

Jura Online – Fall: Quadhelmpflicht – Lösung

Die Verfassungsbeschwerde von B und M hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden folgt aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 Abs. 1 BVerfGG.

II. Beteiligtenfähigkeit, § 90 Abs. 1 BVerfGG

B und M müssten beteiligtenfähig sein. Dies ist nach § 90 Abs. 1 BVerfGG „Jedermann“, der Träger der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte, also insbesondere Grundrechten, sein kann. B und M sind als natürliche Personen Träger von Grundrechten und damit beteiligtenfähig im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG.

III. Beschwerdegegenstand, § 90 Abs. 1 BVerfGG

Es müsste sich auch um einen zulässigen Beschwerdegegenstand im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG handeln. Beschwerdegegenstand in diesem Sinne ist jeder Akt der öffentlichen Gewalt, also der Legislative, Exekutive, Judikative. Vorliegend wenden sich B und M gegen die Änderung der Straßenverkehrsordnung in § 21a Abs. 2 StVO und (mittelbar) in § 49 StVO. Es handelt sich dabei um Akte der Legislative und damit um einen zulässigen Beschwerdegegenstand im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG.

IV. Beschwerdebefugnis, § 90 Abs. 1 BVerfGG

B und M müssten auch beschwerdebefugt im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG sein. Dies setzt voraus, dass sie eine mögliche Grundrechtsverletzung geltend machen und dass sie nach ihrem Vortrag selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen sind. Zunächst müssten B und M einen Sachverhalt vortragen, nach dem eine Grundrechtsverletzung möglich ist. Nach dem Vortrag von B und M erscheint es nicht ausgeschlossen und damit möglich, dass sie durch die Helmpflicht und die Bußgeldbewehrung in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie in Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sind. Diese mögliche Verletzung müsste darüber hinaus so geartet sein, dass die Beschwerdeführer durch sie selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen sind bzw. sein können. Das Erfordernis der Selbstbetroffenheit stellt klar, dass eine Prozessstandschaft bei der Verfassungsbeschwerde nicht zulässig ist. Ein Fall der Prozessstandschaft läge vor, wenn der Beschwerdeführer ein fremdes Recht im eigenen Namen geltend macht. Hier klagen B und M auf die Einhaltung ihrer und damit eigener Grundrechte. Sie machen damit eigene Rechte im eigenen Namen geltend. Es liegt mithin kein Fall der Prozessstandschaft vor, so dass das Erfordernis der Selbstbetroffenheit gewahrt ist. Überdies müsste eine unmittelbare Betroffenheit vorliegen. Eine solche ist gegeben, wenn das Gesetz „self-

executing“, also selbst ausführend ist, d.h. es keiner weiteren Zwischenschritte/Zwischenakte mehr bedarf, damit es die Beschwerdeführer in seinem Regelungsgehalt betrifft. Hier gilt die Schutzhelmpflicht für die Beschwerdeführer ohne dass es eines weiteren Zwischenaktes seitens von Behörden oder anderer staatlicher Einrichtungen bedürfte, womit B und M die Schutzhelmpflicht sofort ab ihrer Inkrafttretung zu beachten hatten, so dass insoweit auch die Unmittelbarkeit gegeben ist. Die Bußgeldbewehrung der Schutzhelmpflicht führt bei ihrer Missachtung auch ohne weitere Zwischenschritte und damit unmittelbar dazu, dass eine Missachtung der Schutzhelmpflicht ein Bußgeld auslöst. Damit ist auch insoweit die Unmittelbarkeit gegeben. Darüber hinaus müsse die Betroffenheit auch gegenwärtig sein. Gegenwärtigkeit in diesem Sinne ist gegeben, wenn die Betroffenheit aktuell gegeben ist und nicht erst zukünftig entsteht (Stichwort: Vorwirkung). Hier ist die Betroffenheit von B und M aktuell und damit gegenwärtig, da sowohl die Schutzhelmpflicht als auch die Bußgeldbewehrung in Kraft sind und ein Verstoß gegen die Schutzhelmpflicht jederzeit bei Nichttragen des Schutzhelms und gleichzeitiger Fahrt mit dem Quad vorliegt. Damit sind B und M beschwerdebefugt im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG.

V. Rechtswegerschöpfung, § 90 Abs. 2 BVerfGG, Subsidiarität

Die Verfassungsbeschwerde ist grundsätzlich erst dann zulässig, wenn der Rechtsweg gegen den Beschwerdegegenstand ausgeschöpft ist. Vorliegend wenden sich B und M gegen gesetzliche Änderungen der StVO (s.o.). Gegen solche Änderungen ist kein Rechtsweg eröffnet, so dass es hier einer Rechtswegerschöpfung, im Sinne eines Durchlaufens der gerichtlichen Instanzen, nicht bedarf. Die (Gesetzes-) Verfassungsbeschwerde ist (darüber hinaus) grundsätzlich subsidiär, das heißt, sie kommt erst und nur dann in Betracht, wenn die Beschwerdeführer nicht auf andere Weise zu ihrem Recht kommen können. Eine solche Möglichkeit könnte hier für B und M darin liegen, zunächst gegen die Schutzhelmpflicht zu verstoßen, um auf diesem Wege ggf. Adressat eines entsprechenden ordnungsrechtlichen Verwaltungsakts sowie eines Bußgeldbescheids zu werden. In diesem Falle bestünde sodann die Möglichkeit, die Bescheide mit einem Widerspruch anzugreifen, im Falle der Nichtabhilfe Anfechtungsklage zu erheben und in diesem Zuge den Grundrechtsverstoß zu rügen, so dass das zuständige Gericht die Frage der Verfassungsmäßigkeit der dem Bescheid zugrunde liegenden Vorschrift nach Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorlegen müsste. Dieser Weg ist grundsätzlich denkbar, wird aber dann für den Beschwerdeführer als unzumutbar erachtet, wenn das für dieses Vorgehen erforderliche Verhalten (der Verstoß gegen die zu überprüfende gesetzliche Vorschrift) zu einer Strafe oder ein Bußgeld führt beziehungsweise führen kann. Im Fall der Straf- oder Bußgeldbewehrung bedarf es daher zur Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes keines vorherigen Verstoßes gegen die Vorschrift. Da hier der Verstoß gegen die Schutzhelmpflicht mit einem Bußgeld bewehrt ist, bedarf es hier keines vorherigen Verstoßes gegen die betreffende Vorschrift, um die Subsidiarität zu wahren. Entsprechendes gilt für die Bußgeldbewehrung selbst.

VI. Form und Frist, §§ 23, 92, 93 BVerfGG

Bei der Einlegung der Verfassungsbeschwerde haben die Beschwerdeführer die in den §§ 23, 92, 93 BVerfGG festgelegten Form- und Fristenfordernisse einzuhalten. Von der Wahrung der Form durch Rechtsanwalt R ist auszugehen. Die Frist zur Einlegung einer Gesetzes-Verfassungsbeschwerde

beträgt nach § 93 Abs. 3 BVerfGG ein Jahr. Diese Frist ist hier gewahrt.

VII. Rechtsschutzbedürfnis

Da B und M keine andere Möglichkeit haben, gegen das Gesetz vorzugehen, ist auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis gegeben.

Die Verfassungsbeschwerde von B und M ist damit zulässig.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt sind, vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG.

B und M wenden sich hier zum einen gegen die Schutzhelmpflicht aus § 21a Abs. 2 StVO und zum anderen gegen die aus § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG folgende Bußgeldbewehrung. Hinsichtlich dieser beiden Gesetzesänderungen ist zu unterscheiden.

I. Schutzhelmpflicht, § 21a Abs. 2 StVO

Die Schutzhelmpflicht aus § 21a Abs. 2 StVO könnte einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG als auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellen.

1. Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG

Die Schutzhelmpflicht könnte zunächst gegen die allgemeine Handlungsfreiheit, verbürgt in Art. 2 Abs. 1 GG, verstoßen. Dies wäre der Fall, wenn der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG betroffen ist, die Schutzhelmpflicht einen Eingriff in den Schutzbereich darstellt und dieser Eingriff verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.

a) Schutzbereich

Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG müsste betroffen sein. In persönlicher Hinsicht ist Art. 2 Abs. 1 GG ein sog. Jedermann-Grundrecht. Im Gegensatz zu den so genannten Deutschen-Grundrechten kann sich auf solche, und damit auf Art. 2 Abs. 1 GG, jeder berufen, der Träger von Rechten sein kann. Damit kann hier dahinstehen, ob es sich bei B und M um Deutsche oder um Ausländer handelt, da sie sich als natürliche Personen in jedem Falle auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen können.

In sachlicher Hinsicht ist die freie Entfaltung der Persönlichkeit geschützt. Dabei ist umstritten, was der freien Entfaltung der Persönlichkeit zuzurechnen ist. Nach der sog. Persönlichkeitskerntheorie sind Verhaltensweisen geschützt, die zum Kernbereich zählen, das heißt für die Entfaltung der Persönlichkeit erheblich sind.

Demgegenüber sind nach der so genannten Relevanztheorie nur Verhaltensweisen geschützt, die genauso relevant sind, wie Verhaltensweisen, die in den Schutzbereich eines speziellen Grundrechts fallen.

Herrschend ist die Lehre von der allgemeinen Handlungsfreiheit. Danach unterfällt jedes Verhalten (jedes Tun, Dulden, Unterlassen) dem Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG. Für diese Ansicht spricht, dass sie die den anderen Ansichten innewohnende Unbestimmtheit vermeidet. Ihre Weite ist über die Verhältnismäßigkeit korrigierbar.

Unter Zugrundelegung der Lehre von der allgemeinen Handlungsfreiheit stellt das Quadfahren ohne Helm damit ein beliebiges Tun und somit ein geschütztes Verhalten im Sinne dieser Ansicht dar. Es unterfällt damit dem Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG.

b) Eingriff

Die Schutzhelmpflicht müsste zudem einen Eingriff in den Schutzbereich darstellen. Dieses ist nach dem klassischen Eingriffsbegriff dann der Fall, wenn der Beschwerdegegenstand final (also zielgerichtet) gegen einen Adressaten gerichtet ist, unmittelbar (d. h. direkt) wirkt, auf Setzung einer Rechtsfolge gerichtet und mit Zwang durchsetzbar ist. Die Schutzhelmpflicht richtet sich zielgerichtet und damit final gegen alle Quadfahrer. Sie wirkt auch ohne weiteren Umsetzungsakt und damit direkt, respektive unmittelbar. Die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO ist ferner darauf gerichtet, die Quadfahrer dazu zu verpflichten, den Schutzhelm zu tragen. Rechtsfolge des § 21a Abs. 2 StVO ist damit die für den Quadfahrer die durch sie begründete Pflicht, einem Schutzhelm zu tragen, so dass die Vorschrift auf Setzung einer Rechtsfolge (Helmtragepflicht) gerichtet ist. Sie ist ferner vermittelt durch entsprechende polizeiliche Anordnungen und/oder der Auferlegung von Bußgeldern und Strafen mit Zwang durchsetzbar. Damit liegen die Voraussetzungen des klassischen Eingriffsbegriffs vor, so dass hier ein Eingriff vorliegt.

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff müsste verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff Ausdruck der Schranke des Grundrechts ist.

aa) Bestimmung der Schranke

Art. 2 Abs. 1 GG unterliegt einem einfachen Gesetzesvorbehalt.

bb) Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage

Das in Art. 2 Abs. 1 GG eingreifende Gesetz müsste verfassungsgemäß sein. Insoweit ist hier zu beachten, dass sich B und M gegen die StVO und damit ein untergesetzliches (materielles) Gesetz wenden, das seinerseits auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage basieren muss. Rechtsgrundlage zum Erlass der StVO ist § 6 StVG. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des StVG bestehen nicht, so dass hier allein zu prüfen ist, ob die StVO ihrerseits verfassungsgemäß ist.

(1) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Bedenken hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit der StVO sind weder von B noch von M vorgetragen worden und aus dem Sachverhalt auch nicht ersichtlich.

(2) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Fraglich ist, ob die in § 21a Abs. 2 StVO normierte Schutzhelmpflicht materiell verfassungsgemäß ist.

(a) Schrankenspezifische Anforderungen

Schrankenspezifische Anforderungen sind aufgrund des Umstands, dass Art. 2 Abs. 1 GG nur einem einfachen Gesetzesvorbehalt unterliegt, nicht gegeben.

(b) Verhältnismäßigkeit

Die Vorschrift müsste überdies die Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne (Übermaßverbot) beachten. Verhältnismäßig ist ein Gesetz, wenn es einen legitimen Zweck verfolgt, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne (angemessen) ist. Die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO für Fahrer von Quads dient dazu, diese im Falle eines Sturzes oder Unfalls vor schweren oder sogar tödlichen Kopfverletzungen zu bewahren bzw. die Schwere solcher Verletzungen zu vermindern. Sie verfolgt damit einen legitimen Zweck. Die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO müsste diesem Zweck auch förderlich, mithin zur Zweckerreichung geeignet sein. Das Tragen einer Schutzhelms führt in der Regel zu einer Verminderung oder auch Verhinderung von Kopfverletzungen. Damit ist das Tragen eines Schutzhelms der Zweckerreichung förderlich. Soweit es, wie B und M sinngemäß auch vortragen, im Einzelfall durch den Helm oder durch ein unsachgemäßes Abnehmen des Helms nach einem Unfall zu anderen oder schwereren Verletzung als ohne Helm kommen kann, so ist insoweit festzustellen, dass es sich hierbei um Einzelfälle handeln wird und im übrigen dem Gesetzgeber bei der Einschätzung der Förderlichkeit der von ihm gewählten Maßnahme eine sog. Einschätzungsprärogative zusteht. Damit bestehen hier keine Bedenken hinsichtlich der Geeignetheit des § 21a Abs. 2 StVO.

Ferner müsste die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO auch erforderlich sein. die Erforderlichkeit ist gegeben, wenn kein milderes, gleichermaßen wirksames Mittel zur Verfügung steht. B und M tragen insoweit vor, dass sich die Kopfverletzungen auch durch eine bessere Ausbildung der Fahrer, durch Hinweise, etwa in der Werbung und versicherungsrechtliche Maßnahmen erreichen ließen. In der Tat wären diese Maßnahmen milder, als eine gesetzliche Pflicht den Schutzhelm zu tragen. Sie wären indes nicht gleich effektiv zur Zweckerreichung, da diesen Maßnahmen in erster Linie nur eine Appellfunktion zukäme, die erfahrungsgemäß (wie etwa bei der - bloß empfohlenen - Richtgeschwindigkeit) nicht dazu führt dass alle betroffenen Verkehrsteilnehmer, hier alle Quadfahrer, sich derart daran orientierten, dass sie alle einen Helm bei der Fahrt tragen. Da ein anderes milderes und gleiches effektives Mittel nicht ersichtlich ist, ist die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO auch erforderlich.

Schließlich müsste die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO auch verhältnismäßig im engeren Sinne (angemessen) sein. Eine Maßnahme ist dann verhältnismäßig im engeren Sinne, wenn die nachteiligen Folgen für das grundrechtlich geschützte Verhalten nicht völlig außer Verhältnis zu dem Nutzen oder den positiven Folgen hinsichtlich des verfolgten Zwecks stehen. Dem angestrebten Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens der aufgrund der Bauart ihres Fahrzeugs besonders gefährdeten Verkehrsteilnehmer, hier der Quadfahrer, der grundrechtlichen Schutz durch Art. 2 Abs. 2 GG erfährt, steht hier alleine gegenüber, dass der einzelne Bürger aufgrund der Schutzhelmpflicht nicht ohne Helm fahren kann, auch wenn er dies vielleicht gerne möchte. Sich zu verhalten, wie man gerne möchte, genießt über Art. 2 Abs. 1 GG grundsätzlich auch verfassungsrechtlichen Schutz. Aufgrund der Weite dieser Vorschrift kollidiert sie aber mit nahezu allen anderen Grundrechten. Schon von daher bedarf es einer besonderen Einschränkung des Art. 2 Abs. 1 GG, um nicht über diese Vorschrift die grundrechtlichen Verbürgung der anderen Grundrechte auszuhebeln. Dementsprechend ist die Schutzwürdigkeit der allgemeinen Handlungsfreiheit gegenüber allen anderen grundrechtlich geschützten Verhaltensweisen nachrangig. Im vorliegenden

Fall ist es zudem so, dass der allgemeinen Handlungsfreiheit hier, mit dem Schutz von Leib und Leben, verbürgt in Art. 2 Abs. 2 GG, ein besonders hochrangiges Schutzgut gegenübertritt, so dass von daher die allgemeine Handlungsfreiheit, und damit hier auch die Freiheit, nach Belieben ohne Helm Quad zu fahren, auch und gerade im vorliegenden Fall zurücktreten muss.

Dabei spielt es keine Rolle, ob sich diejenigen, die sich durch die gesetzlichen Regelungen, wie hier der Schutzhelmpflicht, oder in anderen Bereichen bspw. dem Strafrecht, eingeschränkt und bevormundet fühlen und sich diesen Regelungen unterordnen und so von einer „allgemeinen“ Handlungsfreiheit Abstriche machen müssen. Anders als B und M meinen, liegt in der Schutzhelmpflicht nämlich gerade keine unzumutbare Bevormundung. Vielmehr muss sich der Einzelne diejenigen Schranken in Bezug auf seine Handlungsfreiheit gefallen lassen, die der Gesetzgeber etwa zur Pflege und Förderung eines geordneten Zusammenlebens der Gesellschaft zulässigerweise zieht. Insoweit liegt ein gesetzgeberisches Einschreiten in Form von Ordnungsregeln für das geordnete Zusammenleben auch im Interesse des Einzelnen. Dabei hält sich der Gesetzgeber hier auch an die Grenze des für den Einzelnen (im Hinblick auf den Beschnitt der Handlungsfreiheit) Zumutbaren. Insoweit ist im Hinblick auf die Verpflichtung zum Tragen von Schutzhelmen zu beachten, dass derjenige, der ohne Schutzhelm fährt und deshalb bei einem Unfall eine schwere Kopfverletzung davonträgt, nicht nur sich selbst schadet. Vielmehr haben Unfälle mit schweren Kopfverletzungen auch weitreichende Folgen für die Allgemeinheit, etwa durch den erforderlichen Einsatz von Rettungsdiensten und Ärzten, aber auch von Rehabilitationseinrichtungen bis hin zu Belastungen der Allgemeinheit durch Versorgungskosten im Falle einer Invalidität o.ä.

Ist die Anordnung der Schutzhelmpflicht nach § 21a Abs. 2 StVO damit schon von daher insgesamt als verhältnismäßig anzusehen, so kommt hinzu, dass nach § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 5b StVO vorgesehen ist, in Einzelfällen Ausnahmen von der Pflicht, einen Schutzhelm zu tragen, möglich sind. Damit ist es möglich, auf atypische Einzelfälle angemessen zu reagieren und so die Verhältnismäßigkeit der Schutzhelmpflicht auch im besonders gelagerten Einzelfall zu wahren.

Damit ist die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO insgesamt verhältnismäßig.

(c) Sonstige Anforderungen, Art. 19 Abs. 1, Abs. 2 GG

Hinsichtlich sonstiger verfassungsrechtlicher Anforderungen, insb. derer aus Art. 19 Abs. 1, Abs. 2 GG (Einzelfallgesetz, Zitiergebot, Wesensgehalt), bestehen keine Bedenken.

Damit ist die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO insgesamt verfassungsmäßig. Es liegt daher kein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG vor.

2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Fraglich ist weiter, ob die Schutzhelmpflicht einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellt, da die Pflicht nicht für Radfahrer gilt.

a) Vergleichspaar

Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG kommt nur in Betracht, wenn vergleichbare Sachverhalte ungleich behandelt werden. Dazu müssten zunächst überhaupt zwei vergleichbare Sachverhalte gegeben sein, es müsste sich also ein Vergleichspaar bilden lassen.

Hier tragen B und M vor, dass es sich insofern um eine Ungleichbehandlung handle, da Radfahrer nicht von der Schutzhelmpflicht betroffen seien. Quadfahrern und Radfahrern ist ebenso wie Motorradfahrern gemeinsam, dass sie – im Gegensatz zu etwa Autofahrern – aufgrund der Fahrzeugkonstruktion während der Fahrt keinen Schutz durch das Fahrzeug beziehungsweise seine Einrichtungen (etwa durch Knautschzonen, Airbags oder Rückhaltegurte) genießen. Insofern lässt sich eine Vergleichsgruppe der (wie beschrieben) „ungeschützten“ Verkehrsteilnehmer bilden. Zu diesen ungeschützten Verkehrsteilnehmern gehören nach den vorgenannten Kriterien auch Radfahrer. Zu vergleichen sind also einerseits Radfahrer und andererseits all die sonstigen „ungeschützten“ Verkehrsteilnehmer.

b) Ungleichbehandlung

Die beiden Gruppen des Vergleichspaares, also einerseits Radfahrer und andererseits all die sonstigen „ungeschützten“ Verkehrsteilnehmer, müssten ferner ungleich behandelt werden. Diese Ungleichbehandlung muss gerade aus dem angegriffenen Gesetze, also der Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO, resultieren. Nach dem Wortlaut der Vorschrift betrifft diese nur „Kraftfahrzeuge“ bzw. „Kraftfahrzeuge“. Ein Kraftfahrzeug ist jedes nicht schienengebundene Landfahrzeug, das sich mittels eines Motors und nicht durch Muskelkraft fortbewegt, vgl. § 1 Abs. 2 StVG. Fahrräder werden demgegenüber mit Muskelkraft betrieben und sind daher keine Kraftfahrzeuge bzw. Kraftfahrzeuge. Aus dem Umstand, dass sich § 21a Abs. 2 StVO damit nur auf Motor getriebene Fahrzeuge bezieht, folgt, dass das Verhalten mit dem Fahrrad ohne Schutzhelm zulässig ist, während die anderen Fahrzeuge, auf denen Verkehrsteilnehmer „ungeschützt“ fahren, der Schutzhelmpflicht unterliegen. Damit liegt eine Ungleichbehandlung der beiden Gruppen vor.

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Ungleichbehandlung müsste verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dies ist grundsätzlich der Fall, wenn die Verfassungsmäßigkeit des Zwecks und die Verfassungsmäßigkeit des Mittels gegeben sind.

aa) Verfassungsmäßigkeit des Zwecks

Die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO verfolgt einen legitimen, verfassungsmäßigen Zweck (s.o.).

bb) Verfassungsmäßigkeit des Mittels

Ferner müsste das zur Zweckerreichung eingesetzte Mittel verfassungsmäßig sein. Vorliegend wurde die Verfassungsmäßigkeit der Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO bereits festgestellt (s.o.).

cc) Verfassungsmäßigkeit der Zweck-Mittel-Relation (Verhältnismäßigkeit)

Fraglich ist, ob es überdies hier auch einer Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Zweck-Mittel-Relation (entspricht der Verhältnismäßigkeit) bedarf. Dies ist nach der sog. „neuen Formel“ des Bundesverfassungsgerichts dann der Fall, wenn eine hohe Belastungsintensität vorliegt. Diese ist wiederum indiziert, wenn an personenbezogene Merkmale angeknüpft wird, wenn zugleich Freiheitsgrundrechte betroffen sind oder wenn der Betroffene keine Einflussmöglichkeit hat. Im

vorliegenden Fall knüpft die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO an den Lebenssachverhalt des Führens eines Quad und damit nicht an personenbezogene Merkmale an. Auch sind zugleich keine Freiheitsgrundrechte betroffen (s.o.). Im übrigen haben die Beschwerdeführer auch insofern Einfluss auf das Tragenmüssen eines Helms, als es ihnen freisteht, etwa mit dem Auto oder dem Fahrrad zu fahren. Damit liegt hier in der Regelung des § 21a Abs. 2 StVO keine hohe Belastungsintensität für die Beschwerdeführer, so dass es nicht auf die Verfassungsmäßigkeit der Zweck-Mittel-Relation ankommt.

Es liegt damit auch kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Somit verstößt die Regelung des § 21a Abs. 2 StVO insgesamt nicht gegen Grundrechte der Beschwerdeführer, so dass die Verfassungsbeschwerde insoweit unbegründet ist.

II. Bußgeldbewehrung, § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG

Zu prüfen ist weiter, ob die Bußgeldbewehrung des § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG gegen Grundrechte von B und M verstößt. In Betracht komme auch insoweit ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG und gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

1. Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG

Ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG läge vor, wenn die Bußgeldbewehrung des § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG beträfe und einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriff darstellte.

a) Schutzbereich

In sachlicher Hinsicht umfasst der Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG jedes Tun Dulden oder Unterlassen (s.o.). Dazu gehört auch, für bestimmte Verhaltensweisen kein Bußgeld zahlen zu müssen.

b) Eingriff

Die Bußgeldbewehrung müsste zudem einen Eingriff in den Schutzbereich darstellen. Dieses ist nach dem klassischen Eingriffsbegriff dann der Fall, wenn der Beschwerdegegenstand final (also zielgerichtet) gegen einen Adressaten gerichtet ist, unmittelbar (d. h. direkt) wirkt, auf Setzung einer Rechtsfolge gerichtet und mit Zwang durchsetzbar ist. Die Bußgeldbewehrung richtet sich zielgerichtet und damit final gegen alle Quadfahrer, die den Schutzhelm während der Fahrt nicht tragen. Sie wirkt auch ohne weiteren Umsetzungsakt und damit direkt, respektive unmittelbar. Die Bußgeldbewehrung ist ferner darauf gerichtet, die Quadfahrer dazu anzuhalten, den Schutzhelm zu tragen. Rechtsfolge des § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG ist damit die für den Quadfahrer die durch die Bußgeldbewehrung begründete Pflicht, ein Bußgeld zu zahlen, wenn der Schutzhelm während der Fahrt nicht getragen wurde, so dass die Vorschrift auf Setzung einer Rechtsfolge (Verpflichtung zur Zahlung eines Bußgelds bzw. entsprechende Ermächtigung zum Erlass eines entsprechenden Bescheids) gerichtet ist. Auch die Bußgeldbewehrung ist ferner vermittels der Auferlegung von weiteren (erhöhten) Bußgeldern und Strafen mit Zwang durchsetzbar. Damit liegen die Voraussetzungen des klassischen Eingriffsbegriffs vor, so dass hier auch bzgl. der Bußgeldbewehrung

ein Eingriff vorliegt.

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff müsste verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff Ausdruck der Schranke des Grundrechts ist.

aa) Bestimmung der Schranke

Art. 2 Abs. 1 GG unterliegt einem einfachen Gesetzesvorbehalt.

bb) Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage

(1) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Bedenken hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit der StVO sind weder von B noch von M vorgetragen worden und aus dem Sachverhalt auch nicht ersichtlich.

(2) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Fraglich ist, ob die in § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG normierte Bußgeldbewehrung materiell verfassungsgemäß ist.

(a) Schrankenspezifische Anforderungen

Schrankenspezifische Anforderungen sind aufgrund des Umstands, dass Art. 2 Abs. 1 GG nur einem einfachen Gesetzesvorbehalt unterliegt, nicht gegeben.

(b) Verhältnismäßigkeit

Die Bußgeldbewehrung müsste überdies die Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne (Übermaßverbot) beachten. Verhältnismäßig ist ein Gesetz, wenn es einen legitimen Zweck verfolgt, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne (angemessen) ist. Die Bußgeldbewehrung des § 49 StVO dient dazu, die Schutzhelmpflicht des § 21a Abs. 2 StVO für Fahrer von Quads durchzusetzen bzw. deren Einhaltung zu garantieren. § 21 Abs. 2 StVO dient wiederum dazu, die Fahrer von Quads im Falle eines Sturzes oder Unfalls vor schweren oder sogar tödlichen Kopfverletzungen zu bewahren bzw. die Schwere solcher Verletzungen zu vermindern. Sie verfolgt damit einen legitimen Zweck (s.o.). Entsprechend ist es ebenfalls legitim, dass § 49 StVO die Beachtung einer legitimen Vorschrift anstrebt.

Die Bußgeldbewehrung des § 49 StVO müsste diesem Zweck auch förderlich, mithin zur Zweckerreichung geeignet sein. Die gesetzliche Androhung bzw. Auferlegung eines Bußgelds lässt in aller Regel erwarten, dass die Bürger die bußgeldbewehrte Vorschrift beachten. Bußgeldbewehrungen sind damit der Zielerreichung förderlich. Im übrigen kommt dem Gesetzgeber auch insoweit eine Einschätzungsprärogative zu. Damit ist die Bußgeldbewehrung hier auch geeignet.

Ferner müsste die Bußgeldbewehrung des § 49 StVO auch erforderlich sein. Die Erforderlichkeit ist gegeben, wenn kein milderes, gleichermaßen wirksames Mittel zur Verfügung steht. Als milderes Mittel kämen hier, wie von B und M teilweise auch vorgetragen, etwa Aufklärung, Warnhinweise, Appelle an die Vernunft der Kraftfahrer und auch der Quadfahrer sowie versicherungsrechtliche

Maßnahmen in Betracht, um zu einer Befolgung der Schutzhelmpflicht anzuhalten. Insoweit ist zum einen objektiv fraglich, inwieweit diese Maßnahmen tatsächlich zu einer flächendeckenden Befolgung der Schutzhelmpflicht führen würden. Letztlich genügt es, dass der Gesetzgeber selbst davon ausging, dass dies nicht der Fall ist bzw. sein wird, denn er hat auch insoweit eine Einschätzungsprärogative. Damit erscheint die Bußgeldbewehrung des § 49 StVO auch als erforderliche Maßnahme, um den Schutz der Quadfahrer weiter auszudehnen und abzusichern. Schließlich müsste die Bußgeldbewehrung des § 49 StVO auch verhältnismäßig im engeren Sinne (angemessen) sein. Eine Maßnahme ist dann verhältnismäßig im engeren Sinne, wenn die nachteiligen Folgen für das grundrechtlich geschützte Verhalten nicht völlig außer Verhältnis zu dem Nutzen oder den positiven Folgen hinsichtlich des verfolgten Zwecks stehen. Dem letztlich über die Bußgeldbewehrung des § 49 StVO angestrebten Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens der aufgrund der Bauart ihres Fahrzeugs besonders gefährdeten Verkehrsteilnehmer, hier der Quadfahrer, der grundrechtlichen Schutz durch Art. 2 Abs. 2 GG erfährt, steht hier alleine gegenüber, dass der einzelne Bürger aufgrund der Schutzhelmpflicht nicht ohne Helm fahren kann, auch wenn er dies vielleicht gerne möchte, ohne einem Bußgeld oder einer entsprechenden Gefahr der Verhängung eines solchen ausgesetzt zu sein. Wie bereits hinsichtlich der Schutzhelmpflicht festgestellt, genießt es über Art. 2 Abs. 1 GG grundsätzlich auch verfassungsrechtlichen Schutz, sich zu verhalten, wie man gerne möchte. Dazu gehört insbesondere auch, hier bei keinem Bußgeld ausgesetzt zu sein. Nun gilt Art. 2 Abs. 1 GG, wie dargelegt, aber insbesondere hinsichtlich der Schutzhelmpflicht nicht uneingeschränkt, da höherwertige Rechtsgüter durch die Schutzhelmpflicht geschützt werden und insoweit Vorrang vor der allgemeinen Handlungsfreiheit genießen. Nichts anderes gilt hinsichtlich solcher Vorschriften, die verhältnismäßigen Vorschriften zur Durchsetzung und Befolgung mittels Bußgeldbewehrungen verhelfen wollen. Insbesondere werden die Bürger, die Quad fahren auch nicht übermäßig durch das Bußgeld beziehungsweise dessen Androhung belastet, da die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen besteht und auch der Bußgeldrahmen ausreichend Spielraum bietet, um den Besonderheiten des Einzelfalles gerecht zu werden. Damit ist auch die Bußgeldbewehrung aus § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG auch verhältnismäßig.

Ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG liegt daher nicht vor.

2. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Fraglich ist weiter, ob die Bußgeldbewehrung aus § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellt, da die Pflicht nicht für Radfahrer gilt und diese daher beim Fahren ohne Schutzhelm auch keinem Bußgeld unterliegen. Insoweit ist festzustellen, dass die Ungleichbehandlung von Radfahrern einerseits und sonstigen ungeschützten Verkehrsteilnehmern (s.o.) andererseits sachlich gerechtfertigt war (s.o.). Aus diesem Grunde ist die an diese sachlich gerechtfertigte Ungleichbehandlung anknüpfende Bußgeldbewehrung aus § 49 StVO i.V.m. § 24 StVG schon nicht vergleichbar im Sinne eines Vergleichspaares, jedenfalls aber sachlich gerechtfertigt. Daher kommt ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG hier nicht in Betracht.

Es liegt damit auch kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Somit verstößt die Regelung des § 49

StVO i.V.m. § 24 StVG insgesamt nicht gegen Grundrechte der Beschwerdeführer, so dass die Verfassungsbeschwerde auch insoweit unbegründet ist.

Damit ist die Verfassungsbeschwerde insgesamt unbegründet.

C. Endergebnis

Die Verfassungsbeschwerde von B und M ist zulässig, aber unbegründet. Sie hat daher keine Aussicht auf Erfolg.