



**Anwaltsverband Baden-Württemberg**  
im Deutschen **Anwalt**Verein e. V.

Anwaltsverband Baden-Württemberg – Postfach 1221 70808 Korntal-Münchingen

Justizministerium Baden-Württemberg  
Herr Ministerialdirektor Elmar Steinbacher  
Schillerplatz 4

70173 Stuttgart

Hasenbergsteige 5  
70178 Stuttgart

Geschäftsstelle:  
Johannes-Daur-Straße 10  
70825 Korntal-Münchingen

Postfach 1221  
70808 Korntal-Münchingen

Telefon 0711 / 2 36 59 63  
Telefax 0711 / 2 55 26 55

[www.av-bw.de](http://www.av-bw.de)  
[info@av-bw.de](mailto:info@av-bw.de)

30. März 2017  
PK-mü

**Az. 3101/0020**

**Entwurf für ein „Gesetz zur Neutralität bei Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes“  
- Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg -**

Sehr geehrter Herr Steinbacher,  
sehr geehrter Herr Birkert,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für Ihr Schreiben vom 21.02.2017 nebst Anlage danken wir Ihnen.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der freiwillige Zusammenschluss der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Land Baden-Württemberg. Er repräsentiert weit mehr als die Hälfte aller Kolleginnen und Kollegen in Baden-Württemberg und vertritt als größte Anwaltsorganisation dieses Bundeslandes die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein (DAV) – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

Die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf für ein „Gesetz zur Neutralität bei Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes“ nehmen wir nach Beteiligung unserer 25 örtlichen Mitgliedsvereine gern wahr. Es wird Sie nicht überraschen, dass wir uns grundsätzlich positiv äußern. Sie, sehr geehrter Herr Steinbacher, erfuhren unsere vorläufige Einschätzung bereits anlässlich des Parlamentarischen Abends unseres Verbandes im November des vergangenen Jahres. Sie, sehr geehrter Herr Birkert, konnten aus unserer Stellungnahme vom 01.03.2017 und meinen

Ausführungen in der öffentlichen Anhörung des Landtags am 13.03.2017 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung offener Kommunikation und Identifizierbarkeit (LT-Drucks. 16/896) schließen, dass sich unsere Bedenken gegen den Entwurf der Fraktion der FDP/DVP in der konkreten Form und – vor allem - mit der gegebenen Begründung richteten.

Dies vorausgeschickt, teilen wir das mit dem Gesetzentwurf Ihres Hauses verfolgte Anliegen. Die parallele Ergänzung der landesrechtlichen Regelungen über die jeweilige Pflicht zum Tragen einer Amtstracht durch wortgleiche Normen erscheint uns als richtiger und gangbarer Weg eine sinnvolle und einheitliche Lösung für den Bereich der Justiz herbeizuführen.

- a) Die Begründung bedarf aus unserer Sicht jedoch der Ergänzung, um hinreichend deutlich zu machen, dass eine **konkrete Gefahr für ein hohes Schutzgut** abzuwehren ist. Dies betrifft zwar weniger Einschränkungen der Meinungsfreiheit, weil diese ohnehin gemäß Art. 5 Abs. 2 GG der Schrankentrias unterliegt und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) zu den danach maßgeblichen allgemeinen Gesetzen zählen. Jedes Verhalten, das als politische Meinungsäußerung gewertet werden kann, ist nur dann durch Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt, wenn es mit Art. 33 Abs. 5 GG in Einklang steht.

vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 06.06.1988 – 2 BvR 111/88 –, NJW 1989, 93.

Angesprochen ist vielmehr die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, die in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG vorbehaltlos gewährleistet ist; Einschränkungen müssen sich daher aus der Verfassung selbst ergeben,

vgl. BVerfG, Urteil vom 24.09.2003 – 2 BvR 1436/02 –, BVerfGE 108, 282 = NJW 2003, 3111 (Rdnr. 38); BVerfG, Beschluss vom 18.10.2016 – 1 BvR 354/11 –, NJW 2017, 381 (Rdnr. 61).

Zu solchen verfassungsimmanenten Schranken zählen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang. Die jeweiligen Grundgesetznormen sind anzugeben, in der Zusammenschau mit der Religionsfreiheit zu sehen und zu interpretieren sowie schließlich in ihrem Wirkungsbereich aufeinander abzustimmen. Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, die Gesetzesbegründung um folgende Erwägungen zu ergänzen:

- b) Auszugehen ist davon, dass beamtete Staatsanwälte und Richter auch als Staatsbedienstete und insoweit trotz ihrer besonderen Pflichtenstellung Grundrechtsschutz genießen. In dem angesprochenen Pflichtenkreis stoßen sich zwei Grundentscheidungen der Verfassung: die Garantie eines für den Staat unentbehrlichen und ihn tragenden Beamtentums und eines unabhängigen Richtertums einerseits und die individuellen Freiheitsrechte eines Beamten und Richters, hier insbesondere die Grundrechte der freien Meinungsäußerung sowie der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit andererseits. Beide sind dergestalt auszugleichen, dass die für die Erhaltung eines intakten Beamten- und Richtertums unerlässlich zu fordernden Pflichten des

Beamten und Richters die Wahrnehmung von Grundrechten durch den Beamten und Richter einschränken. Jedes Verhalten, das als politische Meinungsäußerung oder religiöse Bekundung gewertet werden kann, ist nur dann durch Art. 4 Abs. 1 und 2 sowie Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt, wenn es mit Art. 33 Abs. 5 GG in Einklang steht. Die mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und der Unabhängigkeit des Richtertums vereinbaren Regelungen in den Beamten-gesetzen des Bundes und der Länder sowie im Deutschen Richter-gesetz sind allgemeine Gesetze im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG. Die darin statuierten Verhaltenspflichten müssen im konkreten Fall nach dem Grundsatz beurteilt werden, dass die rechtlich begründeten Schranken des Art. 5 Abs. 1 GG im Lichte des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung auszu-legen sind. Dies bedeutet im Einzelnen:

- c) Das Berufsbeamtentum soll, gegründet auf Sachwissen, fachlicher Leistung und loyaler Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestal-tenden politischen Kräften bilden,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.10.1957 – 1 BvL 1/57 –, BVerfGE 7, 155 (162); BVerfG, Entschlei-dung vom 14.06.1960 – 2 BvL 7/60 –, BVerfGE 11, 203 (216 f.); BVerfG, Kammerbeschluss vom 06. Juni 1988 – 2 BvR 111/88 –, NJW 1989, 93.

Der Beamte hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen, bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen, jeder verfassungsmäßigen Regierung, also nicht einer bestimmten Partei oder Gruppierung loyal zur Verfügung zu stehen und sich innerhalb sowie außerhalb des Dienstes so zu verhalten, dass er der Achtung und dem Vertrauen gerecht wird, die sein Beruf erfordert. Sein dienstliches Verhalten muss sich allein an Sachrichtigkeit, Rechtstreue, Gerechtigkeit, Objektivität und dem Allgemein-wohl orientieren. Diese Verpflichtungen bilden eine wesentliche Grundlage für das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung des demokratischen Rechtsstaats. Zu politischen, religiösen und weltanschaulichen Fragen darf sich der Beamte in der Öffentlichkeit nur so zurückhaltend äußern, dass das öffentliche Vertrauen in seine unparteiische, gerechte und **gemeinwohlorientierte Amtsführung** keinen Schaden nimmt. Seine Meinungsäußerungen dürfen nicht Formen annehmen, die den Eindruck entstehen lassen könnten, der Be-amte werde bei seiner Amtsführung nicht loyal gegenüber seinem Dienstherrn und nicht **neutral gegenüber jedermann** sein. In diesem Rahmen folgt aus der dem Beamten obliegenden Treuepflicht als hergebrach-tem Grundsatz des Berufsbeamtentums, dass die Meinungsäußerungsfreiheit bei Beamten nach Maßgabe der Erfordernisse ihres Amtes Einschränkungen unterliegt.

- d) Entsprechendes hat auch für den Richter zu gelten. Das Grundgesetz sieht ihn als Amtswalter, der, nur der Sache verpflichtet, unter gerechter Abwägung aller Rechte und Belange der Betroffenen und auch der All-gemeinheit verbindlich zu entscheiden hat, eine Aufgabe, die in seiner Person Unabhängigkeit, Neutralität und Distanz voraussetzt,

vgl. BVerfG, Urteil vom 20.03.1956 – 1 BvR 479/55 –, BVerfGE 4, 412 (416); BVerfG, Beschluss vom 08.02.1967 – 2 BvR 235/64 –, BVerfGE 21, 139 (145 f.); BVerfG, Beschluss vom 14.05.1968 – 2 BvL 9/68 –, BVerfGE 23, 321 (325); BVerfG, Beschluss vom 05.10.1977 – 2 BvL 10/75 –, BVerfGE 46, 34 (37); BVerfG, Beschluss vom 25.07.1979 – 2 BvR 878/74 –, BVerfGE 52, 131 (154, 156 f., 161); BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 1990 – 1 BvR 984/87 –, BVerfGE 82, 286 (298); BVerfG, Beschluss vom 08.06.1993 – 1 BvR 878/90 –, BVerfGE 89, 28 (36).

Erst diese Eigenschaften - insbesondere die Fähigkeit, die Berechtigung auch anderer Standpunkte anzuerkennen - setzen den Richter in die Lage, sein Fachwissen frei von sachfremden Einflüssen in den Entscheidungsgang einzubringen und die Gleichstellung der Parteien vor Gericht durch eine objektive, faire Verhandlungsführung, durch unvoreingenommene Bereitschaft zur Verwertung und Bewertung des gegenseitigen Vorbringens, durch unparteiische Rechtsanwendung und durch korrekte Erfüllung seiner sonstigen prozessualen Obliegenheiten gegenüber den Prozessbeteiligten zu wahren,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.07.1979 – 2 BvR 878/74 –, BVerfGE 52, 131 (156 f.); BVerfG, Kammerbeschluss vom 06.06.1988 – 2 BvR 111/88 –, NJW 1989, 93.

Insbesondere bedarf es hierzu der richterlichen Unabhängigkeit in persönlicher und sachlicher Hinsicht, wie sie durch Art. 97 GG verbürgt ist. Daneben ist es wesentliches Kennzeichen der Rechtsprechung im Sinne des Grundgesetzes, dass die richterliche Tätigkeit von einem „nicht beteiligten Dritten“ ausgeübt wird,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.04.1954 – 1 BvR 328/52 –, BVerfGE 3, 377(381); BVerfG, Beschluss vom 09.11.1955 – 1 BvL 13/52 –, BVerfGE 4, 331 (346); BVerfG, Beschluss vom 08.02.1967 – 2 BvR 235/64 –, BVerfGE 21, 139 (145); BVerfG, Beschluss vom 17.12.1969 – 2 BvR 271/68 –, BVerfGE 27, 312 (322); BVerfG, Beschluss vom 30.05.1978 – 2 BvR 685/77 –, BVerfGE 48, 300 (316); BVerfG, Beschluss vom 08.07.1992 – 2 BvL 27/91 –, BVerfGE 87, 68 (85); BVerfG, Urteil vom 08.02.2001 – 2 BvF 1/00 –, BVerfGE 103, 111 (140); BVerfG, Urteil vom 19.03.2013 – 2 BvR 2628/10 –, BVerfGE 133, 168 (Rdnr. 62).

Diese Vorstellung von **neutraler Amtsführung** ist mit den Begriffen „Richter“ und „Gericht“ untrennbar verknüpft,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 09.11.1955 – 1 BvL 13/52 –, BVerfGE 4, 331 (346); BVerfG, Beschluss vom 24. März 1982 – 2 BvH 1/82 –, BVerfGE 60, 175 (214); BVerfG, Urteil vom 08.02.2001 – 2 BvF 1/00 –, BVerfGE 103, 111 (140); BVerfG, Urteil vom 19.03.2013 – 2 BvR 2628/10 –, BVerfGE 133, 168 (Rdnr. 62).

Die richterliche Tätigkeit erfordert daher **unbedingte Neutralität gegenüber den Verfahrensbeteiligten**,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.02.1967 – 2 BvR 235/64 –, BVerfGE 21, 139 (146); BVerfG, Urteil vom 08.02.2001 – 2 BvF 1/00 –, BVerfGE 103, 111 (140); BVerfG, Urteil vom 19. März 2013 – 2 BvR 2628/10 –, BVerfGE 133, 168 (Rdnr. 62).

Das Recht auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gewährt deshalb nicht nur einen Anspruch auf den sich aus dem Gerichtsverfassungsgesetz, den Prozessordnungen sowie den Geschäftsverteilungs- und Besetzungsregelungen des Gerichts ergebenden Richter,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.06.1993 – 1 BvR 878/90 –, BVerfGE 89, 28 (36),

sondern garantiert auch, dass der Betroffene nicht vor einem Richter steht, der aufgrund persönlicher oder sachlicher Beziehungen zu den Verfahrensbeteiligten oder zum Streitgegenstand die gebotene Neutralität vermissen lässt,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.02.1967 – 2 BvR 235/64 –, BVerfGE 21, 139 (146); BVerfG, Beschluss vom 08.06.1993 – 1 BvR 878/90 –, BVerfGE 89, 28 (36).

Dieses Verlangen nach Unvoreingenommenheit und Neutralität des Richters ist zugleich ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit,

wie hier BVerfG, Beschluss vom 29.04.1954 – 1 BvR 328/52 –, BVerfGE 3, 377 (381); BVerfG, Beschluss vom 27.03.1974 – 2 BvR 38/74 –, BVerfGE 37, 57(65); BVerfG, Urteil vom 19.03.2013 – 2 BvR 2628/10 –, BVerfGE 133, 168 (Rdnr. 62).

Aus diesem Grund ist auch ein bestimmtes Maß an Zurückhaltung vor allem dort erforderlich, wo das persönliche Bekenntnis mit dem Ansehen des Amtes in Konflikt geraten könnte,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.05.1975 – 2 BvL 13/73 –, BVerfGE 39, 334 (366 f.); BVerfG, Kammerbeschluss vom 06.06.1988 – 2 BvR 111/88 –, NJW 1989, 93.

Die **Überzeugungskraft richterlicher Entscheidungen** beruht nicht nur auf der juristischen Qualität ihrer Gründe; sie stützt sich in hohem Maße auch auf das Vertrauen, das den Richtern von der Bevölkerung entgegengebracht wird. Dieses Vertrauen fußt nicht zuletzt auf der äußeren und inneren Unabhängigkeit des Richters, seiner Neutralität und **erkennbaren Distanz**, die auch in aktuellen politischen Auseinandersetzungen spürbar bleiben muss. Sind Meinungsäußerungen von Richtern zu politischen, religiösen oder weltanschaulichen Fragen geeignet, dieses Vertrauen zu erschüttern, so widersprechen sie dem Richterbild des Grundgesetzes,

so auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 06.06.1988 – 2 BvR 111/88 –, NJW 1989, 93.

- e) Gewiss hat das Amt nicht als Plattform für die Religionsausübung des Amtswalters zu dienen. Doch wo das Amt den Amtswalter als Person in die Pflicht nimmt, trifft es auf seine gegebenenfalls politisch, religiös oder weltanschaulich bestimmte Persönlichkeit. Pflichten, die den Beamten an einem dadurch motivierten Ver-

halten hindern, wirken als Eingriff. Ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung ergibt sich nicht aus dem Verbot einer politisch, religiösen oder weltanschaulichen Identifikation des Staates, weil und **sofern** das äußere Erscheinungsbild der Person des Beamten, **nicht** dem Staat zuzurechnen ist. Der Beamte im Dienst geht im Allgemeinen nicht in einer „Verkörperung“ des Staates auf; er bleibt vielmehr regelmäßig als Person erkennbar. Durch einen Beamten, der aus politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen auch im Dienst etwa eine entsprechend konnotierte Kleidung trägt, identifiziert sich der Staat nicht mit dieser Einstellung. Niemand käme auf die Idee, aus dem Kopftuch einer einzelnen Beamtin zu schließen, dass der deutsche Staat sich zum Islam bekenne,

so die überspitzte Formulierung von Sacksofsky, NJW 2003, 3297 (3299).

Die im Gesetzentwurf geregelten Voraussetzungen betreffen jedoch die jeweils besonderen Situationen der Wahrnehmung richterlicher oder staatsanwaltschaftlicher Amtshandlungen innerhalb und außerhalb von Sitzungen. In diesen Fällen überwiegen aus den vorgenannten Gründen dienstliche Erfordernisse das Interesse des Richters oder Staatsanwalts. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass „Symbole oder Kleidungsstücke tragen, die bei objektiver Betrachtung eine bestimmte religiöse, weltanschauliche oder politische Auffassung zum Ausdruck bringen“, mit der Selbstdarstellung des Staates durch die jeweilige Amtstracht des Richters und des Staatsanwalts unvereinbar ist. Bei den hier interessierenden Amtshandlungen tritt die Person des Amtsträgers nach dem Willen des Grundgesetzes hinter das Amt zurück; bei diesen Amtshandlungen treten die Organe der Rechtspflege als Verkörperung des Staates in Erscheinung. Sie wirken hierbei nicht als Individuen mit, sondern in ihrer jeweiligen Funktion, die eindeutig im Vordergrund steht.

Berufsrichter und Staatsanwälte unterliegen nach den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen für die einzelnen Gerichtsbarkeiten auch in Baden-Württemberg während mündlicher Verhandlungen und bei bestimmten anderen Verfahrenshandlungen grundsätzlich der Pflicht zum Tragen einer Amtstracht,

so für Berufsrichter BVerwG, Urteil vom 09.06.1983 – 2 C 34/80 –, BVerwGE 67, 222

Die Möglichkeit der Betroffenen, mit ihrer individuellen Kleidung in Erscheinung zu treten, wird für die von der Pflicht zum Tragen einer Amtstracht erfassten Fälle in verfassungsrechtlich zulässiger Weise verdrängt. Hiermit korrespondiert die grundsätzliche Pflicht für Rechtsanwälte, ihrerseits ebenfalls vor Gericht in Amtstracht (Robe) aufzutreten,

vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 18.02.1970 – 1 BvR 226/69 –, BVerfGE 28, 21 (31 f.)

Auf diese Weise treten die an den Verfahren beteiligten Organe der Rechtspflege einheitlich in Erscheinung. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte befinden sich auch insoweit mit Richtern und Staatsanwälten „auf Augenhöhe“. Den Verfahrensbeteiligten wird hierdurch erkennbar signalisiert, dass die Bevollmächtigten,

die ihre Interessen vertreten, ihre Rechte ihrer Funktion entsprechend in gleicher Weise wahrnehmen wie die Amtsträger.

Hierzu stünden „Symbole oder Kleidungsstücke tragen, die bei objektiver Betrachtung eine bestimmte religiöse, weltanschauliche oder politische Auffassung zum Ausdruck bringen“ in unauflösllichem Widerspruch.

Für etwaige Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung. Sollte im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens der Entwurf geändert werden und/oder eine erneute Anhörung durchgeführt werden, wären wir dankbar, wenn wir unterrichtet würden und erneut Gelegenheit zur Äußerung erhielten.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Peter Kothe  
Präsident