

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 4003/2023-12

3. Oktober 2024

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Barbara WEISS

als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache des Rechtsanwaltes ***, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich vom 25. November 2023, Z LVwG-S-1718/001-2023, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 144 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Der Beschwerdeführer ist durch das angefochtene Erkenntnis weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in seinen Rechten verletzt worden.
- II. Die Beschwerde wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Der Beschwerdeführer hat – dem festgestellten Sachverhalt des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich zufolge – am 19. Mai 2023 um 8:18 Uhr in der niederösterreichischen Marktgemeinde Langenzersdorf auf dem Bahnhofplatz "seine Gesichtszüge mit einer Burka (Ganzkörperschleier mit 'vergitterten' Seh-schlitz im Augenbereich) verhüllt. Die Gesichtszüge waren nicht mehr erkennbar. Der Beschwerdeführer wollte durch die den öffentlichen Raum erfassende Videoüberwachungskamera nicht erfasst werden und in der Öffentlichkeit nicht erkannt werden." 1
2. Mit Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Korneuburg vom 18. Juli 2023 wurde über den Beschwerdeführer eine Geldstrafe in Höhe von € 50,- und im Falle der Uneinbringlichkeit eine Ersatzfreiheitsstrafe von 20 Stunden verhängt, weil er durch sein Verhalten gegen § 2 Abs. 1 Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz (AGesVG) verstoßen habe. 2
3. In der gegen diesen Bescheid erhobenen Beschwerde brachte der Beschwerdeführer vor, dass das AGesVG verfassungswidrig sei. Insbesondere verstoße es gegen das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Datenschutz, weil die Verhüllung des Gesichts beim Durchschreiten von öffentlichen Orten, die 3

videoüberwacht werden, der einzige Weg sei, einer Datenverarbeitung zu entgehen. Es müsse jedermann freistehen, zu entscheiden, ob er auf das Durchschreiten solcher Orte verzichte oder sie mit verhülltem Gesicht durchquere.

4. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich wies die Beschwerde mit Erkenntnis vom 25. November 2023 ab. Die Abweisung begründete es damit, dass ein Widerspruch zum Datenschutzgesetz nicht zu erkennen sei. Es bestünden rechtliche Möglichkeiten, Videoüberwachungen überprüfen zu lassen. Eine zulässige Videoüberwachung eines öffentlichen Ortes berechne den Beschwerdeführer nicht, den überwachten Ort verhüllt zu durchqueren. 4

Es kam zum Schluss, dass der Beschwerdeführer "im Ortsgebiet von 2301 Langenzersdorf auf dem Bahnhofplatz (unmittelbar vor dem Bahnhofsgebäude), sohin an einem öffentlichen Ort, seine Gesichtszüge durch Kleidung, nämlich einer Burka (Ganzkörperschleier mit 'vergitterten' Sehschlitz im Augenbereich), in einer Weise verhüllt [hat], dass seine Gesichtszüge nicht mehr erkennbar waren und die Verhüllung seiner Gesichtszüge auch nicht im Rahmen einer Veranstaltung oder im Rahmen einer Sportausübung erfolgte und [...] weder gesundheitliche noch berufliche Gründe vor[lagen], sondern [er wollte] durch die den öffentlichen Raum erfassende Videoüberwachungskamera nicht erfasst und somit in der Öffentlichkeit nicht erkannt werden, obwohl an öffentlichen Orten oder in öffentlichen Gebäuden die Verhüllung oder Verbergung der eigenen Gesichtszüge durch Kleidung, so dass sie nicht mehr erkennbar sind, verboten ist". Da ihm der Verstoß auch bekannt gewesen sei, habe er § 2 Abs. 1 AGesVG erfüllt. 5

5. Gegen diese Entscheidung richtet sich der Beschwerdeführer in der vorliegenden, auf Art. 144 B-VG gestützten Beschwerde. Er behauptet, durch das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich wegen Anwendung einer verfassungswidrigen Gesetzesbestimmung, nämlich des § 2 AGesVG, in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten verletzt worden zu sein und beantragt die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses. 6

Seiner Ansicht nach widerspreche § 2 Abs. 1 AGesVG den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Religions- und Gewissensfreiheit, auf Datenschutz, auf Eigentum, auf Freizügigkeit, auf Meinungsäußerungsfreiheit, auf Kunstfreiheit, 7

auf ein faires Verfahren sowie dem nemo-tenetur-Prinzip und als Verbotsvorschrift durch seine in § 2 Abs. 2 AGesVG formulierten unsachlichen Ausnahmen dem Gleichheitsgrundsatz.

Er bringt zusammengefasst vor, dass sich das Verhüllungsverbot gezielt gegen den muslimischen Gesichtsschleier richte und ein derart grundrechtsfeindliches Gesetz mit seinem Gewissen nicht vereinbar sei. Das Verbot zwingt ihn zur Duldung unrechtmäßiger Datenverarbeitung und sei einem Betretungsverbot für öffentliche Orte gleichzuhalten. Es sei ein zur Integrationsförderung ungeeignetes Kleidungsverbot, das den Ausdruck gewollter Kommunikationsablehnung verhindere, und habe durch das auferlegte Identifizierungsgebot eine geständnisgleiche Wirkung. Zudem stelle es eine unsachliche Bekleidungs Vorschrift mit willkürlichen Ausnahmeregelungen dar; insbesondere erscheine die Bevorzugung kultureller Veranstaltungen gegenüber der individuellen Religionsausübung nicht nachvollziehbar.

8

Auch stütze sich das AGesVG verfehlt auf den Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG, weil nicht nachvollziehbar sei, inwiefern ein Verhüllungsverbot mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu tun habe.

9

6. Das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich und die Bezirkshauptmannschaft Korneuburg haben die Gerichts- bzw. Verwaltungsakten vorgelegt. Von der Erstattung einer Gegenschrift wurde abgesehen.

10

II. Rechtslage

Das Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG), BGBl. I 68/2017, lautet:

11

"Ziel

§ 1. Ziele dieses Bundesgesetzes sind die Förderung von Integration durch die Stärkung der Teilhabe an der Gesellschaft und die Sicherung des friedlichen Zusammenlebens in Österreich. Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, dessen Gelingen von der Mitwirkung aller in Österreich lebenden Menschen abhängt und auf persönlicher Interaktion beruht.

Verhüllungsverbot

§ 2. (1) Wer an öffentlichen Orten oder in öffentlichen Gebäuden seine Gesichtszüge durch Kleidung oder andere Gegenstände in einer Weise verhüllt oder verbirgt, dass sie nicht mehr erkennbar sind, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis zu 150 Euro zu bestrafen. Die Verwaltungsübertretung kann durch Organstrafverfügung gemäß § 50 VStG in der Höhe von bis zu 150 Euro geahndet werden. Öffentliche Orte oder öffentliche Gebäude sind Orte, die von einem nicht von vornherein beschränkten Personenkreis ständig oder zu bestimmten Zeiten betreten werden können, einschließlich der nicht ortsfesten Einrichtungen des öffentlichen und privaten Bus-, Schienen-, Flug- und Schiffsverkehrs.

(2) Ein Verstoß gegen das Verhüllungsverbot gemäß Abs. 1 liegt nicht vor, wenn die Verhüllung oder Verbergung der Gesichtszüge durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist, im Rahmen künstlerischer, kultureller oder traditioneller Veranstaltungen oder im Rahmen der Sportausübung erfolgt oder gesundheitliche oder berufliche Gründe hat.

Zuständigkeit

§ 3. Die Durchführung des Verwaltungsstrafverfahrens wegen eines Verstoßes gegen § 2 obliegt den Bezirksverwaltungsbehörden, im Gebiet einer Gemeinde, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, dieser. § 86 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG), BGBl. Nr. 566/1991, gilt sinngemäß.

Vollziehung

§ 4. Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist der Bundesminister für Inneres betraut.

Inkrafttreten

§ 5. Dieses Bundesgesetz tritt mit 1. Oktober 2017 in Kraft."

III. Erwägungen

1. Das AGesVG wurde gemeinsam mit dem Integrationsgesetz sowie Änderungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 und der Straßenverkehrsordnung 1960 ("Integrationspaket") erlassen und ist am 1. Oktober 2017 in Kraft getreten. 12

1.1. Erklärtes Ziel des Gesetzes ist "die Förderung von Integration durch die Stärkung der Teilhabe an der Gesellschaft und die Sicherung des friedlichen Zusammenlebens in Österreich" (§ 1 AGesVG). Integration wird als gesellschaftlicher Prozess verstanden, "dessen Gelingen von der Mitwirkung aller in Österreich 13

lebenden Menschen abhängt und auf persönliche Interaktion beruht" (§ 1 AGesVG). Zu dieser Zielbestimmung führen die Erläuterungen zur Regierungsvorlage aus, dass das Gesetz auf die Förderung der Integration durch die Stärkung der Teilhabe am gesellschaftlichen Zusammenleben abzielt und gleichzeitig der Sicherung des friedlichen Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher Herkunft und Religion in einer pluralistischen Gesellschaft dient (Erläut. zur RV 1586 BlgNR 25. GP, 11).

1.2. Kompetenzrechtlich stützt sich das AGesVG nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage auf Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit (Erläut. zur RV, aaO). Nach den Erläuterungen bezeichnet die öffentliche Ordnung im Sinne der genannten Kompetenzbestimmung nicht die Rechtsordnung, sondern die "äußerliche Ordnung, d.h. 'die Gesamtheit jener ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Befolgung als unentbehrliche Voraussetzung für ein gedeihliches Zusammenleben der Menschen angesehen wird' (VwSlg 543 A/1948). Der Verfassungsgerichtshof fasst unter den Begriff der öffentlichen Ordnung 'Regelungen, die für das Funktionieren des Zusammenlebens der Menschen im Staate wesentlich sind' (VfSlg 15394)." Die Ermöglichung zwischenmenschlicher Kommunikation sei – so die Erläuterungen weiter – "eine wesentliche Funktionsbedingung für ein friedliches Zusammenleben in einem demokratischen Rechtsstaat. Für Kommunikation bildet das Erkennen des Anderen bzw. dessen Gesichts eine notwendige Voraussetzung" (Erläut. zur RV, aaO).

14

1.3. Zur Umsetzung des in § 1 AGesVG allgemein formulierten Ziels hat der Gesetzgeber auch den Verbotstatbestand des § 2 Abs. 1 AGesVG normiert. Dieser ist neutral formuliert und erfasst sämtliche Gesichtsverhüllungen in der Öffentlichkeit. Er verbietet, an öffentlichen Orten oder in öffentlichen Gebäuden seine Gesichtszüge durch Kleidung oder andere Gegenstände in einer Weise zu verhüllen oder zu verbergen, sodass sie nicht mehr erkennbar sind. Sind die Gesichtszüge einer Person durch Verhüllen oder Verbergen mittels Kleidung oder anderer Gegenstände nicht mehr zu erkennen, erfüllt diese Person den Verwaltungsstraftatbestand des § 2 Abs. 1 AGesVG. Nicht entscheidend ist, welche Gründe dem Verhüllen oder Verbergen der Gesichtszüge zugrunde liegen, insbesondere bedarf es keiner religiösen Konnotation der verhüllenden oder verbergenden Kleidungsstücke (s. VfSlg. 20.440/2021 sowie VwGH 18.6.2020, Ro 2020/01/0006).

15

- Kein Verstoß gegen das Verhüllungsverbot liegt nach § 2 Abs. 2 AGesVG vor, wenn die Verhüllung oder Verbergung der Gesichtszüge durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist (wie etwa das Tragen eines Sturzhelms nach § 106 KFG, s. Erläut. zur RV 1586 BlgNR 25. GP, 12) oder im Rahmen künstlerischer, kultureller oder traditioneller Veranstaltungen oder der Sportausübung erfolgt (wie etwa bei Faschingsfeierlichkeiten, Perchtenläufen, im Theater oder bei Kunstinstallationen oder beim Motorsport das Tragen eines Helms, s. Erläut. zur RV, aaO) oder gesundheitliche oder berufliche Gründe hat (wie etwa das Tragen von Mund- und Nasenschutz- sowie Atemschutzmasken zur Verhinderung von Infektionen oder als Schutz vor Luftverschmutzung oder etwa Gesichtsverhüllungen aus arbeitsschutzrechtlichen, hygienischen oder sicherheitstechnischen Vorschriften, s. Erläut. zur RV, aaO). Zu Gesichtsverhüllungen als Stilmittel im Rahmen der freien Meinungsäußerung s. VfSlg. 20.440/2021. 16
2. Die – zulässige – Beschwerde ist nicht begründet. 17
3. Der Beschwerdeführer wendet sich in seiner Beschwerde mit Bedenken gegen § 2 AGesVG an den Verfassungsgerichtshof, weil er der Ansicht ist, dass § 2 AGesVG verfassungs-, insbesondere grundrechtswidrig sei, und das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich ihn in seinen Rechten verletzt habe, indem es diese Bestimmung bei Erlassung seines die behördliche Geldstrafe bestätigenden Erkenntnisses angewendet hat. 18
4. Der Verfassungsgerichtshof hegt aus Anlass des vorliegenden Falles keine Bedenken gegen § 2 AGesVG. Dies aus folgenden Gründen: 19
- Gemäß Art. 8 Abs. 1 EMRK hat jedermann unter anderem Anspruch auf Achtung seines Privatlebens. Art. 8 Abs. 2 EMRK legt fest, unter welchen Voraussetzungen ein Eingriff in die durch Abs. 1 geschützten Rechtsgüter zulässig ist. Ein Eingriff in das in diesem Artikel verbürgte Grundrecht ist nach Art. 8 Abs. 2 EMRK nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten 20

anderer notwendig ist. Ein solcher Eingriff ist daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn er geeignet und erforderlich ist, eines der genannten legitimen Ziele zu erreichen, und überdies verhältnismäßig ist (vgl. VfSlg. 19.653/2012 mwN).

4.1. Der Gesetzgeber zielt mit dem AGesVG auf die Förderung von Integration durch die Stärkung der Teilhabe an der Gesellschaft und die Sicherung des friedlichen Zusammenlebens in Österreich ab (§ 1 AGesVG). Die Gesichtsverhüllung verhindert das Erkennen des Gesichts einer anderen Person in der Öffentlichkeit, das aber – so die Erläuterungen zur Regierungsvorlage – eine notwendige Voraussetzung für die zwischenmenschliche Kommunikation darstelle, deren Ermöglichung eine wesentliche Funktionsbedingung für ein friedliches Zusammenleben in einem demokratischen Rechtsstaat sei (Erläut. zur RV 1586 BlgNR 25. GP, 11). Der Gesetzgeber wertet damit die Gesichtsverhüllung (zumindest auch) als äußeres Zeichen der Nichtkommunikation, das sozialer Interaktion entgegensteht.

21

4.2. Die Ermöglichung sozialer Kommunikation bzw. den Schutz zwischenmenschlicher Kommunikation hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Grundsatz eines demokratischen Staates in der Entscheidung vom 1. Juli 2014 (GK), 43.835/11, *S.A.S. gegen Frankreich*, Z 153, anerkannt, indem er die Frage, ob es erlaubt sein soll, an öffentlichen Orten einen Gesichtsschleier zu tragen, als eine Wahl der Gesellschaft ("choice of society") ansieht, in der dem nationalen Staat ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt, innerhalb dessen er die Rahmenbedingungen eines gesellschaftlichen Zusammenlebens festlegen bzw. sicherstellen darf. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat anerkannt, dass der Eingriff des französischen Verbotes in das Recht auf Privatleben und in das Recht auf Religionsausübungsfreiheit nach Art. 8 bzw. Art. 9 EMRK ein legitimes Ziel verfolgt (EGMR, aaO, Z 113 ff.). Insbesondere angesichts der Weite des dem nationalen Staat in diesem Zusammenhang zukommenden Ermessensspielraumes findet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das französische Verbot der Gesichtsverhüllung an öffentlichen Orten in dieser Entscheidung, da verhältnismäßig, auch zulässig.

22

Dieser Entscheidung folgend sah der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil vom 11. Juli 2017, 37.798/13, *Belcacemi und Oussar* (und ebenso EGMR 11.7.2017, 4.619/12, *Dakir*), in Bezug auf ein den französischen Vorschriften

23

nahekommendes belgisches Gesetz zum Verbot des Tragens von das Gesicht vollständig oder hauptsächlich verdeckenden Kleidungsstücken keine Verletzung in Art. 8 und Art. 9 EMRK (vgl. zum französischen und belgischen Verbot sowie dem AGesVG *Schmidt/Höhl/Hrdlicka*, Vollverschleierung und Verteilaktionen aus Sicht der Verwaltung, in: Hinghofer-Szalkay/Kalb [Hrsg.], *Islam, Recht und Diversität*, 2018, 435).

4.3. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erkennt dem nationalen Staat in der Frage, ob es erlaubt sein soll, seine Gesichtszüge in der Öffentlichkeit zu verhüllen, einen weiten Ermessensspielraum zu. Mit dem Verbot des § 2 Abs. 1 AGesVG hat der Gesetzgeber diese Frage in dem Sinne geregelt, dass er die Verhüllung und das Verbergen der Gesichtszüge in der Öffentlichkeit verbietet. Der Verfassungsgerichtshof kann nicht erkennen, dass der Gesetzgeber mit dieser Regelung seinen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum überschritten hat. 24

Vor dem Hintergrund des vorliegenden Falles ist auf weitere verfassungsrechtliche Fragen nicht einzugehen. 25

4.4. Da auch keine Verletzung in anderen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten oder in einem sonstigen Recht zu erkennen ist, ist der Beschwerdeführer wegen Anwendung des § 2 Abs. 1 AGesVG nicht in seinen Rechten verletzt worden. 26

4.5. Im Übrigen hat der Verfassungsgerichtshof auch keine kompetenzrechtlichen Bedenken gegen das AGesVG. Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des AGesVG stufen das Erkennen der Gesichtszüge einer Person in der Öffentlichkeit als wesentliche Voraussetzung für ein friedliches Zusammenleben in einem demokratischen Rechtsstaat ein (Erläut. zur RV 1586 BlgNR 25. GP, 11). Regelungen, deren Befolgung als Voraussetzung für ein funktionierendes Zusammenleben in der Gesellschaft wesentlich ist, sind vom Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG ("Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung") erfasst. 27

IV. Ergebnis

1. Der Beschwerdeführer ist weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch in einem sonstigen Recht wegen Anwendung einer verfassungswidrigen Gesetzesbestimmung verletzt worden. 28

Die Beschwerde ist daher abzuweisen. 29

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 30

Wien, am 3. Oktober 2024

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Mag. WEISS