

§§ 21a, 46 StVO; Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 GG

## Kein Anspruch auf Befreiung von der Schutzhelmpflicht aus religiösen Gründen

VGH BW, Urt. v. 29.08.2017 – 10 S 30/16, BeckRS 2017, 124386

### Fall

A beantragte bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde der Stadt S die Befreiung von der Pflicht, beim Fahren mit seinem Motorrad einen Schutzhelm tragen zu müssen (§ 21a Abs. 2 S. 1 StVO). Nach § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 5b Alt. 2 StVO könne die Straßenverkehrsbehörde Ausnahmen zulassen. Hierzu sei sie in seinem Fall sogar verpflichtet: A gehört seit 2005 der Religion der Sikhs an. Für die getauften Anhänger (sog. Amritdhari) dieser aus Indien stammenden Religionsgemeinschaft ist es religiöses Gebot, die Haare in der Öffentlichkeit durch Tragen eines Turbans (sog. Dastar) zu verdecken. Er könne deshalb keinen Helm tragen. Zudem seien ihm Entscheidungen anderer Behörden bekannt, die aus diesem Grund Befreiungen von der Helmpflicht erteilt hätten.

Die Straßenverkehrsbehörde lehnt den Antrag ab. Nach Rn. 96 der Verwaltungsvorschrift zur StVO könnten nur gesundheitliche Gründe zu einer Ausnahme führen. Solche Gründe habe A nicht vorgetragen. Zudem sei A nicht zwingend auf das Motorradfahren angewiesen, da er auch über eine Fahrerlaubnis der Klasse B für Kraftfahrzeuge verfüge. Aus der Religionsfreiheit des A folge kein anderes Ergebnis. Die Schutzhelmpflicht stelle schon keinen Eingriff dar. Schließlich werde A nicht zum Abnehmen seines Turbans, sondern zum Unterlassen des Motorradfahrens ohne Schutzhelm verpflichtet. Selbst wenn man von einem Eingriff ausginge, sei dieser gerechtfertigt, da er zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens des A erforderlich sei. Auch aus dem Gleichheitsrecht folge kein Anspruch auf Befreiung, da Entscheidungen anderer Straßenverkehrsbehörden nicht verbindlich seien.

A ist weiterhin der Auffassung, einen Anspruch auf Befreiung zu haben. Er sehe zwar ein, dass in vielen Fällen nach einem Verkehrsunfall weiterer Schaden für Dritte dadurch abgewendet werden könne, dass ein beteiligter Motorradfahrer dank seines Schutzhelms bei Bewusstsein bleibe und die Unfallstelle räumen, Rettungsdienste alarmieren und andere Sofortmaßnahmen ergreifen könne. Gleichwohl führe seine verfassungsrechtlich geschützte Religionsfreiheit zu einer Ermessensreduzierung. Zumindest habe die Behörde aber die grundrechtlich geschützten Positionen in ihrer Entscheidung falsch gewichtet, sodass ihm jedenfalls ein Anspruch auf Neubescheidung zustehe.

Ist die Auffassung des A korrekt?

**Bearbeitungsvermerk:** Auf die EMRK ist bei der Bearbeitung nicht einzugehen.

### Lösung

Die Auffassung des A ist korrekt, wenn ihm ein Anspruch auf Befreiung von der Helmpflicht, zumindest auf ermessensfehlerfreie Neubescheidung zusteht.

**A.** A hat einen **Anspruch auf Befreiung von der Helmpflicht**, wenn eine entsprechende Anspruchsgrundlage eingreift und deren formelle wie materielle Voraussetzungen vorliegen.

**I. Anspruchsgrundlage** für die Befreiung von der aus § 21a Abs. 2 S. 1 StVO resultierenden Schutzhelmpflicht ist **§ 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 5b Alt. 2 StVO**.

### Leitsätze

1. Das der Straßenverkehrsbehörde durch § 46 StVO hinsichtlich Befreiungen von der Schutzhelmpflicht eingeräumte Ermessen ist nicht bereits deswegen auf Null reduziert, weil einem Kraftstofffahrer das Tragen eines Schutzhelms wegen der religiösen Pflicht zum Tragen eines Turbans nicht möglich ist.

2. Ein Anspruch auf Befreiung von der Schutzhelmpflicht aus religiösen Gründen kommt nur in Betracht, wenn weitere gewichtige Gründe dafür sprechen, dass der Betroffene auf die Nutzung eines Motorrades zwingend angewiesen ist.

3. Der Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung führt i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG nur zu einem Anspruch auf Gleichbehandlung, wenn der Antragsteller sich auf Gleichbehandlung mit einer vorherigen Entscheidung desselben Rechtsträgers in dessen jeweiligen Kompetenzraum beruft.

### § 21a StVO

(1) ...

(2) <sup>1</sup>Wer Kraftfahrzeuge oder offene drei- oder mehrrädige Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von über 20km/h sowie auf oder in ihnen mitfährt, muss während der Fahrt einen geeigneten Schutzhelm tragen. <sup>2</sup>Dies gilt nicht, wenn vorgeschriebene Sicherheitsgurte angelegt sind.

### § 46 StVO

(1) Die Straßenverkehrsbehörden können in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen genehmigen ...

5b. von den Vorschriften über das Anlegen von Sicherheitsgurten und das Tragen von Schutzhelmen (§ 21a); ...

Der VGH ordnet diese Frage in der vorliegenden Entscheidung fälschlicherweise der Frage der Ermessensreduzierung zu. Die Ausnahme von der Schutzhelmpflicht wäre aber schlicht obsolet – und deshalb auch keine Ermessenserwägungen anzustellen – wenn A nicht der Schutzhelmpflicht unterliegt, weil diese verfassungswidrig ist.

Hintergrund ist die Wesentlichkeitstheorie des BVerfG, nach der alle Entscheidungen, die für das Zusammenleben im Staat wesentlich sind, vom Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen. Dies gilt insbesondere für alle grundrechtsrelevanten Maßnahmen (vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 1 [2017], Rn. 101 ff.).

An dieser Stelle geht es nur um die abstrakte Verfassungsmäßigkeit der Helmpflicht. Die Auswirkungen im konkreten Fall sind erst im Rahmen des Ermessens zu prüfen (s.u. 2).

Allgemein zur Ermessensreduzierung auf Null vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 1 (2017), Rn. 568 ff.

Zur Zeit ergehen eine Vielzahl von Entscheidungen zu Art. 4 Abs. 1 GG, weshalb mit einer Examensklausur zu diesem Thema gerechnet werden muss (vgl. z.B. HessVGH, Beschl. v. 23.05.2017 – 1 B 1056/17, RÜ 2017, 592).

II. Der in formeller Hinsicht erforderliche **Antrag bei der zuständigen Behörde** wurde von A gestellt.

III. Zudem müssten die **materiellen Anspruchsvoraussetzungen** erfüllt sein.

1. Zunächst müssen dafür die **Tatbestandsvoraussetzungen der Anspruchsgrundlage** vorliegen.

a) Eine Befreiung von der Helmpflicht ist nur erforderlich, wenn A der Helmpflicht aus § 21a Abs. 2 S. 1 StVO unterliegt. Dies ist nicht der Fall, wenn die Helmpflicht wegen Verletzung der Glaubensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG **verfassungswidrig** ist. Dies könnte sich aus einem Verstoß gegen den **Vorbehalt des Gesetzes** ergeben. Dieser aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 3 GG) folgende Grundsatz führt dazu, dass eine Maßnahme der Verwaltung nur rechtmäßig ist, wenn das Handeln durch eine Rechtsnorm gestattet wird. Fraglich ist deshalb, ob die Helmpflicht aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Glaubensfreiheit in einer Rechtsverordnung wie der StVO geregelt werden durfte oder ob sie in einem Parlamentsgesetz hätte geregelt werden müssen. Allerdings stellt die Helmpflicht keine Regelung dar, die für die Verwirklichung von Grundrechten erhebliche Bedeutung hat.

„[25] ... Im typischen Anwendungsfall dieser Vorschrift betrifft die Regelung in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise **lediglich die allgemeine Handlungsfreiheit** der von der Helmpflicht erfassten Kraftradfahrer. Dass die Schutzhelmpflicht in seltenen Ausnahmefällen etwa bei kraftradfahrenden Turbanträgern oder Ordensschwestern **mittelbar auch deren Glaubensfreiheit tangieren kann**, wenn das Tragen eines Schutzhelms der Erfüllung religiöser Bekleidungs Vorschriften entgegen steht, macht die Schutzhelmpflicht nicht bereits zu einer Regelung mit erheblicher Bedeutung für die Verwirklichung der Glaubensfreiheit. Vielmehr ist es angesichts der Seltenheit eines Konflikts zwischen Schutzhelmpflicht und religiösen Bekleidungs Vorschriften **verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber dem Ordnungsgeber die Regelung der Einzelheiten der Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs übertragen hat** und der Ordnungsgeber wiederum seinerseits neben dem grundsätzlichen Gebot des Tragens eines Schutzhelms in § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO in § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5b Alt. 2 StVO die Möglichkeit geschaffen hat, in besonderen Ausnahmefällen Abweichungen von der Schutzhelmpflicht zuzulassen. Hierdurch kann – soweit erforderlich – auch einer im Einzelfall vorliegenden besonderen Grundrechtsbetreffenheit eines Kraftradfahrers durch die Schutzhelmpflicht angemessen Rechnung getragen werden ...“

b) Im Übrigen hat § 46 StVO keinerlei Tatbestandsvoraussetzungen.

„[21] 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.“

2. Ein Anspruch auf Erteilung einer Befreiung von der Schutzhelmpflicht kommt deshalb nur für den Fall in Betracht, dass eine **Ermessensreduzierung auf Null** vorliegt. Dies ist der Fall, wenn im konkreten Fall alle Entscheidungen bis auf eine ermessensfehlerhaft sind.

a) Hier kann sich eine Ermessensreduzierung aus der **Glaubensfreiheit des A** ergeben. Dies ist der Fall, wenn die Schutzhelmpflicht einen Eingriff in den Schutzbereich der Glaubensfreiheit des Art. 4 Abs. 1 GG darstellt und dieser Eingriff **im konkreten Fall** verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.

aa) Art. 4 Abs. 1 GG schützt die **Glaubens- und Gewissensfreiheit** und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses. Art. 4 Abs. 2 GG gewährleistet die **ungestörte Religionsausübung**. Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG

bilden ein **einheitliches Grundrecht** der Glaubens- und Gewissensfreiheit, das jedes religiös motivierte Denken, Reden und Handeln schützt.

„[28] Zur Glaubensfreiheit gehört auch das Recht der Einzelnen, ihr gesamtes Verhalten an den Lehren ihres Glaubens auszurichten und dieser Überzeugung gemäß zu handeln, also glaubensgeleitet zu leben; dies betrifft nicht nur imperative Glaubenssätze. Bei der Würdigung dessen, was im Einzelfall als Ausübung von Religion und Weltanschauung zu betrachten ist, darf das Selbstverständnis der jeweils betroffenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und des einzelnen Grundrechtsträgers nicht außer Betracht bleiben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jegliches Verhalten allein nach deren subjektiver Bestimmung als Ausdruck der Glaubensfreiheit angesehen werden muss. Die staatlichen Organe dürfen prüfen und entscheiden, ob hinreichend substantiiert dargelegt ist, dass sich das Verhalten tatsächlich nach geistigem Gehalt und äußerer Erscheinung in plausibler Weise dem Schutzbereich des Art. 4 GG zuordnen lässt, also tatsächlich eine als religiös anzusehende Motivation hat. Dem Staat ist es indes verwehrt, derartige Glaubensüberzeugungen seiner Bürger zu bewerten oder gar als ‚richtig‘ oder ‚falsch‘ zu bezeichnen; dies gilt insbesondere dann, wenn hierzu innerhalb einer Religion divergierende Ansichten vertreten werden.“

A gehört als bekennender Sikh zu einer Gruppe dieser Religionsgemeinschaft, für die das Tragen des Turbans eine religiöse Pflicht darstellt. Der Schutzbereich ist folglich eröffnet.

**bb)** Die Schutzhelmpflicht stellt zudem einen **Eingriff** dar, weil es dem A die Ausübung bzw. Wahrnehmung seiner Religionsfreiheit zumindest teilweise für den Zeitraum des Motorradfahrens unmöglich macht, da A in diesem Zeitraum den Turban gegen den Schutzhelm austauschen müsste.

„[31] Schließlich kann ein Eingriff in den Schutzbereich auch 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, wird mittelbar eingeschränkt, wenn ein Sikh – anders als Nicht-Sikhs – wegen der Schutzhelmpflicht kein Motorrad fahren darf.“

Auch ein Eingriff in den Schutzbereich liegt folglich vor.

**cc)** Allerdings könnte der Eingriff **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** sein. Hierzu ist erforderlich, dass das jeweilige Grundrecht einschränkbar ist und der **konkrete Eingriff** eine verfassungsgemäße Konkretisierung der Einschränkungsmöglichkeit darstellt.

**(1)** „[33] Einschränkungen von Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG müssen sich aus der Verfassung selbst ergeben, weil Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG keinen Gesetzesvorbehalt enthält. Zu solchen **verfassungsimmanenten Schranken** zählen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang.“

**(2)** Fraglich ist, zugunsten **welcher Verfassungsgüter** die Schutzhelmpflicht ergangen ist.

**(a)** „[34] Entgegen der Ansicht der Beklagten ... dürfte hier als verfassungsimmanente Schranke die **körperliche Unversehrtheit des [A]** nicht in Betracht kommen. Ein **zwangsweiser Schutz** des Menschen vor sich selbst ist zwar in zahlreichen Konstellationen zulässig, setzt aber grundsätzlich eine mehr oder weniger starke **Einschränkung der Selbstbestimmungsfähigkeit** des Betroffenen voraus. Eine ‚Vernunfttheorie‘ staatlicher Organe über den Grundrechtsträger dergestalt, dass dessen Wille allein deshalb beiseite gesetzt werden dürfte, weil er von durchschnittlichen Präferenzen abweicht oder aus der Außensicht unvernünftig erscheint, ist ausgeschlossen.“

Die Zuordnung zur Religionsfreiheit ist jedoch dann nicht mehr plausibel, wenn es sich bei der in Bezug genommenen Gemeinschaft weder um eine Religions- noch um eine Weltanschauungsgemeinschaft handelt. Dies ist beispielsweise bei der „Kirche des fliegenden Spaghettimonsters“ der Fall, die sich selbst als „Religionssatire“ bezeichnet (vgl. OLG Brandenburg, Ur. v. 02.08.2017 – 4 U 84/16; vgl. auch VG Potsdam, Ur. v. 13.11.2015 – VG 8 K 4253/13, RÜ 2016, 111).

Der VGH BW stellt ausschließlich die h.M. dar. Nach a.A. steht die Religionsfreiheit wegen der Regelung in Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 Abs. 1 WRV unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt (vgl. AS-Skript Grundrechte [2017], Rn. 220 ff.).

(b) Als verfassungsimmanente Schranke kommt der Schutz der in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verbürgten **physischen und psychischen Integrität Dritter** infrage.

„[38] Ein durch einen Helm geschützter Kraftfahrer wird im Fall eines Unfalls regelmäßig eher als ein nicht geschützter Fahrer in der Lage sein, **etwas zur Abwehr der mit einem Unfall einhergehenden Gefahren für Leib und Leben anderer Personen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) beizutragen**, in dem er etwa die Fahrbahn räumt, auf die Unfallstelle aufmerksam macht, Ersthilfe leistet oder Rettungskräfte herbeiruft. Die Schutzhelmpflicht fördert aber nicht nur die physische Unversehrtheit Dritter, sondern schützt auch deren psychische Unversehrtheit, wenn man bedenkt, 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 ist angesichts von Unfällen mit Motorradfahrern ohne Helm auszugehen, bei denen bekanntermaßen häufig schwerwiegende, zum Teil auch tödliche Kopfverletzungen die Folge sind.“

(3) Letztlich müsste die Schutzhelmpflicht für A auch **verhältnismäßig** sein.

(a) Mit dem Schutz der physischen und psychischen Integrität Dritter verfolgt die Schutzhelmpflicht einen **legitimen Zweck**. Hierzu ist sie auch **geeignet** und **erforderlich**.

(b) Allerdings ist fraglich, ob die Schutzhelmpflicht sich als **angemessen** erweist. Da sie zum Schutz kollidierender Verfassungsgüter erfolgt, kann die Schutzhelmpflicht nur verhältnismäßig sein, wenn sie einen **angemessenen Ausgleich** zwischen der Religionsfreiheit des A (Art. 4 Abs. 1 GG) und dem Schutz der physischen und psychischen Integrität Dritter (Art. 2 Abs. 2 GG) herstellt. Der Konflikt zwischen diesen beiden verfassungsrechtlich geschützten Gütern ist nach dem **Grundsatz praktischer Konkordanz** zu lösen.

„[39] ... Hieraus folgt, dass es bei der Austarierung der insoweit miteinander kollidierenden Güter nicht lediglich eine zwingende, sondern mehrere verschiedene jeweils vertretbare Zuordnungen der konkurrierenden Interessen gibt, so dass es bei dem durch § 46 Abs. 1 Nr. 5b StVO eröffneten behördlichen Ermessen verbleibt. Eine Verengung des behördlichen Ermessens dahin, dass die Behörde zwingend der Glaubensfreiheit des [A] den Vorrang vor den durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Gütern Dritter einräumen müsste, besteht nicht.“

[40] Gegen ein generelles Überwiegen der Interessen des [A] spricht vor allem die Hochrangigkeit der durch § 21a Abs. 2 StVO geschützten Güter des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, aufgrund der es verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint, selbst zur Abwehr verhältnismäßig abstrakter Gefahren Schutzvorkehrungen auch im Anwendungsbereich des Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG zu ergreifen. Diesen hochrangigen Gütern steht auf Seite des [A] zwar ebenfalls ein mit hohem Rang – insbesondere vorbehaltlos – ausgestattetes Grundrecht gegenüber. Bei dessen Gewichtung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Schutzhelmpflicht die **Glaubensfreiheit** des [A] **nur mittelbar bzw. wenig intensiv tangiert**, weil [A] nicht zur Vornahme von mit seinen religiösen Geboten unvereinbaren Handlungen gezwungen wird. Der gewichtigste unmittelbare Nachteil, der dem [A] aus der Schutzhelmpflicht bzw. der Ablehnung einer Befreiung hiervon entsteht, liegt darin, dass er nicht berechtigt ist, ein Kraftfahrzeug zu führen. Hierin liegt keine für den [A] derart schwerwiegende Belastung, dass seinen Interessen zwingend gegenüber den durch § 21a Abs. 2 StVO geschützten Gütern Dritter der Vorrang einzuräumen wäre.

[41] ... 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 ist 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 Kraftfahrzeuges, so kommt eine Ermessensreduktion auf Null dennoch auch

Im Rahmen des Ausgleichs der widerstreitenden Interessen liegt jeweils der Schwerpunkt derartiger Fallkonstellationen.

im Anwendungsbereich der Glaubensfreiheit grundsätzlich allenfalls dann in Betracht, wenn weitere gewichtige Gründe dafür sprechen, dass der in seiner Glaubensfreiheit betroffene Kraftradfahrer **gerade auf die Nutzung eines Kraftrades zwingend angewiesen** ist. Schon angesichts des Umstandes, dass in der Bundesrepublik Deutschland in aller Regel **zahlreiche alternative Fortbewegungsmittel** zur Verfügung stehen, wird man ein solches zwingendes Angewiesensein **allenfalls in extrem gelagerten Einzelfällen** annehmen können. Ein solcher Fall liegt hier schon insofern nicht vor, als der Kläger auch über einen Führerschein der Klasse B verfügt und er mithin auf die Nutzung seines Kraftrades jedenfalls nicht zwingend angewiesen ist.“

Damit erweist sich die Abwägung zum Nachteil des A als angemessen. Der Eingriff in die Religionsfreiheit ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

b) „[48] Schließlich kann eine Ermessensreduktion auch nicht insofern auf den **Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG** gestützt werden, als andere öffentlich-rechtliche Rechtsträger in der Vergangenheit Sikhs von der Schutzhelmpflicht aus religiösen Gründen befreit haben. Wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, müssen sich Einzelfallentscheidungen der Verwaltung vor dem Gleichheitssatz **nur in ihrem jeweiligen Kompetenzraum** rechtfertigen, so dass eine abweichende Verwaltungspraxis anderer Rechtsträger in deren Kompetenzraum nicht die Pflicht begründet, auch im Verhältnis zu dieser Praxis die Gleichheit zu beachten.“

Damit liegt keine Ermessensreduzierung auf Null vor. A hat folglich **keinen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung**.

**B.** Allerdings könnte dem A ein **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Neubeurteilung** zustehen. Das ist der Fall, wenn die bisherige Ablehnungsentscheidung der Straßenverkehrsbehörde **ermessensfehlerhaft** war.

„[50] ... Denn die Ermessensentscheidung der Beklagten leidet jedenfalls an einem ... **Ermessensdefizit**, weil eine fehlerfreie Ermessensausübung insbesondere die Berücksichtigung aller für die Entscheidung wesentlichen Gesichtspunkte sowie die sachgerechte Gewichtung und Abwägung der betroffenen Belange, insbesondere einschlägiger Grundrechte, verlangt. Hieran fehlt es im vorliegenden Fall schon insofern, als die Beklagte sowohl in dem angefochtenen Bescheid als auch im Rahmen des Verwaltungsrechtsstreits **nicht deutlich gemacht** hat, dass eine Befreiung von der Schutzhelmpflicht nicht nur bei einer Unmöglichkeit des Schutzhelmtragens aus gesundheitlichen, sondern **auch aus religiösen Gründen** grundsätzlich in Betracht kommt. ...

[51] Die Annahme, eine Ausnahme von der Schutzhelmpflicht könne nur aus gesundheitlichen Gründen erteilt werden, rechtfertigt sich auch nicht durch **Rn. 96 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)** ... der zufolge von der Schutzhelmtragepflicht Personen im Ausnahmewege befreit werden können, wenn das Tragen eines Schutzhelms aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich ist. Abgesehen davon, dass es sich bei einer Verwaltungsvorschrift um **für Grundrechtseinschränkungen** im Außenverhältnis von vornherein **untaugliches behördliches Innenrecht** handelt, ist ... Rn. 96 VwV-StVO für eine – vor dem Hintergrund von Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG im Übrigen auch gebotene – Auslegung offen, die mit der Unmöglichkeit des Schutzhelmtragens aus gesundheitlichen Gründen **lediglich einen möglichen Anwendungsfall** für die Befreiung von der Helmpflicht benennt, ohne damit andere Konstellationen der Unmöglichkeit des Schutzhelmtragens von vornherein aus dem Anwendungsbereich von § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5b Alt. 2 StVO herausnehmen zu wollen.“

Indem die Straßenverkehrsbehörde sich nicht umfassend mit den kollidierenden verfassungsrechtlich geschützten Gütern auseinandergesetzt hat, ist die bisherige Ablehnungsentscheidung ermessensfehlerhaft.

**Ergebnis:** A hat einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Neuentscheidung.

**RA Christian Sommer**

Der Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung greift folglich nur in Bezug auf vorherige Entscheidungen, welche dieselbe Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit getroffen hat. Entscheidungen anderer Behörden sind hingegen nicht allgemein verbindlich.

Auch die Vorinstanz hatte einen Befreiungsanspruch abgelehnt, vgl. VG Freiburg, Urt. v. 29.10.2015 – 6 K 2929/14, RÜ 2016, 111.

#### Rn. 96 VwV-StVO zu § 46 StVO

Allgemeines über Ausnahmegenehmigungen

II. Ausnahmen von der Schutzhelmtragepflicht

Von der Schutzhelmtragepflicht können Personen nur im Ausnahmewege befreit werden, wenn das Tragen eines Schutzhelms aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich ist.