

1. Das Verbot, beim Führen eines Kraftfahrzeugs eine Verschleierung zu tragen (§ 23 Abs. 4 StVO), greift in die von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verbürgte individuelle Glaubensfreiheit ein, indem es Trägerinnen einer religiösen Verschleierung, etwa eines Niqab, vor die Wahl stellt, entweder ein Kraftfahrzeug zu führen oder dem von ihnen als verpflichtend angesehenen religiösen Bekleidungsgebot Folge zu leisten.
2. Der Eingriff in die Religionsfreiheit ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
3. Die Anforderungen an den Vorbehalt des Gesetzes sind erfüllt.
4. Das Gesichtsverhüllungs- und -verdeckungsverbot des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO verfolgt den legitimen Zweck, Grundrechte Dritter bzw. Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang zu schützen, indem es dazu beiträgt, im Fall automatisiert erfasster Verkehrsverstöße die Identität des verantwortlichen Fahrzeugführers festzustellen. Außerdem dient die Regelung auch dem Zweck, eine Beeinträchtigung der Rundumsicht des Fahrers zu verhindern.
5. Das Verbot dient nicht dem Zweck, die nonverbale Kommunikation zwischen den Verkehrsteilnehmern sicherzustellen. Die Straßenverkehrsordnung misst der nonverbalen Kommunikation zwischen Verkehrsteilnehmern durch Mimik keine Bedeutung bei.
6. Das in § 46 StVO enthaltene Merkmal der Ausnahmesituation ist nicht als eigenständige Tatbestandsvoraussetzung verselbständigt, sondern Bestandteil der der Behörde obliegenden Ermessensentscheidung über die Erteilung der Ausnahmegenehmigung (st. Rspr.).
7. Die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung mit der Begründung, dass die ungehinderte Rundumsicht aufgrund des Niqab nicht gewährleistet sei, setzt eine Prüfung voraus, ob eine Beeinträchtigung der Rundumsicht im Einzelfall vorliegt (hier: verneint).
8. Erwägungen dazu, ob und gegebenenfalls welche Nebenbestimmungen zur Sicherstellung der Genehmigungsfähigkeit geeignet sein können, obliegen der Behörde und sind letztlich Teil der von ihr zu treffenden Ermessensentscheidung.
9. Ein Anspruch auf Befreiung von dem Verbot kann allenfalls dann bestehen, wenn dem Betroffenen (auch) der Verzicht auf das Führen eines Kraftfahrzeugs aus besonderen individuellen Gründen nicht zugemutet werden kann. Ist der Betroffene auf die Nutzung eines Kraftfahrzeugs nicht angewiesen, überwiegt sein individuelles Interesse am Führen eines Kraftfahrzeugs das öffentliche Interesse an der Einhaltung des Verbots hingegen nicht zwingend (wie BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 - 3 C 24.17 -, zu § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO).

GG Art. 4 Abs. 1 und 2, 20, 80 Abs. 1
 StVG § 6
 StVO §§ 23 Abs. 4, 46 Abs. 2
 VwGO §§ 43 Abs. 1, 113 Abs. 5, 114

OVG NRW, Urteil vom 5.7.2024 - 8 A 3194/21 -;
I. Instanz: VG Düsseldorf - 6 K 6386/20 -.

Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass sie beim Führen eines Kraftfahrzeugs einen Niqab tragen darf, hilfsweise eine Ausnahmegenehmigung hierfür.

Mit am 14.2.2020 bei der Bezirksregierung Düsseldorf (im Folgenden: Bezirksregierung) eingegangenem Antrag beantragte sie die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 2 StVO vom Verhüllungsverbot des § 23 Abs. 4 StVO für das Führen von Kraftfahrzeugen (Führerscheinklasse B) im gesamten Bundesgebiet. Sie bezog den Antrag auf das Tragen eines Niqab aus religiösen Gründen. Mit Schreiben vom 1.4.2020 teilte die Bezirksregierung der Klägerin mit, der Antrag sei nicht prüffähig und damit auch nicht entscheidungsfähig. Die Klägerin müsse vielmehr darlegen, dass ein besonderer Einzelfall vorliege. Die Bezirksregierung bat um die Vorlage einer etwaig vorhandenen Zulassungsbescheinigung für ein Kraftfahrzeug sowie einer Einverständniserklärung zum Führen eines Fahrtenbuchs durch die Klägerin. Mit Schriftsatz vom 14.9.2020 verlangte die Klägerin eine Bescheidung des Antrags. Einverständnis mit einer Fahrtenbuchauflage bestehe nicht. „Lediglich äußerst hilfsweise“ beantrage sie, die Genehmigung unter einer Fahrtenbuchauflage zu erteilen.

Mit Bescheid vom 6.10.2020 lehnte die Bezirksregierung den Antrag der Klägerin ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus: Ausnahmegenehmigungen dürften nur in besonders dringenden Einzelfällen erteilt werden. Die Erteilung stehe im Ermessen der Behörde. Ein derartiger Einzelfall liege hier nicht vor. Die vorgebrachten allgemeinen religiösen Gründe an sich könnten eine Ausnahme nicht rechtfertigen, denn das Verbot ziele gerade auch auf Verschleierungen wie den Niqab ab. Doch auch unabhängig von der religiösen Begründung habe die Klägerin nicht dargelegt, dass sie auf die Nutzung eines Pkw angewiesen sei. Die Klägerin habe nicht nachvollziehbar dargelegt, dass sie beim Tragen eines Niqab über eine uneingeschränkte Rundumsicht verfüge. Außerdem leiste die Regelung einen wesentlichen Beitrag für eine offene Kommunikation im Straßenverkehr. Die Klägerin

sei beim Tragen eines Niqab im Falle eines (automatisch erfassten) Verkehrsverstoßes nicht identifizierbar. Diesem Punkt könne zwar durch die Anordnung einer Fahrtenbuchauflage begegnet werden. Eine Fahrtenbuchführung käme aber nur mit Einverständnis der Klägerin - welches sie lediglich äußerst hilfsweise erklärt habe - in Betracht.

Das VG hat die zunächst allein auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung gerichtete Klage mit Urteil vom 1.12.2021 abgewiesen.

Im Berufungsverfahren hat die Klägerin beantragt festzustellen, dass sie unter Verwendung eines Niqab ein Kraftfahrzeug i. S. v. § 23 Abs. 4 StVO führen darf, und im Übrigen hilfsweise ihr Verpflichtungsbegehren fortgeführt.

Mit Schriftsatz vom 28.6.2024 hat die Bezirksregierung ihre Ermessenserwägungen ergänzt.

Aus den Gründen:

Die Berufung der Klägerin hat nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.

A. Der Hauptantrag ist zulässig (dazu I.), aber unbegründet (dazu II.).

I. Die Feststellungsklage ist zulässig.

1. Der Hauptantrag der Klägerin, festzustellen, dass sie unter Verwendung eines Niqab ein Kraftfahrzeug im Sinne des § 23 Abs. 4 StVO führen darf, zielt auf die Feststellung, dass sie unter Verwendung eines Niqab im Straßenverkehr ein Kraftfahrzeug führen darf, für das diese Vorschrift gilt. Mit Blick auf die in § 23 Abs. 4 Satz 2 StVO geregelte Ausnahme in Fällen des § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO, also für Krafträder sowie offene drei- und mehrrädige Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h, handelt es sich hierbei der Sache nach um geschlossene Kraftfahrzeuge.

2. Soweit der erstmals in der Berufungsbegründung ausdrücklich formulierte Feststellungsantrag eine Klageänderung darstellt,

vgl. zur Zulässigkeit der Klageänderung im Berufungsverfahren Seibert, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 125 Rn. 29,

ist diese gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 91 Abs. 1 und 2 VwGO zulässig. Der Beklagte hat sich mit Schriftsatz vom 2.4.2024 auf den so formulierten Klageantrag eingelassen. Zudem ist sie sachdienlich, weil die Einbeziehung des Feststellungsbegehrens die Möglichkeit bietet, den - zwischen den Beteiligten auch insoweit schon erstinstanzlich diskutierten - Streitstoff endgültig zu bereinigen.

Vgl. zu den Kriterien der Sachdienlichkeit Riese, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, § 91 VwGO Rn. 61b.

3. Die Feststellungsklage ist statthaft.

Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage).

a. Unter einem Rechtsverhältnis im Sinne dieser Vorschrift sind die nach öffentlichem Recht zu beurteilenden Beziehungen zwischen rechtsfähigen Personen, insbesondere zwischen Privaten und öffentlich-rechtlich verfassten Rechtsträgern, oder zwischen einer rechtsfähigen Person und einer Sache jeweils in Bezug auf einen konkreten Sachverhalt zu verstehen. Die Feststellungsklage kann auf die Klärung der Frage gerichtet sein, ob das Rechtsverhältnis rechtswirksam begründet oder beendet ist und ob es einen bestimmten Inhalt hat. Gegenstand eines Rechtsverhältnisses im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO kann etwa die Feststellung sein, dass eine bestimmte Betätigung trotz eines öffentlich-rechtlichen Verbots oder Genehmigungsvorbehalts voraussetzungslos erlaubt ist.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 25.10.2017 - 6 C 44.16 -
, juris Rn. 10 f., und vom 28.1.2010 - 8 C 19.09 -,
juris Rn. 24, jeweils m. w. N.

Beteiligte eines solchen Rechtsverhältnisses sind die Privaten, deren Betätigungsfreiheit beschränkt wird, und der Rechtsträger, dessen Behörden den Privaten gegenüber die Beachtung des Verbots oder des Genehmigungsvorbehalts zu überwachen und durchzusetzen haben (Vollzugszuständigkeit). Die Verantwortung dieses Rechtsträgers für die Rechtsanwendung gegenüber den Privaten besteht auch, wenn ein anderer öffentlich-rechtlicher Träger die anzuwendenden Rechtsnormen erlassen hat, die das Verbot oder den Genehmigungsvorbehalt anordnen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.10.2017 - 6 C 44.16 -
, juris Rn. 11.

Ein Rechtsverhältnis betreffend die Feststellung, dass eine bestimmte Betätigung trotz eines öffentlich-rechtlichen Verbots oder Genehmigungsvorbehalts voraussetzungslos erlaubt ist, besteht auch zu dem Rechtsträger, dessen Behörde für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zuständig wäre.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 24.3.2010 - 8 A
316/09 -, juris Rn. 53; ebenso wohl BVerwG, Ur-
teile vom 25.10.2017 - 6 C 44.16 -, juris Rn. 12,
und vom 14.4.2005 - 3 C 3.04 -, juris Rn. 21.

b. Danach besteht hier in Bezug auf das Verhüllungsverbot in § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO ein Rechtsverhältnis zwischen den Verfahrensbeteiligten, weil die Klägerin festgestellt haben will, dass sie trotz des Verbots ein geschlossenes Kraftfahrzeug im Straßenverkehr führen darf, und eine Behörde des beklagten Landes gemäß § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zuständig ist.

Nach dieser Vorschrift können die zuständigen obersten Landesbehörden oder die nach Landesrecht bestimmten Stellen Ausnahmen von allen Vorschriften der Straßenverkehrsordnung für bestimmte Einzelfälle oder allgemein für bestimmte An-

tragsteller genehmigen. § 46 Abs. 2 Satz 3 StVO sieht vor, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zuständig ist, wenn sich die Auswirkungen der Ausnahme über ein Land hinaus erstrecken und eine einheitliche Entscheidung notwendig ist; die Ausnahme erlässt es durch Verordnung.

Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung durch den Beklagten ist nicht durch § 46 Abs. 2 Satz 3 StVO ausgeschlossen.

Vgl. dazu auch VG Düsseldorf, Beschluss vom 26.11.2020 - 6 L 2150/20 -, juris Rn. 23 ff.; VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 26.7.2023 - 3 K 26/23.NW -, juris Rn. 32; a. A. VG Karlsruhe, Urteil vom 12.7.2023 - 12 K 4383/22 -, juris Rn. 26 ff.

Zwar lässt sich nicht bereits der systematischen Stellung des Satzes 3 im Regelungsgefüge des § 46 Abs. 2 StVO entnehmen, dass dieser nur eine Ausnahme zu Satz 2 und nicht auch zu Satz 1 darstellen soll. Im Gegenteil ist Satz 3 gerade als Ausnahme zu Satz 1 - und zugleich zum spezielleren Satz 2 - konzipiert.

Jedoch zeigt die Regelung in § 46 Abs. 4 StVO, wonach Ausnahmegenehmigungen der zuständigen Behörde für den (gesamten) Geltungsbereich der Straßenverkehrsordnung wirksam sind, sofern sie nicht einen anderen Geltungsbereich nennen, dass allein die Tatsache, dass sich die Auswirkungen der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung über das beklagte Land hinaus erstrecken, die Zuständigkeit der Landesbehörden nicht automatisch ausschließt. Vielmehr bedarf es - wie auch der Wortlaut nahelegt - darüber hinaus für das Tätigwerden des Bundesministeriums auch der Erforderlichkeit einer einheitlichen Entscheidung.

Insofern entspricht es dem im Gesetz angelegten Stufenverhältnis zwischen einer Allgemeinzuständigkeit auf Landesebene und einer Sonderzuständigkeit bei bundesweiter Bedeutung und Bedarf der Einheitlichkeit, die Regelung von Einzelfällen den Landesbehörden zu überlassen. Dies folgt auch der Intention des Verordnungsgebers. Dieser hat in § 46 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 StVO klargestellt, dass

das Bundesministerium die Ausnahmen durch eine (abstrakt-generelle) Verordnung erlässt. Ihm kommt also keine Kompetenz zur Entscheidung von Einzelfällen im Wege des Verwaltungsakts zu.

Vgl. ausdrücklich BR-Drs. 591/19, S. 88.

Bei der individuell begehrten Befreiung vom Verbot des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO handelt es sich um eine Einzelfallentscheidung, die allein das Verhältnis zwischen Antragsteller und Behörde regelt und durch Verwaltungsakt beschieden wird. Eine einheitliche Entscheidung ist hier auch erkennbar nicht erforderlich, denn es ist eine Vielzahl von individuellen Gründen denkbar, die für oder gegen eine solche Genehmigung sprechen könnten. Zu denken wäre hier etwa auch an medizinische Gründe.

c. Die Anwendbarkeit des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO ist zwischen den Beteiligten - wie sich dem umfangreichen Vortrag entnehmen lässt - auch streitig. Das erforderliche Feststellungsinteresse liegt jedenfalls aufgrund der geltend gemachten Verletzung der durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleisteten Religionsfreiheit vor.

4. Die Feststellungsklage ist nicht gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO gegenüber der (hier hilfsweise erhobenen) Verpflichtungsklage auf Erteilung einer Ausnahme-genehmigung subsidiär.

Nach dieser Vorschrift kann die Feststellung nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können.

Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Die Klägerin kann ihr mit der Feststellungsklage verfolgtes Ziel mit einer Verpflichtungsklage nicht erreichen. Das Feststellungsbegehren ist kein Bestandteil des auf die Erteilung einer Ausnahme-genehmigung gerichteten Verpflichtungsbegehrens. Die Klägerin will in erster Linie keine Ausnahmegenehmigung, sondern eine Klarstellung, dass sie ohne eine solche als Fahrerin eines (geschlossenen) Kraftfahrzeugs im Sinne des § 23 Abs. 4

Satz 1 StVO im Straßenverkehr den Niqab tragen darf. Mit dieser Feststellung würde sich die Verpflichtungsklage erübrigen.

Vgl. zu einer Klage auf Feststellung, dass eine bestimmte Tätigkeit keiner Ausnahmegenehmigung bedarf, BVerwG, Urteil vom 26.9.2012 - 8 C 26.11 -, juris Rn. 19.

5. Der Zulässigkeit der Feststellungsklage steht nicht entgegen, dass das Bestehen bzw. Nichtbestehen des Rechtsverhältnisses von der Gültigkeit einer Rechtsverordnung abhängt.

§ 47 VwGO entfaltet jedenfalls dann keine Sperrwirkung für die gerichtliche Überprüfung untergesetzlicher Rechtsetzungsakte außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Norm, wenn die Norm der Umsetzung durch einen Vollzugsakt nicht bedarf. Von einer Umgehung oder Sperrwirkung des § 47 VwGO kann keine Rede sein, wenn die Anwendung einer Rechtsnorm auf einen bestimmten und konkreten Sachverhalt streitig ist, so dass die Rechtmäßigkeit der Norm als - wenn auch streitentscheidende - Vorfrage aufgeworfen wird und die Anknüpfung an ein zugrunde liegendes Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erhalten bleibt. Die Rechtskraft eines der Klage stattgebenden Urteils beschränkt sich - anders als im Normenkontrollverfahren (vgl. § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO) - gemäß § 121 VwGO auf das Verhältnis der Prozessbeteiligten.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 12.9.2019 - 3 C 3.18 -, juris Rn. 20 ff., m. w. N.

Das Rechtsschutzziel der Klägerin ist darauf gerichtet, ihre Religionsausübungsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) zu wahren und selbst ohne Ausnahmegenehmigung mit Niqab einen Pkw fahren zu dürfen. Ihr geht es nicht lediglich abstrakt darum, die Ungültigkeit von § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO feststellen zu lassen.

II. Die danach zulässige Klage der Klägerin auf Feststellung, dass sie unter Verwendung eines Niqab ein (geschlossenes) Kraftfahrzeug im Sinne des § 23 Abs. 4

Satz 1 StVO im Straßenverkehr führen darf, ist unbegründet. Das Tragen des Niqab beim Führen eines Kraftfahrzeugs unterfällt dem Verbot des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO (dazu 1.). § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO ist auch verfassungsgemäß, insbesondere verstößt die Vorschrift nicht gegen Art. 4 Abs. 1 und 2 GG (dazu 2.).

1. Nach § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO darf, wer ein Kraftfahrzeug führt, sein Gesicht nicht so verhüllen oder verdecken, dass er nicht mehr erkennbar ist. Verdecken oder Verhüllen bedeutet ausweislich der Verordnungsbegründung, dass das Gesicht mit seinen ausschlaggebenden Zügen wie Auge, Nase, Mund nicht mehr erkennbar ist, weshalb unter das Verbot weder reine Kopfbedeckungen, die das Gesicht freilassen, noch Gesichtsbemalung, -behaarung oder etwaiger Gesichtsschmuck oder die Sicht erhaltende oder unterstützende Brillen, die nur geringfügige Teile des Gesichts umfassen, im Wesentlichen aber die Erkennbarkeit der Gesichtszüge nicht beeinträchtigen, fallen. Unter das Verbot fällt hingegen das Tragen von Masken, Schleiern und Hauben, die das ganze Gesicht oder wesentliche Teile des Gesichts verdecken.

Vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 16.4.2021 - 13 MN
158/21 -, juris Rn. 52, unter Verweis auf die Verordnungsbegründung, BR-Drs. 556/17, S. 28.

Das von der Klägerin beabsichtigte Tragen eines Niqab, der lediglich die Augenpartie erkennen lässt, führt dazu, dass die anderen ausschlaggebenden Gesichtszüge Nase und Mund nicht mehr und die Gesichtsform nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden können, so dass die Klägerin im Sinne der Vorschrift „nicht mehr erkennbar“ ist.

Der Einwand der Klägerin, dass die Augenpartie ausreiche, um eine Identifizierung anhand eines „Blitzer-Fotos“ zu ermöglichen, ist unzutreffend. Nach den Erfahrungen des Senats, der seit vielen Jahren verkehrsrechtliche Verfahren bearbeitet, weisen die im Rahmen automatisierter Verkehrsüberwachung aufgenommenen Bilder nicht die erforderliche Detailschärfe auf, um Personen allein anhand ihrer Augenpartie unterscheiden zu können. Zudem lässt die Augenpartie allein - anders

als das unverschleierte Gesicht - auch kaum Rückschlüsse auf andere typische Identifizierungsmerkmale wie das Alter oder das Geschlecht einer Person zu.

Die von der Klägerin zitierten Ausführungen des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, dass es in der Regel ausreiche, dass sich die Augen noch erkennen ließen, sind - unabhängig davon, dass sie den Senat nicht binden - im Kontext der Frage nach dem Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes beim Führen eines Kraftfahrzeugs zu verstehen und erfolgten aus Anlass der Corona-Pandemie. Ein einfacher Mund-Nasen-Schutz verdeckt aber lediglich die untere Gesichtshälfte mit Mund und Nase, während Haare, Stirn, Hals und damit letztlich auch die ganze Gesichtsform häufig erkennbar bleiben. Dies ist beim Niqab nicht der Fall. Eine Vergleichbarkeit wäre höchstens dann gegeben, wenn der Mund-Nasen-Schutz in Kombination mit anderen Gegenständen, die weitere Identifikationsmerkmale verdecken, wie etwa Kopfbedeckungen, getragen würde. Die zitierten Aussagen stellen aber jeweils explizit darauf ab, dass das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes (nur) in der Regel die Feststellung der Identität des Fahrzeugführers erlaube.

2. Das in § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO geregelte Verhüllungs- und Verdeckungsverbot greift (mittelbar) in die nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützte Religionsfreiheit ein (dazu a.). Der Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt (dazu b.).

a. Das Verbot, eine Verschleierung beim Führen eines Kraftfahrzeugs zu tragen, greift in die von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verbürgte individuelle Glaubensfreiheit ein, indem es Trägerinnen einer religiösen Verschleierung, etwa eines Niqab, vor die Wahl stellt, entweder ein Kraftfahrzeug zu führen oder dem von ihnen als verpflichtend angesehenen religiösen Bekleidungsgebot Folge zu leisten.

Art. 4 Abs. 1 und 2 GG enthält ein umfassend zu verstehendes einheitliches Grundrecht. Es erstreckt sich nicht nur auf die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, das heißt einen Glauben zu haben, zu verschweigen, sich vom bisherigen Glauben loszusagen und einem anderen Glauben zuzuwenden, sondern auch auf die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten,

für seinen Glauben zu werben und andere von ihrem Glauben abzuwerben. Umfasst sind damit nicht allein kultische Handlungen und die Ausübung und Beachtung religiöser Gebräuche, sondern auch die religiöse Erziehung sowie andere Äußerungsformen des religiösen und weltanschaulichen Lebens. Dazu gehört 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.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.1.2020 - 2 BvR 1333/17 -, juris Rn. 78, 80, m. w. N.

Musliminnen, die, wie die Klägerin, eine für ihren Glauben typische Verschleierung tragen, können sich demnach auf den Schutz der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG berufen, wenn die religiöse Fundierung der Bekleidungswahl auch mit Blick auf die im Islam vertretenen unterschiedlichen Auffassungen zum sogenannten Bedeckungsgebot nach geistigem Gehalt und äußerer Erscheinung hinreichend plausibel ist.

Vgl. auch zum Kopftuch BVerfG, Beschluss vom 14.1.2020 - 2 BvR 1333/17 -, juris Rn. 80.

Das ist etwa dann der Fall, wenn der Niqab aus der individuellen Überzeugung heraus getragen wird, dass es sich bei diesem um eine islamische Pflicht, jedenfalls aber um eine gottgefällige Handlung handele. Dies wird durch die Verbreitung des Niqab unter Musliminnen und die auch von der Klägerin vorgenommene Berufung auf den Koran belegt. Insofern kommt es nicht darauf an, dass das Tragen eines Niqab unter muslimischen Frauen, jedenfalls in Deutschland, unüblich ist und es auch zahlreiche islamische Theologen und Rechtsgelehrte gibt, nach deren Auffassung keine Pflicht zur Gesichtverschleierung aus religiösen Gründen besteht.

Nachweise dazu etwa bei Kokott, in: Sachs, GG,
9. Aufl. 2021, Art. 4 Rn. 70, m. w. N.

b. Der Eingriff in die Religionsfreiheit ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Einschränkungen von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG müssen sich aus der Verfassung selbst ergeben, weil dieses Grundrecht keinen Gesetzesvorbehalt enthält. Zu solchen verfassungsimmanenten Schranken zählen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte mit Verfassungsrang. Die Einschränkung bedarf überdies einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14.1.2020 - 2 BvR
1333/17 -, juris Rn. 82, und vom 18.10.2016 - 1
BvR 354/11 -, juris Rn. 61, jeweils m. w. N.

Dem genügt § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO. Die Regelung erfüllt die Anforderungen an den Vorbehalt des Gesetzes (dazu aa.), dient dem Schutz von Grundrechten Dritter bzw. von Gemeinschaftswerten mit Verfassungsrang (dazu bb.) und ist auch nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unter Berücksichtigung der damit einhergehenden Belastungen gerechtfertigt (dazu cc.).

aa. Der Bundesgesetzgeber hat in § 6 Abs. 1 Nr. 3 Halbsatz 1 StVG in der zum Zeitpunkt der Einführung des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO geltenden Fassung vom 16.6.2017 (im Folgenden: a. F.) das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Erlass von Rechtsverordnungen über die (sonstigen) zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr ermächtigt. Auf dieser Grundlage ist § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO zum 19.10.2017 durch Art. 1 Nr. 1 Buchstabe c der Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 6.10.2017 (BGBl. I S. 3549) eingeführt worden.

Es bestehen im Hinblick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz keine Bedenken gegen die Regelung des Verhüllungs- und Verdeckungsverbots im Verordnungswege.

Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebieten, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen selbst regelt. „Wesentlich“ bedeutet zum einen „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“. Eine Pflicht des Gesetzgebers, die für den fraglichen Lebensbereich erforderlichen Leitlinien selbst zu bestimmen, kann etwa dann bestehen, wenn miteinander konkurrierende Freiheitsrechte aufeinandertreffen, deren Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind. Dies gilt vor allem dann, wenn die betroffenen Grundrechte nach dem Wortlaut der Verfassung vorbehaltlos gewährleistet sind und eine Regelung, welche diesen Lebensbereich ordnen will, damit notwendigerweise ihre verfassungsimmanenten Schranken bestimmen und konkretisieren muss. Hier ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Schranken der widerstreitenden Freiheitsgarantien jedenfalls so weit selbst zu bestimmen, wie sie für die Ausübung dieser Freiheitsrechte erforderlich sind. Der Gesetzgeber ist zum anderen zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 -, juris Rn. 194; Beschlüsse vom 27.4.2022 - 1 BvR 2649/21 -, juris Rn. 125, und vom 21.4.2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12 -, juris Rn. 52 f.

Die Anforderungen des Wesentlichkeitsgrundsatzes werden durch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG näher konkretisiert, der die mit einer Delegation auf den Verordnungsgeber verbundenen Bestimmtheitsanforderungen ausdrücklich normiert. Danach kann die Bundesregierung durch Gesetz nur dann ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, wenn Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Wann und inwieweit es einer Regelung durch den Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes bestimmen. Der Grad der dabei jeweils zu fordernden Bestimmtheit einer Regelung hängt auch davon ab, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist und wie intensiv die Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen sind. Insoweit berührt sich das Bestimmtheitsgebot mit dem Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der fordert, dass

der Gesetzgeber die entscheidenden Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich wesentlich betreffen, selbst festlegt und dies nicht dem Handeln der Verwaltung überlässt. Das Grundgesetz kennt allerdings keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung und Gliederung der Gewalten zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Vor diesem Hintergrund kann auch die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers begrenzen.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 27.4.2022 - 1 BvR 2649/21 -, juris Rn. 126, und vom 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 -, juris Rn. 260, sowie Urteil vom 19.9.2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 -, juris Rn. 197 ff.

Sollen Regelungen ergehen, die Freiheits- und Gleichheitsrechte der Betroffenen wesentlich betreffen, ist daher die Einbindung des Ordnungsgebers in die Regelungsaufgabe nicht schlechthin ausgeschlossen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.4.2022 - 1 BvR 2649/21 -, juris Rn. 127, m. w. N.

Diesen Maßgaben folgend bedurfte die Regelung des Verhüllungs- und Verdeckungsverbots für den Führer eines Kraftfahrzeugs im Straßenverkehr in § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO keiner Regelung durch ein förmliches Gesetz.

Die Vorschrift ordnet nicht den Lebensbereich der Religionsausübungsfreiheit und führt auch nicht zu einer gezielten oder unmittelbar den Schutzbereich der Religionsfreiheit betreffenden Beschränkung. Sie stellt vielmehr eine generelle Anordnung dar, die gleichwohl mit der Religionsfreiheit kollidieren kann. Auch in etwaigen Konfliktfällen ist die Intensität des Eingriffs in der Regel aber begrenzt, weil das Verhüllungsverbot nur das Führen näher bestimmter Kraftfahrzeuge betrifft

und die Religionsausübung damit nur in einer zeitlich und örtlich eng begrenzten und für die Verwirklichung der Religionsfreiheit typischerweise nicht wesentlichen Lebenssituation eingeschränkt sein kann.

Insoweit gilt im Grundsatz nichts anderes als für die Motorradhelmpflicht (§ 21a Abs. 2 Satz 1 StVO), die das BVerwG entsprechend eingeordnet hat.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 - 3 C 24.17 -,
juris Rn. 9.

Der Senat verkennt dabei nicht, dass das Verhüllungsverbot beim Führen eines (geschlossenen) Kraftfahrzeugs praktisch einen weitergehenden Lebensbereich als die auf das Führen eines Kraftrads begrenzte Helmpflicht betrifft. Dies folgt schon daraus, dass eine solche Kraftfahrzeug-Nutzung in der Gesellschaft wesentlich weiter verbreitet und die Angewiesenheit auf solche Kraftfahrzeuge im beruflichen oder sozialen Kontext häufig größer ist.

Vgl. bereits OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021
- 8 B 1967/20 -, juris Rn. 54.

Für die Annahme der Klägerin, dass das Verbot - gleichsam als konkret-individuelle Regelung - auf muslimische Frauen mit Vollverschleierung abziele, fehlt es an Anhaltspunkten. Die Verordnungsbegründung stellt darauf ab, dass die Vorschrift geschlechtsneutral die Erkennbarkeit der das Kraftfahrzeug führenden Person sicherstellen solle. Sie erläutert weiter, dass unter das Verbot Masken, Schleier und Hauben fallen, die das ganze Gesicht oder wesentliche Teile des Gesichts verdecken. Das (ebenfalls religiös begründete) Kopftuch wird hingegen explizit als nicht unter das Verbot fallend erwähnt.

Vgl. BR-Drs. 556/17, S. 28.

Der über die religiös begründete Verschleierung hinausgehende Anwendungsbereich wird auch durch den Konflikt der Regelung mit dem Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes während der Corona-Pandemie illustriert.

Vgl. zur Frage der Vereinbarkeit einer Maskenpflicht mit § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO etwa Nds. OVG, Beschluss vom 16.4.2021 - 13 MN 158/21 -, juris Rn. 31.

Die Begründung der Regelung durch den Ordnungsgeber knüpft an die - auch von dem für das Verkehrsrecht zuständigen Senat geteilte - Erfahrung an, dass die mangelnde Identifizierbarkeit des Fahrzeugführers bei automatisiert erfassten Verkehrsverstößen regelmäßig zu praktischen Schwierigkeiten bei der Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten wie insbesondere Geschwindigkeitsüberschreitungen, Rotlichtverstößen und Unterschreitung des Mindestabstands führt. Sie erscheint nicht lediglich vorgeschoben.

Die Behauptung der Klägerin, dass zum Zeitpunkt der Einführung eine öffentliche Debatte um die religiös begründete (Voll-)Verschleierung geführt worden sei, erlaubt nicht den Schluss auf einen gezielten Eingriff in die Religionsfreiheit durch die allgemein formulierte Regelung.

Das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot fügt sich zudem nahtlos in das auch im Übrigen im Ordnungswege geregelte Verkehrsordnungsrecht ein. Die gesetzliche Ermächtigung in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG a. F. wird als Ermächtigung zur Regelung der Abwehr von typischen Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgehen und die dem Straßenverkehr von außen oder durch Verkehrsteilnehmer (nunmehr inhaltlich entsprechend § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StVG) erwachsen, in ihrer Gesamtheit verstanden.

Vgl. etwa BGH, Urteil vom 18.11.2003 - VI ZR 385/02 -, juris Rn. 13, m. w. N. (zur StVO).

Verkehrsregelnde Eingriffe werden in ständiger Praxis durch Verordnung des mit entsprechender Expertise ausgestatteten Bundesverkehrsministeriums - mit Zustimmung des Bundesrates - erlassen. Auch zum jeweiligen Erlasszeitpunkt verfassungsrechtlich kontrovers diskutierte Entscheidungen wie die Gurtpflicht in Kraftfahrzeugen oder die Helmpflicht für Krafttradfahrer,

vgl. dazu König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 21a StVO Rn. 2, mit weitergehendem Verweis auf die Vorauslagen,

sind in der Straßenverkehrsordnung geregelt, ohne dass das BVerfG dies mit Blick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz bemängelt hätte.

Vgl. jeweils ohne besondere Problematisierung zu § 21a Abs. 1 StVO, BVerfG, Beschluss vom 24.7.1986 - 1 BvR 331/85 u. a. -, NJW 1987, 180, und § 21a Abs. 2 StVO, BVerfG, Beschluss vom 26.1.1982 - 1 BvR 1295/80, 1 BvR 201/81, 1 BvR 881/81, 1 BvR 1074/81, 1 BvR 1319/81 -, juris.

Angesichts der insgesamt geringen Anzahl der eine religiös begründete Vollverschleierung (Burka oder Niqab) praktizierenden Frauen in Deutschland liegt darüber hinaus die Annahme fern, dass es sich um eine Regelung mit wesentlicher Bedeutung für die Verwirklichung von Grundrechten oder das Zusammenleben in der Gesellschaft handeln könnte. Die Zahl der Frauen, die in Deutschland eine Vollverschleierung tragen, lässt sich nicht exakt bestimmen. Auch wenn diese im Zuge der Migration aus mehrheitlich muslimisch geprägten Staaten zugenommen haben mag, dürfte sie weiterhin in einem gemessen an der Gesamtbevölkerung sehr niedrigen Bereich liegen.

Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Verbot der Vollverschleierung in Staaten der EU (WD 2 - 3000 - 094/17), S. 6.

Der Einwand der Klägerin, dass § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG a. F. gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verstoße, da er das Ausmaß der erteilten Ermächtigung nicht bestimme, greift demnach ebenfalls nicht durch. Denn - wie oben ausgeführt - konkretisiert Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (lediglich) die Anforderungen des Wesentlichkeitsgrundsatzes. Mit der Erfüllung der durch den Wesentlichkeitsgrundsatz aufgestellten Anforderungen ist auch das Ausmaß der erteilten Ermächtigung hinreichend bestimmt.

bb. Mit der Glaubensfreiheit in Widerstreit tretende Verfassungsgüter, deren Schutz § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO dient, sind die Grundrechte Dritter auf Leben, körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) sowie die allgemeine Sicherheit des Straßenverkehrs als Gemeinschaftswert von Verfassungsrang.

cc. Die Regelung in § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO ist verhältnismäßig. Sie verfolgt den legitimen Zweck, die benannten Verfassungsgüter zu schützen (dazu (1)). Sie ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet (dazu (2)), erforderlich (dazu (3)) und im engeren Sinne verhältnismäßig (dazu (4)).

(1) § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO verfolgt den legitimen Zweck, die Verfassungsgüter zu schützen, indem er dazu beiträgt, im Fall automatisiert erfasster Verkehrsverstöße die Identität des verantwortlichen Fahrzeugführers festzustellen (dazu (a)), und Sichtbeschränkungen verhindert (dazu (b)). Die Vorschrift soll hingegen nicht die nonverbale Kommunikation zwischen Verkehrsteilnehmern gewährleisten (dazu (c)).

(a) Ausweislich der Verordnungsbegründung verfolgt die Regelung das Ziel, die Erkennbarkeit und damit die Feststellbarkeit der Identität von Kraftfahrzeugführern bei automatisierten Verkehrskontrollen zu sichern, um diese bei Verkehrsverstößen heranziehen zu können.

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

Der Vorschrift kommt damit (auch) eine präventive Funktion zu. Ein Fahrzeugführer, der damit rechnen muss, dass er auf der Grundlage eines automatisiert gefertigten Lichtbildes für einen von ihm begangenen Verkehrsverstoß zur Verantwortung gezogen wird, wird Verkehrszu widerhandlungen eher zu vermeiden suchen als derjenige, der sich aufgrund der Verhüllung bzw. Bedeckung seines Gesichts unerkannt im Straßenverkehr bewegt. Mit dieser Zielrichtung dient die Vorschrift der allgemeinen Sicherheit des Straßenverkehrs und dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter (Leben, Gesundheit, Eigentum) anderer Verkehrsteilnehmer.

Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26.2.2018 - 1 BvQ 6/18 -, juris Rn. 6; OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 30; Nds. OVG, Beschluss vom 16.4.2021 - 13 MN 158/21 -, juris Rn. 52.

(b) Die Regelung dient darüber hinaus auch dem Zweck, eine Beeinträchtigung der Rundumsicht des Fahrers zu verhindern.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.2.2018 - 1 BvQ 6/18 -, juris Rn. 6; noch offen gelassen von OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 74.

Sie begegnet der Gefahr, dass eine Gesichtsverhüllung - allein aufgrund ihrer Beschaffenheit oder durch Hinzutreten äußerer Umstände - die Rundumsicht des Fahrers eines Kraftfahrzeugs einschränkt. Im Fall der Verwirklichung dieser Gefahr drohen durch Unfälle unmittelbare Schäden an den hochrangigen Rechtsgütern Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum Dritter. Damit dient die Verbotsvorschrift bei objektiver Betrachtung auch unter diesem Aspekt der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen im Sinne der Verordnungsermächtigung.

Der von der Klägerin dagegen erhobene Einwand, dass die Verordnungsbegründung allein auf die Identifizierbarkeit des Fahrers - und nicht auf den Schutz der Rundumsicht - abstelle, greift zu kurz. Das BVerfG hat festgestellt, dass es für die verfassungsrechtliche Prüfung nicht ausschlaggebend ist, ob die maßgeblichen Gründe für eine gesetzliche Neuregelung im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich genannt wurden oder gar den Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind. Entscheidend ist, dass im Ergebnis die Anforderungen des Grundgesetzes nicht verfehlt werden. Allein der Umstand, dass sich der Gesetzgeber möglicherweise über die Gründe für die Einführung oder Änderung einer Regelung keine volle Klarheit verschafft hat, schließt es daher nicht aus, dass es vernünftige und sachliche Gründe für eine Regelung gibt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.9.2022 - 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/21 -, juris Rn. 86 f., m. w. N. (zu formellen Gesetzen).

Diese Überlegungen gelten auch für Rechtsverordnungen, zumal diese häufig überhaupt nicht begründet werden.

Der Zweck, eine Beeinträchtigung der Rundumsicht zu verhindern, drängt sich etwa mit Blick auf das Tragen einer Burka beim Führen eines Kraftfahrzeugs im Straßenverkehr geradezu auf. Dagegen spricht auch nicht etwa, dass bereits § 23 Abs. 1 Satz 1 StVO eine Regelung zum Schutz der Sicht des Fahrzeugführers enthält. Zunächst unterstreicht diese Regelung nur, dass der Ordnungsgeber die freie Sicht des Fahrzeugführers im Straßenverkehr auch ausdrücklich schützt. Zudem wird durch den Bezug auf „die Besetzung, Tiere, die Ladung, Geräte oder den Zustand des Fahrzeugs“ deutlich, dass § 23 Abs. 1 Satz 1 StVO die freie Sicht im Hinblick auf die Umgebung des Fahrers sicherstellen soll, während § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO den Fahrer selbst betrifft. Für die Bestimmung des legitimen Zwecks der Regelung ist es zudem irrelevant, ob eine bestimmte Form der Verschleierung im Einzelfall - wie die Klägerin dies für den von ihr getragenen Niqab geltend macht - dieses Risiko (weitgehend) ausschließt.

(c) Der Senat geht hingegen - im Gegensatz zum VG - nicht davon aus, dass das Gesichtsverhüllungs- und -verdeckungsverbot (auch) den Zweck verfolgt, die non-verbale Kommunikation zwischen den Verkehrsteilnehmern sicherzustellen.

Vgl. bereits OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 36 ff.; kritisch auch Rebler/Huppertz, NZV 2021, 127 (130).

Hiergegen spricht, dass die Straßenverkehrsordnung der nonverbalen Kommunikation zwischen Verkehrsteilnehmern durch Mimik keine Bedeutung beimisst und in der Rechtsprechung sogar an die rechtliche Verbindlichkeit von Gesten hohe Anforderungen gestellt werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 38; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 8 StVO Rn. 31, m. w. N.

Eine nonverbale Kommunikation über die Mimik ist ungeachtet der ohnehin bestehenden Gefahr von Missverständnissen bei den im Straßenverkehr typischen Entfernungen generell und erst recht während der Dunkelheit erheblich einschränkt respektive gänzlich unmöglich. Darüber hinaus müssten konsequenterweise auch Fahrradfahrer dem Anwendungsbereich des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO unterfallen, weil auch sie am Straßenverkehr teilnehmen und unter Umständen nonverbal mit Kraftfahrzeugführern kommunizieren (müssen). Zwar hat der Verordnungsgeber ein umfassendes „Vermummungsverbot“ im öffentlichen Verkehrsraum für alle Verkehrsteilnehmer erwogen, hiervon aber mit dem Hinweis Abstand genommen, dass sowohl der Rad- als auch der Fußverkehr in der Regel keiner automatisierten Kontrolle unterfielen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 40, unter Bezug auf BR-Drs. 556/17, S. 17.

Abgesehen davon bleibt eine nonverbale Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmern bei den typischerweise in Betracht kommenden Formen einer Gesichtsverdeckung oder -verschleierung, wie insbesondere dem von der Klägerin getragenen Gesichtsschleier in Form eines Niqab, namentlich durch Gestik (z. B. Handzeichen, unter Umständen ergänzt durch Nicken/Schütteln mit dem Kopf) weiterhin möglich.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 42.

Darauf, dass die Mimik als Form der nonverbalen Kommunikation in anderen Lebensbereichen wie etwa im Unterricht an (Hoch-)Schulen oder in einer Gerichtsverhandlung einen eigenständigen Stellenwert hat, kommt es hier nicht an.

(2) Zur Erreichung der genannten legitimen Ziele ist § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO auch geeignet.

Der Gesetzgeber verfügt in der Beurteilung der Eignung einer Regelung über eine Einschätzungsprärogative. Verfassungsrechtlich genügt bereits die Möglichkeit,

durch die Regelung den Gesetzeszweck zu erreichen. Der Spielraum des Gesetzgebers bezieht sich insofern auf die Einschätzung und Bewertung der Verhältnisse, der etwa erforderlichen Prognose und der Wahl der Mittel, um seine Ziele zu erreichen. Eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt.

St. Rspr., vgl. etwa BVerfG, Beschlüsse vom 29.9.2022 - 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/21 -, juris Rn. 111, und vom 8.7.2021 - 1 BvR 2237/14, 1 BvR 2422/17 -, juris Rn. 131; zur Einschätzungsprerogative des Ordnungsgebers BVerwG, Urteil vom 25.9.2008 - 3 C 8.07 -, juris Rn. 24.

Zudem ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, in Ausübung seiner Schutzpflicht schon die Entstehung von Gefährdungslagen zu bekämpfen und auf eine Risikominimierung hinzuwirken. Abstrakt-generelle Normen zur Gefahrenvorsorge sind nicht erst dann gerechtfertigt, wenn ansonsten unmittelbar ein Gefahren Eintritt zu besorgen wäre.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 - 3 C 24.17 -, juris Rn. 22, m. w. N.; OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 32.

Diesen Anforderungen wird das Verbot gerecht. Auch wenn dem Senat keine konkreten Erkenntnisse über Probleme bei der Identifizierung von verhüllten Personen im Rahmen von automatisierten Verkehrskontrollen oder Unfälle aufgrund beschränkter Rundumsicht vor Einführung des Verbots vorliegen, erscheint es jedenfalls plausibel, dass die Sicherheit des Straßenverkehrs durch die Maßnahme erhöht wird.

(3) Das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot im Straßenverkehr ist im verfassungsrechtlichen Sinne auch erforderlich.

Eine Regelung ist erforderlich, wenn kein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel zur Verfügung steht.

Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum. Dieser bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren.

St. Rspr., vgl. etwa BVerfG, Beschlüsse vom 29.9.2022 - 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/21 -, juris Rn. 115, und vom 27.4.2022 - 1 BvR 2649/21 -, juris Rn. 187.

Ein gleich wirksames, aber mit geringeren Grundrechtseinschränkungen verbundenes Mittel zur Erreichung der hier verfolgten Zwecke steht nicht zur Verfügung.

Eine generelle Pflicht für alle Verkehrsteilnehmer, die ein Fahrzeug im Sinne von § 23 Abs. 4 StVO führen, ein Fahrtenbuch zu führen, würde zwar die Aufklärung von Verkehrsverstößen vereinfachen, wäre aber mit weitreichenden Belastungen einer Vielzahl von Betroffenen verbunden. Der darin zu sehende Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit ist ungeachtet aller sonstigen Bedenken jedenfalls kein die Rechtsbetroffenen insgesamt weniger belastendes Mittel zur Erreichung des Normzwecks.

Auch bei einer generellen Regelung, nach der ein Fahrtenbuch immer dann zu führen ist, wenn der Fahrzeugführer sein Gesicht verhüllt oder verdeckt, handelt es sich nicht um ein (annähernd) gleich geeignetes Mittel zur Gefahrenabwehr. Zur Gewährleistung der Rundumsicht des Fahrzeugführers wäre eine solche Regelung ohnehin grundsätzlich ungeeignet. Aber auch die Identifizierung von Verkehrsteilnehmern im Rahmen automatisierter Verkehrskontrollen vermag sie nicht in (annähernd) gleicher Weise wie das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot sicherzustellen.

Zwar ist auch die Führung eines Fahrtenbuchs eine Maßnahme zur vorbeugenden Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs, die dazu beitragen soll, Verkehrszu widerhandlungen schon im Vorfeld zu verhindern.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.5.2015 - 3 C 13.14 -,
juris Rn. 19, m. w. N. (zu § 31a StVZO).

Als solche besitzt sie aber allein eine geringere Eignung. Wird ein Fahrtenbuch geführt, liegt im Falle eines (erneuten) Verkehrsverstoßes neben dem Fahrtenbucheintrag häufig ein Foto des Fahrzeugführers vor, das einen Abgleich mit der im Fahrtenbuch benannten Person ermöglicht. Mangels Erkennbarkeit fehlt es hingegen im Fall einer verschleierte Person an jeglichem objektiven Anhaltspunkt zur Identifizierung. Das Fahrtenbuch kann im Übrigen - wie das VG zutreffend festgestellt hat - gar nicht oder unrichtig geführt werden. Zudem eröffnet eine Gesichtshüllungs 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 (die FahrerIn) unter dem Niqab gewesen zu sein.

Vgl. bereits OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021
- 8 B 1967/20 -, juris Rn. 59.

Besteht aber eine realistische Aussicht, Sanktionen aufgrund automatisierter Verkehrsüberwachung zu entgehen, ist der präventive Zweck dieser gefährdet. Im Rahmen persönlicher Kontrollen dürfte es zudem gewissen praktischen Schwierigkeiten begegnen, die Identität des Fahrers und die korrekte Führung des Fahrtenbuchs zu überprüfen, denn auch dies würde die Aufhebung der Verschleierung voraussetzen. Ein möglicher Missbrauch dürfte letztlich kaum festzustellen sein. Insofern führt auch der Hinweis der Klägerin auf die Aufnahme eines Widerrufsvorbehalts nicht weiter. Inwieweit diesen Gefahren durch individuelle Auflagen effektiv begegnet werden kann, ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls, stellt aber nicht die Wirksamkeit der Verordnungsregelung in Frage.

Entsprechendes gilt erst recht für die von der Klägerin vorgeschlagene individuelle Ausgestaltung der Verschleierung (mit Initialen o. Ä.). Derartiges ist nicht geeignet, den genannten Gefahren wirkungsvoll zu begegnen. So ist schon nicht klar, wie Kleidungsstücke unverwechselbar individualisiert werden sollten. Bestimmte Initialen ließen sich etwa an beliebig vielen Kleidungsstücken anbringen. Unabhängig davon lässt sich selbst von einem eindeutig identifizierbaren Kleidungsstück nicht sicher auf dessen Träger schließen.

(4) Die Regelung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

Dies erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen dürfen. Angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist eine gesetzliche Regelung dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird. Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Eingriffsgewicht der Regelung und dem verfolgten gesetzgeberischen Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen.

St. Rspr., vgl. etwa BVerfG, Beschlüsse vom 29.9.2022 - 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/21 -, juris Rn. 119, und vom 21.3.2018 - 1 BvF 1/13 -, juris Rn. 49.

Danach bestehen keine Bedenken dagegen, dass der Ordnungsgeber sich bei der Abwägung der geschützten Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum von Verkehrsteilnehmern bzw. allgemein der Sicherheit im Straßenverkehr auf der einen Seite und der Religionsfreiheit auf der anderen Seite zu einem grundsätzlichen Verbot der Verhüllung und Verdeckung beim Führen eines Kraftfahrzeugs im Sinne von § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO im Straßenverkehr entschieden hat.

Die der Argumentation der Klägerin zugrundeliegende Auffassung, dass die Glaubensfreiheit die im vorliegenden Fall kollidierenden Verfassungsgüter grundsätzlich überwiege, ist in dieser Allgemeinheit unzutreffend. Ein Grundrechtskonflikt ist unter Abwägung aller Umstände nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz aufzulösen. Das erfordert, dass nicht eine der widerstreitenden Rechtspositionen bevorzugt und maximal behauptet wird, sondern alle einen möglichst schonenden Ausgleich erfahren. Die kollidierenden verfassungsrechtlichen Positionen sind in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und so zu begrenzen, dass sie möglichst weitgehend wirksam werden. Ist ein solcher Ausgleich nicht erreichbar, ist unter Berücksichtigung der falltypischen Gestaltung zu entscheiden, welches Interesse zurückzutreten hat.

Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 9.5.2016 - 1
BvR 2202/13 -, juris Rn. 67, m. w. N.

Ein genereller abstrakter Vorrang bestimmter Grundrechte unabhängig von der jeweiligen Betroffenheit besteht - mit Ausnahme der Menschenwürde - hingegen nicht.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG obliegt die Auflösung eines normativen Spannungsverhältnisses zwischen kollidierenden Verfassungsgütern dabei zuvörderst dem demokratischen Gesetzgeber. Der Staat muss aber, zumal bei einem weitgehend vorbeugend wirkenden Verbot äußerer religiöser Bekundungen, ein angemessenes Verhältnis zu dem Gewicht und der Bedeutung des Grundrechts auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit und der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits wahren. Der Glaubensfreiheit kommt hierbei ein hoher Wert zu, zumal sie in enger Verbindung mit der Menschenwürde als dem obersten Wert im System der Grundrechte steht und wegen ihres Ranges extensiv ausgelegt werden muss. Folglich wird die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung eingehend gerichtlich kontrolliert. Der Gesetzgeber verfügt allerdings für die Beurteilung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen, von der abhängt, ob Werte von Verfassungsrang die in Rede stehende Regelung rechtfertigen, weiterhin über eine Einschätzungsprärogative.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.1.2020 - 2 BvR
1333/17 -, juris Rn. 101, m. w. N.

Unterliegt die jeweilige Entscheidung - wie hier (siehe oben, unter A.II.2.b.aa.) - nicht dem Parlamentsvorbehalt, obliegt die Einschätzung dem Verordnungsgeber.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.9.2008 - 3 C 8.07 -
juris Rn. 24.

Bei der Abwägung der widerstreitenden Verfassungsgüter ist vorliegend festzustellen, dass der Eingriff in die Religionsfreiheit nicht besonders schwer wiegt. Denn durch das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot wird niemand unmittelbar an der Praktizierung seines Glaubens gehindert. Bei Befolgung der von ihr als verbindlich empfundenen Bekleidungsvorschriften muss die betroffene Person lediglich auf das Führen eines (geschlossenen) Kraftfahrzeugs verzichten. Das Führen eines Kraftfahrzeugs ist eine zwar weitverbreitete und übliche Art der Fortbewegung und wird deshalb von Vielen als selbstverständlich wahrgenommen. Daraus folgt allerdings auch im Lichte des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG kein Anspruch, die mit dem Führen eines Kraftfahrzeugs verbundenen Vorzüge durchweg zu den Bedingungen der individuell als verpflichtend empfundenen Glaubensgebote in Anspruch nehmen zu dürfen. Im Regelfall erfolgt das Führen eines Kraftfahrzeugs im Zusammenhang mit privat veranlassten Fahrten oder um zur Arbeitsstätte und zurück zu gelangen. Insoweit ist das Führen eines Kraftfahrzeugs aber nicht ohne Weiteres zwingend oder alternativlos. Vor diesem Hintergrund steht die betroffene Person nicht in jedem Fall vor einem unausweichbaren Konflikt zwischen der Befolgung eines als verpflichtend empfundenen Glaubensgebots einerseits und der Wahrnehmung anderer, ebenfalls grundrechtlich geschützter Interessen andererseits. Daher ist es ihr nicht grundsätzlich unzumutbar, sich zwischen der Teilnahme am Straßenverkehr als Kraftfahrzeugführerin zu den Bedingungen des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO oder dem unbedingten Befolgen des religiösen Gebots unter Preisgabe der mit dem Führen eines Kraftfahrzeugs verbundenen Vorteile, aber nicht unter Hinnahme unzumutbarer Nachteile, zu entscheiden. Dieser mittelbare

Grundrechtseingriff ist zudem auf den Zeitraum beschränkt, in dem die betroffene Person ein Kraftfahrzeug führen möchte.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 54; zur Helmpflicht für Kraftfahrer auch BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 - 3 C 24.17 -, juris Rn. 24.

Die Einschätzung des VG, dass der Eingriff in die Religionsfreiheit sich auch deshalb als verhältnismäßig gering darstelle, weil die Auswirkungen des Verbots innerhalb eines Kraftfahrzeugs infolge der eingeschränkten visuellen Kontaktaufnahmemöglichkeit von außen, insbesondere im fließenden Verkehr, von deutlich geringerem Gewicht seien als außerhalb des Kraftfahrzeugs, begegnet hingegen Bedenken. Sie vermag das Gewicht des Eingriffs in die Religionsfreiheit nicht im Allgemeinen zu verringern. Zwar geht das VG zutreffend davon aus, dass Verkehrsteilnehmer in geschlossenen Fahrzeugen einander typischerweise nicht in erster Linie als Person, sondern als anderes Fahrzeug wahrnehmen und die Person des Fahrers in der Wahrnehmung anderer Verkehrsteilnehmer hinter seinem Fortbewegungsmittel zurücktritt, auch wenn dies in bestimmten Verkehrssituationen - zum Beispiel beim Fahrzeugstillstand an Ampeln oder wegen Verkehrsstaus - nur in eingeschränktem Maße gilt.

So auch bereits OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021 - 8 B 1967/20 -, juris Rn. 58.

Allerdings ist - worauf die Klägerin hinweist - bei der Würdigung des Grundrechtseingriffs maßgeblich auf das Selbstverständnis der jeweils betroffenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und des einzelnen Grundrechtsträgers abzustellen (siehe oben, unter A.II.2.a.). Sieht sich eine gläubige Muslimin aus religiösen Gründen zur Vollverschleierung in der Öffentlichkeit (jedenfalls außerhalb ausschließlich von Frauen genutzter Bereiche) verpflichtet, kann eine Verletzung dieser Pflicht nach ihrem Selbstverständnis auch bei vorübergehendem oder begrenzten Blickkontakt gegeben sein.

Auch die Annahme des VG, dass die Tiefe des Eingriffs dadurch verringert sei, dass die Bedeckung des Kopfes nicht vollständig verboten sei und etwa der Habit einer Ordensschwester oder das in Form eines Hidschab gebundene Kopftuch nicht verboten seien, ist nach diesem Maßstab jedenfalls missverständlich. Zwar wird die Gruppe der Betroffenen durch diese Beschränkung eng begrenzt. Im Falle einer aus religiösen Gründen Niqab tragenden Muslimin genügt die teilweise Verdeckung des Gesichts aber nach dem maßgeblichen Selbstverständnis den von ihr als verbindlich erachteten religiösen Vorgaben schon grundsätzlich nicht.

Der Religionsfreiheit stehen die von § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO geschützten Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum entgegen. Diese sind im Straßenverkehr einer stetigen und potentiell schwerwiegenden Gefährdung ausgesetzt. Um diese so gering wie möglich zu halten, ist der Straßenverkehr zahlreichen Beschränkungen unterworfen, die in ihrer Gesamtheit den Schutz der Rechtsgüter gewährleisten sollen. Wie bereits festgestellt, begegnet der Verordnungsgeber mit der Regelung einer Beeinträchtigung der Schutzgüter präventiv, indem er das individuelle Verfolgungsrisiko im Falle verkehrsgefährdenden Verhaltens (wie etwa Geschwindigkeitsübertretung oder Rotlichtmissachtung) sicherstellt und gefahrbezügliche Sichtbehinderungen zu verringern versucht. Da der Verordnungsgeber in Ausübung seiner Schutzpflicht schon die Entstehung von Gefährdungslagen bekämpfen und auf eine Risikominimierung hinwirken darf, bestehen gegen diesen Ansatz keine Bedenken. Dies setzt bei Eignung der Maßnahme zur Risikominimierung auch nicht voraus, dass sich in der Vergangenheit bereits konkrete Schadensfälle ereignet haben, die mit dem Verbot zu verhindern gewesen wären.

Der hohe Stellenwert der Identifizierbarkeit des Fahrzeugführers für die Verkehrssicherheit bzw. für die Integrität anderer Verkehrsteilnehmer wird im Übrigen auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden im Zuge der Corona-Pandemie im Rahmen der ihnen obliegenden Abwägungsentscheidung dem Gesundheitsschutz im Einzelfall Vorrang eingeräumt haben und unter Hinweis auf den Opportunitätsgrundsatz (§§ 47, 53 OWiG) von der Verfolgung eines etwaigen bußgeldbewehrten (vgl. § 49 Abs. 1

Nr. 22 StVO i. V. m. Nr. 247a der Anlage zu § 1 Abs. 1 BKatV) Verstoßes gegen § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO abgesehen haben. Dies lässt schon aufgrund der damals höchst dynamischen Pandemielage nicht den Schluss zu, dass der allgemeinen Sicherheit des Straßenverkehrs bzw. dem Grundrechtsschutz anderer Verkehrsteilnehmer von vornherein kein gesteigertes Gewicht beigemessen wird.

Vgl. bereits OVG NRW, Beschluss vom 20.5.2021
- 8 B 1967/20 -, juris Rn. 63 f., m. w. N.

Bei der (abstrakten) Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter bestehen letztlich deshalb keine Bedenken gegen die Entscheidung des Ordnungsgebers für das Verbot, weil der gegebenenfalls erforderlichen Berücksichtigung grundrechtlich geschützter Belange durch die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO Rechnung getragen ist. 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. Eine das Ermessen eröffnende Ausnahmesituation liegt insbesondere auch dann vor, wenn die Hinderung, das Verbot des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO zu befolgen, auf religiösen Gründen beruht.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 - 3 C 24.17 -,
juris Rn. 10 ff. (zu § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO).

Der hiergegen von der Klägerin vorgebrachte Einwand, dass die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung faktisch unmöglich sei, da die Behörden eine solche durchgehend ablehnten, führt nicht zur Annahme der Verfassungswidrigkeit der Regelung. Die Wirksamkeit der Ordnungsregelung ist unabhängig davon zu beurteilen, ob die Verwaltungspraxis den rechtlichen Vorgaben entspricht. Daher ist es in diesem Zusammenhang nicht von Belang, dass - wie die Sitzungsvertreterin des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bestätigt hat - in Nordrhein-Westfalen bislang keine Ausnahmegenehmigungen von dem Verbot des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO erteilt worden sind. Gegen eine möglicherweise

rechtsfehlerhafte Behördenentscheidung kann - wie vorliegend mit dem Hilfsantrag - individuell Rechtsschutz in Anspruch genommen werden.

Die Einbeziehung sämtlicher Führerscheinklassen führt ebenfalls nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Regelung. Denn es ist schon nicht erkennbar, dass die präventive Wirkung der automatisierten Verkehrsüberwachung bei bestimmten Fahrzeugklassen grundsätzlich ausgeschlossen wäre. So können mit den von der Klägerin benannten Fahrzeugen der Klasse AM, die neben zwei- und dreirädrigen (Klein-)Krafträdern auch leichte vierrädrige Kraftfahrzeuge umfasst (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 FeV), jedenfalls auch Rotlicht- oder Geschwindigkeitsverstöße begangen werden. Im Übrigen bestehen auch beim Führen dieser Fahrzeuge Gefahren im Falle einer eingeschränkten Rundumsicht.

Der Vortrag der Klägerin, dass in der gesetzlichen Regelung des § 1631d BGB zum Ausdruck komme, dass der Gesetzgeber in der jüngeren Vergangenheit (muslimischen) religiösen Geboten und Traditionen eine besonders hohe Wertigkeit auch gegenüber den Rechtsgütern Leben und körperliche Unversehrtheit einräume, ist für die hier vorzunehmende Verhältnismäßigkeitsprüfung ohne Belang. Es besteht kein an den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber gerichtetes verfassungsrechtliches Gebot, die erforderliche Abwägung kollidierender Rechtsgüter in verschiedenen Lebensbereichen durchgehend konsistent vorzunehmen. Vor allem aber reduziert die Argumentation zum (abstrakten) Überwiegen einzelner Grundrechte gegenüber anderen die Komplexität der vorzunehmenden Abwägung in unzulässiger Weise, indem sie die jeweilige Eingriffsintensität vollständig außer Acht lässt.

B. Die Verpflichtungsklage hat nur bezüglich des darin enthaltenen Bescheidungsbegehrens Erfolg (dazu I.). Der Antrag auf Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigung ist hingegen mangels Spruchreife im Sinne des § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO unbegründet (dazu II.).

I. Die Klägerin hat gemäß § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO einen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung vom Verbot

des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO. Der Ablehnungsbescheid der Bezirksregierung vom 6.10.2020 in Gestalt der Ergänzung vom 28.6.2024 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

1. Als Rechtsgrundlage für die von der Klägerin begehrte Ausnahmegenehmigung kommt nur § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO in Betracht. Danach können die zuständigen obersten Landesbehörden oder die nach Landesrecht bestimmten Stellen von allen Vorschriften der Verordnung Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigen.

2. Die Klägerin erfüllt die formellen Genehmigungsvoraussetzungen. Insbesondere hat sie sich mit ihrem Antrag an die Bezirksregierung vom 14.2.2020 an die zuständige Behörde gewandt. Gemäß § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO genehmigen die zuständigen obersten Landesbehörden oder die nach Landesrecht bestimmten Stellen Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle oder allgemein. Nach § 11 Abs. 7 der Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung des Landes NRW sind die Bezirksregierungen (vorbehaltlich spezieller, hier nicht einschlägiger Regelungen) für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Absatz 2 Satz 1 StVO zuständig, wobei örtlich zuständig die Bezirksregierung ist, in deren Bezirk die Antragstellerin oder der Antragsteller ihren oder seinen Wohnort oder ihren oder seinen Sitz hat. Dies ist für die Klägerin - unabhängig vom Wechsel ihres Wohnortes von F. nach C. im Laufe des gerichtlichen Verfahrens - die Bezirksregierung Düsseldorf.

3. Die Klägerin hat aufgrund ihres Antrags auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Bescheidung dieses Antrags, der noch nicht erfüllt ist, weil die Bezirksregierung den Antrag ermessensfehlerhaft abgelehnt hat.

a) Bei der rechtlichen Überprüfung der behördlichen Ermessensentscheidung geht der Senat von folgenden Grundsätzen aus:

aa) Das in § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO enthaltene Merkmal der Ausnahmesituation ist nicht als eigenständige Tatbestandsvoraussetzung verselbständigt, sondern Bestandteil der der Behörde obliegenden Ermessensentscheidung über die Erteilung der Ausnahmegenehmigung. Das entspricht der allgemeinen Konzeption derartiger Ausnahmegeschriften. Denn die Feststellung, ob ein besonderer Ausnahmefall vorliegt, setzt den gewichtenden Vergleich der Umstände des konkreten Falles mit dem typischen Regelfall voraus, der dem generellen Verbot zugrunde liegt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.3.1997 - 3 C 5.97 -, juris Rn. 25; OVG NRW, Urteil vom 12.5.2000 - 8 A 2698/99 -, juris Rn. 18.

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. BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 - 3 C 24.17 -, juris Rn. 11 (zu § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO).

Das Vorliegen einer Ausnahmesituation eröffnet die Ermessensentscheidung der Straßenverkehrsbehörde. Diese zieht aber allein noch keinen unmittelbaren Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach sich; die Entscheidung hierüber verbleibt gemäß § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO vielmehr im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 - 3 C 24.17 -, juris Rn. 12 ff. (zu § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO).

Weil er sich auf das Vorliegen einer Ausnahme beruft, muss der Antragsteller die Voraussetzungen vortragen, die die Ausnahmesituation belegen; ihm obliegt die Darlegungs- und ggf. Beweislast, um die besondere Situation aufzuzeigen, die eine Ausnahme von dem gesetzlichen Verbot rechtfertigen könnte.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 15.11.1993 - 13 A
3032/92 -, juris Rn. 4.

bb) Die gerichtliche Kontrolle der gemäß § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO getroffenen Ermessensentscheidung richtet sich nach § 114 Satz 1 VwGO. Das Gericht hat danach nur zu prüfen, ob die Verwaltung den ihr eingeräumten Ermessensspielraum ausgeschöpft hat, ob sie die gesetzlichen Grenzen der Ermessensbetätigung überschritten hat und ob sie die nach dem Zweck der Ermessensermächtigung für die Entscheidung relevanten Gesichtspunkte bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat (vgl. § 40 VwVfG NRW). Es darf die getroffene Entscheidung nur anhand derjenigen Erwägungen überprüfen, die die Behörde tatsächlich angestellt hat, wozu auch in Einklang mit § 114 Satz 2 VwGO nachgeschobene Erwägungen zählen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11.5.2016 - 10 C 8.15 -,
juris Rn. 13.

b) Diesen Maßgaben folgend weist die Ablehnungsentscheidung der Bezirksregierung vom 6.10.2020 auch unter Berücksichtigung der ergänzenden Erwägungen vom 28.6.2024 Ermessensfehler auf.

aa) Dabei bezweifelt die Bezirksregierung ausweislich der ermessensergänzenden Ausführungen in ihrem Schriftsatz vom 28.6.2024 allerdings zu Recht nicht mehr, dass im Falle der Klägerin eine das Ermessen eröffnende Ausnahmesituation vorliegt. Das Verdeckungs- und Verhüllungsverbot stellt einen Eingriff in den Schutzbereich der Glaubensfreiheit der Klägerin nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG dar. Wie bereits ausgeführt, unterfällt das Tragen eines Niqab in der Öffentlichkeit aus religiösen Gründen grundsätzlich dem Schutzbereich der Glaubensfreiheit (siehe oben, A.II.2.a.). Der Senat ist nach dem Vortrag der Klägerin und dem Eindruck, den er in der mündlichen Verhandlung von ihr gewinnen konnte, auch davon überzeugt, dass die Klägerin aufgrund ihres Religionsverständnisses das Tragen eines Niqab in Gegenwart männlicher Personen, die nicht zum engen Familienkreis zählen, als für sich verpflichtend ansieht und sich in allen Lebensbereichen danach richtet - dass ihr Bedürfnis, sich auch beim Führen eines Kraftfahrzeugs mit einem Niqab zu verschleiern, also glaubensgeleitet ist.

Die Klägerin hat etwa in ihren eidesstattlichen Versicherungen vom 10.11.2020 und vom 16.12.2020 erläutert, dass sie den Niqab aus einem inneren Antrieb heraus trage, um ihren ganzen Körper bis auf die Augen vor den Blicken fremder Männer zu schützen, die sie auch in einem Auto sehen könnten. In der mündlichen Verhandlung vom 5.7.2024 hat sie ferner die Situationen, in denen sie sich verschleiert, beschrieben und anschaulich ihren praktischen Umgang mit der Verschleierung, etwa im Falle unerwarteten Klingelns an der Tür, erläutert. Anhaltspunkte dafür, dass die geltend gemachte religiöse Prägung nur vorgeschoben sein könnte, um sich automatisierten Kontrollen im Straßenverkehr zu entziehen, sind nicht ersichtlich, zumal die Klägerin vorgetragen hat, dass sie als bedeckte Muslimin in der Öffentlichkeit - wie auch entsprechend gekleidete Freundinnen - schon mehrmals aufgrund ihrer Kleidung verbal und körperlich angegriffen worden sei.

bb) Ermessensfehlerhaft ist aber mit Blick auf den Zweck des gesetzlichen Verbots (siehe oben, unter A.II.2.b.cc.(1)(c)) die Annahme, dass das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot auch der Gewährleistung der nonverbalen Kommunikation im Straßenverkehr diene. Die Klarstellung, dass die Annahme nicht Kern der Ermessenserwägungen für die Ablehnung sei, sondern diese (nur) zusätzlich stütze, führt im vorliegenden Fall nicht zur Unbeachtlichkeit der fehlerhaften Erwägung. Die Bezirksregierung hält in den ergänzenden Ermessenserwägungen vom 28.6.2024 - und ebenso die Sitzungsvertreterin in der mündlichen Verhandlung - weiterhin ausdrücklich daran fest, dass (auch) die Gewährleistung der nonverbalen Kommunikation der Sicherheit des Straßenverkehrs dienen solle. Die Abwägung der - von der Behörde so umfassend verstandenen - Sicherheit des Straßenverkehrs als Gemeinschaftswert von Verfassungsrang mit der Religionsfreiheit der Klägerin stellt den Kern der Ermessensentscheidung dar. Ein in diese zentrale Abwägungsentscheidung eingestellter, das Ergebnis ausdrücklich zusätzlich stützender Belang kann bei der Überprüfung dieser Abwägung auf Ermessensfehler nicht außer Betracht bleiben. Es handelt sich nicht lediglich um eine das Ergebnis nicht selbständig tragende und daher hinwegzudenkende Alternativbegründung.

cc) Die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung mit der Begründung, dass die ungehinderte Rundumsicht nicht gewährleistet sei, ist ebenfalls ermessensfehlerhaft. Sie lässt die gebotene Auseinandersetzung mit dem Einzelfall der Klägerin vermissen. Die Bezirksregierung beruft sich im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung auf eine Einschränkung der Rundumsicht, ohne in geeigneter Weise überprüft zu haben, ob eine solche bei der Klägerin überhaupt vorliegt. Im Anhörungsschreiben vom 1.4.2020 bat sie zwar um Darlegung, wie die ungehinderte Rundumsicht gewährleistet sei, erläuterte aber nicht, wie diese Darlegung - über die von der Klägerin bereits vorgelegten Bilder hinaus - erfolgen könnte. Nachdem die Klägerin darauf nicht reagiert hatte, begründete die Bezirksregierung ihre Ablehnungsentscheidung vom 6.10.2020 ohne weitere Aufklärungsbemühungen damit, dass die Frage der Rundumsicht nicht prüffähig sei. Die ergänzenden Ermessenserwägungen der Bezirksregierung vom 28.6.2024 stützen sich nun ausdrücklich auch darauf, dass die ungehinderte Rundumsicht von Kfz-Führern gewährleistet sein müsse, wobei es nicht auf die Bindeweise des Niqab ankomme, da diese variieren könne. Dazu erklärte die Vertreterin des Beklagten in der mündlichen Verhandlung nach Inaugenscheinnahme des Niqab der Klägerin und deren Erläuterungen zu dessen Beschaffenheit klarstellend, dass die Bedenken hinsichtlich etwaiger Einschränkungen der Rundumsicht weiterbestünden.

Dass die Bezirksregierung in ihrem Ablehnungsbescheid in der Fassung der Ergänzung vom 28.6.2024 davon ausgeht, jeder Niqab beeinträchtigt die Rundumsicht, und an dieser Einschätzung auch festgehalten hat, nachdem sie sich in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat - im erstinstanzlichen Verfahren hat keine mündliche Verhandlung stattgefunden - einen unmittelbaren Eindruck von der Beschaffenheit, der Befestigung und dem Sitz des von der Klägerin getragenen Niqab hat verschaffen können, beruht auf einer unzutreffenden Sachverhaltsannahme.

Nach dem Eindruck, den der Senat bei der Inaugenscheinnahme im Rahmen der mündlichen Verhandlung gewonnen hat, beeinträchtigt der von der Klägerin zu diesem Zeitpunkt getragene Niqab die Rundumsicht beim Führen eines Kraftfahrzeugs nicht. Der in der Verhandlung getragene Gesichtsschleier ist so gebunden,

dass der Stoff nicht in das Blickfeld der Klägerin hineinragt. Die Augenpartie bleibt frei, so dass auch der Blick zur Seite ohne Einschränkung möglich ist. Der Schleier wird durch eine Schleife am Hinterkopf befestigt, die ein Verrutschen grundsätzlich verhindert. Er besteht zudem aus nicht elastischer Seide. Der Senat ist davon überzeugt, dass damit eine Verengung des Blickfelds bei verkehrstypischen Manövern, wie etwa einem Schulterblick oder einem schnellen Blickrichtungswechsel ausgeschlossen ist.

Zwar entkräftet dies nicht die Einschätzung der Bezirksregierung, dass das Kleidungsstück aufgrund äußerer Einflüsse (etwa durch gefährliche Verkehrsmanöver oder starken Luftzug) verrutschen und die Sicht der Fahrerin zumindest kurzzeitig behindern könnte. Nach dem Eindruck des Senats in der mündlichen Verhandlung ist jedoch auch ein Verrutschen des - in der Verhandlung getragenen - Niqab in das Blickfeld der Klägerin beim Führen eines Kraftfahrzeugs jedenfalls nicht naheliegend. Die Klägerin vermochte überzeugend darzulegen, dass der Gesichtsschleier aufgrund seiner Länge auch im Falle eines plötzlichen Luftzuges oder ruckartiger Bewegungen nicht in das Blickfeld geraten kann. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass auch etwa bei Brillen-, Mützen-, Kappen- oder Hutträgern im Falle äußerer Einflüsse die Gefahr kurzzeitiger Sichtbehinderungen nie völlig ausgeschlossen werden kann, konnte die Behörde ihre Entscheidung jedenfalls nicht auf diesen - eher fernliegenden - Ausnahmefall stützen.

Auf etwaig verbleibende Bedenken, dass sich bei abweichenden Materialien und/oder Bindeweisen Einschränkungen der Rundumsicht ergeben könnten, durfte die Bezirksregierung ihre Ablehnungsentscheidung jedenfalls nicht stützen, ohne zu erwägen, ob diesen Bedenken durch konkretisierende Nebenbestimmungen zu einer Ausnahmegenehmigung Rechnung getragen werden könnte.

dd) Darüber hinaus geht die Bezirksregierung von einer falschen Tatsachengrundlage aus, wenn sie in den ergänzenden Ermessenserwägungen vom 28.6.2024 darauf abstellt, dass die Klägerin nicht mit einer fahrzeugbezogenen Fahrtenbuchauflage einverstanden sei. Denn die Klägerin hatte bereits mit anwaltlichem Schrei-

ben vom 14.9.2020 ihr Einverständnis mit einer Genehmigung unter einer Fahrtenbuchauflage erteilt. Die Tatsache, dass dies „[I]ediglich äußerst hilfsweise“ erfolgte, wie die Vertreterin des Beklagten auch in der mündlichen Verhandlung nach Hinweis auf das Vorliegen des Einverständnisses noch einmal betont hat, kann im Rahmen der Ermessensentscheidung nicht zu Lasten der Klägerin in einem dem objektiven Erklärungswert gegenteiligen Sinn gewertet werden. Es liegt auf der Hand, dass ein Antragsteller ein Interesse daran hat, eine begehrte Ausnahmegenehmigung vorzugsweise ohne beschränkende Nebenbestimmungen zu erlangen.

Im Rahmen der mit Blick auf das erteilte Einverständnis gebotenen Prüfung kann sich die Behörde auch nicht darauf zurückziehen, dass die Klägerin nicht dargelegt habe, wie Missbrauchsmöglichkeiten bei der Führung eines Fahrtenbuchs entgegenzuwirken wäre. Erwägungen dazu, ob und gegebenenfalls welche Nebenbestimmungen zur Sicherstellung der Genehmigungsfähigkeit geeignet sein können, obliegen der Behörde und sind letztlich Teil der von ihr zu treffenden Ermessensentscheidung. § 46 Abs. 3 Satz 1 StVO sieht ausdrücklich vor, dass die Ausnahmegenehmigung unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt und mit Nebenbestimmungen (Bedingungen, Befristungen, Auflagen) versehen werden kann. Dass es dabei im Fall einer Fahrtenbuchauflage als Nebenbestimmung nicht auf das Vorliegen der Voraussetzungen des § 31a Abs. 1 StVZO ankommt, hat die Behörde letztlich erkannt.

Bei der Berufung auf eine Missbrauchsgefahr wäre die Behörde zudem gehalten, tatsächliche Anhaltspunkte für eine solche aufzuzeigen. Zwar setzt die von der Klägerin vorgeschlagene Führung eines Fahrtenbuchs ein hohes Maß an Zuverlässigkeit auf ihrer Seite voraus. Denn ein Fahrtenbuch kann entweder gar nicht oder unrichtig geführt werden. Zur Beurteilung, ob diese Zuverlässigkeit gegeben ist, läge es jedoch nahe, jedenfalls auch das bisherige (Verkehrs-)Verhalten der Klägerin - etwa durch Beiziehung eines Auszugs aus dem Fahreignungsregister (§ 28 StVG) und eine Nachfrage bei der örtlichen Straßenverkehrsbehörde - in den Blick zu nehmen. Dies ist offenkundig nicht geschehen.

ee) Mit den oben dargelegten, aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG folgenden rechtlichen Vorgaben für die im Rahmen der Ermessensentscheidung vorzunehmende Abwägung ist auch nicht zu vereinbaren, wenn die Bezirksregierung darauf verweist, dass die Schwere des Eingriffs in die Religionsfreiheit der Klägerin dadurch verringert werde, dass die Auswirkungen des Verbots infolge der eingeschränkten visuellen Kontaktaufnahme jedenfalls von geringerem Gewicht als außerhalb eines Kfz seien. Vielmehr ist auch diesbezüglich auf das Selbstverständnis des Grundrechtsträgers abzustellen (siehe oben, unter A.II.2.b.cc.(4)). Nach dem Eindruck, den die Klägerin in der mündlichen Verhandlung vermittelte, sieht diese sich religiös verpflichtet, auch eine kurzzeitige visuelle Kontaktaufnahme mit männlichen Personen, die nicht zur engeren Familie gehören, zu verhindern. Dies ließ sich etwa ihrer Schilderung dazu entnehmen, dass und wie sie bei unerwartetem Klingeln an der Tür einen Schleier anlegt.

ff) Lediglich ergänzend weist der Senat darauf hin, dass der Vortrag des Beklagten, wonach die Klägerin alternativ im Straßenverkehr ein Motorrad nutzen könne, für das das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot nach § 23 Abs. 4 Satz 2 StVO nicht gelte, nicht geeignet ist, die Identifizierung der Klägerin im Falle eines automatisiert erfassten Verkehrsverstoßes zu ermöglichen.

II. Dem Antrag auf Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung der Ausnahmegenehmigung kann aber nicht entsprochen werden, weil die Sache nicht im Sinne von § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO spruchreif ist. Die Voraussetzungen einer Reduzierung des dem Beklagten eingeräumten Ermessens auf Null liegen nicht vor.

Nach der - verfassungsrechtlich unbedenklichen (siehe oben, A.II.2.) - Grundentscheidung des Verordnungsgebers in § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO soll, wer sein Gesicht so verhüllt oder verdeckt, dass er nicht mehr erkennbar ist, kein Kraftfahrzeug führen. Nach § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO können die zuständigen Behörden unter anderem von diesem Verbot Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigen.

Eine Reduzierung des damit eröffneten Ermessens kommt nur in engen Ausnahmefällen in Betracht. Sie setzt voraus, dass nach Lage der Dinge alle denkbaren Alternativen offenkundig nur unter pflichtwidriger Vernachlässigung eines eindeutig vorrangigen Sachgesichtspunkts gewählt werden können.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.5.2016 - 5 C 36.15 -,
juris Rn. 31.

Ein Anspruch auf Befreiung von dem Verbot durch eine Ermessensreduzierung auf Null kann allenfalls dann bestehen, wenn dem Betroffenen (auch) der Verzicht auf das Führen eines Kraftfahrzeugs aus besonderen individuellen Gründen nicht zugemutet werden kann. Ist der Betroffene auf die Nutzung eines Kraftfahrzeugs nicht angewiesen, überwiegt sein individuelles Interesse am Führen eines Kraftfahrzeugs das öffentliche Interesse an der Einhaltung des Verbots hingegen nicht zwingend.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4.7.2019 - 3 C 24.17 -,
juris Rn. 15 (zu § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO).

Dieser vom BVerwG zu § 46 StVO im Zusammenhang mit der Helmpflicht für Motorradfahrer nach § 21a Abs. 2 Satz 1 StVO entwickelte Maßstab ist trotz der erheblich größeren praktischen Bedeutung der Nutzung eines (geschlossenen) Kraftfahrzeugs gegenüber der Motorradnutzung (siehe oben, unter A.II.2.b.aa.) auch auf das Verhüllungs- und Verdeckungsverbot übertragbar. Die Grundentscheidung für diesen weitergehenden Eingriff hat der Verordnungsgeber bereits getroffen, indem er durch § 23 Abs. 4 StVO die Nutzung (geschlossener) Kraftfahrzeuge reglementiert hat. Die Einschränkung der Kraftfahrzeugnutzung stellt deshalb gerade den Regelfall dar. Die Behörde hat im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung nach § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO hingegen nur besonderen Ausnahmesituationen Rechnung zu tragen.

Die Religionsfreiheit der Klägerin und die von ihr darüber hinaus angeführten Gründe, warum ihr der Verzicht auf das Führen eines Kraftfahrzeugs nicht zugemutet werden könne, stellen jedoch im Verhältnis zum öffentlichen Interesse an

der Einhaltung des Verdeckungs- und Verhüllungsverbots sowohl isoliert betrachtet als auch bei einer Gesamtabwägung keine besonderen individuellen Gründe dar, die vorliegend dazu führen, dass das der Bezirksregierung zustehende Ermessen auf Null reduziert und die Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigung die einzig rechtmäßige Entscheidung ist (dazu 1.). Es besteht auch keine Verpflichtung zur Erteilung der Genehmigung mit bereits im gerichtlichen Verfahren eindeutig bestimmbar Nebenbestimmungen, etwa durch eine Fahrtenbuchauflage (dazu 2.).

1. Die neben der Glaubensfreiheit vorgebrachten Gründe, warum die Klägerin ein Kraftfahrzeug führen will, die diese teilweise erstmals während des Klageverfahrens vorgetragen hat, reduzieren das der Behörde nach § 46 Abs. 2 Satz 1 StVO zustehende Ermessen nicht auf Null.

Nach der behördlichen Ermessensentscheidung eingetretene Umstände sind im Rahmen der gerichtlichen Entscheidung über eine Ermessensreduzierung zu berücksichtigen. Im Rahmen der Verpflichtungsklage ist für die Entscheidung grundsätzlich auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz abzustellen. Entsprechendes gilt für die Prüfung, ob aufgrund einer Ermessensreduzierung ein Anspruch besteht.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 28.3.2023 - 1 C 40.21 -, juris Rn. 14, 18, 32, und vom 21.1.1992 - 1 C 49.88 -, juris Rn. 19; Riese, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 44. EL März 2023, § 113 VwGO Rn. 268.

Die Klägerin hat erstmals im Klageverfahren angegeben, dass sie ein Kraftfahrzeug zur Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit benötige, da sie als Wellnessmassseurin Hausbesuche mache und dabei eine Massageliege und weiteres Zubehör mitführe.

Zwar wäre unter Berücksichtigung des Art. 12 Abs. 1 GG, auf den sich die Klägerin als deutsche Staatsangehörige berufen kann, eine beruflich bedingte Angewiesen-

heit auf das Führen eines Kraftfahrzeugs bei der Ermessensentscheidung abwägungsrelevant. Das Vorbringen der Klägerin zu ihrer beruflichen Tätigkeit kann aber schon deshalb nicht zu einer Ermessensreduzierung auf Null führen, weil auch zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung trotz vorhergehender gerichtlicher Aufklärungsverfügungen nicht zur Überzeugung des Senats feststeht, dass und in welchem Umfang die Klägerin zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit auf ein Kraftfahrzeug angewiesen ist. Obwohl die Klägerin für das Vorliegen der Voraussetzungen der sie begünstigenden Ausnahmegenehmigung darlegungspflichtig ist, blieb ihr diesbezüglicher Vortrag unbestimmt und lückenhaft. [wird ausgeführt]

Die von der Klägerin genannten weiteren Zwecke, zu denen sie ein Kraftfahrzeug führen will (Einkäufe sowie Besuche bei Verwandten oder Freunden), stellen keine besonderen individuellen Gründe dar, aufgrund derer ihr der Verzicht auf das Führen eines Kraftfahrzeugs nicht zugemutet werden kann. Sie belegen keine außergewöhnliche Angewiesenheit der Klägerin auf das Führen eines Kraftfahrzeugs. Die von der Klägerin dagegen erhobenen Einwände greifen nicht durch.

Soweit die Klägerin, die sich auch für Erledigungen und in ihrer Freizeit mit Niqab in der Öffentlichkeit aufhält, vorbringt, sie werde aufgrund ihrer Verschleierung angefeindet, diffamiert und beleidigt, hat sie nicht dargelegt, dass dies insbesondere bei der Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs erfolgt, den sie durch die Erteilung der begehrten Ausnahmegenehmigung vermeiden könnte. Etwaigen Belästigungen im sonstigen öffentlichen Raum kann durch diese ohnehin nicht effektiv begegnet werden. [wird ausgeführt]

Die Durchführung von Wocheneinkäufen, Familienbesuche in N. sowie Freundesbesuche in schlecht mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbaren Gegenden betreffen den gesellschaftlich grundsätzlich anerkannten Bedarf an individueller Mobilität. Dieser führt schon deshalb im Rahmen der Entscheidung über die Ausnahmegenehmigung nicht zu einer Ermessensreduzierung auf Null, weil nach dem Vortrag der Klägerin kein Anlass besteht, anzunehmen, dass sich der dadurch ggf.

erhöhte Zeitaufwand von demjenigen anderer Verkehrsteilnehmer maßgeblich unterscheidet. [wird ausgeführt]

Ausgehend vom Vorstehenden begründen die Religionsfreiheit und die weiteren von der Klägerin angeführten Gründe kein so starkes individuelles Interesse am Führen eines Kraftfahrzeugs, dass dieses das öffentliche Interesse an der Einhaltung des in § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO angeordneten Verbots zwingend überwiegt. Aus Art. 9 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ergibt sich kein weiterreichender Schutz der Religionsfreiheit.

Vgl. EGMR, Urteile vom 1.7.2014 - 43835/11 -, NJW 2014, 2925, und vom 11.7.2017 - 37798/13 -, NVwZ 2018, 1037.

2. Die Bezirksregierung ist auch nicht verpflichtet, die beantragte Ausnahmege-
nehmigung mit bestimmten Nebenbestimmungen, wie etwa der Beschränkung auf
das eigene Kraftfahrzeug der Klägerin und der Auflage zum Führen eines Fahrten-
buchs, zu erteilen, weil das der Behörde bei der Auswahl von Nebenbestimmungen
zustehende Ermessen sich hier nicht auf eine einzige rechtlich zulässige Entschei-
dung verdichtet hat.

Zwar kann sich aus dem Verbot des Übermaßes auch ergeben, dass die Geneh-
migungsbehörde statt zur Versagung der Genehmigung zu ihrer Erteilung unter
Nebenbestimmungen verpflichtet ist. Insofern bedarf es nicht zwingend einer ex-
pliziten Beantragung bei der Behörde, da die Erteilung unter Nebenbestimmungen
bereits als Minus vom Antrag umfasst ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.2.1994 - 4 C 4.92 -,
juris Rn. 16, 19, m. w. N.

Dabei hat sich die Nebenbestimmung stets am Zweck des Hauptverwaltungsakts
zu orientieren (vgl. § 40 VwVfG NRW, wonach das Ermessen entsprechend dem
Zweck der Ermächtigung auszuüben ist). Eine Verpflichtung zum Erlass einer be-

stimmten Nebenbestimmung etwa zur Vermeidung einer ablehnenden Entscheidung kann sich aber allenfalls dann ergeben, wenn das Ermessen auf Null reduziert ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.10.2021 - 6 C 8.20 -, juris Rn. 49 (zum Ausgestaltungsspielraum der Bundesnetzagentur); Schröder, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 4. EL November 2023, § 36 VwVfG Rn. 115, 128.

Das ist vorliegend schon deshalb nicht der Fall, weil es der Behörde im Rahmen ihrer Ermessensausübung obliegt, konkrete Nebenbestimmungen zu formulieren (vgl. § 46 Abs. 3 Satz 1 StVO), die geeignet sein könnten, dem Zweck des § 23 Abs. 4 Satz 1 StVO unter Berücksichtigung der Religionsfreiheit der Klägerin Rechnung zu tragen. Hierbei sind eine Vielzahl von Bestimmungen denkbar, die von der Behörde auch im Hinblick auf ihre Praktikabilität zu überprüfen sein werden.

Das Ermessen der Behörde ist jedenfalls nicht auf die Erteilung der Ausnahmege-
nehmigung unter den von der Klägerin vorgeschlagenen Nebenbestimmungen der Beschränkung der Befreiung auf konkret benannte Fahrzeuge und der Führung eines Fahrtenbuchs für diese reduziert.

Die Eignung der von der Klägerin vorgeschlagenen Nebenbestimmungen zur Gewährleistung des Zwecks des Verhüllungs- und Verdeckungsverbots ist eingeschränkt. Sie vermögen den Zweck, präventiv die Verkehrssicherheit zu erhöhen, indem sie in Fällen automatisiert erfasster Verkehrsverstöße die Identifizierung des Fahrers sicherstellen, jedenfalls nicht in gleichen Maße wie Lichtbilder, auf denen der Fahrer erkennbar ist, zu erfüllen (siehe oben, unter A.II.2.b.cc.(3)).

Der in der mündlichen Verhandlung geltend gemachte Einwand, dass die Klägerin aufgrund ihrer Ausnahmestellung als Trägerin eines Niqab beim Führen eines Kraftfahrzeugs besonders leicht zu identifizieren sei und einer Bestrafung im Falle eines automatisiert erfassten Geschwindigkeitsverstoßes deshalb voraussichtlich nicht entgehen könne, greift nicht durch. Zum einen ist davon auszugehen, dass

im Falle der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung die Zahl der Interessentinnen steigen würde. Darauf hat der Prozessbevollmächtigte der Klägerin selbst hingewiesen. Zum anderen ist auch denkbar, dass andere verschleierte Personen das Kraftfahrzeug der Klägerin nutzen und sie für diese Sanktionen im Falle eines automatisiert erfassten Verkehrsverstößes übernimmt. Das Problem der Nicht-Identifizierbarkeit anhand eines Lichtbildes bleibt jedenfalls bestehen. Zudem verfehlt die Argumentation der Klägerin, für ihre Verurteilung wegen etwaiger straßenverkehrsrechtlicher Verstöße genüge die hohe Wahrscheinlichkeit, dass ein Foto mit einer verschleierten Person in ihrem Fahrzeug sie selbst zeige, die Anforderungen an das im Ordnungswidrigkeitenverfahren erforderliche Maß an Überzeugung von der Täterschaft.

Mangels effektiver Kontrollmöglichkeiten setzen die von der Klägerin vorgeschlagenen Nebenbestimmungen außerdem ein hohes an Maß an Zuverlässigkeit und Mitwirkung auf Seiten der Klägerin voraus. Bei der Entscheidung über einen unbedingten Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung unter solchen Nebenbestimmungen ist deshalb auch das bisherige (Verkehrs-)Verhalten der Klägerin zu berücksichtigen. Das Vorverhalten der Klägerin bietet Anhaltspunkte, die gegen die Erteilung der Ausnahmegenehmigung unter den genannten Nebenbestimmungen sprechen könnten. Hierzu hat die Bezirksregierung bislang keine Überlegungen angestellt. In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin angegeben, dass sie „einen Punkt in Flensburg“ habe. Sie sei wegen überhöhter Geschwindigkeit geblitzt worden. Auf dem Foto sei sie verschleiert gewesen. Den Verkehrsverstoß habe sie zugegeben. Insofern ist zwar davon auszugehen, dass die Klägerin die Verfolgung des automatisiert erfassten Verkehrsverstößes im konkreten Fall ermöglicht hat. Gleichwohl hat sie erneut bestätigt, dass sie sich bislang bewusst über das gesetzliche Verhüllungsverbot hinwegsetzt. Dies hatte sie auch bereits in einer E-Mail vom 26.2.2024, die ihr Prozessbevollmächtigter auf Anfrage des Gerichts am 28.2.2024 übermittelt hat, ausdrücklich eingeräumt.

Auch unabhängig von den im Verfahren ausdrücklich thematisierten Nebenbestimmungen ist eine Ermessensreduzierung auf Null hinsichtlich konkreter Nebenbestimmungen für die begehrte Ausnahmegenehmigung kaum denkbar. Solche

könnten etwa Vorgaben für ein Niqab-Modell enthalten, das die Rundumsicht nicht beschränkt; die Ausnahmegenehmigung könnte befristet und unter Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden; für das Führen eines Fahrtenbuchs als Nebenbestimmung könnte auch geregelt werden, wie oft dieses zur Kontrolle vorzulegen ist .
[...]