben vom 5. März 2018 als ausreichende Grundlage für die Prüfung einer möglichen Grundrechtsverletzung anzusehen ist, kann letztlich offenbleiben, da die Popularklage jedenfalls unbegründet ist.

V.

- 15 Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
- 16 1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht verletzt.
- 17 a) Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG enthält keine unzulässige Einzelfallregelung.
- 18 Die angegriffene Vorschrift ist vielmehr abstrakt gefasst und erfasst eine Vielzahl von Fallgestaltungen und potenziellen Normadressaten. Sie gilt unterschiedslos für alle Arten religiöser und weltanschaulicher Symbole und Kleidungsstücke, die geeignet sind, Zweifel an der Unabhängigkeit, Neutralität oder ausschließlichen Bindung an Recht und Gesetz des einzelnen Amtsträgers hervorzurufen. Es besteht im vorliegenden Fall somit kein Anlass zu prüfen, ob und inwieweit die Bayerische Verfassung der gesetzlichen Regelung von Einzelfällen Grenzen setzt. Soweit die Antragsteller davon ausgehen, der Gesetzgeber habe sich aufgrund eines Einzelfalls oder aufgrund bestimmter fachgerichtlicher Entscheidungen veranlasst gesehen, die beanstandete abstrakte Regelung zu erlassen, kann hieraus ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot nicht hergeleitet werden (VerfGH vom 27.1.1978 VerfGHE 31, 17/32; vom 7.11.1984 VerfGHE 37, 148/162).

- 19** Es ist im Übrigen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, zu überprüfen, welche religiös oder weltanschaulich geprägten Symbole und Kleidungsstücke im Einzelnen von der angegriffenen Norm erfasst werden, und diese im Hinblick darauf einfachrechtlich verbindlich auszulegen. Dabei handelt es sich um eine Frage des Vollzugs der Norm, die für die Beurteilung ihrer Verfassungsmäßigkeit keine Rolle spielt und in erster Linie den Fachgerichten obliegt (VerfGH vom 15.1.2007 VerfGHE 60, 1/6).
- 20** b) Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG genügt dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Erfordernis der Normbestimmtheit.
- 21** Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Dem Bestimmtheiterfordernis ist genügt, wenn mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden unter Berücksichtigung von Ziel, Tendenz, Programm, Entstehungsgeschichte und Zusammenhang mit anderen Vorschriften eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewonnen werden kann (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 60, 1/6). Dem wird die angegriffene Regelung gerecht:
- 22** aa) Ob ein Symbol oder Kleidungsstück religiös oder weltanschaulich geprägt ist, lässt sich anhand des Aussagegehalts des jeweiligen Ausdrucksmittels unter Berücksichtigung der in Betracht kommenden Deutungsmöglichkeiten im Einzelfall beurteilen (vgl. VerfGHE 60, 1/7; BVerfG vom 24.9.2003 BVerfGE 108, 282/303 f.).
- 23** bb) Auch hinsichtlich der Wirkungsweise der bei Amtshandlungen mit Außenkontakt nicht zugelassenen Symbole und Kleidungsstücke genügt Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität.

Die Frage, ob ein Kleidungsstück oder Symbol geeignet ist, Zweifel an der Unabhängigkeit, Neutralität oder ausschließlichen Bindung an Recht und Gesetz zu wecken, ist nach der Zielrichtung der Regelung vom Standpunkt der rechtsuchenden Partei aus zu beantworten. Dabei ist eine objektive und verständige Betrachtungsweise zugrunde zu legen, während es auf rein subjektive Befürchtungen nicht ankommt (LT-Drs. 17/18836 S. 39; vgl. VerfGHE 60, 1/7 f.).

- 24** 2. Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG verstößt nicht gegen Art. 107 Abs. 1 und 2 BV (Glaubens- und Gewissensfreiheit).
- 25** a) Das Verbot, in Verhandlungen sowie bei Amtshandlungen mit Außenkontakt sichtbare religiös oder weltanschaulich geprägte Symbole oder Kleidungsstücke zu tragen, greift in die Glaubens- und Gewissensfreiheit der betroffenen Amtsträger ein. Art. 107 Abs. 1 und 2 BV enthält ein umfassend zu verstehendes einheitliches Grundrecht, das nicht nur die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, schützt, sondern auch die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten (VerfGHE 60, 1/8; in Bezug auf Art. 4 Abs. 1 und 2 GG: BVerfGE 108, 282/297; BVerfG vom 27.1.2015 BVerfGE 138, 296 Rn. 85). Hiervon sind nicht nur die eigentlichen kultischen Handlungen umfasst. Geschützt ist vielmehr das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und sein Leben in Übereinstimmung mit diesen Lehren zu führen. Somit fallen auch die Bekundung eines Glaubens durch das Tragen spezieller Kleidungsstücke oder Symbole sowie die Einhaltung religiöser Bekleidungsvorgaben in den Schutzbereich des Art. 107 Abs. 1 und 2 BV. Auf diese Grundrechtspositionen können sich grundsätzlich auch die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehenden Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Landesanwälten und Landesanwältinnen berufen (VerfGHE 60, 1/8 f.; BVerfGE 138, 296 Rn. 84).
- 26** b) Die Glaubens- und Religionsfreiheit wird durch die Bayerische Verfassung vorbehaltlos gewährleistet. Nach einhelliger Auffassung in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und verfassungsrechtlichen Literatur sind jedoch vorbehalt-

los gewährleistete Grundrechte ihrerseits nur Bestandteil der Verfassung insgesamt und finden ihre immanenten Grenzen dort, wo kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte Wertung in die Beurteilung einzubeziehen sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.3.2007 VerfGHE 60, 52/56; BVerfG vom 26.6.1991 BVerfGE 84, 212/228; BVerfGE 108, 282/297; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 107 Rn. 38; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, vor Art. 1 Rn. 48 f.). Vor diesem Hintergrund greift die Argumentation der Antragsteller, die Religionsausübungsfreiheit sei durch Art. 107 Abs. 1 und 2 BV schrankenlos gewährleistet und dürfe deshalb durch einfaches Gesetz nicht beschränkt werden, zu kurz. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, im Fall des Aufeinandertreffens widerstreitender Verfassungsgüter gesetzliche Grundlagen für einen möglichst schonenden Ausgleich der kollidierenden Gewährleistungen zu schaffen.

- 27 aa) Das Grundrecht der Amtsträger auf freie Bekundung ihres Glaubens steht im Widerstreit zur negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Prozessbeteiligten. Art. 107 Abs. 1 und 2 BV gewährleistet auch die Freiheit, kultischen Handlungen eines nicht geteilten Glaubens einschließlich seiner Rituale und Symbole fernzubleiben (vgl. Wolff, a. a. O., Art. 107 Rn. 30; BVerfG vom 27.6.2017 NJW 2017, 2333 Rn. 52). Hieraus ergibt sich zwar grundsätzlich kein Anspruch darauf, fremde Glaubensbekundungen oder Symbole zu unterbinden oder durch den Staat vor der Konfrontation mit fremden Glaubensbezeugungen geschützt zu werden. Etwas anderes gilt jedoch dann, wenn der Einzelne durch eine vom Staat geschaffene Lage ohne Ausweichmöglichkeiten dem Einfluss eines bestimmten Glaubens oder seiner Symbole ausgesetzt wird. Hinsichtlich derartiger Situationen im staatlichen Raum greift der Schutz der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit ein (VerfGHE 60, 1/9; BVerfGE 138, 296 Rn. 104; BVerfG NJW 2017, 2333 Rn. 52). Für die Prozessbeteiligten stellt es eine unausweichliche Situation in diesem Sinn dar, wenn sie dem Zwang ausgesetzt werden, an einer Gerichtsverhandlung teilzunehmen, an der staatliche Repräsentanten mitwirken, die ein religiöses oder weltanschauliches Bekenntnis nach außen kundtun.

- 28** Dem kann nicht entgegengehalten werden, der Staat mache sich dadurch, dass er seinen Repräsentanten das Tragen von religiös geprägten Kleidungsstücken oder Symbolen in Gerichtsverhandlungen nicht untersage, die damit verbundene religiöse Aussage nicht zu eigen und müsse sich diese nicht zurechnen lassen (Payandeh, DÖV 2018, 482/485 f.; Wißmann, DRiZ 2016, 224/226; in Bezug auf das Lehrpersonal an staatlichen Schulen: BVerfGE 138, 296 Rn. 104). Gerichtsverhandlungen und sonstige gerichtliche Amtshandlungen mit Außenwirkung sind in den Prozessordnungen (vgl. z. B. §§ 136, 137, 159, 160, 220, 311 ZPO) als förmliche Verfahren ausgestaltet, die einem vom Staat vorgegebenen Reglement folgen. Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Landesanwältinnen und Landesanwälte handeln innerhalb des förmlichen Verfahrens in Ausübung der ihnen zugewiesenen Aufgabe als Organe der Rechtspflege. Sie sind dabei nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften (z. B. Art. 11 Abs. 1 BayRiStAG) verpflichtet, eine Amtstracht zu tragen. Dementsprechend tritt bei der Tätigkeit in der Gerichtsverhandlung oder bei sonstigen gerichtlichen Amtshandlungen mit Außenwirkung die Wahrnehmung der staatlichen Funktion in den Vordergrund. Dieser Ausgangslage würde es nicht gerecht, wenn man das Tragen religiös konnotierter Kleidung oder Symbole in Gerichtsverhandlungen dem Bereich der privaten Selbstdarstellung des Amtsträgers zuordnen wollte (vgl. Eckertz-Höfer, DVBI 2018, 537/544). Aus Sicht der Prozessbeteiligten ist es vielmehr naheliegend, hierin ein dem Staat zuzurechnendes Verhalten eines in offizieller Funktion handelnden staatlichen Repräsentanten zu erblicken (vgl. hierzu BVerfG NJW 2017, 2333 Rn. 53).
- 29** bb) Das Grundrecht der Amtsträger auf freie Bekundung ihres Glaubens steht ferner im Widerstreit zur Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität. Aus Art. 107 Abs. 1 i. V. m. Art. 118 Abs. 1 und Art. 142 Abs. 1 BV ergibt sich ein Gebot der staatlichen Neutralität gegenüber Kirchen, Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Gemeinschaften (vgl. VerfGH vom 1.8.1997 VerfGHE 50, 156/167; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 142 Rn. 17). Das Neutralitätsgebot ist nicht als ein Gebot zur Eliminierung des

Religiösen aus dem öffentlichen Bereich zu verstehen. Vielmehr beweist der Staat seine Neutralität in religiösen Fragen durch Offenheit gegenüber Religionen und Weltanschauungen. Aufgrund des Neutralitätsgebots ist es dem Staat aber verboten, sich mit einem Glauben zu identifizieren. Der Staat darf sich nicht auf konfessionelle oder weltanschauliche Inhalte festlegen. Er darf nicht missionarisch wirken oder bestimmte Glaubensinhalte als staatliche Anliegen behandeln (VerfGHE 50, 156/171).

- 30** Das Neutralitätsgebot gilt in besonderer Weise für den vom Staat garantierten und gewährleisteten Bereich der Justiz. Der Staat ist nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsprinzip) verfassungsrechtlich verpflichtet, für eine funktionsfähige Rechtspflege zu sorgen. Er muss gewährleisten, dass Gerichte zur Verfügung stehen, die in richterlicher Unabhängigkeit alle auf sie zukommenden Aufgaben bewältigen können (VerfGH vom 29.9.2005 VerfGHE 58, 212/238). Die Rechtsprechung muss nach Art. 85 und 87 Abs. 1 Satz 1 BV durch sachlich und persönlich unabhängige Richterinnen und Richter erfolgen. Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV garantiert, dass die richterliche Tätigkeit durch den gesetzlichen Richter ausgeübt wird. Die Garantie des gesetzlichen Richters erschöpft sich nicht darin, dass die Richterzuständigkeit allgemein und eindeutig geregelt sein muss. Vielmehr ergibt sich aus Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV auch das materielle Gebot der Neutralität und Sachlichkeit. Es gewährleistet, dass Rechtsuchende vor Richterinnen und Richtern stehen, die unabhängig und unparteilich sind und die Gewähr von Neutralität und Distanz gegenüber den Verfahrensbeteiligten bieten (VerfGH vom 11.8.1978 VerfGHE 31, 190/192; vom 19.8.2010 VerfGHE 63, 144/154; in Bezug auf Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG NJW 2017, 2333 Rn. 49 m. w. N.).
- 31** Das verfassungsrechtliche Gebot der Neutralität der Gerichte wird beeinträchtigt, wenn die in Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG genannten Repräsentanten des Staates in Gerichtsverhandlungen oder bei sonstigen Amtshandlungen mit Außenwirkung religiös oder weltanschaulich konnotierte Kleidungsstücke oder Symbole tragen. Insbesondere kann dies zu Zweifeln daran führen, ob die Entscheidung des Rechtsstreits ausschließlich nach Maßgabe des geltenden Rechts und ohne Ein-

fluss persönlicher religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen erfolgt. Ebenso kann bei den Prozessbeteiligten die Befürchtung geweckt werden, die Richterin oder der Richter werde nicht unparteiisch entscheiden, sondern gegebenenfalls Personen, die derselben Religion angehören oder dieselbe Weltanschauung teilen, bevorzugt behandeln. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die jeweilige Richterin oder der jeweilige Richter tatsächlich unfähig oder nicht willens ist, persönliche religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen hinter seine Gesetzesgebundenheit zurückzustellen. Maßgeblich ist vielmehr die objektive und verständige Betrachtungsweise der Prozessbeteiligten. Danach ist das Tragen religiös oder weltanschaulich konnotierter Kleidungsstücke oder Symbole grundsätzlich geeignet, Zweifel an der Unvoreingenommenheit des jeweiligen Trägers zu begründen. Wie bereits ausgeführt (vgl. oben aa)), fällt das Tragen religiös oder weltanschaulich konnotierter Kleidungsstücke oder Symbole in Gerichtsverhandlungen und bei sonstigen Amtshandlungen mit Außenwirkung nicht in den rein privaten Bereich des staatlichen Repräsentanten. Es ist vielmehr mit Blick auf sein Tätigwerden in öffentlicher Funktion in einem staatlich reglementierten Verfahren seiner vom Neutralitätsgebot geprägten Amtsausübung zuzuordnen.

- 32** c) Der Gesetzgeber hat im Fall des Aufeinandertreffens widerstreitender Verfassungsgüter einen möglichst schonenden Ausgleich zwischen den kollidierenden verfassungsrechtlich geschützten Werten zu schaffen (VerfGHE 50, 156/166; 60, 1/10). Er verfügt bei der Beurteilung der tatsächlichen Entwicklungen und der Auswirkungen von Maßnahmen, mit denen den Gefahren für die widerstreitenden Verfassungspositionen begegnet werden kann, über eine Einschätzungsprärogative. Soweit der Normgeber für die Frage, in welcher Weise er ein bestimmtes Sachgebiet regeln will, Wertungen und fachbezogene Abwägungen vornimmt, können diese verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn sie eindeutig widerlegbar und offensichtlich fehlerhaft sind oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen (VerfGHE 60, 1/10).
- 33** Der Gesetzgeber ist hinsichtlich der Regelung des Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG ausweislich der Gesetzgebung (LT-Drs. 17/18836 S. 37 ff.) davon ausgegangen,

dass die Überzeugungskraft richterlicher Entscheidungen nicht nur auf der juristischen Qualität ihrer Gründe, sondern in hohem Maß auch auf dem Vertrauen beruhe, das den Richterinnen und Richtern von der Bevölkerung entgegengebracht werde. Vor diesem Hintergrund hat er der Neutralität der Gerichte, die auch in ihrer äußeren Erscheinung erkennbar sein müsse, große Bedeutung beigemessen. Demgegenüber wird die Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit der Amtsträger dadurch begrenzt, dass sich das Verbot des Tragens religiös oder weltanschaulich geprägter Kleidung oder Symbole nicht auf die gesamte dienstliche Tätigkeit, sondern nur auf Verhandlungen und sonstige Amtshandlungen mit Außenwirkung bezieht. Ferner werden nur sichtbar getragene Kleidungsstücke oder Symbole vom Verbot erfasst.

- 34** Der Gesetzgeber hat die institutionelle Neutralität der Justiz in Übereinstimmung mit der verfassungsrechtlichen Wertordnung als besonders schützenswertes Gut angesehen. Es ist ein wesentliches Kennzeichen der unabhängigen Justiz im Sinn des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung, dass die richterliche Tätigkeit von neutralen und objektiven Amtsträgern ausgeübt wird. Die Vorstellung neutraler Amtsführung ist mit den Begriffen „Richter“ und „Gericht“ untrennbar verknüpft (vgl. nur BVerfG NJW 2017, 2333 Rn. 49 m. w. N.; VerfGHE 63, 144/154) und stellt eine unverzichtbare Bedingung für die Akzeptanz der Rechtsprechung durch die Bevölkerung dar. Auf der anderen Seite durfte der Gesetzgeber im Rahmen der Abwägung berücksichtigen, dass die Person des Amtsträgers bei der Ausübung der ihm übertragenen Funktion tendenziell hinter seinem Amt zurücktritt und er – soweit durch sein Amt geboten – bei der privaten Selbstdarstellung im Rahmen der Amtstätigkeit dem Gebot der Mäßigung unterworfen ist (vgl. hierzu Payandeh, DÖV 2018, 482/487). Dementsprechend ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber den Verfassungsgütern, die mit dem Verbot geschützt werden, größeres Gewicht beigemessen hat als der mit der angegriffenen Regelung verbundenen Beeinträchtigung des Grundrechts der Amtsträger auf freie Bekundung ihres Glaubens.

- 35** 3. Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG verstößt nicht gegen das Recht auf den Zugang zu den öffentlichen Ämtern (Art. 116 i. V. m. Art. 107 Abs. 4 BV).
- 36** Art. 116 BV gewährt allen Staatsangehörigen das Grundrecht, gemäß Befähigung und Leistung zu den öffentlichen Ämtern zugelassen zu werden. Art. 107 Abs. 4 BV hebt die Unabhängigkeit der Zulassung zu öffentlichen Ämtern vom religiösen Bekenntnis besonders hervor. Öffentliches Amt im Sinn der Art. 116, 107 Abs. 4 BV ist auch das Richteramt (VerfGH vom 15.1.1965 – Vf. 111-VI-63 – juris).
- 37** Das Grundrecht wird durch die angegriffene Regelung beeinträchtigt, soweit Bewerber aufgrund des Verbots, religiös oder weltanschaulich geprägte Kleidungsstücke oder Symbole bei Amtshandlungen mit Außenkontakt zu tragen, davon abgehalten werden, ein Amt als Richter, Staatsanwalt oder Landesanwalt anzustreben. Allerdings findet auch das vorbehaltlos gewährleistete Grundrecht auf Zugang zu den öffentlichen Ämtern seine immanenten Grenzen dort, wo kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung in die Beurteilung einzubeziehen sind. Eine Verletzung des Grundrechts liegt daher aus den vorstehend bezeichneten Gründen (vgl. 2. c)) nicht vor.
- 38** 4. Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV.
- 39** a) Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit klar eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 60, 1/12). Der Popularklage ist nicht zu entnehmen, woraus die Antragsteller einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz herleiten wollen. Sie zeigt insbesondere nicht auf, dass Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG hinsichtlich des angegriffenen Verbots zwischen einzelnen Religionen oder Weltanschauungen unterscheiden würde. Auch aus der angegriffenen Vorschrift selbst oder der Gesetzesbegründung ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine Ungleichbehandlung.

Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG statuiert für Verhandlungen sowie für alle Amtshandlungen mit Außenkontakt ein unterschiedslos geltendes Verbot des Tragens religiöser oder weltanschaulich geprägter Symbole oder Kleidungsstücke, soweit sie Zweifel an der Unabhängigkeit, Neutralität oder ausschließlichen Bindung des Richters oder der Richterin, des Staatsanwalts oder der Staatsanwältin oder des Landes-anwalts oder der Landes-anwältin an Recht und Gesetz hervorrufen können.

- 40** b) Ein Verstoß des Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG gegen den Gleichheitssatz kann nicht damit begründet werden, Kreuze seien in Verhandlungsräumen weiterhin erlaubt. Die Ausstattung von Verhandlungsräumen betrifft ersichtlich einen anderen Sachverhalt als die durch Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG geregelte Frage des Tragens von religiösen oder weltanschaulichen Symbolen durch die betroffenen Amtsträger. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Ausstattung des Verhandlungsräume Angelegenheit der Gerichtsverwaltung und daher nicht geeignet ist, Zweifel an der Unabhängigkeit und Neutralität des einzelnen Amtsträgers hervorzurufen.
- 41** 5. Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG verstößt nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV.
- 42** a) Das Verbot, religiös oder weltanschaulich geprägte Kleidungsstücke oder Symbole bei Amtshandlungen mit Außenkontakt zu tragen, knüpft nicht am biologischen Geschlecht des jeweiligen Amtsträgers an. Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG beinhaltet somit keine unmittelbare rechtliche Ungleichbehandlung im Sinn des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV.
- 43** b) Soweit ersichtlich wollen die Antragsteller jedoch geltend machen, das Verbot wirke sich in erster Linie für Frauen negativ aus, weil nur Frauen aus Glaubensgründen ein Kopftuch tragen. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kann das Differenzierungsverbot des Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV auch dann infrage stehen, wenn eine Regelung zwar geschlechtsneutral ausgestaltet ist, im Ergebnis aber überwiegend Angehörige eines Geschlechts betrifft (sog. mittelbare

Diskriminierung; VerfGH vom 9.9.2002 VerfGHE 55, 123/130; vom 20.9.2005 VerfGHE 58, 196/206; vom 26.3.2018 BayVBI 2018, 623 Rn. 90).

- 44** Allerdings ist dem Vorbringen der Antragsteller nicht zu entnehmen und auch sonst nicht ersichtlich, dass die angegriffene Regelung tatsächlich in erster Linie Frauen beeinträchtigt. Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG betrifft nicht nur das Tragen eines Kopftuchs aus religiösen Gründen, sondern vielmehr alle religiös oder weltanschaulich geprägten Kleidungsstücke oder Symbole, die Zweifel an der Unabhängigkeit, Neutralität oder ausschließlichen Bindung ihrer Trägerin oder ihres Trägers an Recht und Gesetz hervorrufen können. Hiervon umfasst sind auch Kleidungsstücke, die ausschließlich oder vorwiegend von Männern getragen werden, wie etwa die Kippa oder der Dastar. Erkenntnisse darüber, in wie vielen Fällen sich die Regelung voraussichtlich auf Männer einerseits und Frauen andererseits auswirken wird, liegen nicht vor.
- 45** Davon unabhängig wäre eine unzulässige mittelbare Diskriminierung auch dann nicht anzunehmen, wenn Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG tatsächlich weit häufiger Frauen als Männer beträfe. Eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 118 Abs. 2 Satz 1 BV liegt nicht vor, wenn eine Regelung durch objektive Faktoren gerechtfertigt ist, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben. Dies ist etwa zu bejahen, wenn der Gesetzgeber ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel verfolgt und die getroffene Regelung zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich ist (vgl. VerfGHE 55, 123/130; 58, 196/206; VerfGH BayVBI 2018, 623 Rn. 90; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 136; in Bezug auf Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG: BVerfG vom 5.4.2005 BVerfGE 113, 1/20; vom 14.4.2010 BVerfGE 126, 29/54). Der Gesetzgeber verfolgt mit Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise das Ziel, Beeinträchtigungen des verfassungsrechtlichen Gebots der Neutralität der Justiz zu verhindern und das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der Gerichte zu bewahren. Die angegriffene Regelung hat angesichts dieses Normziels objektiv nichts mit einer Differenzierung aufgrund

des Geschlechts zu tun. Sie ist zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich.

VI.

- 46** Durch die Entscheidung über die Popularklage hat sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erledigt.

VII.

- 47** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).