

Methodik ÖR

Vorlesungsabschlussklausur

Julia Kühn und Christina Wank

»Helm oder Glaube?«*

Julia Kühn: Die Autorin war studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Verfassungsrecht, deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Umweltrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Augsburg derzeit Rechtsreferendarin im OLG – Bezirk München.

Christina Wank: Die Autorin war studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Verfassungsrecht, deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Umweltrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Augsburg.

Der Turban als Ausdruck der Religionsfreiheit – Schutzpflicht des Staates – Schutz auch nicht religiös gebotener Handlungen – Schranken des Art. 4 I, II GG – Verfassungskonforme Auslegung – Religion und der Grundsatz der Gleichbehandlung

Eine sich zusehends diversifizierende Gesellschaft führt dazu, dass eine Konfrontation von Rechtsordnung und Glaube keine Seltenheit mehr ist. Jedem Grundrechtsträger sollte es dennoch möglich sein, seinen persönlichen Glauben ungestört ausüben zu können, ohne dadurch in Konflikt mit dem Gesetz zu geraten. Dies ist gerade im Fall von Kopfbedeckungen im Straßenverkehr nicht immer leicht, da zum einen die Religionsfreiheit des Betroffenen und zum anderen die objektive Schutzpflicht des Staates, Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen sowie die Sicherheit des Straßenverkehrs zu gewährleisten, miteinander in Einklang zu bringen sind.

SACHVERHALT

Raoul Raj (R) ist indischer Staatsbürger, lebt seit einem Monat in Deutschland und ist Anhänger der Aslama-Gemeinschaft, die in Indien sehr verbreitet ist. Diese hält den Menschen für einen Diener Gottes, der alles Gute auf der Welt verkörpert. Die Gemeinschaft ist im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass sie die Einheit der Schöpfung betont und keine strikten Gebots- oder Verbotsregeln kennt, sondern einer reflexiven Lebensweise entspringt.

Diese zeichnet sich dadurch aus, dass Anhänger der Aslama-Gemeinschaft schlicht aufgrund der Tatsache, dass sie der Gemeinschaft angehören, bestimmte – durch Tradition begründete – Verhaltensweisen an den Tag legen. So tragen beispielsweise die männlichen Anhänger der Gemeinschaft aus religiöser Überzeugung stets einen Turban, um ihre Haare zu bedecken. Hierzu fühlt sich auch R verpflichtet, der damit seiner religiösen Überzeugung gerecht werden will.

Seit Jahren ist R leidenschaftlicher Motorradfahrer und möchte dieser Leidenschaft auch in Deutschland weiter nachgehen. In Deutschland besteht jedoch gem. § 6 I Nr. 3 StVG i. V. m. § 21a II 1 StVO für Motorradfahrer eine Helmpflicht. Ein Verstoß hiergegen wird gem. § 49 I Nr. 20a StVO i. V. m. § 24 I 1, II StVG mit einem Bußgeld geahndet.

Um seiner religiösen Lebensweise auch während des Motorradfahrens gerecht zu werden, beantragt R bei der zuständigen Behörde gem. § 46 I 1 Nr. 5b StVO eine Ausnahmegenehmigung von der Helmpflicht. Die Behörde lehnt den Antrag jedoch ab. R ist über die Ablehnung erbost und fühlt sich dadurch in seiner Religionsfreiheit verletzt. Daraufhin reicht er ordnungsgemäß Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht ein. Die Klage des R wird aber vom Verwaltungsgericht und auch in allen weiteren Instanzen als unbegründet abgewiesen.

Das Bundesverwaltungsgericht führt hierzu aus, dass es sich bei dem Tragen des Turbans nicht um ein Gebot der Glaubensgemeinschaft, sondern lediglich um eine Verhaltensweise handle, die R selbst mit seiner spirituellen Einstellung verbinde. Dies falle jedoch nicht unter den Schutz des Art. 4 I, II GG. Außerdem stehe bei der Helmpflicht die Sicherheit des Straßenverkehrs im Vordergrund, die durch das Nichttragen eines Helmes beeinträchtigt sei.

R fragt daraufhin seine Anwältin Shirley (S) um Rat. Diese ist der Ansicht, dass es sich bei den von Art. 4 I, II GG geschützten Verhaltensweisen nicht zwingend um ein Gebot handeln müsse, sondern eine enge Verbindung zur Religion ausreiche, um vom Schutz des Art. 4 I, II GG erfasst zu werden. Außerdem sei die Sicherheit des Straßenverkehrs zwar wichtig, sie müsse aber in der gegebenen Situation zurückstehen, da die Religionsfreiheit und

* Ein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Ivo Appel und Herrn Wiss. Mit. Wolfgang Miller für ihre Unterstützung.

die Selbstbestimmung des R zu berücksichtigen seien. S ist der Meinung, dass zwar keine Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des § 6 I Nr. 3 StVG bestünden,

§ 21a II 1 StVO und die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung von der Helmpflicht aber verfassungswidrig seien. Zudem sei nicht nachvollziehbar, dass Fahrradfahrer, die oft hohe Geschwindigkeiten erreichen könnten, nicht der Helmpflicht nach § 21a II 1 StVO unterliegen.

§ 21a II 1 StVO verstoße damit auch gegen das Gleichheitsgebot des Art. 3 I GG.

R will die letztinstanzliche Entscheidung nicht akzeptieren und erhebt hiergegen form- und fristgerecht Verfassungsbeschwerde beim BVerfG.

Bearbeitervermerk:

In einem Gutachten, das auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen eingeht, sind die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde zu prüfen. Die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigunggrundlage (§ 6 I Nr. 3 StVG) ist zu unterstellen.

LÖSUNG

Die Verfassungsbeschwerde des R hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist¹.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des BVerfG, Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG

Das BVerfG ist gemäß Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG für die von R erhobene Individualverfassungsbeschwerde zuständig.

II. Beschwerdefähigkeit, Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG

Gemäß Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG kann eine Verfassungsbeschwerde grundsätzlich von jedermann², folglich auch von R, erhoben werden.

III. Beschwerdegegenstand, Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG

Nach Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG kommt als Beschwerdegegenstand jeder Akt öffentlicher Gewalt in Betracht, daher auch das Urteil des BVerwG gegen R. Denn im Gegensatz zum gleichlautenden Art. 19 IV GG gewährleistet Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG im Rahmen der Verfassungsbeschwerde auch Rechtsschutz gegen Akte der Judikative und Legislative³.

IV. Beschwerdebefugnis, Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG

Beschwerdebefugt ist gemäß Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG, wer behaupten kann, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein.

1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Zunächst ist erforderlich, dass die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung gegeben ist (Möglichkeitstheorie), d.h. sie darf nicht offensichtlich ausgeschlossen sein⁴. Es erscheint zumindest nicht ausgeschlossen, dass die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts in der Form, die es durch das letztinstanzliche Urteil erhalten hat, den R in seinem Grundrecht auf Religionsfreiheit (Art. 4 I, II GG) und den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) verletzt.

2. Beschwer

Zudem müsste eine eigene, gegenwärtige und unmittelbare Beschwer vorliegen.

R ist selbst und gegenwärtig betroffen, da sich das Urteil gegen ihn richtet und ihn schon und noch betrifft. Fraglich ist jedoch, ob die unmittelbare Beschwer gegeben ist. Diese fehlt, wenn es zur möglichen Grundrechtsverletzung rechtsnotwendig oder auch nur nach der Verwaltungspraxis noch eines Vollzugsaktes bedarf⁵. Durch das Urteil des Verwaltungsgerichts ist R nicht unmittelbar daran gehindert, ohne Helm Motorrad zu fahren. In diesem

¹ Zu allgemeinen Fragen der Individualverfassungsbeschwerde siehe: *Scherzberg Ehlers/Schoch*, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, §13.

² *Hufen* Staatsrecht II, Grundrechte, 3. Aufl. (2011), § 6 Rn 31.

³ So auch *Scherzberg* (Fn 1), §13 Rn 46.

⁴ *Pieroth/Schlink* Grundrechte, Staatsrecht II, 28. Aufl. (2012), Rn 1235.

⁵ BVerfGE 70, 35 (50 f.).

Fall droht ihm lediglich ein Bußgeldbescheid gem. § 49 I Nr. 20a StVO i. V. m. § 24 I 1, II StVG. Für den Bereich des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts wird ein Abwarten dieses Bußgeldbescheids jedoch allgemein als unzumutbar angesehen⁶. Daher ist ausnahmsweise von der Unmittelbarkeit auszugehen.

3. Zwischenergebnis

Die Beschwerdebefugnis ist gegeben.

V. Rechtswegerschöpfung, § 90 II 1 BVerfGG i. V. m. Art. 94 II 2 GG

Eine Rechtswegerschöpfung gem. § 90 II 1 BVerfGG i. V. m. Art. 94 II 2 GG liegt vor, da es gegen das letztinstanzliche Urteil des BVerwG kein ordentliches Rechtsmittel mehr gibt.

VI. Subsidiarität

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist die Verfassungsbeschwerde gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität nur zulässig, wenn die Grundrechtsverletzung (abgesehen von der Erschöpfung des Rechtswegs) durch die Gerichte oder andere Organe auf keine zumutbare Weise beseitigt werden kann oder hätte verhindert werden können⁷.

Deshalb war von R zu fordern, gem. § 46 I 1 Nr. 5 b StVO einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahme von der Helmpflicht zu stellen. Mit einer solchen Ausnahme hätte er eine mögliche Grundrechtsverletzung verhindern können. Erst nach Ablehnung dieses Antrags und Erschöpfung des Rechtswegs gegen die Entscheidung der Behörde, scheidet eine Individualverfassungsbeschwerde gegen das letztinstanzliche Urteil nicht am Grundsatz der Subsidiarität. Laut Sachverhalt hat R genau diese Vorgehensweise gewählt. Damit bestand für ihn keine weitere Möglichkeit mehr, die Grundrechtsverletzung zu beseitigen.

VII. Form und Frist, §§ 23 I 2, 92, 93 I BVerfGG

Der Antrag wurde formgerecht i. S. d. §§ 23 I 2, 92 BVerfGG gestellt. Die Frist des § 93 I BVerfGG wurde gewahrt.

VIII. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn R durch das Urteil des BVerwG in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt wurde.

I. Religionsfreiheit – Art. 4 I, II GG

R ist in seinem Grundrecht aus Art. 4 I, II GG verletzt, wenn das letztinstanzliche Urteil in den Schutzbereich von Art. 4 I, II GG eingreift, ohne verfassungsrechtlich gerechtfertigt zu sein.

1. Schutzbereich

Hierfür müsste zunächst der Schutzbereich des Art. 4 I, II GG eröffnet sein.

a) Sachlicher Schutzbereich

Die in Art. 4 I GG angesprochene Freiheit des Glaubens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sowie das in Art. 4 II GG enthaltene Recht der ungestörten Religionsausübung bilden ein einheitliches Grundrecht; es schützt neben der inneren Freiheit, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen zu bilden und zu haben (*forum internum*), auch die äußere Freiheit, diese Überzeugungen zu bekennen und zu verbreiten (*forum externum*)⁸.

Sowohl die positive Freiheit, sich zu einer bestimmten Religion zu bekennen, als auch die negative Freiheit, nicht einen bestimmten Glauben annehmen zu müssen, sind vom Schutzbereich der Religionsfreiheit umfasst⁹. Außerdem werden gleichermaßen die individuelle Religionsfrei-

⁶ Schmidt Grundrechte, 15. Aufl. (2013), Rn 1050.

⁷ Morlok Grundrechte, 3. Aufl. (2012), Rn 932.

⁸ Detterbeck Öffentliches Recht, 9. Aufl. (2013), Rn 375.

⁹ BVerfGE 49, 375 (376); 52, 223 (238); 65, 1 (39).

heit jedes Einzelnen und die kollektive Freiheit einer religiösen Vereinigung geschützt¹⁰.

Religion und Weltanschauung sind generell dadurch gekennzeichnet, dass es beiden um die Stellung des Menschen in der Welt und seine Beziehung zu höheren Mächten oder tieferen Seinsschichten geht¹¹. Auf die zahlenmäßige Stärke und die soziale Relevanz einer religiösen Vereinigung kommt es nicht an¹².

Um den Schutzbereich zudem nicht ausufern zu lassen, muss es sich auch tatsächlich, nach geistigem Gehalt und äußerem Erscheinungsbild, um eine Religion oder Religionsgemeinschaft handeln¹³. Objektiv religionsneutrale Vorgänge oder rein wirtschaftliches oder politisches Handeln werden nicht durch eine »religiöse Verbrämung« zu religiösem Handeln¹⁴. Das Tragen eines Turbans entspricht der religiösen Lebensweise des R und ist somit dem *forum externum* zuzuordnen.

Die Aslama-Gemeinschaft steht für eine Gemeinschaft, die den Menschen für einen Diener Gottes hält, der alles Gute auf der Welt verkörpert. Der Kult beschreibt somit die Stellung des Menschen in der Welt und seine Beziehung zu höheren Mächten. Da es auf die zahlenmäßige Stärke nicht ankommt, ist die Tatsache, dass der Kult lediglich in Indien weit verbreitet ist, unbeachtlich.

Der Aslama-Kult müsste auch nach seinem geistigen Inhalt und äußerem Erscheinungsbild plausibel einer Religion oder Religionsgemeinschaft zuzuordnen sein. Wesentliche Merkmale der Gruppe sind die Betonung der Einheit der Schöpfung und die Tatsache, dass sie keine strikten Gebots- oder Verbotsregeln kennt, sondern einer reflexiven Lebensweise entspringt. Da diese Lebensweise maßgebend von der Vorstellung des Menschen als Diener Gottes in der Welt geprägt ist und ein erkennbarer innerer Zusammenhang zwischen dieser Vorstellung und der gewählten Lebensweise besteht, ist das Vorliegen einer Religion plausibel dargetan. Die Aslama-Gemeinschaft ist als Religion i. S. d. Art. 4 I, II GG anzusehen.

Fraglich ist allerdings, welche spezifischen Verhaltensweisen von Art. 4 I, II GG erfasst werden. Ein objektiv religionsneutraler Vorgang oder rein wirtschaftliches oder politisches Handeln liegen zwar nicht vor, da R das Tragen des Turbans direkt mit seinem Glauben in Verbindung bringt und somit rein religiöse Absichten verfolgt. Klärungsbedürftig ist aber, ob das Tragen eines Turbans ein

(zwingendes) Gebot der Religion darstellen muss, um vom Schutzbereich des Art. 4 I, II GG erfasst zu werden.

Grundsätzlich sollte von einer extensiven Auslegung des Schutzbereichs ausgegangen werden¹⁵. Dies folgt vor allem aus der subjektiven Bestimmung der Grundrechte, die das Selbstverständnis des Grundrechtsträgers in den Mittelpunkt stellt¹⁶. Dem Einzelnen soll es danach möglich sein, »sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten«¹⁷. Dies umfasst auch »religiöse Überzeugungen, die für eine konkrete Lebenssituation eine ausschließlich religiöse Reaktion zwar nicht zwingend fordern, diese Reaktion aber für das beste und adäquate Mittel halten, um die Lebenslage nach der Glaubenshaltung zu bewältigen«¹⁸.

Das Tragen eines Turbans entspricht zwar keinem Gebot, jedoch fühlt sich R als Anhänger des Aslama-Kults verpflichtet, einen Turban zu tragen, um seinem Glauben Ausdruck zu verleihen. Nach dieser Ansicht ist der Schutzbereich von Art. 4 I, II GG eröffnet.

Vertreter der objektiven Theorie fordern – mit unterschiedlichen Kriterien – eine stärkere Einschränkung des Schutzbereichs¹⁹. Der Bürger darf nicht in Konflikt zwischen Geboten des Glaubens und Geboten des Staates gelangen und an diesem Konflikt gegebenenfalls zerbrechen²⁰. Nicht geschützt sind somit Verhaltensweisen, die von der Religion nicht geboten oder nachdrücklich empfohlen, sondern lediglich erlaubt sind.

Das Tragen eines Turbans wird von der Religion zwar nicht geboten, entspricht jedoch aufgrund der religiös bedingten einheitlichen Verhaltensweise der Anhänger zumindest einer Mitgliedertradition, was ein faktisches Gebot darstellt. Daher ist auch nach dieser Ansicht der Schutzbereich von Art. 4 I, II GG eröffnet.

Da beide Argumentationslinien zu dem gleichen Ergebnis führen, ist eine Streitentscheidung nicht erforderlich. Der sachliche Schutzbereich von Art. 4 I, II GG ist eröffnet.

¹⁰ BVerfGE 105, 279 (293f.).

¹¹ Hufen (Fn 2), § 22 Rn 6.

¹² BVerfGE 32, 98 (106).

¹³ Vgl BVerfGE 83, 341 (353).

¹⁴ Pieroth/Schlink (Fn 4), Rn 554ff.

¹⁵ Vgl BVerfGE 24, 236 (246).

¹⁶ BVerfGE 24, 236 (247f.); Dreier/*Morlok* GG I, 2. Aufl. (2004), Art. 4 Rn 43 m. w. Nachw.

¹⁷ BVerfGE 32, 98 (106).

¹⁸ BVerfGE 32, 98 (106f.).

¹⁹ Fischer/*Groß* DÖV 2003, 932 (938f.); *Classen* Religionsfreiheit und StaatskirchenR in der Grundrechtsordnung, 2003, S. 54; *Schoch* FS Hollerbach, 2001, S. 149ff. (157).

²⁰ Vgl Pieroth/Schlink (Fn 4), Rn 556.

b) Persönlicher Schutzbereich

Als sog. Jedermannsgrundrecht schützt Art. 4 I, II GG alle natürlichen Personen, demzufolge auch den Beschwerdeführer R.

2. Eingriff in den Schutzbereich

Unter den Eingriffsbegriff fällt jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht oder erschwert, wobei bloße Unbequemlichkeiten oder Belästigungen nicht ausreichend sind (sog. moderner Eingriffsbegriff²¹).

Die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung, die durch das letztinstanzliche Urteil bestätigt wurde und die damit verbundene Helmpflicht stellen einen Eingriff in die Religionsfreiheit des R (Art. 4 I, II GG) dar. R muss den Turban für den Helm abnehmen, was ihn zu einem Verhalten zwingt, das gegen seine religiöse Wertvorstellung verstößt.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Fraglich ist, ob dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Dies ist dann der Fall, wenn Art. 4 I, II GG einschränkbar ist und wenn § 6 I Nr. 3 StVG als Ermächtigungsgrundlage für die genannten Vorschriften verfassungsgemäß ist, durch die Bestimmungen in der StVO von der Ermächtigungsgrundlage verfassungsgemäß Gebrauch gemacht wurde und auch das letztinstanzliche Urteil, das die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung bestätigt, seinerseits verfassungsgemäß ist.

a) Einschränkung

Art. 4 I, II GG müsste einschränkbar sein. Das Grundrecht ist auf den ersten Blick ein vorbehaltlos gewährleitetes Grundrecht und sieht deshalb selbst keine Schrankenregelung vor.

Fraglich ist jedoch, ob die Art. 136 I, III 2, Art. 137 III 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV) i. V. m. Art. 140 GG eine Schranke der Religionsfreiheit darstellen. Denn Art. 136 I, III 2, Art. 137 III 1 WRV, die gem. Art. 140 GG Bestandteil

des GG sind, enthalten von ihrem Wortlaut her einen einfachen Gesetzesvorbehalt für die Religionsausübung²².

Art. 136 I WRV könnte jedoch hinsichtlich des Gesetzesvorbehalts von Art. 4 I, II GG »überlagert« werden²³. Für diese These sprechen vor allem entstehungsgeschichtliche Erwägungen, wonach die Religionsfreiheit als besonders bedeutsames Grundrecht nicht unter einen einfachen Gesetzesvorbehalt gestellt werden sollte²⁴. Auf der Grundlage dieser Argumentation untersteht Art. 4 I, II GG keinem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt (a. A. mit entsprechender Begründung vertretbar), er unterliegt lediglich verfassungsimmanenten Schranken. Die Religionsfreiheit findet danach ihre Grenzen nur in kollidierenden Grundrechten Dritter und in anderen mit Verfassungsrang ausgestatteten Rechtswerten, wenn diesen im Konkurrenzfall höheres Gewicht zukommt.

b) Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage

Die Helmpflicht in der StVO stützt sich als Ermächtigungsgrundlage auf § 6 I Nr. 3 StVG. Diese ist verfassungsgemäß, wenn § 6 I Nr. 3 StVG einem verfassungsrechtlich geschütztem Rechtsgut dient und somit kollidierendes Verfassungsrecht darstellt. Zudem müsste deren formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit gegeben sein.

aa) Verfassungsimmanente Schranken

Im vorliegenden Fall dient § 6 I Nr. 3 StVG i. V. m. § 21a II 1 StVO dazu, durch die Helmpflicht die Sicherheit im Straßenverkehr zu gewährleisten, die durch das Nichttragen eines Helmes beeinträchtigt wäre. Abgesehen von der Tatsache, dass die Helmpflicht dem Schutz des Einzelnen dient, trifft den Staat im Bereich des öffentlichen Straßenverkehrs eine besondere, auf die Wahrung der menschlichen Gesundheit gerichtete Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit²⁵. Diesem Schutzinteresse der Allgemeinheit wird wie der »Volks Gesundheit« (Art. 2 II 1 GG) insgesamt Verfassungsrang zuerkannt, sodass dieses als taugliche verfassungsimmanente Schranke von Art. 4 I, II GG in Betracht kommt.

Dogmatisch befriedigender ist die Begründung einer verfassungsimmanenten Schranke über Art. 2 II 1 GG in seiner objektiv-rechtlichen Dimension. In subjektiver Hin-

²² Heckel AöR 134 (2009), 309 (377f.); Kästner JZ 1998, 975 (981f.); Muckel Religiöse Freiheit und staatliche Letztentscheidung, 1997, S. 224–230.

²³ Vgl BVerfGE 33, 23 (31).

²⁴ Pieroth/Schlink (Fn 4), Rn 550.

²⁵ BVerfGE 59, 275 (277).

²¹ Zur Definition siehe Pieroth/Schlink (Fn 4), Rn 253.

sicht dienen die Grundrechte zwar (nur) dazu, Eingriffe des Staates abzuwehren²⁶. In ihrer objektiven Hinsicht verkörpern sie jedoch anerkanntermaßen auch eine Wertordnung, die dem Staat gebietet, die in einem Freiheitsrecht zum Ausdruck kommende Wertentscheidung der Verfassung zu beachten²⁷. Das Schutzgut der Gesundheit und die damit verbundene Schutzpflicht des Staates für seine Bürger umfasst in Art. 2 II 1 GG das Leben und die körperliche Unversehrtheit. § 21a II 1 StVO dient gerade auch der Vermeidung schwerer Kopfverletzungen und damit der Gewährleistung der in Art. 2 II 1 GG enthaltenen objektiven Werte der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens, sodass Art. 4 I, II GG dadurch einschränkbar ist.

bb) Formelle/materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes

Die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage (§ 6 I Nr. 3 StVG) ist laut Bearbeitervermerk zu unterstellen.

c) Verfassungsmäßigkeit der Umsetzung

Fraglich ist, ob durch die einschlägigen Bestimmungen in der StVO diese Ermächtigungsgrundlage auch verfassungskonform umgesetzt wurde. Zu prüfen ist die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit der Umsetzung.

aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Gegen die formelle Verfassungsmäßigkeit der Verordnung bestehen keine Bedenken.

bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Darüber hinaus müssten auch in materieller Hinsicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt sein. Insbesondere ist zu untersuchen, ob ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder gegen sonstiges Verfassungsrecht gegeben ist.

(1) Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt für die Beeinträchtigung eines Grundrechts die Legitimität des Ziels sowie die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des eingesetzten Mittels zur Zielerreichung.

(a) Legitimes Ziel

Ziel der Helmpflicht ist es, Kopfverletzungen zu vermeiden oder jedenfalls deren Schwere zu vermindern. Dies entspricht der objektiven Schutzpflicht des Staates, Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG) zu schützen und die Sicherheit des Straßenverkehrs zu gewährleisten. Die Legitimität dieser Ziele steht außer Frage.

(b) Geeignetheit

Das eingesetzte Mittel müsste aber auch geeignet sein, dieses Ziel zu erreichen. Dies ist dann der Fall, wenn mit ihm die Erreichung des Gesetzesziels zumindest gefördert werden kann. Dem Ordnungsgeber kommt dabei im Zweifelsfall eine Einschätzungsprärogative zu²⁸. Dass ein Schutzhelm geeignet ist, Kopfverletzungen zu vermeiden oder jedenfalls deren Schwere zu vermindern, ist allgemein anerkannt²⁹.

(c) Erforderlichkeit

Erforderlich ist die Maßnahme, wenn es kein milderes, gleichermaßen wirksames Mittel zur Erreichung des Zieles gibt. Auch im Bereich der Erforderlichkeit hat der Gesetzgeber im Zweifelsfall eine Einschätzungsprärogative. Zwar könnten als mildere Mittel, Kopfverletzungen zu verhindern, eine bessere Ausbildung der Fahrer, Werbung und versicherungsrechtliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Diese Mittel sind jedoch nicht gleich wirksam, den Schutz aller Motorradfahrer sicherzustellen. Daher ist auch von der Erforderlichkeit der Helmpflicht auszugehen.

(d) Angemessenheit

Die Maßnahme müsste schließlich auch angemessen sein. Eine Maßnahme ist dann angemessen, wenn die Intensität des mit ihr verbundenen Eingriffs nicht völlig außer Verhältnis zu der Bedeutung des verfolgten Ziels steht. Dabei ist die Intensität des Eingriffs in Relation zur Bedeutung des verfolgten Ziels zu setzen³⁰.

Abzuwägen ist hier zwischen dem Schutz der Gesundheit bzw. der Sicherheit des Straßenverkehrs und dem Eingriff in die Religionsfreiheit (Art. 4 I, II GG). Abstrakt lässt sich feststellen, dass der Schutz der Gesundheit zwar ein überragend wichtiger Gemeinwohlbelang mit Verfassungsrang ist (Art. 2 II 1 GG), vom Staat dennoch nicht

²⁶ Pieroth/Schlink (Fn 4), Rn 218 ff.

²⁷ BVerfGE 7, 198 (205).

²⁸ Pieroth/Schlink (Fn 4), Rn 292.

²⁹ BVerfGE 59, 275 (287).

³⁰ Ipsen Staatsrecht II, 14. Aufl. (2011), Rn 193.

absolut, d. h. ohne Rücksicht auf die Angemessenheit der Mittel verfolgt werden darf. Da keinem der Rechtsgüter ein genereller Vorrang zukommt, ist hier die Herstellung praktischer Konkordanz entscheidend, um einen schonenden Ausgleich zwischen den Rechtsgütern herzustellen³¹.

Die Gesundheit ist einerseits ein wichtiges Gut, zumal Kopfverletzungen zu erheblichen Folgen führen können, die gerade bei Motorradunfällen sehr wahrscheinlich sind. Demgegenüber erscheint der Eingriff in die Religionsfreiheit durch die Helmpflicht nicht vergleichbar schwerwiegend. Von einer unzulässigen Bevormundung kann insoweit keine Rede sein, als der Staat die Handlungsfreiheit des Einzelnen zu Zwecken der »Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens« einschränken darf, soweit dies zumutbar ist und die »Eigenständigkeit der Person gewahrt bleibt«³².

Diese Grenzen hat der Ordnungsgeber hier nicht überschritten. Wenn die Folgen eines im öffentlichen Straßenverkehr eingegangenen, berechenbaren hohen Risikos die Allgemeinheit schwer belasten, ist es für den Einzelnen zumutbar, dieses Risiko durch einfache, leicht zu ertragende Maßnahmen zu senken. Dass Unfälle mit schweren Kopfverletzungen weitreichende Folgen für die Allgemeinheit haben (z. B. durch Einsatz der Rettungsdienste, ärztliche Versorgung, Rehabilitationsmaßnahmen, Versorgung von Invaliden), steht außer Frage.

Schließlich ist zu bedenken, dass gem. § 46 I 1 Nr. 5b StVO die Möglichkeit besteht, im Einzelfall Ausnahmen von der Tragepflicht zu genehmigen. Diese Härtefallregelung ist auf die Herstellung praktischer Konkordanz im Einzelfall ausgerichtet, durch die der Norm erheblich an Belastungsintensität genommen wird. Problematisch erscheint auf den ersten Blick allenfalls, dass es sich dabei dem Wortlaut nach lediglich um eine Ermessensvorschrift (»kann«) handelt, die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung somit nicht zwingend ist. Allerdings lässt die Vorschrift eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend zu, dass bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (»in bestimmten Einzelfällen« oder »allgemein für bestimmte Antragsteller«) eine Ermessenreduzierung auf Null stattfindet, sodass die Behörde eine Ausnahme genehmigen muss. Damit kann auch der Religionsfreiheit ausreichend und angemessen Rechnung getragen werden.

Die Helmpflicht ist daher in Anbetracht der Ausnahmegenehmigung für Härtefälle auch angemessen.

(2) Sonstiges Verfassungsrecht

Ein Verstoß gegen sonstiges Verfassungsrecht ist nicht ersichtlich.

d) Verfassungsmäßigkeit der Einzelmaßnahme

Zu prüfen ist, ob die behördliche Ermessensentscheidung, die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung, verfassungsgemäß ist.

aa) Prüfungsumfang

Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil des BVerwG. Grundsätzlich ist die Anwendung und Auslegung des einfachen Rechts (hier § 46 I 1 Nr. 5b StVO) Aufgabe der Fachgerichte. Da das BVerfG keine »Superrevisionsinstanz« ist, beschränkt es seine Untersuchung angegriffener Urteile im Grundsatz darauf, ob das Urteil »spezifisches Verfassungsrecht« verletzt, also Verfassungsnormen übersieht oder grundsätzlich falsch anwendet³³.

Im vorliegenden Fall könnte das BVerwG die Bedeutung von Art. 4 I, II GG grundsätzlich verkannt haben, indem es dessen Maßstäbe bei seiner Entscheidung falsch angewandt hat. Hinzu kommt, dass die Eingriffsintensität angesichts der religiös bedingten Unausweichlichkeit – verglichen mit anderen Eingriffen – relativ hoch ist. Dies spricht dafür, dass der Prüfungsumfang im vorliegenden Fall die verfassungsrechtliche Überprüfung der gerichtlichen Entscheidung umfasst.

Die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung bzw. die Bestätigung dieser Entscheidung durch das BVerwG ist nur gerechtfertigt, wenn sie formell und materiell verfassungsgemäß ist.

bb) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Es sind keine Verstöße gegen formelles Verfassungsrecht ersichtlich.

cc) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Die Einzelmaßnahme müsste auch materiell verhältnismäßig sein.

³¹ Manssen, Staatsrecht II, Grundrechte, 10. Aufl. (2013), Rn 149.

³² BVerfG, Urt. v. 20. 07. 1954 – 1 BvR 459/52, Rn 29.

³³ Pieroth/Schlink (Fn 4), Rn 1279 ff. (1281); BVerfGE 7, 198 (207).

(1) Verhältnismäßigkeit.**(a) Legitimes Ziel, Geeignetheit und Erforderlichkeit**

Ein legitimes Ziel, Geeignetheit und Erforderlichkeit sind gegeben (vgl. obige Ausführungen).

(b) Angemessenheit

Das Urteil des BVerwG müsste auch verhältnismäßig im engeren Sinne, d. h. im konkreten Einzelfall angemessen sein.

Für die Beurteilung dieser Frage muss die Religionsfreiheit des R aus Art. 4 I, II GG im Wege der praktischen Konkordanz in einen gerechten Ausgleich mit der objektivrechtlichen Dimension des Art. 2 II 1 GG und dem Interesse der Allgemeinheit an der Sicherheit des Straßenverkehrs gebracht werden. Keiner der Verfassungsbestimmungen kommt dabei ein genereller Vorrang zu (s. o.). Zwar werden die Schutzgüter des Art. 2 II 1 GG bisweilen als »Höchstwerte«³⁴ angesehen, was auch für die Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs gelten mag, doch kommt der Religionsfreiheit aufgrund ihrer Stellung im Grundgesetz sowie der Vorbehaltlosigkeit der Gewährleistung ebenfalls ein hoher Stellenwert zu.

R befindet sich durch die Nichterteilung der Ausnahmegenehmigung allerdings in einem Dilemma, vor dem ihn Art. 4 I, II GG gerade bewahren soll, nämlich zwischen Turban und Helm entscheiden zu müssen. Auf der einen Seite ist es für R religiös bedingt von grundlegender Bedeutung, sein Haar stets mit einem Turban zu bedecken, sodass er dies auch während der kurzen Zeit des Motorradfahrens für notwendig erachten muss. Auf der anderen Seite müsste R bei Einhaltung der Helmpflicht eben diese religiöse Vorgabe preisgeben, wenn er weiter von der Freiheit des Motorradfahrens Gebrauch machen wollte. Er kann nur entweder seine religiösen Vorgaben brechen oder das Motorradfahren aufgeben. Demgegenüber ist das Allgemeininteresse an der Sicherheit des Straßenverkehrs und der Wahrung der objektiven Werte Leben und körperliche Unversehrtheit im konkreten Fall (nicht allgemein) geringer zu bewerten. Zum einen handelt es sich im Falle des R um eine begrenzte Form der Selbstgefährdung, die andere Verkehrsteilnehmer nicht zusätzlich gefährdet und bei der Schäden nicht ohne weiteres eintreten müssen. Zum anderen sind keine Nachahmeffekte oder untragbare Präzedenzfälle zu befürchten, wenn aufgrund des Turbans rasch die religiöse Motivation und damit der Ausnahmeharakter der Abweichung von der allgemeinen Helmpflicht erkennbar ist.

Vor diesem Hintergrund ist Art. 4 I, II GG im vorliegenden Fall der Vorrang gegenüber der Sicherheit des Straßenverkehrs und der Wahrung der objektiven Werte Leben und körperliche Unversehrtheit einzuräumen (a. A. mit entsprechender Begründung vertretbar).

Damit ist es aber auch geboten, die Tatbestandsmerkmale des § 46 I 1 Nr. 5b StVO – namentlich die Merkmale »in bestimmten Einzelfälle« und »allgemein für bestimmte Antragsteller« – sowie das Ermessen verfassungskonform auszulegen. In der vorliegenden Konstellation fallen religiöse Überzeugungen – vergleichbar etwaigen gesundheitlichen Befreiungsgründen – unter den Tatbestand der »bestimmten Einzelfälle«, aber auch unter den Tatbestand »allgemein für bestimmte Antragsteller«, nämlich im Sinne von religiösen Antragstellern. Unter Berücksichtigung von Art. 4 I, II GG ist das Ermessen auf Null reduziert (s. o.). Daher wäre allein die Erteilung der Ausnahmegenehmigung seitens der Behörde verfassungskonform gewesen (a. A. mit entsprechender Begründung vertretbar). Dies hat das BVerwG verkannt.

Demzufolge ist das Urteil, das die Verweigerung der Ausnahmegenehmigung bestätigt, seinerseits unverhältnismäßig und materiell verfassungswidrig.

4. Zwischenergebnis

Der Eingriff in die Religionsfreiheit ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, sodass von einer Verletzung von Art. 4 I, II GG auszugehen ist.

II. Allgemeine Handlungsfreiheit – Art. 2 I GG

Die allgemeine Handlungsfreiheit tritt als subsidiäres Auf Fanggrundrecht³⁵ hinter Art. 4 I, II GG zurück, sodass eine Prüfung und Verletzung von Art. 2 I GG ausscheidet.

III. Allgemeiner Gleichheitssatz – Art. 3 I GG³⁶

Fraglich ist, ob ein Verstoß gegen Art. 3 I GG vorliegt.

³⁴ BVerfGE 39, 1 (42).

³⁵ Detterbeck (Fn 8), Rn 328.

³⁶ Pieroth/Schlink (Fn 4), Rn 459 ff.; Huster JZ 1994, 541 ff.

1. Anwendbarkeit

Art. 3 I GG ist einschlägig, da kein spezielles Gleichheitsgrundrecht (Art. 3 II, III, Art. 6 V, Art. 33 I-III, Art. 38 I 1 GG) in Frage kommt.

2. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen

Art. 3 I GG verlangt, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt werden muss³⁷. Für einen Verstoß gegen Art. 3 I GG müsste durch das streitgegenständliche Gesetz wesentlich Gleiches ungleich oder wesentlich Ungleiches gleich behandelt werden, ohne dass dies verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

a) Wesentliche Gleichheit

Vorliegend könnte darin, dass der Gesetzgeber Krafträder und Fahrräder hinsichtlich der Helmpflicht ungleich behandelt, eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen liegen. Dann müssten Krafträder gegenüber Fahrrädern wesentlich gleich sein. Dies wäre der Fall, wenn sie sich aufgrund der spezifischen Vergleichsmerkmale (*sog. tertium comparationis*) unter einen gemeinsamen Oberbegriff fassen ließen³⁸.

Hier ist es möglich, Fahrräder und Motorräder anhand der Vergleichsmerkmale »Teilnahme am Straßenverkehr« und »fehlende externe Sicherheitssysteme« unter den gemeinsamen Oberbegriff der »karosserielosen Zweiräder im Straßenverkehr« zu fassen. Motorräder und Fahrräder sind demnach wesentlich gleich.

(Die Wahl der Vergleichsgruppe ist nicht zwingend. Möglich wäre auch, den Oberbegriff »Krafträder« zu wählen, dann läge bereits keine wesentliche Gleichheit vor, sodass eine Verletzung des Art. 3 I GG von vornherein ausscheiden würde.)

b) Ungleichbehandlung

Fahrradfahrer und Motorradfahrer werden hinsichtlich der Helmpflicht ungleich behandelt.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Fraglich ist, ob diese Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

a) Verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage, § 6 I Nr. 3 StVG

Eine verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage liegt wie gesehen vor.

b) Verfassungsmäßigkeit der Umsetzung

aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Regelungen der StVO sind formell verfassungsgemäß (s. o.).

bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Die auf das StVG gestützten einschlägigen Bestimmungen der StVO (insbesondere § 21a II 1 StVO) müssten selbst jedoch den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

(1) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung

Bei den Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen erfolgt eine Differenzierung³⁹ nach der Intensität, mit der eine Ungleichbehandlung die Betroffenen beeinträchtigt. Die Intensität wächst somit, je mehr das Kriterium der Ungleichbehandlung einem der nach Art. 3 III GG verbotenen Kriterien ähnelt, je weniger der Betroffene das Kriterium der Ungleichbehandlung beeinflussen kann und je mehr die Ungleichbehandlung den Gebrauch grundrechtlich geschützter Freiheiten erschwert⁴⁰.

Mit der Intensität wachsen die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung: Größere Intensität erfordert gewichtigere sachliche Gründe (Verhältnismäßigkeitsprüfung), bei geringerer Intensität betrachtet das BVerfG das Gleichheitsgebot als Willkürverbot (Evidenzkontrolle, irgendein sachlicher Grund genügt)⁴¹.

³⁷ St Rspr: BVerfGE 49, 148 (165); 86, 81 (87).

³⁸ Pjeroth/Schlink (Fn 4), Rn 463.

³⁹ Sog »Neue Formel« seit BVerfGE 52, 72.

⁴⁰ Vgl BVerfGE 88, 87 (96); 91, 389 (401).

⁴¹ Siehe Pjeroth/Schlink (Fn 4), Rn 470ff.

Fraglich ist, welche Intensität der Beeinträchtigung im vorliegenden Fall durch die Ungleichbehandlung gegeben ist.

Das Kriterium der Ungleichbehandlung – hier die typischer Weise viel höhere Geschwindigkeit von Motorrädern – ähnelt keinem der in Art. 3 III GG genannten Kriterien. Zudem kann es von dem Betroffenen beeinflusst werden, ob er Motorrad oder Fahrrad fährt.

Allerdings wächst die Intensität der Beeinträchtigung mit zunehmender Erschwernis des Gebrauchs von grundrechtlich geschützten Freiheiten. Wie oben bereits skizziert, greift die Helmpflicht in die Religionsfreiheit (Art. 4 I, II GG) des R ein. Es ist ihm nicht möglich, während des Motorradfahrens seinem Glauben durch das Tragen des Turbans Rechnung zu tragen. Auch wenn dies nur für die kurze Zeit des Motorradfahrens gilt, lässt sich nicht verkennen, dass es für einen Anhänger des Aslama-Kults von eminenter Bedeutung ist, sein Haar stets mit einem Turban zu bedecken, sodass schon die kurze Zeit des Motorradfahrens den R erheblich in seinem Glauben beeinträchtigt. Somit kommt hier als Prüfungsmaßstab nicht nur das Willkürverbot in Betracht, sondern es bedarf gewichtiger sachlicher Gründe (Verhältnismäßigkeitsprüfung). [Auch hier ist mit entsprechender Argumentation die Annahme einer geringen Intensität der Beeinträchtigung vertretbar, sodass im Folgenden ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung ausreichend wäre (Evidenzkontrolle). Der Bearbeiter kann zum Beispiel argumentieren, dass der Turban nur für die kurze Zeit des Motorradfahrens abgesetzt werden muss und folglich keine intensive Beeinträchtigung vorliegt.]

(2) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die durch Art. 21a II 1 StVO geschaffene Ungleichbehandlung darf nicht unverhältnismäßig sein. Das BVerfG verlangt für eine Ungleichbehandlung mit größerer Intensität das Vorliegen eines gewichtigen sachlichen Grundes, der nur dann vorliegt, wenn die Ungleichbehandlung einem legitimen Zweck dient und zu dieser Zweckerreichung geeignet, erforderlich und insbesondere angemessen ist.

(a) Legitimer Zweck

Zunächst müsste ein verfassungsrechtlich legitimer Zweck durch die Ungleichbehandlung verfolgt werden. Die Ungleichbehandlung dient dazu, Fahrradfahrern weitgehend die Freiheit zu lassen, selbst darüber zu entscheiden, ob sie einen Helm tragen oder nicht. Art. 21a II 1 StVO dient somit dazu, der Freiheit der Fahrradfahrer Rechnung zu

tragen und nur dort einzuschränken, wo andere Ziele Vorrang genießen (vgl. oben).

(b) Geeignetheit

Die Ungleichbehandlung ist auch geeignet, das Selbstbestimmungsrecht der Fahrradfahrer so weit wie möglich zu gewährleisten.

(c) Erforderlichkeit

Ebenso ist die Ungleichbehandlung auch erforderlich, da kein milderes und gleich wirksames Mittel ersichtlich ist, um den legitimen Zweck zu erreichen.

(d) Verhältnismäßigkeit i. e. S.

Die Ungleichbehandlung müsste jedoch auch angemessen sein. Hier ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Motorradfahrer viel höhere Geschwindigkeiten erreichen können als Fahrradfahrer und daher viel anfälliger für schwere Kopfverletzungen sind. Daher lässt sich die Tatsache, die Freiheit der Motorradfahrer einzuschränken und die der Fahrradfahrer zu belassen, rechtfertigen. Die Ungleichbehandlung ist somit verhältnismäßig und ein gewichtiger sachlicher Grund gegeben.

(3) Sonstiges materielles Verfassungsrecht

Verstöße gegen sonstiges materielles Verfassungsrecht sind nicht ersichtlich.

c) Zwischenergebnis

Die Ungleichbehandlung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Art. 21a II 1 StVO verstößt nicht gegen Art. 3 I GG.

4. Zwischenergebnis

Art. 3 I GG ist nicht verletzt.

C. Gesamtergebnis

Die Verfassungsbeschwerde des R ist im Hinblick auf Art. 4 I, II GG zulässig und begründet und hat Aussicht auf Erfolg.