

Die POLIZEI

FACHZEITSCHRIFT FÜR DIE ÖFFENTLICHE SICHERHEIT MIT BEITRÄGEN AUS DER DEUTSCHEN HOCHSCHULE DER POLIZEI

HERAUSGEBER

Hans-Jürgen Lange
Joachim Laux
Holger Münch
Udo Münch

REDAKTION

Dieter Müller (Schriftleitung)
Ralph Berthel
Michael Knappe
Sabrina Schönrock

AUS DEM INHALT

Aufsätze

Anja Schiemann

Vergabe von öffentlichen Aufträgen für forensische DNA-Analysen – Kostendruck zulasten der Qualität? S. 65

Frank Ebert

Die zeitliche Zuständigkeit der Polizei – Ein Beitrag zur Subsidiaritätsdiskussion S. 69

Gvantsa Chkhvimiani

Polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Georgien und Deutschland: Eine ausbaufähige Erfolgsgeschichte S. 73

Bernd Kalthoff

Kein Schmerzensgeld oder Schadensersatz aufgrund einer polizeilichen Einsatzmaßnahme bei einem Fußballspiel – oder: was darf ein »Vorsänger« eines Fußballvereins? S. 76

Adolf Rebler/Dieter Müller

Das Verhüllungsverbot im Straßenverkehr gem. § 23 Abs. 4 StVO als verkehrsrechtliche und verfassungsrechtliche Problematik S. 78

Ralph Berthel

EUROCRIM 2018 – Die 18. Jahrestagung der Europäischen Kriminologischen Gesellschaft S. 83



Heft 3
März 2019
Seiten 65–96
110. Jahrgang
Art.-Nr. 56361903
PVSt 5624

3

Carl Heymanns Verlag

ter – nicht dem Beklettern und Überwinden von Hindernissen. Im Gegenteil: der Zaun ist ein der Sicherheit im Stadion dienendes Hindernis und soll dessen Funktion unabhängig von der Kletterrichtung erfüllen.⁶

Zur Rolle des »Vorsängers« führte das Landgericht aus: Es obliegt dem Kläger in seiner Eigenschaft als Vorsänger des SV Babelsberg 03 nicht, die Rechtmäßigkeit von Anhängern seines Vereins betreffenden Diensthandlungen zu prüfen und je nachdem, zu welchem Urteil er kommt, gegen diese einzuschreiten.⁷

Da der klagende »Vorsänger« des SV Babelsberg 03 mit dieser Entscheidung des Landgerichts nicht einverstanden war, legte er beim **Brandenburgischen Oberlandesgericht** Berufung ein.

Das Oberlandesgericht hatte jedoch ebenfalls erhebliche Zweifel an der Berechtigung der Forderungen des Klägers. Daher wies das Oberlandesgericht den Kläger in einem gesonderten Beschluss darauf hin, dass die Berufung offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg hat und der zuständige Senat beabsichtigt, die Berufung zurückzuweisen.⁸ Zur Begründung führte das Oberlandesgericht aus, dass der Einsatz von Pfefferspray gem. §§ 53 Abs. 2, 54 Abs. 1 Nr. 3, 58 Abs. 1, 59 Abs. 1 Satz 3, 61 Abs. 2, 64 Abs. 1 Satz 2 BbgPolG rechtmäßig war.⁹ Zunächst war der Sprühstoß mit Pfefferspray in Richtung des Beines des Klägers geeignet, den Angriff gegen den Polizeibeamten abzuwehren. Da die Gesamtsituation zu eskalieren drohte, war es den Polizeibeamten auch nicht zuzumuten, zunächst die Einzelheiten der Reaktion des Klägers zu erforschen oder ihn aufzufordern, das Handeln zu unterlassen.¹⁰ Aber auch der Sprühstoß mit Pfefferspray in das Gesicht des Klägers ließ im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Maßnahme keine andere Bewertung zu. Der Sprühstoß gegen den Kläger war vielmehr eine notwendige Folge des vorausgegangenen Tritts des Klägers und der Gesamtsituation.¹¹

Zur Rolle des »Vorsängers« führt das Oberlandesgericht aus: Allein aus der Position als Vorsänger auf dem Podest ergibt sich keine Sonderstellung des Klägers. Woher der Kläger das Recht der Fans ableitet, den Zaun zu übersteigen, das Spielfeld zu betreten und zudem die Handlungen als einen »normalen Vorgang« zu bezeichnen, lässt sich aus dem Vortrag nicht entnehmen. Im Gegenteil sind mit dem Absperrzaun, den verschlossenen Toren als auch dem Ordnerinsatz unabhängig von einer Aufforderung des Stadionsprechers, das Spielfeld nicht zu betreten, hinreichende Indizien erkennbar,

die jegliches Übersteigen des Zauns und das Betreten des Spielfeldes durch Zuschauer als rechtswidrig bewerten lässt.¹²

Da jedoch der Kläger seine Berufung trotz des oben genannten Hinweises nicht zurücknahm, erfolgte mit Beschluss vom 06.02.2018 die einstimmige Zurückweisung der Berufung durch das Brandenburgische Oberlandesgericht.

Im Rahmen der Begründung des Beschlusses führte das Oberlandesgericht aus, dass die Berufung wegen offensichtlicher Unbegründetheit zurückzuweisen ist.¹³ Dabei wies das Oberlandesgericht insbesondere darauf hin, dass die angebliche Notwehr-/Nothilfehandlung des Klägers durch den Tritt unter keinem denkbaren Gesichtspunkt der Hilfe des Zuschauers diene, der das Spielfeld verlassen wollte.¹⁴ Auch die Art und Weise des Reizgaseinsatzes war für das Oberlandesgericht weder tatsächlich und eindeutig unangemessen, noch unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt unvertretbar oder erkennbar auf sachfremden Erwägungen beruhend. Die aufgeheizte Gesamtsituation erforderte vielmehr ein Einschreiten der Polizeibeamten, um die aufgebrachten weiteren Fans vom Übersteigen des Zaunes oder auch nur vom Werfen von Gegenständen abzuhalten. Mit dem Einsatz des Reizgases als Mittel des unmittelbaren Zwangs waren die etwaige Grenzen nicht überschritten worden.¹⁵

5. Fazit

Ein Schmerzensgeld- bzw. Schadensersatzanspruch gegen die Polizei des Landes Brandenburg setzt stets eine Amtspflichtverletzung der Polizei voraus. Dies zu beurteilen ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls.

Einem »Vorsänger« eines Fußballvereins ist in diesem Zusammenhang keine privilegierte Stellung einzuräumen. Im Vereinsleben mag dies zwar anders sein. In einem Verfahren vor deutschen Behörden bzw. Gerichten gilt dies jedoch nicht. Hier ist ein »Vorsänger« ein Mitbürger bzw. ein Fußballfan wie jeder andere.

6 LG Potsdam (Fn. 2), S. 5.

7 LG Potsdam (Fn. 2), S. 5; BGH v. 09.06.2015 – 1 StR 606/14, Rn. 25 ff.

8 Brandenburgisches OLG v. 14.12.2017 – 2 U 34/17, S. 1.

9 Brandenburgisches OLG (Fn. 8), S. 3.

10 Brandenburgisches OLG (Fn. 8), S. 4.

11 Brandenburgisches OLG (Fn. 8), S. 5.

12 Brandenburgisches OLG (Fn. 8), S. 4.

13 Brandenburgisches OLG v. 06.02.2018 – 2 U 34/17, S. 2.

14 Brandenburgisches OLG (Fn. 13), S. 2.

15 Brandenburgisches OLG (Fn. 13), S. 2.

Das Verhüllungsverbot im Straßenverkehr gem. § 23 Abs. 4 StVO als verkehrsrechtliche und verfassungsrechtliche Problematik

von Dr. Adolf Rebler, Regensburg und Prof. Dr. Dieter Müller, Bautzen*

Die 53. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften hat mit Wirkung vom 19.10.2017 ein »Vermummungsverbot« in die StVO eingeführt. Nach § 23 Abs. 4 StVO darf seither eine Person, die ein Kraftfahrzeug führt, ihr Gesicht nicht so verhüllen oder verdecken, dass sie nicht mehr erkennbar ist.¹ Verkehrsjuristische Bestrebungen, ein Vermummungsverbot in die Vorschrift des § 23

StVO (Sonstige Pflichten von Fahrzeugführenden) hineinzulesen, gab es auch schon vorher. Motivation für die aktuelle

* Der Autor ist Regierungsrat bei der Regierung in der Oberpfalz, verkehrsrechtlicher Fachbuchautor und Kommentator; sein Co-Autor ist Hochschullehrer für Straßenverkehrsrecht an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) und Schriftleiter dieser Zeitschrift.

1 BGBl. I, S. 3549.

Initiative war die Sorge, dass Schleier tragende Personen über kein ausreichendes Sichtfeld mehr verfügen, um ein Kraftfahrzeug sicher zu lenken. Negative Forschungsergebnisse über ein eingeschränktes Sichtfeld wie etwa Erfahrungsberichte – z.B. aus islamisch geprägten Ländern – lagen und liegen allerdings bis heute nicht vor. Die Vorschrift des § 23 Abs. 1 StVO nennt zudem die Bekleidung nicht als »beeinträchtigenden Faktor«. Nun soll durch die inzwischen neutraler als »Verhüllungsverbot« bezeichnete Regelung verhindert werden, dass eine bei einer Verkehrskontrolle »geblitzte« Person nicht identifiziert werden kann. Folgende Fragen drängen sich auf: Ist die Regelung verfassungskonform? Wenn ja, besteht dann die Möglichkeit einer Ausnahme für Frauen muslimischen Glaubens, bei denen das Tragen einer Burka Teil ihrer Religion/ihrer Glaubens ist?

I. Die bisherige Rechtslage

Die bisherige Fassung des § 23 StVO stand einer – insbesondere wegen (angeblich) eingeschränkter Sicht erforderlichen – Verschleierung oder Verhüllung des Gesichts nicht entgegen: § 23 Abs. 1 StVO bezieht und bezog sich nur auf Sehebeeinträchtigungen durch »Geräte«, nicht durch »Kleidung«.

Die Autorin *Katrin Figge* berichtet in ihrem Artikel »Blitzerfoto, Passkontrolle – Burka erschwert Identifikation«² davon, dass das Bundesverkehrsministerium im Jahr 2006 auf Anfrage mitgeteilt habe, eine mit Burka verschleierte Frau dürfe nicht Auto fahren. Danach sei beim Tragen einer Burka das Führen eines Autos beeinträchtigt. Die Polizei müsse einer verschleierten Frau die Weiterfahrt untersagen. Eine jüngere Aussage vom November 2014 sei dagegen »wesentlich schwammiger« geblieben: »Verkehrsteilnehmer haben sich gemäß der StVO so zu verhalten, dass kein anderer geschädigt, gefährdet, behindert oder belästigt wird. Sie müssen eigenverantwortlich dafür sorgen, dass ihre Sicht und auch das Gehör nicht eingeschränkt sind, wenn sie am Straßenverkehr teilnehmen.« Wissenschaftliche Untersuchungen (auch solche in Form eines »Selbstversuchs«) fehlen hierzu völlig. Auch Erfahrungsberichte aus anderen (arabischen) Ländern sind – zumindest in englischer Sprache – nicht zu recherchieren gewesen. Vielmehr bestehen lediglich Vermutungen, dass die verschiedenen Formen der Verschleierung des Gesichts einen negativen Einfluss auf das Gesichtsfeld haben. Mit der gleichen Vermutung müssten dann auch Schutzhelme für Motorradfahrer, die regelmäßig gleichzeitig mit einer Sturmhaube genutzt werden und dadurch auch nur einen Sehschlitz für die Augen freihalten, abgelehnt werden müssen. Zudem ist als Widerlegung dieser Vermutung des Ordnungsgebers auf dem Kanal YouTube ein Video zu finden, das eine Frau mit Nikab beim Autofahren zeigt – ersichtlich problemlos für das verkehrssichere Führen eines Kraftfahrzeugs, weil der Rundumblick jederzeit gewährleistet ist.³

Im Übrigen berücksichtigte die aktuelle Initiative nicht den schon seit Jahrzehnten bekannten Umstand, dass in Regionen, die saisonweise von karnevalistischem Treiben geprägt sind wie z.B. das Rheinland, die Bußgeldbehörden seit Jahr und Tag Beweisfotos in Größenordnungen löschen mussten, weil die Geschwindigkeitstäter bei ihren Verstößen mit Karnevalsmasken maskiert waren. Erst die allgemeine politische Diskussion über das öffentliche Tragen von Burkas führte zu der erfolgten Rechtsänderung, während jahrzehntelang diese Verstöße maskierter Karnevalisten von der Verkehrspolitik als

regionales Phänomen in Kauf genommen worden sind. Dabei dürfte auf der Hand liegen, dass Burkaträgerinnen gegenüber Karnevalisten sicherlich eine zu vernachlässigende Größe im Promillebereich darstellen dürften. Statistische Erhebungen wird es dazu freilich niemals geben.

II. Das neue Verhüllungsverbot

Das jüngst eingefügte Verbot der Verhüllung soll allerdings auch einem weiteren, womöglich deutlich wichtigeren Zweck dienen: der Identifizierung von Verkehrssündern. Diese wären sonst auf Beweisfotos nur schwer erkennbar bzw. nicht anhand von persönlichen Merkmalen am Kopf und im Gesicht identifizierbar. Die Regelung sei notwendig, da es in Deutschland keine Halterhaftung gebe. Ausgenommen von dem Verbot seien notwendigerweise Motorradfahrer.⁴ Dazu wurde dem § 23 StVO ein neuer Abs. 4 angefügt. Der neu eingefügte § 23 Abs. 4 StVO hat folgenden Inhalt:

»Wer ein Kraftfahrzeug führt, darf sein Gesicht nicht so verhüllen oder verdecken, dass er nicht mehr erkennbar ist. Dies gilt nicht in Fällen des § 21a Absatz 2 Satz 1.«⁵ Letztere Vorschrift lautet: »Wer Krafträder oder offene drei- oder mehrradrige Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h führt sowie auf oder in ihnen mitfährt, muss während der Fahrt einen geeigneten Schutzhelm tragen.«

Als »Problem und Ziel« für die Gesetzesänderung gab das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in der BR-Drucks. 556/17 an: »In Deutschland ist der Halter für ein schuldhaftes Fehlverhalten des Kraftfahrzeugführers nicht verantwortlich. Die Verantwortlichkeit des Kraftfahrzeugführers bei einer automatisierten Verkehrsüberwachung (»Blitzerfoto«) nachzuweisen fällt immer dann schwer, wenn das Gesicht verdeckt oder verhüllt ist. Zur Gewährleistung einer effektiven Verkehrsüberwachung, die mehr und mehr automatisiert durchgeführt wird, ist es daher geboten, für die das Kraftfahrzeug führende Person ein Verbot der Verhüllung und Verdeckung wesentlicher Gesichtsmerkmale auszusprechen, welches die Feststellbarkeit der Identität von vornherein gewährleistet. Dabei muss das Schutzbedürfnis der Fahrer von Krafträdern nach einem ausreichenden Schutz des Kopfes unberührt bleiben.«⁶

Die Begründung führt dann weiter aus:

»Gesichtsverhüllungs- und -verdeckungsverbot. In Deutschland gibt es keine Halterhaftung. Denn aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, dass jede Strafe Schuld voraussetzt. Mit der Strafe wird dem Täter ein Rechtsverstoß vorgehalten und zum Vorwurf gemacht. Ein solcher Vorwurf setzt aber Vorwerfbarkeit, d. h. die persönliche Schuld des Täters, voraus. Anderenfalls wäre die Strafe eine mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbare Vergeltung für einen Vorgang, den der Betroffene nicht zu verantworten

2 WAZ vom 13.11.2014 (<http://www.derwesten.de/staedte/essen/blitzerfoto-passkontrolle-burka-erschwert-identifikation-id10035643.html>).

3 Das Video finden Sie über den folgenden Link: <https://www.youtube.com/watch?v=rAMLk4KKZbg>, abgerufen am 13.01.2019.

4 BR-Drucks. 556/17 v. 12.07.2017, S. 2, 14.

5 Bezeichnend für die rechtspolitische Inkonsistenz des Ordnungsgebers ist übrigens auch die Tatsache, dass der ehemals verfolgte Ansatz einer geschlechtsneutralen Sprache mit dieser Vorschrift verlassen wurde.

6 BR-Drucks. 556/17, S. 14.

Vom Kopftuch bis zum Ganzkörperschleier



Auswahl
dpa-21260

Grafik: Die verschiedenen Formen der Verschleierung im Islam
Quelle: dpa 21260

hat. Die ausschließliche Verantwortlichkeit des Kraftfahrzeugführers bei einer automatisierten Verkehrsüberwachung nachzuweisen fällt aber immer dann schwer, wenn das Gesicht verdeckt oder verhüllt ist. Zwar gebieten es die Helmpflicht und damit die Verkehrssicherheit und der Eigenschutz von Kraftstofffahrern, dass diese ihren Kopf mit einem geeigneten Helm (meist Integralhelm mitsamt dem darunter befindlichen Kälteschutz) schützen, im Kraftfahrzeug besteht dieses Schutzbedürfnis aber nicht im vergleichbaren Sinne. Die Länder tragen dem Schutzbedürfnis der Kraftstofffahrer einerseits und dem Kontrollbedürfnis des Staates andererseits dadurch Rechnung, dass sie vermehrt Anhaltekontrollen bei den Kraftfahrzeugern durchführen, insbesondere an den örtlich bekannten Unfallschwerpunkten. Zur Gewährleistung einer effektiven Verkehrsüberwachung, die mehr und mehr automatisiert durchgeführt wird, ist es im Übrigen geboten, für die das Kraftfahrzeug führende Person ein Verbot auszusprechen, welches die Feststellbarkeit der Identität von vornherein gewährleistet. Ein Verstoß gegen die Vorschrift wird vorsätzlich begangen, es ist daher geboten, eine angemessene Sanktion für die Zuwiderhandlung vorzusehen.⁷

Alternativen sah der Ordnungsgeber keine, wenn er formuliert:

»Anstelle der Verankerung eines Verbotes der Gesichtsverdeckung oder -verhüllung könnten die Länder insgesamt vermehrt auf Anhaltekontrollen anstelle von automatisierten Verkehrsüberwachungsmaßnahmen auch außerhalb des Kraftfahrzeugverkehrs setzen. Dies würde aber einen übermäßigen, nicht leistbaren Personalaufwand in den Ländern bedingen. Auch ein umfassendes »Vermummungsverbot« im öffentlichen Verkehrsraum für alle VerkehrsteilnehmerInnen könnte verankert werden. Sowohl der Rad- als auch der Fußverkehr unterfällt aber in der Regel keiner automatisierten Kontrolle – hier ist die Anhaltekontrolle ebenfalls bereits Standard. Der Einbeziehung der KraftstofffahrerInnen in das Verbot steht ihr Schutzbedürfnis entgegen. Denn sie verfügen in der Regel nicht über andere Sicherheitsmaßnahmen wie z. B. Gurte, Airbags etc.«⁸

III. Verfassungsrechtliche Bewertung

1. Der Beschluss des BVerfG vom 26.02.2018

Mit Beschluss vom 26.02.2018⁹ hatte das Bundesverfassungsgericht über den Antrag einer Muslima auf einen Erlass einer einstweiligen Anordnung zu entscheiden. Die Antragstellerin rügte eine Verletzung des Art. 4 GG durch das neue Verhüllungsverbot. Sie trage aufgrund ihres islamischen Glaubens seit sieben Jahren einen Gesichtsschleier (Niqab). Derzeit mache sie ihren Führerschein. Wegen des Verhüllungsverbots sei es ihr nicht mehr möglich, die restlichen Fahrstunden zu nehmen und dann die praktische Fahrprüfung abzulegen. Dies habe für sie schwerwiegende nachteilige Folgen. Als alleinerziehende und auf dem Land lebende Frau sei sie auf ein Kraftfahrzeug angewiesen. Diese Nachteile müssten durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgewendet werden, zumal nicht bekannt sei, dass die Identifizierung verschleierter Frauen bei automatisierten Verkehrskontrollen Probleme bereite. Das BVerfG hat die Beschwerde verworfen, da der Rechtsweg nicht erschöpft war. Weiterhin führte das Gericht aus, dem Antrag sei nicht zu entnehmen, dass eine Verfassungsbeschwerde den Begründungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG genügen würde. Insbesondere setze sich die Antragstellerin nicht ansatzweise mit der Frage auseinander, inwieweit das für Kraftfahrzeugführer gem. § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO geltende Verhüllungsverbot ihre Glaubensfreiheit auch mit Rücksicht auf etwaige widerstreitende Grundrechte Dritter oder Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang verletzen könne. Hierzu sei eine Auseinandersetzung mit dem Ziel dieses Verbotes notwendig gewesen, die Feststellbarkeit der Identität von Kraftfahrzeugführern bei automatisierten Verkehrskontrollen zu sichern, um diese bei Rechtsverstößen heranziehen zu können. Dies gelte umso mehr, als eine effektive Verkehrsüberwachung wie auch die

7 BR-Drucks. 556/17, ebd.

8 BR-Drucks. 424/17, S. 15.

9 BVerfG, Beschl. v. 26.02.2018 – 1 BvQ 6/18, juris, auch zum Folgenden.

Gewährleistung der ungehinderten Rundumsicht von Kraftfahrzeugführern dem Schutz anderer Verkehrsteilnehmer dienen würde. Die Antragstellerin beschränke sich hingegen auf die weder von ihr belegt noch überhaupt nachvollziehbare Behauptung, auch Frauen mit einem Gesichtsschleier könnten bei automatisierten Verkehrskontrollen identifiziert werden.

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein Verhüllungsverbot

Im Folgenden soll untersucht werden, ob das Verhüllungsverbot generell und/oder im Einzelfall verfassungsrechtlichen Anforderungen standhält. Streng zu unterscheiden ist bei verfassungsrechtlichen Prüfungen regelmäßig zwischen der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsnormen und der Rechtmäßigkeit der Umsetzung im Einzelfall. Folgende Überlegungen drängen sich im vorliegenden Fall auf:

– Ist es von Bedeutung, welches Grundrecht betroffen ist?

Ja, denn die Religionsfreiheit steht nicht unter einem Gesetzesvorbehalt. Eine Begrenzung findet die Religionsfreiheit nach der Rechtsprechung des BVerfG nur in Grundrechten anderer oder in sonstigen in der Verfassung geschützten Rechtsgütern.¹⁰ Art. 2 Abs. 1 GG ist dagegen nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet. Einschränkungen grundrechtlich abgesicherter Tätigkeiten müssen, damit ein Eingriff gerechtfertigt werden kann, verhältnismäßig sein. Verhältnismäßig ist ein Eingriff nur dann, wenn er einem legitimen Zweck dient. Bei Grundrechten, die einem (einfachen) Gesetzesvorbehalt unterliegen, genügt grundsätzlich jeder dem Gesetzgeber als opportun erscheinender Zweck; bei vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten ist ein Gut von Verfassungsrang notwendig.¹¹ Wählt und benennt der Gesetzgeber allerdings »seinen« Zweck, ist er daran auch gebunden. Sieht der Gesetz- oder Ordnungsgeber also ein Verhüllungsverbot als Mittel vor, um die Verkehrsüberwachung zu erleichtern (und rechtfertigt dieser Zweck die Regelung nicht), darf ein Gericht, in einem Klageverfahren nicht prüfen, ob die Regelung (auch) dann verfassungsgemäß ist, wenn es das Sichtfeld einer fahrenden Person sicherstellen soll.

– Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss beachtet werden.

Eine Rechtsnorm muss, um verfassungsgemäß zu sein, stets dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Eine Rechtsnorm hat jedoch stets auch eine abstrakt-generelle Wirkung. Sie ist deshalb nicht schon verfassungswidrig, wenn ihre Auswirkungen in Einzelfällen zu untragbaren Ergebnissen führen.¹² Die Norm muss nur generell geeignet, erforderlich und ihre Wirkung angemessen sein. Diesen Anforderungen genügt eine Rechtsnorm jedenfalls dann, wenn die Möglichkeit der Zulassung von Ausnahmen (Erteilung von Ausnahmegenehmigungen) besteht.

– Der Schutzbereich welcher Grundrechte ist im vorliegenden Fall nun konkret betroffen?

Die durch Art. 4 GG verbürgte Religionsfreiheit enthält ein umfassend zu verstehendes einheitliches Grundrecht. Geschützt ist nicht nur die Vornahme kultischer Handlungen, sondern auch das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten, also glaubensgeleitet zu leben.¹³ Muslimas, die ein in der für ihren Glauben typischen Weise gebundenes Kopftuch tragen, können sich auf den Schutz des Art. 4 Abs. 1 GG berufen. Das BVerfG¹⁴

misst auch das Kopftuchverbot für Referendarinnen im juristischen Vorbereitungsdienst daran: Das Verbot stelle eine Betroffene nämlich vor die Wahl, entweder die angestrebte Tätigkeit auszuüben oder dem von ihr als verpflichtend angesehenen religiösen Bekleidungsgebot Folge zu leisten. Das BVerfG sieht das Verbot aber als zulässig an, weil es eine davon betroffene Person zeitlich und örtlich nur begrenzt trifft.

- Die Verkehrsteilnahme dagegen hat sich »nur« an der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) auszurichten und ist von vornherein nur im Rahmen des Straßenverkehrsrechts gewährleistet.¹⁵ Fahren mit einer als Religionssymbol verstandenen Kopfbedeckung ist nur ein Teilbereich davon – dennoch sieht die Rechtsprechung diesen Bereich des Lebens als vom Schutzbereich der Religionsfreiheit umfasst an, und zwar jedenfalls im Falle eines Turban tragenden Angehörigen der Sikh.

3. Ein Vergleichsfall: Befreiung von der Helmpflicht für ein Motorrad aus religiösen Gründen

Über diesen Fall eines Sikh hatte der VGH Baden-Württemberg zu entscheiden:¹⁶ Ein Angehöriger dieser vornehmlich in Indien beheimateten Religionsgemeinschaft hatte die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung von der Helmpflicht beantragt. Aus religiösen Gründen sei er verpflichtet, dauerhaft einen Turban zu tragen. Deshalb sei es ihm nicht möglich, beim Motorradfahren zeitweise den Turban ab- und einen Helm aufzusetzen.

Das Gericht stellte fest, dass das Helmtragegebot der StVO zwar grundsätzlich nur in die allgemeine Handlungsfreiheit eingreife. Im vorliegenden Fall sei aber auch der Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 GG betroffen. Ein Eingriff könne nicht mit der Erwägung verneint werden, der Kläger werde nicht zu einer mit seinen religiösen Pflichten nicht vereinbaren Handlung (Abnehmen des Turbans) gezwungen, sondern müsse lediglich das – nur durch die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG geschützte – Motorradfahren unterlassen. Denn das durch Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG vermittelte Recht, das gesamte Verhalten an den Lehren des Glaubens auszurichten und dieser Überzeugung gemäß zu handeln, werde mittelbar eingeschränkt, wenn ein Sikh – anders als Nicht-Sikhs – wegen der Schutzhelmpflicht kein Motorrad fahren dürfe. Ein Eingriff sei aber jedenfalls zum Schutz der in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verbürgten physischen und psychischen Integrität Dritter gerechtfertigt.

Zunächst stellte das Gericht fest, eine Regelung der Helmpflicht in einer Verordnung – nämlich der StVO – zu regeln sei zulässig. Die Wesentlichkeitstheorie, der zufolge das Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot den Gesetzgeber verpflichten, die für die Grundrechtsverwirklichung maß-

10 Kästner, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2016, Art. 4 RdNr. 206 mit entspr. Nachweisen.

11 Westerhoff, Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen gebundener Entscheidungen, 2016, S. 62.

12 Westerhoff, Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen gebundener Entscheidungen, 2016, S. 65.

13 BVerfG, Beschl. v. 27.06.2017 – 2 BvR 1333/17, NJW 2017, 364.

14 BVerfG, Beschl. v. 27.06.2017 – 2 BvR 1333/17, NJW 2017, 364.

15 VG Düsseldorf, Urt. v. 15.12.2016 – 6 K 7687/15, juris.

16 VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 29.08.2017 – 10 S 30/16, juris, auch zum Folgenden.

geblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen, fordere keine Regelung in einem formellen Gesetz, da es sich bei § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO nicht um eine Vorschrift handle, die maßgeblich auf die Verwirklichung von Grundrechten einwirke.

Die Berechtigung eines Eingriffs in die Grundrechte des Motorradfahrers ergebe sich daraus, dass ein durch einen Helm geschützter Kraftfahrer im Fall eines Unfalls regelmäßig eher als ein nicht geschützter Fahrer in der Lage sein werde, etwas zur Abwehr der mit einem Unfall einhergehenden Gefahren für Leib und Leben anderer Personen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) beizutragen, indem er etwa die Fahrbahn räume, auf die Unfallstelle aufmerksam mache, Ersthilfe leiste oder Rettungskräfte herbeirufe. Die Schutzhelmpflicht fördere aber nicht nur die physische Unversehrtheit Dritter, sondern schütze auch deren psychische Unversehrtheit, wenn man bedenke, dass Unfallbeteiligte durch schwere Personenschäden anderer Unfallbeteiligter unabhängig von der konkreten (Mit-)Schuld hieran nicht selten psychische Schäden in Gestalt von Traumatisierungen davontragen. Von diesem Risiko sei angesichts von Unfällen bei Motorradfahrern ohne Helm auszugehen, bei denen bekanntermaßen häufig schwerwiegende, zum Teil auch tödliche Kopfverletzungen die Folge seien. Jedenfalls wäre das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde, eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, nicht auf null geschrumpft. Auch wenn einer Unmöglichkeit des Schutzhelmtragens aus religiösen Gründen im Hinblick auf den gerade auch auf den Minderheitenschutz abzielenden Normgehalt von Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG und dessen schrankenloser Gewährleistung grundsätzlich ein höheres Gewicht beizumessen sei als dem etwa bei einer Unmöglichkeit des Schutzhelmtragens aus gesundheitlichen Gründen lediglich tangierten allgemeinen – durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten – Interesse am Führen eines Krafttrads, so komme eine Ermessensreduktion auf null dennoch auch im Anwendungsbereich der Glaubensfreiheit grundsätzlich allenfalls dann in Betracht, wenn weitere gewichtige Gründe dafür sprechen würden, dass der in der seiner Glaubensfreiheit betroffene Kraftfahrer gerade auf die Nutzung eines Krafttrads zwingend angewiesen sei. Das wäre hier schon deshalb nicht der Fall, weil der Betroffene über einen Pkw-Führerschein (Fahrerlaubnis der Klasse B) verfüge.¹⁷

Bei dieser Entscheidung kommt das Gericht zu einem bemerkenswerten Ergebnis: Das Fahren ohne Kopftuch ist nur von dem relativ schwachen Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG gedeckt. Ein bloßer Teilbereich der Mobilität – das Fahren mit Kopftuch, also eine bloße Modalität der Fortbewegung – unterfällt dagegen dem wesentlich stärkeren Schutz des Art. 4 GG. Die Gründe für eine Begrenzung scheint das Gericht aber eher wieder dem Bereich des Art. 2 Abs. 1 GG – der Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung – zu entnehmen. Die allgemeine Verkehrsteilnahme ist also nur von Art. 2 Abs. 1 GG geschützt – das Fahren mit Turban aber von Art. 4 Abs. 1 GG.

4. Die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall

a) Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO

Die Verhältnismäßigkeit verkehrsrechtlicher Maßnahmen im Einzelfall wird durch die Möglichkeit, Ausnahmen zuzulassen, gewährleistet. Nach § 46 Abs. 1 Satz 2 StVO können

die zuständigen obersten Landesbehörden oder die nach Landesrecht bestimmten Stellen von allen Vorschriften der StVO Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigen. Die Anspruchsgrundlage hat keine der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegenden Tatbestandsvoraussetzungen. Insbesondere ist die Frage des Vorliegens eines Einzelfalls bzw. eines besonderen Ausnahmefalls nicht auf Tatbestandsebene zu prüfen, sondern Teil der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren behördlichen Ermessensausübung.¹⁸ Bei einer Entscheidung nach § 46 Abs. 1 StVO hat die Straßenverkehrsbehörde bei der Ausübung ihres Ermessens den mit dem Verbot, von dem dispensiert werden soll, verfolgten öffentlichen Interessen die besonderen Belange der von dem Verbot betroffenen Antragsteller unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegenüberzustellen und beide Bereiche gegeneinander abzuwägen. Dies setzt voraus, dass derjenige, der die Ausnahmegenehmigung begehrt, stärker darauf angewiesen sein muss, das Verbot bzw. die Vorschrift nicht einzuhalten als andere Personen in vergleichbarer Lage.¹⁹

Bei der Frage, ob eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen ist, muss also auch geprüft werden, ob der gesetzliche Zweck die strikte Einhaltung einer Norm erfordert, ob es also nicht ein Mittel gibt, das weniger beeinträchtigend wirkt. Ob ein Mittel das am wenigsten beeinträchtigende ist, obliegt in gewissem Umfang der Beurteilung des Beeinträchtigten.²⁰ Er hat die Auswahl unter mehreren geeigneten Mitteln. Bietet also ein Betroffener ein Mittel an, das ihm am besten zu sein scheint, den Gesetzeszweck aber nicht vereitelt, hat die zuständige Behörde dies zu prüfen. Ausgeschlossen ist die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung, wenn die Situation des Antragstellers vergleichbar ist mit einer maßgeblichen Anzahl anderer Betroffener, die ihm entsprechend gleich behandelt werden müssten, und wenn dann aufgrund der notwendigen Vielzahl von Ausnahmen die gesetzliche Regelung in ihrem Sinngehalt ausgehöhlt werden würde.

b) Ausnahmen vom Verhüllungsverbot (aus religiösen Gründen)

Bezogen auf das Verhüllungsverbot bedeutet dies:

- Es gibt ein geeignetes Mittel, die Person, die ein Fahrzeug während eines Verkehrsverstößes geführt hat, zu identifizieren, auch wenn dies nicht anhand eines »Blitzerfotos« möglich ist. Das Führen eines Fahrtenbuchs nach § 31a StVZO bietet die Möglichkeit, einen Fahrzeugführer zu identifizieren, auch wenn dieser auf dem Foto nicht erkennbar ist. Die Maßnahme ist auch nicht weniger geeignet als das strikte Verbot der Verhüllung: der Aufwand für die Bußgeldbehörde ist in jedem Falle gleich. Da ein verkehrsrechtliches Ordnungswidrigkeitenverfahren über eine Kennzeichenanzeige in Gang gesetzt wird, muss ohnehin zunächst der Fahrzeughalter angeschrieben werden. Hat dieser bereits im Vorfeld gegenüber der Verkehrsbehörde die Bereitschaft erklärt, ein Fahrtenbuch zu führen oder ist die verschleierte Fahrzeughalterin ohnehin die einzige Nutzerin des Fahrzeugs, kann eine Ausnahmegenehmi-

17 VGH Baden-Württemberg, a.a.O., ebd.

18 VGH Baden-Württemberg, a.a.O., ebd.

19 BVerwG, Urt. v. 22.12.1993 – 11 C 45.92, NJW 1994, 2037; VG Düsseldorf, Gerichtsbescheid v. 11.05.2016 – 6 K 1753/15, juris.

20 *Pieroth/Schlinski/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 12 RdNr. 28.

gung kaum unter Hinweis auf den Zweck des Verhüllungsverbots verwehrt werden.

- Die Zahl der aus religiösen Gründen einen Schleier tragenden fahrzeugführenden Frauen ist wohl noch überschaubar. Bezogen auf diese Gruppe, die sich für ihre Entscheidung auf Art. 4 Abs. 1 GG berufen kann, ist eine Abgrenzung zu allen anderen Betroffenen möglich. Eine Ausnahmeregelung würde das Verbot im Allgemeinen nicht seinem Sinn und Zweck nach entleeren.

c) Weitere Anwendungsfälle: Sonnenallergien

Ein weiterer denkbarer Anwendungsfall für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung sind Hautkrankheiten. Die polymorphe Lichtdermatose, fälschlicherweise auch Sonnenallergie oder Lichtallergie genannt, ist eine Photodermatose. Photodermatosen sind Dermatosen, die unter Einwirkung von Licht entstehen. Die Ursache und Entstehung der polymorphen Lichtdermatose sind unbekannt. Da Fensterglas oder dünne Kleidung zwar UV-B-Strahlung weitgehend abschirmen, nicht aber UV-A-Strahlung, kann die polymorphe Lichtdermatose auch bei Sonnenexposition hinter Glasscheiben oder unter Kleidung auftreten. Präventiv wirksam sind Sonnenvermeidung und Sonnenschutz. Die Meidung von Solarien, das Tragen dicht gewebter Kleidung, Sonnenschutzmittel gegen UV-B- und UV-A-Strahlung mit hohem Lichtschutzfaktor (mind. LF 30), sowie UV-undurchlässige Folien an den Fenstern sind dabei hilfreich.²¹

IV. Die Ausnahme gem. § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO

Das Verhüllungsverbot gilt nicht für die Fahrer und Mitfahrer von Krafträdern oder offenen drei- oder mehrrädriigen Kraftfahrzeugen mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h, die während der Fahrt einen geeigneten Schutzhelm tragen müssen. Der Verordnungsgeber musste das Gesichtsverhüllungs- und -verdeckungsverbot mit dem

Schutzgebot aus § 21 Abs. 2 Satz 1 StVO abwägen und musste dabei zwangsläufig zu dem Ergebnis gelangen, dem durch die verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG gebotenen Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit dieses speziellen Kreises von Kraftfahrzeugführern mehr Gewicht zu verleihen. Die nicht zwingend erforderliche Einbeziehung eines unter dem Schutzhelm getragenen »Kälteschutzes« erfolgte jedoch erst im weiteren zeitlichen Verlauf der Novellierung.²² Der Kälteschutz, die so genannte Sturmhaube, lässt bekanntlich nur einen Sehschlitz frei und unterscheidet sich daher in Kombination mit einem Integralhelm hinsichtlich der Identifizierbarkeit des Kraftfahrzeugführers nicht von einer Burka-Trägerin, für die jedoch in diesem Fall nicht der Grundrechtsschutz aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG streitet, sondern lediglich das nachrangige und bereits oben behandelte Recht auf Freiheit der Religionsausübung.

V. Fazit

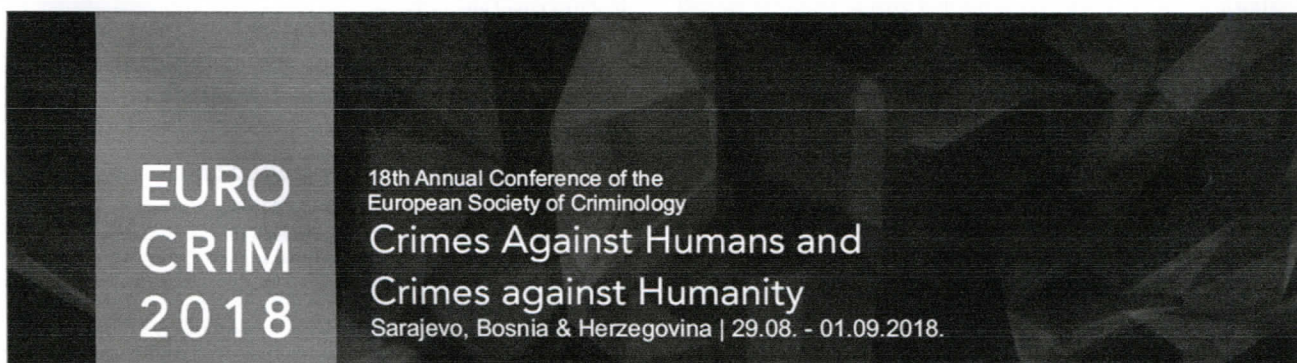
Das Verhüllungsverbot dürfte verfassungsgemäß sein. In Härtefällen kann Abhilfe durch Erteilung einer Ausnahmegenehmigung geschaffen werden. In Fällen religiös motivierter Gesichtsverhüllung bietet etwa die Auflage, ein Fahrtenbuch zu führen, hinreichende Sicherheit, den Fahrzeugführer (die Fahrzeugführerin) im Falle eines Verkehrsverstößes zu identifizieren. In solchen Fällen wird eine Ermessenreduzierung auf null und damit ein Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung bestehen.

²¹ Wikipedia unter Berufung auf: P. Lehmann, T. Schwarz, Deutsches Ärzteblatt, Lichtdermatosen: Diagnostik und Therapie, Pschyrembel Klinisches Wörterbuch, 257. Aufl., 1994; *Schauder*, Phototoxische Reaktionen der Haut durch Medikamente, Dtsch. Ärzteblatt 2005; 102; *Schauder*, Wenn Arzneimittel und Licht unverträglich sind, pharmazeutische-zeitung.de; Kindl, Bevor die Haut brennt, in: www.pharmazeutische-zeitung.de.

²² Vgl. dazu die beiden Drucksachen des Bundesrates 424/17 (Kälteschutz nicht inbegriffen) 556/17 (Kälteschutz inbegriffen).

EUROCRIM 2018 – Die 18. Jahrestagung der Europäischen Kriminologischen Gesellschaft

von Ralph Berthel, Frankenberg, Sa.*



Die 18. Jahrestagung der Europäischen Gesellschaft für Kriminologie fand vom 29. August bis 1. September in Sarajevo (Bosnien-Herzegowina) statt. In mehr als 300 Einzelveranstaltungen diskutierten über 1.300 Teilnehmer sowohl Herausforderungen an die Kriminologie als auch Ergebnisse von Forschungsarbeiten und Ideen neu-

* Leitender Kriminaldirektor a.D. *Ralph Berthel* studierte Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. Von 2001 bis 2005 war er Dozent für Kriminalistik an der damaligen Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup (heute: Deutsche Hochschule der Polizei). Von 2005 bis 2013 leitete er die Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) in Rothenburg/O.L. und unterrichtete Kriminalistik im Masterstudiengang »Öffentliche