

Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

§ 21a Abs. 2 Satz 1 StVO

- 1. Der Anspruch auf Genehmigung einer Ausnahme von der Pflicht, beim Motorradfahren einen geeigneten Schutzhelm zu tragen, besteht nicht bereits dann, wenn der Betroffene am Tragen eines Schutzhelms gehindert ist.**
- 2. Eine Reduzierung des behördlichen Ermessens auf Null kommt nur in Betracht, wenn dem Betroffenen ein Verzicht auf das Motorradfahren aus besonderen individuellen Gründen nicht zugemutet werden kann. Das gilt auch für Personen, die aus religiösen Gründen einen Turban tragen.**
- 3. Liegt zwar die Unmöglichkeit des Helmtragens vor, ist der Betroffene aber auf die Nutzung eines Motorrades nicht angewiesen, überwiegt sein individuelles Interesse am Motorradfahren das öffentliche Interesse an der Einhaltung der in § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO angeordneten Schutzhelmpflicht nicht zwingend.**

BVerwG, Urteil vom 04.07.2019, Az.: 3 C 24.17

Tenor:

In der Verwaltungsstreitsache hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 4. Juli 2019 durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Prof. Dr. habil. Wysk, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kenntner für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 29. August 2017 wird zurückgewiesen.
Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Tatbestand:

1

Der Kläger ist praktizierender Sikh und trägt aus religiösen Gründen einen Turban. Er beantragte im Juli 2013 bei der Beklagten die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zur Befreiung von der Pflicht, beim Motorradfahren einen Schutzhelm zu tragen.

2

Die Beklagte lehnte den Antrag mit der Begründung ab, die begehrte Befreiung könne nur aus gesundheitlichen Gründen bewilligt werden. Widerspruch und Klage vor dem Verwaltungsgericht sind erfolglos geblieben.

3

Auf die Berufung des Klägers hat der Verwaltungsgerichtshof die Beklagte verpflichtet, über den Antrag erneut und unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden. Die Beklagte habe verkannt, dass eine Ausnahmegenehmigung auch aus religiösen Gründen erteilt werden könne. Eine unmittelbare Verpflichtung der Beklagten zur Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigung hat der Verwaltungsgerichtshof dagegen abgelehnt. Die geltend gemachte Glaubensfreiheit führe nicht zu einem generellen Überwiegen der Interessen des Klägers gegenüber der verfassungsrechtlich gewährleisteten körperlichen und psychischen Unversehrtheit Dritter, die durch die Helmpflicht ebenfalls geschützt werden solle. Eine Reduzierung des behördlichen Ermessens auf Null komme allenfalls in Betracht, wenn der Antragsteller auf die Nutzung des Motorrads zwingend angewiesen sei. Das sei beim Kläger nicht der Fall.

4

Mit der vom Berufungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Revision verfolgt der Kläger sein Ziel weiter, die Beklagte nicht nur zu einer neuen Entscheidung über seinen Antrag, sondern unmittelbar zur Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigung verpflichten zu lassen. Er wendet sich insbesondere gegen die Berücksichtigung der nur hypothetischen Folgen unfallbedingter, durch das Tragen eines Schutzhelms vermeidbarer Verletzungen für Dritte und macht demgegenüber eine tatsächliche und gegenwärtige Beeinträchtigung seiner Rechte geltend.

5

Die Beklagte tritt der Revision entgegen. Sie verweist darauf, dass die Helmpflicht als Vorschrift des Gefahrenabwehrrechts die Verletzung des geschützten Rechtsgutes gerade verhindern solle. Anknüpfungspunkt der Regelung sei die staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, sodass eine Grundrechtskollision auch ohne tatsächliches Unfallereignis bestehe.

6

Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich an dem Verfahren und trägt in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vor, der Gesundheitsschutz der Allgemeinheit könne nicht von vornherein hinter der geltend gemachten Glaubensfreiheit zurücktreten. Auch im Fall des Klägers könne nicht vom Vorrang seines Interesses an einer Befreiung ausgegangen werden, weil er nicht auf die Benutzung eines schutzhelmpflichtigen Fortbewegungsmittels angewiesen sei. Dass der Verweis auf andere Alternativen, wie etwa die Benutzung eines Personenkraftwagens, eines Kraftrads mit Überrollbügel oder des öffentlichen Personenverkehrs unzumutbar wäre, habe der Kläger nicht dargelegt.

Entscheidungsgründe:

7

Die zulässige Revision des Klägers ist unbegründet; das angefochtene Berufungsurteil verstößt nicht gegen revisibles Recht. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die mit der Revision begehrte Verpflichtung der Beklagten zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung von der Pflicht, beim Motorradfahren einen geeigneten Schutzhelm zu tragen (1.). Die hierfür erforderliche Ermessensreduzierung auf Null, bei der jede andere Entscheidung als die Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigung aus Rechtsgründen ausscheiden müsste (vgl. § 113 Abs. 5

Satz 1 VwGO), liegt auch bei der Berufung auf religiöse Hinderungsgründe nicht vor (2.). Aus Europarecht folgt nichts anderes (3.).

8

1. Rechtsgrundlage für das Verpflichtungsbegehren des Klägers ist § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5b der Straßenverkehrs-Ordnung - StVO - vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367) in der maßgeblichen aktuellen Fassung der Verordnung vom 6. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3549). Danach kann die Straßenverkehrsbehörde in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen von den in § 21a StVO enthaltenen Vorschriften über das Anlegen von Sicherheitsgurten und das Tragen von Schutzhelmen genehmigen. Nach § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO muss während der Fahrt einen geeigneten Schutzhelm tragen, wer Krafträder oder offene drei- oder mehrrädriige Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h führt sowie auf oder in ihnen mitfährt.

9

a) Die Regelung der Schutzhelmpflicht bedarf auch bei Berücksichtigung einer möglichen Beeinträchtigung der Religionsausübung keiner unmittelbaren Ausgestaltung durch den Parlamentsgesetzgeber. Die Verpflichtung, beim Motorradfahren einen geeigneten Schutzhelm zu tragen, führt zu keiner gezielten oder unmittelbar den Schutzbereich der Religionsfreiheit betreffenden Beschränkung. Sie stellt vielmehr eine generelle Anordnung dar, die nur in seltenen Fällen mit der Religionsfreiheit kollidieren kann. Auch in etwaigen Konfliktfällen ist die Intensität des Eingriffs in der Regel gering, weil die Helmtragepflicht nur das Führen eines Kraftrades betrifft und die Religionsausübung damit nur in einer eng begrenzten und für die Religionsfreiheit typischerweise nicht wesentlichen Lebenssituation eingeschränkt sein kann (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 8. November 2016 - 1 BvR 3237/13 [ECLI:DE:BVerfG:2016:rk20161108.1bvr323713] - NVwZ 2017, 227 Rn. 33).

10

Die Regelung steht auch im Übrigen mit dem Grundgesetz im Einklang, weil der gegebenenfalls erforderlichen Berücksichtigung grundrechtlich geschützter Belange durch die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung Rechnung getragen ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Januar 2002 - 1 BvR 1783/99 [ECLI:DE:BVerfG:2002:rs20020115.1bvr178399] - BVerfGE 104, 337 <355>).

11

b) Durch die den Straßenverkehrsbehörden eingeräumte Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung soll besonderen Ausnahmesituationen Rechnung getragen werden, die bei strikter Anwendung der Bestimmungen nicht hinreichend berücksichtigt werden könnten und eine unbillige Härte für den Betroffenen zur Folge hätten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 - BVerfGE 40, 371 <377>; zur Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 2 StVO auch BVerwG, Urteile vom 16. März 1994 - 11 C 48.92 - Buchholz 442.151 § 46 StVO Nr. 10 = juris Rn. 26 und vom 13. März 1997 - 3 C 2.97 - BVerwGE 104, 154 <157>).

12

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine Ausnahmesituation vorliegt, die eine Ermessensentscheidung der Straßenverkehrsbehörde eröffnet, wenn der Betroffene aus gesundheitlichen Gründen daran gehindert ist, einen Motorradhelm zu tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 1982 - 1 BvR 1295/80 u.a. - BVerfGE 59, 275 <278>). An die Unmöglichkeit des Tragens eines Schutzhelms aus gesundheitlichen Gründen knüpft auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001 (BAnz S. 1419, ber. S. 5206), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 22. Mai 2017 (BAnz AT vom 29. Mai 2017 B8), an.

13

Wie das Berufungsgericht zutreffend entschieden hat, liegt eine das Ermessen eröffnende Ausnahmesituation auch vor, wenn die Hinderung, einen Motorradhelm zu tragen, auf religiösen Gründen beruht (vgl. hierzu bereits Kreutel, DAR 1986, 38 <41>). Durch die in § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO angeordnete Pflicht, beim Motorradfahren einen geeigneten Schutzhelm zu tragen, wird zwar niemand an der Praktizierung seines Glaubens gehindert. Bei Befolgung der von ihm als verbindlich empfundenen Bekleidungs Vorschriften muss der Kläger aber auf das Motorradfahren verzichten. Die Regelung kann ihn daher mittelbar in seiner Religionsausübung beeinträchtigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 - 2 BvR 1436/02 [ECLI:DE:BVerfG:2003:rs20030924.2bvr143602] - BVerfGE 108, 282 <297> sowie Beschluss vom 27. Januar 2015 - 1 BvR 471/10 u.a. [ECLI:DE:BVerfG:2015:rs20150127.1bvr047110] - BVerfGE 138, 296 Rn. 83 zum Tragen von Kopftüchern durch Muslime).

14

c) Das Vorliegen eines Hinderungsgrunds für das Tragen eines Motorradhelms zieht aber keinen unmittelbaren Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach sich; die Entscheidung hierüber steht gemäß § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5b StVO vielmehr im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2017 - 3 B 12.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:080217B3B12.16.0] - Buchholz 442.151 § 46 StVO Nr. 14 Rn. 3). Wer keinen Schutzhelm tragen kann, soll grundsätzlich auch nicht Motorradfahren.

15

Ein Anspruch auf Befreiung von der Helmpflicht kann allenfalls dann bestehen, wenn dem Betroffenen der Verzicht auf das Motorradfahren aus besonderen individuellen Gründen nicht zugemutet werden kann (vgl. BGH, Urteil vom 25. Januar 1983 - VI ZR 92/81 - NJW 1983, 1380 Rn. 18 sowie Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 27. Mai 1993 - 6 S 699/1992 - EuGRZ 1993, 595 <596>). Die in § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5b StVO vorgesehene Ausnahmemöglichkeit ist primär auf die Gurtpflicht bezogen. Sie dient dazu, den Betroffenen nach Möglichkeit eine hinreichende Mobilität zu gewährleisten. Entsprechendes gilt für die ebenfalls durch § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5b StVO eröffnete Möglichkeit der Befreiung von der Schutzhelmpflicht. Liegt zwar die Unmöglichkeit des Helmtragens vor, ist der Betroffene aber auf die Nutzung eines Motorrades nicht angewiesen, überwiegt sein individuelles Interesse am Motorradfahren das öffentliche Interesse an der Einhaltung der in § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO angeordneten Schutzhelmpflicht nicht zwingend (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15. Dezember 2015 - 1 B 14.13 [ECLI:DE:OVGBEBB:2015:1215.OVG1B14.13.0A] - juris Rn. 31; VG Augsburg, Urteil vom 27. Juni 2000 - 3 K 00.466 [ECLI:DE:VGAUGSB:2000:0627.AU3K00.466.0A] - juris Rn. 21).

16

Anhaltspunkte dafür, dass der Kläger gerade auf die Nutzung eines Motorrades angewiesen sein könnte, hat das Berufungsgericht nicht festgestellt (§ 137 Abs. 2 VwGO). Der Kläger, der über eine Fahrerlaubnis zum Führen von Personenkraftwagen verfügt und einen Lieferwagen besitzt, hat Entsprechendes auch nicht dargelegt.

17

2. Diese Einschränkung ist auch mit Blick auf die durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützte Religionsfreiheit gerechtfertigt und vom Kläger hinzunehmen.

18

Einschränkungen der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit müssen sich aus der Verfassung selbst ergeben, weil Art. 4 Abs. 1 und 2 GG keinen Gesetzesvorbehalt enthält. Zu solchen verfassungsimmanenten Schranken zählen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang (BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2015 - 1 BvR 471/10 u.a. - BVerfGE 138, 298 Rn. 98).

19

a) Die in § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO angeordnete Verpflichtung, beim Motorradfahren einen Schutzhelm zu tragen, soll dazu beitragen, die Folgen von Kraftradunfällen zu mindern und die Verkehrssicherheit auf öffentlichen Straßen zu erhöhen (Amtliche Begründung, VkBBl. 1975, 667 <676>). Die Vorschrift dient zwar primär dem Schutz des Motorradfahrers und seiner Mitfahrer vor schweren Kopfverletzungen. Sie hat aber auch den Schutz der Allgemeinheit im Blick und soll Gefährdungen anderer Unfallbeteiligter oder Dritter vermeiden.

20

Dass ein Kraftradfahrer, der ohne geeigneten Schutzhelm fährt und deshalb bei einem Unfall eine schwere Kopfverletzung davonträgt, nicht nur selbst schadet, das Verhalten vielmehr auch weitreichende Folgen für die Allgemeinheit nach sich ziehen kann, ist vom Bundesverfassungsgericht bereits klargestellt worden (BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 1982 - 1 BvR 1295/80 u.a. - BVerfGE 59, 275 <279>). Das Bundesverfassungsgericht hat dabei insbesondere den Einsatz der Rettungsdienste und die ärztliche Versorgung benannt.

21

Zu Recht haben das Berufungsgericht und der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht vor allem auf die Rechte anderer Unfallbeteiligter aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verwiesen. Durch die Verpflichtung, beim Führen eines Kraftrads einen geeigneten Schutzhelm zu tragen, werden betroffene Motorradfahrer nach einem Unfall eher in der Lage sein, zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben anderer Personen beizutragen. Dies gilt unmittelbar dadurch, dass sie selbst Erste Hilfe leisten oder einen Notarzt rufen können. Sie können aber auch mittelbar zur Vermeidung weiterer Schäden beitragen, indem sie Maßnahmen zur Absicherung der Unfallstelle ergreifen, z.B. Warndreiecke aufstellen oder in anderer Weise auf die Unfallstelle aufmerksam machen und Hindernisse von der Fahrbahn räumen.

22

Entgegen der von der Revision vertretenen Auffassung kann die Möglichkeit einer Traumatisierung durch den Anblick schwerer Kopfverletzungen auch nicht als rein hypothetische oder "weit hergeholt" Erwägung abgetan werden. Vielmehr sind entsprechende Beeinträchtigungen etwa bei Lokführern allgemein bekannt. Es ist dem Gesetzgeber nicht verwehrt, in Ausübung seiner Schutzpflicht schon die Entstehung von Gefährdungslagen zu bekämpfen und auf eine Risikominimierung hinzuwirken. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gewährt nicht nur ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in das Leben oder die körperliche Unversehrtheit; das Grundrecht stellt zugleich eine objektive Wertentscheidung der Verfassung dar, die staatliche Schutzpflichten begründet. Danach hat der Staat die Pflicht, sich schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen (BVerfG, Beschlüsse vom 9. März 1994 - 2 BvL 43/92 u.a. - BVerfGE 90, 145 <195> und vom 26. Juli 2016 - 1 BvL 8/15 [ECLI:DE:BVerfG:2016:ls20160726.1bvl000815] - BVerfGE 142, 313 Rn. 69). Abstrakt-generelle Normen zur Gefahrenvorsorge sind nicht erst dann gerechtfertigt, wenn ansonsten unmittelbar ein Gefahreneintritt zu besorgen wäre.

23

b) Der vom Kläger geltend gemachten Religionsfreiheit stehen damit andere, nicht grundsätzlich geringerwertige Verfassungspositionen entgegen. Dem Ausgleich dieser

Interessen im Einzelfall dient das der zuständigen Straßenverkehrsbehörde in § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5b StVO eingeräumte Ermessen.

24

Ein genereller Vorrang der Religionsfreiheit kommt hier im Übrigen schon wegen des geringen Gewichts der in Rede stehenden Beschränkung und ihrer in zeitlicher und örtlicher Hinsicht begrenzten Wirkung (vgl. hierzu BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. Juni 2017 - 2 BvR 1333/17 [ECLI:DE:BVerfG:2017:rk20170627.2bvr133317] - NJW 2017, 2333 Rn. 41) nicht in Betracht.

25

3. Ein Befreiungsanspruch folgt auch nicht aus Europarecht.

26

a) Das Unionsrecht enthält keine Regelung über die Verpflichtung, beim Motorradfahren einen Schutzhelm zu tragen. In Ziffer I. 4 der Entschließung des Rates vom 26. Juni 2000 zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit (ABl. C 218 S. 1) war zwar die Annahme einer Richtlinie über die Helmpflicht für Benutzer motorisierter Zweiräder gefordert worden. Hierzu kam es indes nicht mehr, nachdem in allen Mitgliedstaaten eine Pflicht zur Benutzung von Schutzhelmen bei motorisierten Zweirädern eingeführt worden war.

27

b) Die in § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO vorgesehene Verpflichtung, beim Motorradfahren einen geeigneten Schutzhelm zu tragen, entspricht auch Art. 9 Abs. 2 der EMRK. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist geklärt, dass die Helmpflicht eine notwendige Maßnahme für Motorradfahrer darstellt und etwaige Einschränkungen der Religionsfreiheit im Interesse des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt sind (vgl. bereits Kommission, Entscheidung vom 12. Juli 1978 - 7992/77, X gegen Vereinigtes Königreich - sowie bestätigend EGMR, Entscheidung vom 4. Dezember 2008 - 27058/05, Dogru gegen Frankreich - Rn. 64; hierzu auch Entscheidung vom 13. November 2008 - 24479/07, Mann Singh gegen Frankreich).

28

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.