



Ausarbeitung

**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Drogenscreenings als
Voraussetzung für die Erteilung der Fahrerlaubnis**

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Drogenscreenings als Voraussetzung für die Erteilung der Fahrerlaubnis

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 203/20
Abschluss der Arbeit: 7. September 2020
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung und Fragestellung

Gefragt wird, ob die Erteilung der Fahrerlaubnis unter die Voraussetzung eines Drogenscreenings gestellt werden kann und ob dies bundesrechtlich geregelt werden kann.

Unter einem sog. **Drogenscreening (Suchtest)** versteht man eine Zusammenfassung verschiedener Drogentestvarianten, mit denen die Einnahme unterschiedlicher Substanzen nachgewiesen oder ausgeschlossen werden kann.¹ Der Drogentest selbst kann auf unterschiedliche Art und Weise vorgenommen werden. Bezüglich des Testmaterials kann unterschieden werden zwischen solchen, die auf Urin-, Haar-, Blut- oder Speichelproben beruhen.²

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Führerscheinerteilung

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 1. Alt. Grundgesetz (GG) kommt dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den **Straßenverkehr** zu. Dazu zählen auch die persönlichen Merkmale und Anforderungen an die Verkehrsteilnehmer wie Alter sowie erforderliche Fähigkeiten und deren Nachweis, insbesondere durch einen Führerschein. Auch die Unzulässigkeit der Verkehrsteilnahme unter Einfluss von Drogen oder Alkohol liegt im Bereich der Gesetzgebungskompetenz.³ Mithin hätte der **Bund** die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines Drogenscreenings als Voraussetzung für die Fahrerlaubnis.

3. Vereinbarkeit mit den Grundrechten

Die Beibringung eines Abstinenznachweises durch ein Drogenscreening als Voraussetzung für die Erteilung einer Fahrerlaubnis betrifft insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG.

3.1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG

3.1.1. Schutzbereich

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt die **Privat- und Intimsphäre** des Menschen.⁴ Es schützt in seiner Ausprägung als Recht auf **informationelle Selbstbestimmung** grundsätzlich auch vor der Erhebung und Weitergabe von Befunden über den Gesundheitszustand, die seelische Verfassung und den Charakter.⁵ Es schützt auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende

1 Rebler, SVR 2016, 241 (243).

2 Rebler, SVR 2016, 241 (245).

3 Knauff, in: Kahl/Waldhoff (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 15, 202. EL Februar 2020, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 13; vgl. auch Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 154.

4 BVerfGE 120, 180 (197); BVerfGE 120, 224 (238).

5 BVerfGE 89, 69 (82); BVerfGE 32, 373 (378 ff.); BVerfGE 44, 353 (372 f.).

Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.⁶

3.1.2. Eingriff

In das allgemeine Persönlichkeitsrecht wird durch belastende rechtliche Regelungen eingegriffen.⁷ Fraglich ist, ob es an einer solchen belastenden Regelung fehlen könnte, da es den Betroffenen grundsätzlich freisteht, an einem Drogenscreening teilzunehmen, weil das Stellen eines Antrags auf Erteilung einer Fahrerlaubnis freiwillig ist. In seinem Beschluss zur medizinisch-psychologischen Untersuchung bei Cannabiskonsum hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht auch dann vorliegt, wenn an die Nichtteilnahme an einer Untersuchung und der damit einhergehenden Offenbarung höchstpersönlicher Befunde **unmittelbar** oder **mittelbar nachteilige Folgen** geknüpft sind.⁸ Eine Regelung, wonach bei Nichtbeibringung des Abstinenznachweises der Antrag auf Erteilung einer Fahrerlaubnis abzulehnen ist, würde daher einen Eingriff darstellen.

3.1.3. Rechtfertigung

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist nicht absolut geschützt. Für die Rechtfertigung von Eingriffen gelten die Schranken des **einfachen Gesetzesvorbehalts** des Art. 2 Abs. 1 GG. So muss jeder Bürger staatliche Maßnahmen hinnehmen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebots getroffen werden, soweit sie nicht den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung beeinträchtigen.⁹

3.1.4. Verhältnismäßigkeit

Die Einschränkung darf nicht weiter gehen, als es zum Schutze öffentlicher Interessen unerlässlich ist.¹⁰ Das Gesetz muss daher einem Maßstab strikter Verhältnismäßigkeit standhalten.¹¹ Es muss ein legitimer Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt werden. Für die Verhältnismäßigkeit kommt es entscheidend auf die konkreten Erwägungen an, die der Regelung zugrunde liegen. Deshalb kann nur eine vorläufige Einschätzung gegeben werden.

3.1.4.1. Legitimer Zweck

Mit der Regelung müsste zunächst ein legitimer Zweck verfolgt werden. Als legitimer Zweck kommt hier insbesondere der **Schutz vor Gefahren für den Straßenverkehr** in Betracht. Damit wird der

6 BVerfGE 65, 1 (42).

7 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Auflage 2020, Art. 2 Rn. 53.

8 Vgl. BVerfGE 89, 69 (84).

9 BVerfGE 89, 69 (84); BVerfGE 32, 273 (279); BVerfGE 65, 1 (44).

10 Etwa BVerfG NVwZ 2005, 571.

11 Jarass, in: Jarass/Pieroth, 16. Auflage 2020, Art. 2 Rn. 62 m.w.N.

Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) sowie von Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) anderer Bürger bezweckt.¹²

3.1.4.2. Geeignetheit

Das Gesetz muss zur Erreichung des Ziels **geeignet** sein. Dies ist gegeben, wenn die Maßnahme für den gewünschten Erfolg förderlich ist.¹³

Gegen eine Geeignetheit könnte sprechen, dass ein Drogenscreening nur eine Aussage über den Konsum von Drogen zu einem bestimmten Zeitpunkt treffen kann. Als geeignet erscheinen insofern allenfalls solche Drogentests, die Aussagen über einen längerfristigen Zeitraum und nicht nur eine Momentaufnahme liefern können. Zudem lässt sich aus einem positiven Resultat noch nicht unmittelbar auf eine Gefahr für den Straßenverkehr schließen, da damit nicht festgestellt wird, dass die betroffene Person auch unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln am Straßenverkehr teilnehmen würde.¹⁴ Allerdings ist davon auszugehen, dass die Regelung zumindest einige **regelmäßige Drogenkonsumenten**, die sonst eine erhöhte Verkehrsgefahr darstellen könnten¹⁵, am Erwerb der Fahrerlaubnis hindern würde. Weiterhin wäre ein **Abschreckungseffekt** zu erwarten. Damit wäre die Regelung den Zwecken förderlich.

3.1.4.3. Erforderlichkeit

Die Regelung muss **erforderlich** sein, d.h. es darf kein gleich geeignetes, milderes Mittel zur Verfügung stehen.¹⁶ Dem Gesetzgeber kommt mit Blick auf die Wahl der Mittel eine **Einschätzungsprerogative** zu.¹⁷

Als milderes Mittel kommt die konsequente Ausnutzung bzw. Ausweitung der bestehenden Möglichkeiten zur **präventiven Anordnung von Drogenscreenings** gemäß § 2 Abs. 8 Straßenverkehrsgesetz (StVG)¹⁸ in Verbindung mit § 11, § 14 Fahrerlaubnisverordnung (FeV)¹⁹ in Betracht. Die Anordnung der Beibringung eines fachärztlichen Gutachtens ist bereits nach bisheriger Rechtslage auch **vor Erteilung** der Fahrerlaubnis bei Eignungszweifeln möglich (§ 11 Abs. 2, § 14 Abs. 1 S. 2 FeV). In manchen Fällen muss die Behörde die Untersuchung sogar anordnen, etwa wenn Tatsachen

12 Vgl. BVerfG NJW 2002, 2378 (2379 f.).

13 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 314.

14 Vgl. insoweit auch BVerfG NJW 2002, 2378 (2379).

15 Ausführlich BVerfG NJW 2002, 2378 (2379 f.) m.w.N.

16 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 314.

17 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 316.

18 Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1653) geändert worden ist.

19 Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 20. April 2020 (BGBl. I S. 814) geändert worden ist.

die Annahme begründen, dass der Betroffene von Betäubungsmitteln im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes abhängig ist (§ 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 FeV). Die Tatbestände für die gebundene Anordnung von Untersuchungen könnten weiter ausgebaut werden. Allerdings erscheint eine solche differenzierte Praxis nicht gleich effektiv, Gefahren für die Verkehrssicherheit vorzubeugen; nicht in jedem Fall, in dem Drogenkonsum vorliegt, wird auch bei den zuständigen Behörden ein Verdachtsmoment entstehen.

3.1.4.4. Angemessenheit

Die Regelung müsste sich nach **Abwägung der unterschiedlichen Interessen** als **angemessen** erweisen. Die Angemessenheit ist gewahrt, wenn der verfolgte Zweck nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs steht.²⁰ Hierfür muss das Gewicht der verfolgten Ziele mit der Schwere des Persönlichkeitseingriffs in Beziehung gesetzt werden. Der grundrechtliche Schutz ist umso intensiver, je näher erhobene Daten der **Intimsphäre** des Betroffenen stehen, die als unantastbarer Bereich privater Lebensgestaltung gegenüber aller staatlichen Gewalt Achtung und Schutz beansprucht.²¹

Die in einem Drogentest erhobenen Befunde sind **höchstpersönlich** und stehen dem Bereich der Intimsphäre nahe.²² Dementsprechend müssen besonders **gewichtige Gründe** vorliegen, die den Eingriff rechtfertigen. Die **Verkehrssicherheit** und der damit bezweckte **Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum** der Verkehrsteilnehmer sind Gemeinschaftsgüter mit hohem Gewicht.

Für die Beurteilung der Eingriffsintensität von Informationseingriffen kommt es darauf an, ob die Betroffenen dafür Anlass gegeben haben; auch die Einschreitschwelle und die Zahl der Betroffenen und der Umstand, welche Nachteile Betroffene befürchten müssen, sind von Bedeutung.²³

Würde die Regelung so pauschal ausgestaltet – als gebundene Entscheidung ohne Ermessen – fehlten jegliche Vorkehrungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall. Es würde gezwungenermaßen eine sehr große Anzahl von Menschen erfasst, die noch nie Drogen konsumiert haben und bei denen es keinerlei Anzeichen für einen solchen Konsum gibt. Die verpflichtende Offenlegung von Daten, die dem höchstpersönlichen Bereich der Privatsphäre zugerechnet werden, muss besonders für jene Personen schwer wiegen, die keinerlei Anlass für diese Erhebung gegeben haben. Weiter gilt es zu bedenken, dass das positive Ergebnis des Tests durch die Ablehnung der Erteilung einer Fahrerlaubnis nach außen erkennbar werden kann. Insofern droht die Gefahr einer **sozialer Abstempelung und Stigmatisierung**.²⁴ Schließlich gilt es in der Abwägung auch die vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht geschützte **Freiheit vor Selbstbelastungszwang** zu

20 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 314.

21 BVerfGE 89, 69 (82 f.); BVerfGE 32, 373 (378 f.); BVerfGE 65, 1 (45 f.).

22 Vgl. BVerfGE 89, 69 (82 f.).

23 Vgl. BVerfGE 115, 320 (347); vgl. BVerfGE 118, 168 (197).

24 Vgl. BVerfG NVwZ 2005, 571 (572).

beachten.²⁵ Zwar dürften in **Verwaltungsverfahren** wie dem Verfahren zur Erteilung einer Fahrerlaubnis selbstbelastende Aussagen verlangt werden, wenn andere Verfassungsgüter Vorrang haben.²⁶ Vorrang wäre hier wohl der Verkehrssicherheit zuzugestehen.²⁷ Durch ein strafrechtliches Verwertungsverbot könnte ein unzulässiger Zwang zur Selbstbezeichnung in Strafverfahren ausgeschlossen werden.²⁸

Der Erteilung der Fahrerlaubnis kommt für die **allgemeine Handlungsfreiheit** und die Ausübung von anderen grundrechtlich geschützten Freiheiten große Bedeutung zu.²⁹ Sie hat nicht selten existenzsichernde Bedeutung.³⁰ Die Verweigerung der Erteilung der Fahrerlaubnis ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deshalb nur dann angemessen, wenn das durch eine Person gesetzte **Sicherheitsrisiko** deutlich über demjenigen liegt, das allgemein mit der Zulassung von Personen zum Führen von Kraftfahrzeugen im öffentlichen Straßenverkehr verbunden ist.³¹ Zwar gehen mit dem Gebrauch von Rauschmitteln zum Teil deutlich erhöhte Gefährdungen des Straßenverkehrs einher.³² Bezüglich des **Cannabiskonsums** hat das Bundesverfassungsgericht aber die Notwendigkeit von hinreichend **konkreten Verdachtsmomenten** gesehen. Ein gänzlicher Verzicht auf hinreichende Verdachtsindikatoren sei in einem Rechtsstaat jedenfalls bei einem für die persönliche Lebensführung gewichtigen Eingriff ausgeschlossen.³³ Es sei nach Art und Ausmaß des Konsums zu differenzieren. Allein durch die Feststellung des einmaligen oder gelegentlichen Cannabiskonsums ohne Bezug zum Straßenverkehr könne regelmäßig nicht der Verdacht eines Fahreignungsmangels begründet werden.³⁴ Es sei dagegen ausreichend, wenn aussagekräftige Anzeichen für die Annahme vorliegen, dass der Betroffene **regel- oder gewohnheitsmäßig** Cannabis konsumiere.³⁵ Da in den Urteilen bereits Normen des damaligen Fahrerlaubnisrechts Gegenstand waren, spricht viel dafür, dass diese Rechtsprechung hier grundsätzlich übertragen werden kann.

25 Vgl. BVerfGE 56, 37 (49); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Auflage 2020, Art. 2 Rn. 68 ff. m.w.N.

26 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Auflage 2020, Art. 2 Rn. 69 m.w.N.

27 Vgl. BVerwG NJW 1981, 1852.

28 Vgl. BVerfGE 56, 37 (49).

29 Vgl. etwa BVerfG NJW 2002, 2378.

30 BVerfG NJW 2002, 2378 (2380); BVerwG NJW 2002, 78 (79).

31 BVerfG NJW 2002, 2378 (2380).

32 Ausführlich BVerfG NJW 2002, 2378 (2379) m.w.N.

33 BVerfG NJW 2002, 2378 (2380).

34 Vgl. BVerfG NJW 2002, 2378 (2380); BVerwG NJW 2002, 78 (80).

35 Vgl. BVerwG NJW 1997, 269.

Insofern bestehen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer pauschalen Regelung, die unabhängig von konkreten Verdachtsmomenten ein allgemeines Drogenscreening für die Erteilung der Fahrerlaubnis voraussetzt. Eine differenzierte Lösung wird jedenfalls eher den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit gerecht.

3.2. Recht auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG

Müsste der für den Abstinenznachweis notwendige Drogentest zwingend durch Beibringung einer **Blutprobe** erfolgen, läge ein Eingriff in die körperliche Unversehrtheit vor.³⁶ Dieser wäre für sich betrachtet nur von geringem Gewicht, an seiner Verhältnismäßigkeit bestünden aber ebenfalls die oben erörterten Zweifel.

* * *

36 Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Auflage 2020, Art. 2 Rn. 87 m.w.N.