
Datum: 26.11.2020
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 6 L 2150/20
ECLI: ECLI:DE:VGD:2020:1126.6L2150.20.00

Schlagworte: Verhüllungsverbot Niqab Glaubensfreiheit Religionsfreiheit
Kraftfahrzeug Ausnahme Zuständige Behörde

Normen: Art. 4 GG; § 23 Abs. 4 S. 1 StVO; § 46 Abs. 2 StVO; § 31a StVZO;
§ 114 VwGO

Leitsätze:

1. Eine Muslima, die aus religiösen Gründen einen Niqab trägt, hat keinen Anspruch auf eine Ausnahme von dem am Steuer eines Kraftfahrzeugs geltenden Verhüllungsverbots (§ 23 Abs. 4 StVO).
2. Das Verhüllungsverbot des § 23 Abs. 4 StVO ist mit der Religionsfreiheit nach Art. 4 GG vereinbar. Autos bieten einen Schutzraum in der Öffentlichkeit, der den Zweck, dem der Niqab dienen soll, weitgehend erfüllt. Außerdem lässt § 46 Abs. 2 StVO Ausnahmen in Härtefällen zu.
3. Eine Vollverschleierung gefährdet die Verkehrssicherheit, weil Verkehrszuwendungen nicht mehr wirksam verfolgt werden können, weil er die Rundumsicht beeinträchtigen kann und die mimische Verständigung im Straßenverkehr einschränkt.
4. Zuständig für die Erteilung einer Ausnahme nach § 46 Abs. 2 StVO ist die Landesbehörde und nicht das Bundesverkehrsministerium, auch wenn die Ausnahme bundesweit gelten soll.

Tenor:

Der Antrag wird auf Kosten der Antragstellerin abgelehnt.

Der Streitwert wird auf 1.250,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin beantragte am 14. Februar 2020 bei der Bezirksregierung Y. ihr eine Ausnahme gem. § 46 Abs. 2 StVO vom Verhüllungsverbot des § 23 Abs. 4 StVO zu erteilen. Hierzu füllte sie einen Vordruck aus, der von dem eingetragenen Verein (e.V.) „G. J. V.“ im Internet zum Download angeboten wird (<https://xxxxxxxxxx-xxxxx.de/media/downloads/>). Die Ausnahme sollte sich auf die Fahrerlaubnis Klasse B beziehen und für die gesamte Bundesrepublik gelten.

Die Antragstellerin beantragte, ihr zu genehmigen, beim Führen eines Kraftfahrzeuges das Tragen des „Niqab“ (Nikab) zu erlauben. Sie erläuterte diese Kopfbedeckung anhand zweier beigefügter Zeichnungen. Diese zeigen aus der Front- und Seitenansicht eine Frau, deren Kopf, Hals und Oberkörper von einem undurchsichtigen dunklen Stoff bedeckt ist. Nur ein wenige Zentimeter breiter horizontaler Sehschlitz für die Augen bleibt von ihm unbedeckt. Der Sehschlitz läuft auf der Höhe der äußeren Augenwinkel im Schläfenbereich spitz zu. Sichtbar bleiben lediglich die Augen, die Augenbrauen und der obere Teil der Nasenwurzel.

Die Antragstellerin begründete ihren Antrag damit, dass sie seit Mai 2007 praktizierende Muslima sei und sich bedecke. Der Koran schreibe vor, dass die gläubigen Frauen ihre Blicke niederschlagen, ihre Scham hüten und ihre Reize nicht zur Schau tragen sollen (Sure 24, Vers 31 sowie Sure 33, Vers 53 und 59). Sie bedecke sich freiwillig und sehe es als sexuelle Nötigung an, wenn man sie dazu zwingt, ihren Niqab am Steuer abzulegen.

Die Bezirksregierung forderte die Antragstellerin auf, näher darzulegen a) warum sie auf die Pkw-Nutzung zwingend angewiesen sei, b) warum das Verhüllungsverbot sie in ihrer Glaubensfreiheit verletze, c) welcher schwere Nachteil entstehe, wenn sie unverschleiert ein Fahrzeug führen müsse und d) darzulegen, dass trotz der Verhüllung eine ungehinderte Rundumsicht gewährleistet sei. Des Weiteren wies sie darauf hin, dass ggf. ihre und die Bereitschaft des Kfz-Halters, ein Fahrtenbuch zu führen, die Ausnahmegenehmigung ermöglichen könnte.

Mehr als fünf Monate später verlangte die nunmehr anwaltlich vertretene Antragstellerin die Bescheidung ihres Antrags, ohne die aufgeworfenen Fragen der Bezirksregierung zu beantworten. Die Führung eines Fahrtenbuchs lehnte sie ab bzw. erklärte sich nur hilfswiese damit einverstanden. Zugleich legte sie eine Ablichtung ihrer im Jahr 2012 ausgestellten Führerscheinkarte vor, die sie mit einem Hidschab zeigt. Es sind nur die Haare und der Hals vom Stoff bedeckt, das Gesicht ist von der Stirn bis zur Kinnspitze sichtbar.

Mit Bescheid vom 6. Oktober 2020 lehnte die Bezirksregierung die Erteilung der Ausnahmegenehmigung ab. Die Behörde verwies auf die Verwaltungsvorschrift zu § 46 StVO, wonach nur in besonders dringlichen Fällen Ausnahmegenehmigungen zu erteilen seien. Eine solche Situation habe die Antragstellerin nicht dargelegt. In der Begründung ihrer Ermessensausübung verwies die Bezirksregierung darauf, dass die Antragstellerin, die in der Großstadt X. wohne, nichts dafür vorgetragen habe, warum sie den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) nicht nutzen könne. Es sei auch zweifelhaft, ob Sicht und Gehör der Antragstellerin durch die Verhüllung ausreichend gewährleistet sei. Die nonverbale Kommunikation, die auch im Straßenverkehr stattfindet, sei mit ihr praktisch nicht mehr möglich. Im Übrigen diene das Verhüllungsverbot dazu, bei Verkehrsverstößen den Täter (Fahrer) feststellen zu können. Das sei nötig, weil eine Halterhaftung dem deutschen Sanktionsrecht unbekannt sei. Eine Fahrtenbuchanordnung könne die Ausnahme nicht

ermöglichen, weil weder ein unaufgeklärter Verkehrsverstoß vorliege noch die Antragstellerin ihr Einverständnis dazu erklärt habe. Das öffentliche Interesse an der Verkehrssicherheit stehe einer Ausnahmeerteilung durchgreifend entgegen.

Die Antragstellerin hat am 26. Oktober 2020 Klage auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung erhoben (6 K 6386/20), über die noch nicht entschieden ist, und zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. 9

Sie ist der Ansicht, ihr komme ein Anspruch auf Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigung zu, weil wegen der von Art. 4 GG gewährleisteten Glaubensfreiheit allein die Genehmigungserteilung ermessensfehlerfrei sei. Sie trage den Niqab aus tiefer religiöser Überzeugung als Ausdruck ihrer gesteigerten individuellen Sittsamkeit und Empfindsamkeit (Scham). Der Schleier verschaffe ihr zudem ein höheres Sicherheitsempfinden. 10

Die im Ablehnungsbescheid geforderte Ausnahmesituation sei kein Tatbestandsmerkmal von § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO, sondern Ausgangspunkt der Gesamtabwägung. Die Antragstellerin sei in besonderer Weise betroffen, weil sie entweder auf das Führen eines Kfz verzichten oder gegen das von ihr als verpflichtend angesehene glaubensgebundene Kleidungsgebot verstoßen müsse. Folge sie ihrem Glauben, müsse sie mit Ordnungswidrigkeiten- und ggf. sogar mit Strafverfahren rechnen. Abgesehen davon sei die Antragstellerin bereits ein Ausnahmefall, weil sie der relativ kleinen Gruppe von Musliminnen in Deutschland angehöre, die einen Niqab trügen. Die große Mehrheit der Autofahrer, einschließlich derjenigen muslimischen Glaubens, trügen keinen Niqab. 11

Die Verfolgbarkeit von Verkehrsverstößen könne durch die Auflage, ein Fahrtenbuch zu führen, sichergestellt werden. Zur Führung eines Fahrtenbuchs sei die Antragstellerin bereit. Ihre Rundumsicht sei überdies gewährleistet. Den ÖPNV könne die Antragstellerin nicht nutzen, weil ihr Gesichtsschleier sie Anfeindungen und Misstrauen aussetze. 12

Die Antragstellerin beantragt, 13

den Antragsgegner einstweilen zu verpflichten, der Antragstellerin die Ausnahmegenehmigung zum Tragen eines Niqab beim Führen eines Kraftfahrzeugs im gesamten Bundesgebiet zu erteilen. 14

Der Antragsgegner beantragt, 15

den Antrag abzulehnen. 16

Er bezweifelt, dass die Sache eilbedürftig ist. Das Verbot gelte bereits seit 2017. Außerdem habe die Antragstellerin das Verwaltungsverfahren mehr als fünf Monate nicht betrieben. 17

II. 18

Der Antrag hat keinen Erfolg. 19

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund sind glaubhaft zu machen, § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §§ 920 Abs. 2, 294 Abs. 1 ZPO. 20

Mit ihrem Begehren erstrebt die Antragstellerin eine Entscheidung, die die Hauptsache zumindest zeitlich der Sache nach vorwegnimmt. Denn sie erstrebt – wenngleich nicht endgültig, sondern zeitlich befristet – eine Genehmigung, die sie erst nach rechtskräftigem vollständigen Obsiegen im Klageverfahren beanspruchen kann. Nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung ist eine Vorwegnahme der Hauptsache im Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO nur ausnahmsweise dann gerechtfertigt, wenn der Erfolg der Hauptsache überwiegend wahrscheinlich ist und das Abwarten in der Hauptsache für den Antragsteller schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile zur Folge hätte. Dabei ist dem jeweils betroffenen Grundrecht und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen. Droht dem Antragsteller bei Versagung des einstweiligen Rechtsschutzes eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung in seinen Grundrechten, die durch eine der Klage stattgebende Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden kann, so ist – erforderlichenfalls unter eingehender tatsächlicher und rechtlicher Prüfung des im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Anspruchs – einstweiliger Rechtsschutz zu gewähren, wenn nicht ausnahmsweise überwiegende gewichtige Gründe entgegenstehen. Ist dem Gericht dagegen eine vollständige Aufklärung der Sach- und Rechtslage im Eilverfahren nicht möglich, so ist anhand einer Folgenabwägung zu entscheiden. Auch in diesem Fall sind die grundrechtlichen Belange des Antragstellers umfassend in die Abwägung einzustellen.

21

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2. November 2017 – 4 B 891/17, GewArch 2018, 117 = juris, Rn. 37; BVerfG, Beschlüsse vom 12. September 2011 – 2 BvR 1206/11, NJW 2011, 3706 = juris, Rn. 15, und vom 15. August 2002 – 1 BvR 1790/00, NJW 2002, 3691 = juris, Rn. 13; BVerwG, Beschluss vom 10. Februar 2011 - 7 VR 6.11, juris, Rn. 6.

22

Nach diesen Maßstäben ist die begehrte Vorwegnahme der Hauptsache im Wege einer einstweiligen Anordnung hier auch nicht ausnahmsweise zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes geboten. Der Erfolg der Hauptsache ist bei eingehender Prüfung bezogen auf den Hauptantrag nicht so überwiegend wahrscheinlich, dass der nach § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO erforderliche Anordnungsanspruch bejaht werden kann.

23

Die Antragstellerin hat den Anordnungsanspruch nicht mit dem erforderlichen Grad an Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht.

24

Anspruchsgrundlage für die Ausnahmegenehmigung zur Befreiung vom Verbot, beim Führen eines Kraftfahrzeugs einen Niqab zu tragen, ist § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO. Danach können die zuständigen obersten Landesbehörden oder die nach Landesrecht bestimmten Stellen von allen Vorschriften dieser Verordnung Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigen. § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO ist anwendbar, weil der speziellere Absatz 1 keine Ausnahme vom Verhüllungs- und Verdeckungsverbot des § 23 StVO zulässt.

25

1. Die formellen Genehmigungsvoraussetzungen sind erfüllt. Die in X. wohnende Antragstellerin hat den erforderlichen Ausnahmeantrag bei der Bezirksregierung Düsseldorf als zuständiger Behörde gestellt. Deren Zuständigkeit ergibt sich aus der Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung des Landes NRW. Dort ist in § 11 Abs. 7 bestimmt: Im Übrigen sind für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 2 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung die Bezirksregierungen zuständig. Örtlich zuständig ist die Bezirksregierung, in deren Bezirk die Antragstellerin oder der Antragsteller ihren oder seinen Wohnort oder ihren oder seinen Sitz hat.

26

27

Obwohl die Antragstellerin ausdrücklich beantragt hat, dass ihr die Ausnahme für die gesamte Bundesrepublik Deutschland und nicht nur für Nordrhein-Westfalen erteilt wird, ist nicht das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zuständig. Dessen Zuständigkeit ist nicht nach § 46 Abs. 2 Satz 3, 1. Halbsatz StVO gegeben.

§ 46 Abs. 2 Satz 3 StVO ist durch die Vierundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 20. April 2020 (BGBl. I S. 814) geändert worden. Mangels abweichender fachrechtlicher Regelung gilt bei der von der Antragstellerin erstrebten Begünstigung die im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung gültige und damit diese Fassung der StVO. 28

Bei isolierter Betrachtung des § 46 Abs. 2 Satz 3, 1. Halbsatz StVO ließe der Wortlaut der Norm der Zuständigkeit des Bundesministeriums als möglich erscheinen. Das Bundesministerium ist hiernach zuständig, wenn sich die Auswirkungen der Ausnahme über ein Land hinaus erstrecken und eine einheitliche Entscheidung notwendig ist. Die Antragstellerin will bundesweit vom Verhüllungsverbot beim Führen von Kraftfahrzeugen ausgenommen werden, so dass sich die erstrebte Ausnahmegenehmigung über das Land Nordrhein-Westfalen hinaus auf die gesamte Bundesrepublik erstreckt. Auch ist aus der Natur der Sache eine einheitliche Entscheidung notwendig. 29

Für eine Zuständigkeit des Bundesministeriums lassen sich weiterhin systematische und historische Gründe anführen. Für das Zulassungsrecht enthielt § 70 Abs. 1 StVZO bis zum 1. März 2007 eine inhaltlich und textlich mit § 46 Abs. 2 Satz 3, 1. Halbsatz StVO vergleichbare Regelung. Zu dieser früheren Fassung des § 70 Abs. 1 StVZO hat das BVerwG erkannt, dass die Erteilung bundesweit gültiger Ausnahmegenehmigungen von den zulassungsrechtlichen Erfordernissen dem Bundesverkehrsministerium obliegt. 30

BVerwG, Urteil vom 14. April 2005 – 3 C 3.04, NVwZ-RR 2005, 711; OVG NRW, Urteil vom 24. März 2010 – 8 A 316/09, VRS 119, 246 zur 2006 geänderten Fassung des § 70 Abs. 1 StVZO. 31

Diese Rechtsprechung zu § 70 Abs. 1 StVZO a.F. lässt sich jedoch trotz gewisser Ähnlichkeiten im Wortlaut nicht unbesehen auf § 46 Abs. 2 Satz 3 StVO n.F. übertragen. Soweit eine solche Gleichsetzung in Rechtsprechung und Literatur für § 46 Abs. 2 Satz 3 StVO in seiner früheren Fassung unternommen worden ist, kann sich die Kammer dem nicht anschließen. 32

Für eine Übertragung: VG Saarlouis, Urteil vom 19.08.2010 – 10 K 694/10, juris und BeckRS 2010, 54654; Sauthoff, in: Münchener Kommentar zum StVR (2016), § 46 StVO Rn. 153; derselbe Öffentliche Straßen, 3. Auflage 2020, Rn. 1348; Koehl, in: Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 2. Auflage 2017 § 46 StVO Rn. 41. 33

Gegen ein solches Verständnis sprechen durchgreifend systematische Gründe und der ausdrückliche Wille des Ordnungsgebers. § 46 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbsatz n.F. bestimmt, dass das Bundesministerium die Ausnahme (nur) durch eine Verordnung regeln darf. Es darf also lediglich eine Ausnahmeverordnung zur StVO erlassen. Bereits aus der abstrakt-generellen Verordnung als allein zulässiges Regelungsinstrument folgt, dass vom Bundesministerium keine Einzelfälle entschieden werden können. Daher kann auch eine konkrete Einzelausnahme – wie von der Antragstellerin verlangt – nicht vom Bundesministerium verfügt werden. 34

Das geltungsreduzierte Verständnis bestätigt in systematischer Hinsicht § 46 Abs. 4 StVO, nach dem Ausnahmegenehmigungen regelmäßig für den Geltungsbereich der StVO und damit bundesländerübergreifend wirken. Würde die länderübergreifende Wirkung einer Ausnahme ausreichen, müsste das Bundesministerium alle Einzelausnahmen entscheiden, obwohl es nur durch Verordnung handeln darf und obwohl § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO die grundsätzliche Verwaltungszuständigkeit bei den Ländern verortet.

Aus historischer Sicht spricht für eine einschränkende Auslegung von § 46 Abs. 2 Satz 3 StVO bereits, dass der Ordnungsgeber in Reaktion auf die angeführte Entscheidung des BVerwG im Jahr 2006 die parallelen Zuständigkeitsnormen des § 70 Abs. 1 StVZO und des § 47 FZV geändert hat, um die Bundeszuständigkeit in Vollzugsangelegenheiten auszuschließen, die des § 46 Abs. 2 StVO aber nicht. Hieraus lässt sich schließen, dass er davon ausging, dass das Bundesministerium von vornherein nicht für Einzelausnahmen von Vorschriften der StVO zuständig ist. 36

Vgl. BR-Drs. 811/95 S. 181. 37

Schließlich hat der Ordnungsgeber im Zuge der Novellierung des § 46 Abs. 2 Satz 3 StVO im Jahr 2020 die Verwaltungszuständigkeit der Länder ausdrücklich bekräftigt: "Die Ergänzung stellt klar, dass der Bund, soweit die Länder für die Ausführung der StVO zuständig sind, ausschließlich Ordnungsgeber (Schaffung einer Ausnahmeverordnung) sein kann und ihm in diesen Fällen keine Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsakten zukommt." (BR-Drs. 591/10, S. 88). 38

2. Die Antragstellerin hat allerdings nicht hinreichend glaubhaft gemacht, dass die materiellen Voraussetzungen einer Ausnahme nach § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO in ihrer Person vorliegen. Sie hat weder einen Anspruch auf Erteilung der Ausnahme noch darauf, dass ihr Antrag neu beschieden wird. 39

a) Die Antragstellerin bedarf einer Ausnahme, um mit angelegtem Niqab ein Kraftfahrzeug führen zu dürfen. Denn nach § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO gilt: Wer ein Kraftfahrzeug führt, darf sein Gesicht nicht so verhüllen oder verdecken, dass er nicht mehr erkennbar ist. Die Ausnahme des Satzes 2 für Schutzhelme bei offenen Kraftfahrzeugen nach § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO ist für die Antragstellerin nicht einschlägig, weil sie ihr Gesicht nicht mit einem Schutzhelm, sondern es bis auf die Augenpartie mit einem Kopftuch verdecken will. 40

Das Verhüllungsverbot verstößt aller Voraussicht nach nicht gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt, nach dem der parlamentarische Gesetzgeber alle wesentlichen, insbesondere grundrechtsrelevanten Regelungen selbst treffen muss. Vielmehr ist von der Wirksamkeit des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO auszugehen. 41

Vgl. zur Wesentlichkeitsrechtsprechung: BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02, BVerfGE 108, 282, 311; Burkiczak in Emmenegger/Wiedmann, Linien der Rechtsprechung des BVerfG II, 2011, 129, 134 ff. 42

Die Regelung des Verhüllungs- und Verdeckungsverbots in § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO bedarf auch bei Berücksichtigung einer möglichen Beeinträchtigung der Religionsausübung keiner unmittelbaren Ausgestaltung durch den Parlamentsgesetzgeber. Die Verpflichtung, beim Führen von Kraftfahrzeugen das Gesicht weder zu verhüllen noch sonst zu verdecken, 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 43

Eingriffs in der Regel gering, weil das Verhüllungsverbot nur das Führen eines Kraftfahrzeuges 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, NVwZ 2017, 227 Rn. 33. 44

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. 45

Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Januar 2002 – 1 BvR 1783/99 , BVerfGE 104, 337, 355. 46

Durch die den Straßenverkehrsbehörden in § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO eingeräumte Möglichkeit, eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, 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. 47

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, juris Rn. 26, und vom 13. März 1997 – 3 C 2.97, BVerwGE 104, 154, 157. 48

Das Merkmal der Ausnahme in § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO ist nicht als eigenständiges Tatbestandsmerkmal verselbstständigt, sondern Bestandteil der der Behörde obliegenden Ermessensentscheidung. Das bedeutet aber lediglich, dass das Tatbestandsmerkmal des Vorliegens einer Ausnahme nicht mit einer Ermessensentscheidung gekoppelt ist und das Vorliegen einer Ausnahmesituation lediglich eine Wertungsvorgabe im Rahmen einer einheitlich zu treffenden Ermessensentscheidung darstellt. 49

Die Ausnahmesituation ist der Ausgangspunkt der Gesamtabwägung; liegt sie bei einem gewichtenden Vergleich der Umstände des konkreten Falls mit dem typischen Regelfall nicht vor, ist also der Antragsteller in gleicher Weise von der verkehrsrechtlichen Vorschrift, von der er eine Ausnahme begehrt, betroffen wie alle anderen oder ein großer Teil der Verkehrsteilnehmer, so kann eine Ausnahmegenehmigung nicht erteilt werden, ohne dass es weiterer Abwägungen bedarf. In einem solchen Fall ist das Ermessen dahingehend auf Null reduziert, dass die Ausnahmegenehmigung ausscheidet. 50

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 1997 – 3 C 2.97, BVerwGE 104, 154. 51

Eine das Ermessen eröffnende Ausnahmesituation liegt auch vor, wenn die Hinderung, eine Gesichtsverhüllung zu tragen, auf religiösen Gründen beruht. 52

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2019 – 3 C 24.17, BVerwGE 166, 125. 53

Durch die in § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO angeordnete Pflicht, beim Führen eines Kraftfahrzeugs das Gesicht nicht zu verhüllen oder zu verdecken, wird zwar niemand an der Praktizierung seines Glaubens gehindert. Bei Befolgung der von ihr als verbindlich empfundenen Bekleidungs Vorschriften muss die Antragstellerin aber auf das Führen von erlaubnispflichtigen Kraftfahrzeugen verzichten. Die Regelung kann sie daher mittelbar in ihrer Religionsausübung beeinträchtigen. 54

Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02, BVerfGE 108, 282, 297, sowie Beschluss vom 27. Januar 2015 – 1 BvR 471/10 u.a., BVerfGE 138, 296 Rn. 83 zum Tragen von Kopftüchern durch Muslima.	
Auch wenn eine Kraftfahrerin aus religiösen Gründen daran gehindert ist, ihre Gesichtsverhüllung abzulegen, zieht das keinen unmittelbaren Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach sich. Die Entscheidung hierüber steht gemäß § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO vielmehr im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde. Ein Anspruch auf Befreiung vom Verbot, das Gesicht zu verhüllen oder zu verdecken, kann allenfalls dann bestehen, wenn der Betroffenen der Verzicht auf das Führen eines Kraftfahrzeugs aus besonderen individuellen Gründen nicht zugemutet werden kann.	56
Vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2019 – 3 C 24.17, BVerwGE 166, 125.	57
Obwohl die Antragstellerin allenfalls rudimentär dargelegt hat, warum ihr Glaube von ihr verlangt, nicht mehr nur den von der Mehrheit der in Deutschland lebenden Muslima für ausreichend erachteten Hidschab zu tragen, den die Antragstellerin auch noch auf ihrem Führerscheinlichtbild zeigt, sondern eine Vollverschleierung durch einen Niqab, geht die Kammer vorläufig von einer glaubensgeleiteten Entscheidung aus. Denn für die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG ist nicht maßgebend, ob eine Religion im Ganzen oder mehrheitlich eine bestimmte Glaubensregel als für sich bindend erachtet, sondern ob eine Glaubensgruppe innerhalb einer Glaubensrichtung das Bestehen verpflichtender Vorgaben darlegen kann.	58
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 2016 – 1 BvR 2202/13, NVwZ 2016, 1804.	59
Im Einzelfall ist auf das Selbstverständnis des betroffenen Grundrechtsträgers abzustellen. Dieser muss in nachvollziehbarer und plausibler Weise eine subjektiv als verpflichtend empfundene religiöse Verhaltensregel als Teil des forum externum darlegen.	60
Vgl. Sacksofsky, VVDStRL 68 (2009), 7, 18; Möllers, VVDStRL 68 (2009), 47, 76.	61
Bei der religiös begründeten Vollverschleierung,	62
näher: Generalanwältin Sharpston, Schlussanträge vom 13. Juli 2016 – C-188/15, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DEU/TXT/HTML/?uri=celex:62015CC0188 = BeckRS 2016, 81519,	63
vertritt zwar die Mehrheit der islamischen Theologen und Rechtsgelehrten die Ansicht, dass die Gesichtsverschleierung nicht als islamische Pflicht zu betrachten sei.	64
Vgl. Nachweise bei Kokott, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 4 Rn. 73a Fn.250.	65
Demgegenüber gibt es aber auch islamische Theologen und Rechtsgelehrte, die die Verschleierung des Gesichts als islamische Pflicht oder zumindest als empfehlenswert bezeichnen.	66
Nachweise bei Wielandt, Die Vorschrift des Kopftuchtragens für die muslimische Frau, 2008, abrufbar unter http://www.unifr.ch/theo/downloads/wielandtkopftuch.pdf .	67
Auch wenn man bei der Antragstellerin von einem zwingenden Glaubensimperativ ausgeht, hat sie nicht dargelegt, dass sie aus individuellen Gründe auf die Nutzung eines Kraftwagens angewiesen ist. Die Gründe, aus denen sie ein Kraftfahrzeug nutzen will, unterscheiden sich	68

nicht von dem Jedermann-Interesse an motorisierter Fortbewegung. Soweit sie anführt, dass sie keine öffentlichen Verkehrsmittel benutzen will, weil sie aufgrund ihrer tiefen Verschleierung Anfeindungen ausgesetzt ist, ändert das nichts. Die Antragstellerin hat nichts dafür vorgetragen, dass die Situation in Bahnen und Bussen anders ist als auf öffentlichen Straßen, in Innenstädten oder an anderen belebten Orten. Sie hätte darlegen müssen, dass und wie ihre Kleidung in öffentlichen Verkehrsmitteln deutlich stärker Anstoß erregt als wenn sie sich sonst in der Öffentlichkeit bewegt, so dass ihr solche Verkehrsmittel nicht zumutbar sind. Zu dieser naheliegenden Frage trägt sie indessen nichts vor.

Abgesehen davon verfügt die Antragstellerin über die Fahrerlaubnisklasse B, darf also auch 69
Krafträder mit Schutzhelm fahren. Schutzhelme, v.a. wenn sie als Integralhelm mit dunkel getöntem Visier ausgeführt sind, können das gesamte Gesicht wirkungsvoll verbergen. Die Antragstellerin hat nichts dazu vorgetragen, warum sie keine Krafträder nutzen kann.

b) Das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot ist auch mit Blick auf die durch Art. 4 Abs. 1 und 70
2 GG geschützte Religionsfreiheit gerechtfertigt und von der Antragstellerin aller Voraussicht nach hinzunehmen.

Einschränkungen der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit müssen sich aus der Verfassung 71
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.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2015 – 1 BvR 471/10 u.a., BVerfGE 138, 298 Rn. 98. 72

Die Sicherheit des Straßenverkehrs liegt als Gemeinschaftswert von Verfassungsrang dem 73
Verhüllungs- und Verdeckungsverbot des § 23 Abs. 4 StVO zugrunde, das die 53.
Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 6. Oktober 2017
(BGBl. I S. 3549) mit Wirkung vom 19. Oktober 2017 eingeführt hat.

Vgl. BR-Drs. 556/17 S. 2, 4, 14, 17 und insbesondere S. 28. 74

Im Straßenverkehr heutiger Prägung sind die höchstwertigen Rechtsgüter Leben, körperliche 75
Unversehrtheit und bedeutende Sachwerte einer stetigen Gefährdung ausgesetzt. Um diese
Gefährdung so klein wie möglich zu halten, ist der Straßenverkehr zahlreichen
Beschränkungen unterworfen, die hauptsächlich durch die bzw. aufgrund der StVO erlassen
sind. Diese Beschränkungen vermögen das Verhalten der Verkehrsteilnehmer aber nur
wirkungsvoll zu steuern, wenn auf ihre Missachtung eine staatliche Reaktion folgt. Der Staat
reagiert auf Verkehrsverstöße Einzelner repressiv im Verwarnungs- bzw. Bußgeld- und
Strafverfahren. Präventiv reagiert er im verkehrsverwaltungsrechtlichen Verfahren, das
regelmäßig an vorhergehende repressive Maßnahmen anknüpft und die Fahrerlaubnis oder
isoliert die Verkehrsteilnahme in den Blick nimmt. Die Erfahrung lehrt, dass sich zu viele
Verkehrsteilnehmer über Verkehrsbeschränkungen hinwegsetzen, wenn auf deren
Missachtung keine staatliche Reaktion erfolgt.

Die repressive Sanktion im Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren setzt jedoch voraus, 76
dass der Fahrer, also der Täter, den staatlichen Organen bekannt ist. In Deutschland gibt es,
anders als in anderen EU-Staaten, keine Halterhaftung.

Vgl. Milke, NZW 2010, 17. 77

78

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 voraus, d. h. die persönliche Schuld des Täters. Anderenfalls wäre die repressive Sanktion eine mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbare Vergeltung für einen Vorgang, den der Betroffene (möglicherweise) nicht zu verantworten hat.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Juni 1989 – 2 BvR 239/88, BVerfGE 80, 109.

79

Für den Straßenverkehr folgt daraus, dass der Verkehrsverstoß ungesühnt und der Fahrer unbehelligt bleibt, weil ein Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren eingestellt werden muss, wenn die Identität des Fahrers (= Täters) nicht zu ermitteln ist. Aus der Nichtverfolgbarkeit des vergangenen Verkehrsverstoßes folgt weiter, dass gegen Fahrer auch keine präventiven Maßnahmen zur Verhütung künftiger Verkehrsverstöße nach dem StVG und der FahrerlaubnisVO ergriffen werden können, weil diese überwiegend rechtsbeständige repressive Sanktionen voraussetzen.

80

Die Verkehrssicherheit wird vor allem durch überhöhte Geschwindigkeit, durch die Missachtung des Rotlichts sowie durch Verstöße gegen die einzuhaltenden Mindestabstände besonders intensiv gefährdet. Der Fahrer, der sich in dieser Weise verkehrswidrig verhält, gefährdet andere Verkehrsteilnehmer, seine eventuellen Beifahrer sowie sich selbst. Die Einhaltung der zugrunde liegenden Regeln erfolgt heute kaum mehr wie zu früheren Zeiten durch Polizeikontrollen, bei denen ein Beamter den Verstoß feststellt und der einige hundert Meter entfernt stehende polizeiliche Anhalteposten das ihm per Funk mitgeteilte Fahrzeug anhält und den Fahrer feststellt. Die Überwachung erfolgt heute vielmehr nahezu durchweg automatisiert durch stationäre und mobile Messeinrichtungen ("Blitzer"). Die von der physikalisch-technischen Bundesanstalt bauartzugelassenen und von den Eichämtern regelmäßig geprüften Messeinrichtungen protokollieren den Verkehrsverstoß und fertigen automatisiert Lichtbilder von dem Fahrzeug an. Das nur gegen Fahrer, nicht den Halter, mögliche Sanktionsverfahren kann nur zum Abschluss gebracht werden, wenn die Verfolgungsbehörde durch Angaben des Fahrzeughalters in Erfahrung bringt, wer das Fahrzeug gesteuert hat. Nur der Halter ist durch das aufgenommene amtliche Kennzeichen stets im Zulassungsregister ermittelbar.

81

Die automatisiert gefertigten Lichtbilder sind hierbei ein wesentliches Ermittlungsinstrument. Vielfach gibt der Halter den Fahrer nämlich erst an bzw. ist erst in der Lage, ihn anzugeben, wenn ihm ein Lichtbild vorgelegt wird, auf dem die Gesichtszüge des Fahrers erkennbar sind. Auch die Ermittlungsbehörden stützen sich vielfach auf die Erkennbarkeit des Fahrers auf dem Lichtbild. Sie können das dort gezeigte Gesicht mit einliegenden Fotos (Personalausweis-, Pass-, Fahrerlaubnis-, Ausländerregister usw.) oder Lichtbildern im Internet vergleichen. Selbst wenn der Fahrer auf diese Weise nicht zu identifizieren ist, können sie nicht selten feststellen, dass die vom Halter angegebene Person nicht diejenige ist, die auf dem Lichtbild abgebildet ist.

82

Der Fahrer ist aber häufig dann nicht oder nur schwer zu ermitteln, wenn das Lichtbild die Gesichtszüge des Fahrers nicht oder nur undeutlich erkennen lässt. Vielfach muss das repressive Sanktionsverfahren in solchen Fällen wegen Nichtermittelbarkeit des Fahrers eingestellt werden, was mittelbar zu einer Gefährdung der (künftigen) Verkehrssicherheit führt.

83

Dieser Gefährdung wirkt das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot des § 23 Abs. 4 StVO entgegen, indem es die Identifikation und damit die Verfolgbarkeit des Fahrers sichert.

84

85

So BVerfG, Beschluss vom 26. Februar 2018 – 1 BvQ 6/18, BayVBI 2018, 555; ebenso Rebler/Müller, NZV 2020, 273.

Das nach § 49 Abs. 1 Nr. 22 StVO i.V.m. Nr. 247a BKatV mit einem Bußgeld von 60 Euro belegte Verhüllungs- und Verdeckungsverbot verfolgt den (legitimen) Zweck, die Verkehrssicherheit zu erhöhen, also höchstwertige Rechtsgüter anderer Verkehrsteilnehmer sowie des Fahrers selbst und seiner Beifahrer zu schützen. 86

Die Wirksamkeit des Verbots muss nicht unbezweifelbar feststehen. 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. 87

Vgl. 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, BVerfGE 142, 313 Rn. 69. 88

Abstrakt-generelle Normen zur Gefahrenvorsorge sind nicht erst dann gerechtfertigt, wenn ansonsten unmittelbar ein Gefahrenereignis zu besorgen wäre. 89

c) Das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot des § 23 Abs. 4 StVO dient weiterhin der Verkehrssicherheit, indem es die Beeinträchtigung der Rundumsicht des Fahrers verhindert. Hieran ändert nichts, dass ein Niqab so gebunden und getragen werden können mag, dass es unter guten äußeren Bedingungen nicht zu Sichtbeeinträchtigungen kommt. Die Trage- und Bindeweise des Kopftuches ist jedoch individuell verschieden, variiert möglicherweise von Tag zu Tag. Damit sind auch Trage- und Bindeweisen nicht ausgeschlossen, die im Bemühen, das Gesicht soweit wie möglich zu verdecken, auch die Rundumsicht beeinträchtigen. Im Übrigen führt es zu erheblichen Vollzugsschwierigkeiten und damit zu Verkehrsgefährdungen, wenn die Polizei in jedem Einzelfall prüfen müsste, ob die Rundumsicht gegeben ist. 90

Abgesehen davon ist die Rundumsicht durch einen Niqab potenziell gefährdet, wenn die äußeren Bedingungen beim Führen eines Kraftfahrzeuges gestört werden. Es liegt nicht fern, dass in solchen Situation der Niqab verrutscht und die Augen verdeckt: Bei leichteren Verkehrsunfällen oder plötzlichen und/oder heftigen Verkehrsmanövern, bei starkem Luftzug durch geöffnete Fenster oder ein offenes Schiebedach, beim versehentlichen Verfangen im Sicherheitsgurt, wenn mitfahrende kleine Kindern an der Kopfbedeckung ziehen und so fort. Selbst wenn solche Umstände eher selten auftreten mögen, können sie berücksichtigt werden, weil die potenziellen Schäden an höchstwertigen Rechtsgütern, die von einem Kraftfahrzeug ausgehen, dessen Fahrer nichts sieht oder dessen Sicht beeinträchtigt ist, zu groß sein können, um das Risiko hinzunehmen. 91

d) Das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot des § 23 Abs. 4 StVO dient schließlich der Verkehrssicherheit, indem es die nonverbale Kommunikation des Fahrzeugführers mit anderen Verkehrsteilnehmern sichert. Da der Verkehrslärm und das regelmäßig akustisch abgeschlossene Fahrzeug eine Verständigung der Verkehrsteilnehmer untereinander mithilfe gesprochener Sprache weitgehend ausschließen, kommunizieren sie ganz überwiegend ohne hörbar gesprochene Worte durch Zeichen und Mimik. Die Alltagserfahrung zeigt, dass mithilfe von Handzeichen, Mimik und Lippenbewegungen die im Straßenverkehr erforderliche Verständigung über die dortigen einfach gelagerten Sachverhalte gut möglich ist. Diese 92

Verständigungsmöglichkeiten werden spürbar eingeschränkt, wenn für die anderen Verkehrsteilnehmer in einem vollverschleierten Gesicht nur die Augenpartie sichtbar ist.

Vgl. zur Einschränkung der nonverbalen Kommunikation durch eine Gesichtsverhüllung im Schulunterricht: einerseits OVG Hmb, Beschluss vom 29. Januar 2020 – 1 Bs 6/20, NVwZ 2020, 489, andererseits BayVGH, Beschluss vom 29. August 2013 – 7 CS 13.2592 u.a., NVwZ 2014, 1109. 93

e) Der von der Antragstellerin 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. 2 Satz 1 StVO eingeräumte Ermessen. 94

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 nicht in Betracht. 95

Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. Juni 2017 – 2 BvR 1333/17, NJW 2017, 2333 Rn. 41; BVerwG, Urteil vom 4. Juli 2019 – 3 C 24.17, BVerwGE 166, 125. 96

Die Kammer sieht überdies die Eingriffstiefe des Verhüllungs- und Verdeckungsverbots als gering an. Denn wenn das abgeschlossene Kraftfahrzeug erfüllt bereits weitgehend den Zweck, den die Antragstellerin mit dem Niqab verfolgt. Der Fahrgastraum eines Kraftfahrzeugs ist nämlich nicht mit der Öffentlichkeit im engeren Sinne gleichzusetzen. Nach allgemeiner Auffassung, die von der Kammer geteilt wird, gehört das Innere des Kraftfahrzeugs eher zur – ggf. erweiterten – Privatsphäre als zur Öffentlichkeit im gewöhnlichen Wortsinne. Das Kraftfahrzeug erreicht wegen der durchsichtigen Scheiben zwar nicht den Grad an Abgeschlossenheit und Privatheit wie eine Wohnung. Das Kraftfahrzeug bietet im Alltag aber ungleich mehr Privatsphäre und bietet deutlich mehr Schutz als das Verweilen in der Öffentlichkeit außerhalb eines Kraftfahrzeugs oder als bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Die Ziele, die die Antragstellerin mit dem Niqab verfolgt, etwa Blicke oder gar Zugriffe fremder Männer oder sonst als nicht sittsam empfundene Annäherungen abzuwehren, werden bereits durch die Konstruktion des Kraftfahrzeugs als rollender Schutzraum weitgehend unterbunden (verschlossene Türen, Scheiben, dunkleres Wageninnere, Motorkraft, Möglichkeit zur schnellen Entfernung). 97

Dem entspricht, dass motorisierte Verkehrsteilnehmer einander typischerweise nicht in erster Linie als Person, sondern als anderes Fahrzeug wahrnehmen. Die Person des Fahrers tritt in der Wahrnehmung hinter seinem Fortbewegungsmittel zurück. Ein im Wageninnern getragener Niqab vermittelt bei der hier gebotenen typisierenden Betrachtung daher kaum mehr Schutz vor Verhaltensweisen Dritter, die von der Trägerin als belästigend empfunden werden, als ein geschlossenes Kraftfahrzeug jedem Mitfahrer ohnehin bietet. 98

§ 23 Abs. 4 Satz 1 StVO greift auch deswegen nicht besonders tief in die Religionsfreiheit ein, weil er die Bedeckung des Kopfes nicht vollständig verbietet. Die Norm gebietet lediglich, das Gesicht unbedeckt zu lassen. Der übrige Kopf einschließlich der Haare, der Ohren und der Halspartie dürfen bedeckt werden. So sind beispielsweise das aus modischen Gründen getragene Kopftuch, die zum Habit einer Ordensschwester gehörige Haube oder das in Form eines Hidschab gebundenen religiös motivierte Kopftuch, das lediglich das Gesichtsoval umschließt, nicht verboten. 99

3. Die Antragstellerin besitzt nach Aktenlage keinen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Ausnahmeantrag mehr, weil die Bezirksregierung diesen Anspruch mit dem Ablehnungsbescheid – dort vor allem unter 2.4 – bereits fehlerfrei erfüllt hat. Ihr Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung ist durch Erfüllung erloschen. Es spricht nach Aktenlage Überwiegendes dafür, dass die Ermessensbetätigung der Bezirksregierung nicht ermessensfehlerhaft im Sinne des § 114 Satz 1 VwGO war. Auf dessen Prüfung ist das Gericht jedoch beschränkt.

Insbesondere hat die Bezirksregierung ausdrücklich in den Bescheidgründen erwogen (§ 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG NRW), ob der Antragstellerin das Tragen des Niqab unter der Auflage erlaubt werden kann, dass sie ein Fahrtenbuch führt. Hierdurch hat die Bezirksregierung sich, wie es das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet, mit der Erforderlichkeit des Verhüllungsverbots im Einzelfall der Antragstellerin auseinandergesetzt. Ermessensfehlerfrei ist die Bezirksregierung zum Ergebnis gelangt, dass eine Fahrtenbuchaufgabe zur Ermöglichung der Ausnahmegenehmigung ausscheidet, weil es sich bei ihr nicht um ein (annähernd) gleich geeignetes Mittel zur Gefahrenabwehr handelt. 101

Diese Auffassung ist rechtlich nicht zu beanstanden. § 31a StVZO erlaubt zwar, die Führung eines Fahrtenbuchs anzuordnen. Das Fahrtenbuch soll die künftige Ermittlung eines Fahrzeugführers ermöglichen, wenn in der Vergangenheit mit einem Kraftfahrzeug Verkehrszu widerhandlungen begangen worden sind, der Fahrer aber nicht ermittelt werden konnte. Fahrtenbuchaufgaben sind auch mit der Verfassung vereinbar. 102

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 1981 – 2 BvR 1172/81, NJW 1982, 568. 103

Die Adressaten des Verhüllungs- und Verdeckungsverbots nach § 23 Abs. 4 StVO und die eines Fahrtenbuchs nach § 31a StVZO sind jedoch unterschiedlich. Das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot richtet sich an den Führer eines Kraftfahrzeugs, während ausschließlich der Halter eines Kraftfahrzeugs verpflichtet werden kann, ein Fahrtenbuch zu führen. Halter und Führer eines Fahrzeugs können zwar in einer Person zusammenfallen, häufig sind sie aber unterschiedlich. Selbst wenn die Antragstellerin als Halterin ihres eigenen Kraftfahrzeugs ein Fahrtenbuch führen würde, wäre sie – dessen ordnungsgemäße Führung unterstellt – nur ermittelbar, wenn sie mit ihrem eigenen Fahrzeug gefahren ist. Führt sie dagegen ein Kraftfahrzeug, das sie nicht selbst hält, bliebe es bei der Gefährdungslage, die § 23 Abs. 4 StVO abwehren will. 104

Selbst wenn ihr erlaubt würde, ihren Niqab nur in von ihr gehaltenen Fahrzeugen zu tragen, für die sie ein Fahrtenbuch führt, und nicht in Fahrzeugen Dritter, wäre das Fahrtenbuch nicht gleichermaßen geeignet, die Verkehrssicherheit zu schützen wie das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot. Während das Lichtbild, das das unverhüllte Gesicht zeigt, ein objektives Beweismittel darstellt, das Dritten die Identifikation des Fahrers unabhängig von der Antragstellerin ermöglicht, fehlt eine solche Identifikationsmöglichkeit beim Fahrtenbuch. Das Fahrtenbuch kann entweder gar nicht oder unrichtig geführt werden. Überdies ist fraglich, ob der Verstoß gegen ein freiwillig im Wege der Auflage übernommenes Fahrtenbuch, bei dem die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 31a StVZO – wie hier – nicht erfüllt sind, überhaupt bußgeldbewehrt ist. 105

Schließlich eröffnet eine Gesichtsverhüllung auch die vom Fahrtenbuch nicht verhinderte Möglichkeit, dass eine beliebige Person eine Verkehrszu widerhandlung auf sich nimmt, die sie gar nicht begangen hat, indem sie unüberprüfbar behauptet, der Fahrer unter dem Niqab gewesen zu sein. Solche Übernahmen sind der auf das schwerpunktmäßig mit dem Verkehrsverwaltungsrecht befassten Kammer wohlbekannt, v.a. im Bereich punktebewehrter 106

Zu widerhandlungen, die zum Verlust der Fahrerlaubnis nach § 4 StVG führen können. In diesem Bereich kommt es nicht selten vor, dass unbelastete Fahrerlaubnisinhaber gegen Geldzahlung Verkehrsverstöße einräumen, die sie gar nicht begangen haben, um den eigentlichen Fahrer vor den Folgen seines Fehlverhaltens zu bewahren.

3. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) steht es mit der EMRK in Einklang, das Tragen eines Niqab in der gesamten Öffentlichkeit zu verbieten. Da das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot am Steuer dagegen nur einen kleinen Ausschnitt hieraus betrifft, bestehen auch mit Blick auf die EMRK keine Rechtmäßigkeitszweifel. 107

Vgl. EGMR, Urteile vom 1. Juli 2014 – 43835/11, NJW 2014, 2925, und vom 11. Juli 2017 – 37798/13, NVwZ 2018, 1037. 108

4. Da die Antragstellerin bereits keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht hat, kann dahinstehen, ob für das Rechtsschutzbegehren trotz ihrer mehrmonatigen Untätigkeit im Verwaltungsverfahren ein Anordnungsgrund, also eine besondere Eilbedürftigkeit, anzuerkennen ist. 109

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Satz 1 GKG; wegen der nur teilweisen Vorwegnahme der Hauptsache war der Streitwert auf die Hälfte des im Klageverfahren anzusetzenden Wertes zu reduzieren. 110

Rechtsmittelbelehrung: 111

(1) Gegen die Entscheidung über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet. 112

Die Beschwerde kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingelegt werden. 113

Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) eingeht. 114

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe. 115

Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sind durch einen Prozessbevollmächtigten einzureichen. Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die das Verfahren eingeleitet wird. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen V. , eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –). Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen unter den dort genannten Voraussetzungen als Bevollmächtigte zugelassen.

Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sollen möglichst 1-fach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften. 117

(2) Gegen den Streitwertbeschluss kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls ihr nicht abgeholfen wird. 118

Die Beschwerde kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt werden; § 129a der Zivilprozessordnung gilt entsprechend. 119

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. 120

Die Beschwerde ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- Euro nicht übersteigt. 121

Die Beschwerdeschrift soll möglichst 2-fach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften. 122

War der Beschwerdeführer ohne sein Verschulden verhindert, die Frist einzuhalten, ist ihm auf Antrag von dem Gericht, das über die Beschwerde zu entscheiden hat, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren, wenn er die Beschwerde binnen zwei Wochen nach der Beseitigung des Hindernisses einlegt und die Tatsachen, welche die Wiedereinsetzung begründen, glaubhaft macht. Nach Ablauf eines Jahres, von dem Ende der versäumten Frist angerechnet, kann die Wiedereinsetzung nicht mehr beantragt werden. 123
