

„Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt“? Zur Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW

Jonas von Zons, Münster*

Nordrhein-Westfalen hat sich einigen anderen Ländern¹ angeschlossen und seit Anfang 2022 unter Rückgriff auf die im Rahmen der Föderalismusreform I (2006) zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz sein eigenes Versammlungsgesetz, das bereits im Vorfeld kontrovers diskutiert wurde. Noch immer finden sich einige Vorschriften im Gesetz, die sich teils heftiger Kritik aus dem Schrifttum ausgesetzt sehen. Bemerkenswert ist die kurz vor Verabschiedung des Gesetzesentwurfs durch einen Änderungsantrag inkorporierte Vorschrift des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW, die in einer eher unüblichen apodiktischen Formulierung ein generelles Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen ausspricht. Im Vergleich zur Versammlungsgesetzgebung der anderen Länder handelt es sich hierbei durchaus um eine „Novität im deutschen Versammlungsrecht“². Besondere Aufmerksamkeit hat sie zusätzlich im Zuge der teils aufsehenerregenden Aktionen der „Letzten Generation“ erhalten. Bei näherem Hinsehen hält das der Norm zu entnehmende pauschale Versammlungsverbot auf Autobahnen indes den Anforderungen des Art. 8 GG nicht stand und ist damit verfassungswidrig.

I. Regelungsgehalt der Vorschrift	957
II. Prüfungsmaßstab und Schutzbereich der Versammlungsfreiheit	958
1. Bundesautobahnen als „öffentliches Forum“	958
2. Schutzbereichsbegrenzung durch Widmung?.....	959
3. Berücksichtigung der EMRK	960
III. Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung	960
1. Eingriff und Schranke	960
2. Unverhältnismäßigkeit einer pauschalen Verbotsnorm	961
3. Zulässigkeit von Versammlungen auf Bundesautobahnen	962
IV. Unmöglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung	964
V. Fazit und Ausblick	965

I. Regelungsgehalt der Vorschrift

Der Prüfung der Verfassungskonformität des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW geht trotz seines *prima facie* deutlichen Inhalts zunächst die Ermittlung des Regelungsgehalts der Norm im Wege der Auslegung

* Der Autor hat vor kurzem seine Erste Juristische Staatsprüfung an der Universität Münster abgeschlossen.

¹ Gegenwärtig haben neben Nordrhein-Westfalen auch Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein ihr eigenes Versammlungsgesetz.

² Dübbers, SVR 2022, 474 (476).

voraus. Der Wortlaut spricht davon, dass Versammlungen auf Bundesautobahnen „nicht stattfinden“. Zwar ist eine solche indikativische Formulierung in der Gesetzessprache eher untypisch, gibt aber unmissverständlich zu erkennen, dass Versammlungen auf Autobahnen generell und ohne behördliche Entscheidungsspielräume verboten sein sollen. Gestützt wird der Charakter der Norm als generelles Verbot durch den systematischen Vergleich mit dem allgemeinen Verbotstatbestand des § 13 Abs. 2 S. 1 VersG NRW, der seinem Wortlaut nach als Ermessensnorm ausgestaltet ist und der Versammlungsbehörde entsprechend einen solchen Entscheidungsspielraum eröffnet. Ähnlich verhält es sich mit den Verbotsmöglichkeiten des § 19 VersG NRW, die ebenfalls eine Einzelfallentscheidung der Behörde erfordern. Diese Annahme wird ferner mit dem Blick auf den Verbotsstatbestand des § 20 Abs. 2 VersG NRW gestützt, der im Bannkreis um das Landtagsgebäude in Düsseldorf Ausnahmen vom grundsätzlichen Versammlungsverbot zulässt und somit als *repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt* ausgestaltet ist. In teleologischer Hinsicht soll das Verbot der hohen Unfallgefahr begegnen sowie die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sicherstellen. Hierauf beruft sich auch der Landesgesetzgeber, der in Übereinstimmung mit dem Wortlaut von einem generellen Verbot ohne Wertungsmöglichkeiten ausgeht.³ Ihre Auslegung bestätigt damit das durch ihren äußeren Eindruck vermittelte Verständnis der Vorschrift als generelles und selbstexekutierendes *Totalverbot*.⁴

II. Prüfungsmaßstab und Schutzbereich der Versammlungsfreiheit

1. Bundesautobahnen als „öffentliches Forum“

Die Versammlungsfreiheit schützt nicht nur das Versammeln an sich, sondern hat einen deutlich weiteren Schutzbereich. Hiervon umfasst ist auch ein Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt,⁵ kurzum: allgemein über die Modalitäten der Versammlung.

Im Anschluss an diese Erkenntnis stellt sich die Frage danach, wie weit das grundsätzliche Ortsbestimmungsrecht im Einzelnen reicht. Bundesautobahnen werden teilweise generell zu *versammlungsfreien Räumen* erklärt,⁶ so etwa auch vom Landesgesetzgeber.⁷ Allein aus der *Fraport*-Entscheidung des BVerfG, nach der das Versammlungsgrundrecht „kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten“⁸ verschafft, herleiten zu wollen, dass bereits der Schutzbereich des Art. 8 GG generell nicht eröffnet ist,⁹ greift indes zu kurz. Daneben lässt sich der Gedanke des *public forum*¹⁰ durchaus für Bundesautobahnen fruchtbar machen. Kommunikativer Verkehr muss an einem potentiellen Versammlungsort nicht generell möglich sein, sondern kann auch nur punktuell eröffnet sein.¹¹ Denkbar ist dies für

³ LT-Drs. 17/15821, S. 8 f.

⁴ Übereinstimmend *Dübbers*, SVR 2022, 245 (246); *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 (855).

⁵ BVerfGE 69, 315 (343); darauf zurückgreifend auch BVerfGE 87, 399 (407) und BVerfGE 128, 226 (251); zum Ort ferner explizit BVerfGE 73, 206 (249).

⁶ OVG Nds NZV 1995, 332 (333).

⁷ LT-Drs. 17/15821, S. 8 f.; bereits vor dem Änderungsantrag zur Ergänzung des Gesetzesentwurfs um § 13 Abs. 1 S. 3 VersG vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 68.

⁸ BVerfGE 128, 226 (251 ff.); das Gericht argumentiert hier maßgeblich rechtsvergleichend, indem es die Entscheidungen *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, 1 S. C. R. 139 (1991) des kanadischen obersten Gerichtshofes sowie *International Society for Krishna Consciousness (ISKCON), Inc. v. Lee*, 505 U. S. 672 (1992) desjenigen der Vereinigten Staaten referenziert.

⁹ Dies wohl andeutend *Schönenbroicher*, KK-VersG NRW, 2022, S. 99.

¹⁰ BVerfGE 128, 226 (253).

¹¹ *Hong*, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, Die Versammlungsfreiheit Rn. 37; *Müller-Franken*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 8 Rn. 19;

eine Bundesautobahn etwa in Form singulärer Veranstaltungen auf dem Fahrbahngelände. Die verwaltungsgerichtliche und obergerichtliche Judikatur nimmt mittlerweile zu Recht an, dass Versammlungen auf Autobahnen nicht von vornherein unzulässig sind.¹² Übereinstimmend hiermit ordnete auch das BVerfG eine Abseilaktion auf einer Autobahnbrücke ohne nähere Erörterung jedenfalls prinzipiell dem Schutzbereich von Art. 8 GG zu.¹³ Für eine grundsätzliche Möglichkeit von Versammlungen auf Autobahnen streitet ferner der Grundsatz der Grundrechtseffektivität¹⁴ sowie die vor dem Hintergrund der demokratiekonstitutiven Bedeutung der Versammlungsfreiheit¹⁵ naheliegende weite Schutzbereichsinterpretation.

2. Schutzbereichsbegrenzung durch Widmung?

Der Widmungszeck der Bundesautobahnen wird zwar in der Tat durch § 1 Abs. 3 S. 1 FStrG festgelegt („Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen“). Das bedeutet indes lediglich, dass die Durchführung etwaiger Versammlungen kein Gemeingebrauch (§ 7 Abs. 1 S. 1 FStrG) sein kann, sondern eine Sondernutzung (§ 8 Abs. 1 S. 1 FStrG) darstellt.¹⁶ Abgesehen von der bereits sachlich unzutreffenden Annahme, der Widmungsakt definiere die absolute Nutzungsgrenze einer öffentlichen Sache, würde eine Bestimmung des Schutzbereiches von Art. 8 GG unter Rekurs auf den Widmungszweck in Widerspruch zum Vorrang der Verfassung sowie zur grundrechtsdogmatischen Struktur der Versammlungsfreiheit letztlich zur Disposition des einfachen Gesetzgebers gestellt. Zudem ignoriert sie, dass es auch Versammlungsformen gibt, die mit dem Widmungszweck zu vereinbaren sind – man denke beispielsweise an Autokorsos. Fest steht damit nur, dass jedenfalls Spontanversammlungen auf Bundesautobahnen ausgeschlossen sind. Ein bestimmter Widmungszweck kann daher für sich genom-

diesen Gedanken wohl aufgreifend BVerfG NJW 2014, 2706 (2707 Rn. 19), indem die Kammer davon ausging, dass ein Friedhofsgelände im konkreten Sachverhalt durch einen Gedenkzug zur Erinnerung an die Opfer des Zweiten Weltkrieges, zu dem zuvor öffentlich aufgerufen worden war, punktuell zu einem solchen Ort allgemeiner Kommunikation und der Auseinandersetzung mit gesellschaftlich bedeutsamen Themen geworden ist.

¹² VG Berlin, Beschl. v. 4.6.2009 – 1 L 316/09 = BeckRS 2009, 36788; VG Berlin NJW 2023, 272 (272); VG Gießen JA 2014, 317; VG Kassel, Beschl. v. 4.6.2021 – 6 L 1067/21.KS = BeckRS 2021, 13022 Rn. 8; VG Köln, Beschl. v. 24.8.2021 – 20 L 1505/21 = BeckRS 2021, 35152 Rn. 11; VG Frankfurt a.M., Beschl. v. 21.1.2022 – 5 L 148/22.F = BeckRS 2022, 445 Rn. 11; VG Augsburg, Beschl. v. 2.3.2023 – Au 8 S 23.309 = BeckRS 2023, 10840 Rn. 29; offenkundig VG Karlsruhe, Beschl. v. 22.6.2017 – 7 K 8662/17 = BeckRS 2017, 114251 Rn. 7; OVG ST, Beschl. v. 27.7.1993 – 2 M 24/93 = BeckRS 2008, 32331 Rn. 8; HessVGH NJW 2009, 312 (313); HessVGH, Beschl. v. 14.6.2013 – 2 B 1359/13 = BeckRS 2014, 49063; HessVGH, Beschl. v. 9.8.2013 – 2 B 1740/13 = BeckRS 2014, 54190 Rn. 5; HessVGH, Beschl. v. 30.10.2020 – 2 B 2655/20 = BeckRS 2020, 29735 Rn. 5; HessVGH, Beschl. v. 4.6.2021 – 2 B 1193/21 = BeckRS 2021, 12983 Rn. 4; OVG NRW, Beschl. v. 3.11.2017 – 15 B 1370/17 = BeckRS 2017, 130272 Rn. 10; OVG NRW, Beschl. v. 3.9.2021 – 15 B 1445/21 = BeckRS 2021, 26160 Rn. 10; SächsOVG, Beschl. v. 8.10.2021 – 6 B 376/21 = BeckRS 2021, 30144 Rn. 4; BayVGH, Beschl. v. 4.6.2021 – 10 CS 21.1590 = BeckRS 2021, 16529 Rn. 21; BayVGH, Beschl. v. 7.9.2021 – 10 CS 21.2282 = BeckRS 2021, 26071 Rn. 33; BayVGH, Beschl. v. 12.5.2023 – 10 CS 23.847 = BeckRS 2023, 12047 Rn. 12; OVG HH, Beschl. v. 11.12.2020 – 4 Bs 229/20 = BeckRS 2020, 48778 Rn. 9; sowie OVG Nds NVwZ-RR 2021, 752 (753) unter Aufgabe seiner früheren Rspr. (Fn. 3); dies nunmehr bestätigend OVG Nds, Beschl. v. 18.4.2023 – 10 ME 52/23 = BeckRS 2023, 7543 Rn. 9; VGH BW, Beschl. v. 16.7.2022 – 9 S 1561/22 = BeckRS 2022, 17817 Rn. 8; unlängst im Eilrechtsschutz offengelassen von OVG NRW, Beschl. v. 29.7.2022 – 15 B 897/22 = BeckRS 2022, 19657 Rn. 10; sowie im Hauptverfahren von VG München, Beschl. v. 23.3.2023 – M 10 S 23.1388, M 10 K 23.1391 = BeckRS 2023, 6175 Rn. 29.

¹³ BVerfG NVwZ 2021, 143 (144).

¹⁴ In der Diktion des BVerfG: „juristische Wirkungskraft einer Grundrechtsnorm“, vgl. BVerfGE 6, 55 (72); 32, 54 (71); 39, 1 (38); jüngst BVerfG NJW 2021, 223 (228).

¹⁵ Grundlegend BVerfGE 69, 315 (347 f.).

¹⁶ Übereinstimmend *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 (853); *Schneider*, in: BeckOK GG, Stand: 15.5.2023, Art. 8 Rn. 52.1.

men die Reichweite der Versammlungsfreiheit nicht definieren.¹⁷ Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ist folglich eröffnet.¹⁸

3. Berücksichtigung der EMRK

Gestützt wird dieses Ergebnis überdies durch die Rechtsprechung des *EGMR*, die den Schutz des Art. 11 EMRK prinzipiell auch auf Versammlungen auf Autobahnen ausdehnt.¹⁹ Zwar entfaltet die Entscheidung mangels Verfahrensbeteiligung (vgl. Art. 46 Abs. 1 EMRK) keine unmittelbare Bindungswirkung für den nordrhein-westfälischen Landesgesetzgeber. Gleichwohl sind zum einen die Gewährleistungen der EMRK und die Rechtsprechung des Gerichtshofes nach der Rechtsprechung des BVerfG im Rahmen einer *völkerrechtsfreundlichen Auslegung* auch bei der Interpretation der Grundrechte des Grundgesetzes zu berücksichtigen.²⁰ Zum anderen gilt die Konvention als völkerrechtlicher Vertrag gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG normhierarchisch auf der Ebene des einfachen Bundesrechts²¹ und damit oberhalb des Landesrechts, sodass § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW vor dem Hintergrund des Art. 31 GG über den Gegenstand dieses Beitrages hinaus unabhängig vom sog. *margin of appreciation* sogar unmittelbar am Maßstab des Art. 11 EMRK zu messen ist.

III. Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung

1. Eingriff und Schranke

Das generelle Versammlungsverbot stellt zweifelsohne einen Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit dar. § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW genügt als gesetzliche Einschränkung auch dem für Versammlungen unter freiem Himmel geltenden einfachen Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG. Von der formellen Verfassungsmäßigkeit ist insbesondere im Angesicht der im Rahmen der

¹⁷ BVerfG NJW 2014, 2706 (2707 Rn. 19); auch bereits *Bairl-Vaslin*, Das Verhältnis der Versammlungsfreiheit zum Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, 1985, S. 214 f.; weiterhin ausdrücklich *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 299; *Burgi*, DÖV 1993, 633 (638); *Zeitler*, Versammlungsrecht, 1994, Rn. 314; *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2018, Rn. 135; sowie kritisch zumindest *Richter*, in: FS Steinberger, 2002, S. 899 (932 f.); a.A. noch OVG Nds NZV 1995, 332 (332); ferner *Frowein*, NJW 1969, 1081 (1084); *Schwäble*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, 1975, S. 172; *Herber*, NZV 2021, 335; *Hartmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 191. Akt. 2018, Art. 8 Rn. 195 f.; wohl auch der Landesgesetzgeber, vgl. LT-Drs. 17/15821, S. 8 f.

¹⁸ Zur Rspr. siehe Fn. 11, 12; aus dem Schrifttum *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht, Bd. 4/1, 2006, S. 1227; *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 72; *Höfling*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 41; *Edenharter*, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.7.2023, VersG § 13 Rn. 56; *Ullrich*, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 13 Rn. 64; *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, 2015, S. 238; *Michael/Sauer*, ZJS 2010, 86 (92); *Schoch*, Jura 2013, 911 (917); v. *Alemann/Scheffczyk*, JA 2013, 407 (408); *Muckel*, JA 2014, 317; *Scheidler*, NZV 2015, 166 (170); *Waldhoff*, JuS 2022, 287 (288); *Sinder*, JuS 2023, 316 (319); *Dübbers*, SVR 2022, 245 (247); *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 (853); *Grosche/Schröder*, JuS 2023, 433 (437); wohl auch *Botta*, Jura 2023, 622 (624); *Groscurth*, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, Eingriffsbefugnisse Rn. 58; zweifelnd jedenfalls *Scherff*, GSZ 2023, 30 (31); in eine solche Richtung wohl auch *Eibenstein*, JA 2023, 764 (767); sowie v. *Coelln*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Grundgesetz, Studienkommentar, 5. Aufl. 2022, Art. 8 Rn. 16, indem er den Schutz der Versammlungsfreiheit gegenständlich auch auf eine Landebahn ausdehnt; vgl. auch v. *Coelln*, in: Ullrich/v. Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 74; a.A. *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, Kommentar, 18. Aufl. 2019, Grundlagen Rn. 146; *Blanke*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 8 Rn. 44; *Schönenbroicher*, KK-VersG NRW, 2022, § 13 Rn. 9 f.; *ders.*, AL 2022, 337 (340); *Trumit*, Jura 2014, 486 (489); *Gusy*, NdsVbl. 2017, 257 (263); *Herber*, NZV 2021, 335 (335); *Hebeler*, JA 2022, 526 (528).

¹⁹ EGMR NVwZ 2010, 1139 (1140).

²⁰ BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307 (324); 128, 326 (367 f.); 131, 268 (295); 148, 296 (350).

²¹ BVerfGE 111, 307 (331); 141, 1 (19).

Föderalismusreform I im Jahr 2006 erfolgten Kompetenzzuweisung für das Versammlungsrecht an die Länder auszugehen.²²

2. Unverhältnismäßigkeit einer pauschalen Verbotsnorm

Die Vorschrift müsste jedoch auch materiell verfassungskonform sein und insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Sie verfolgt das legitime Ziel, schwerwiegende Gefahren für Leib und Leben zu verhüten sowie die Fortbewegungsfreiheit der Autobahnnutzer zu gewährleisten. Das Versammlungsverbot ist zur Zielerreichung auch geeignet, indem es zu dessen Erreichung jedenfalls förderlich ist. Zwar ist als milderer Mittel ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt denkbar, hinsichtlich der Effektivität steht dem Gesetzgeber indes eine Einschätzungsprärogative zu, sodass die verfassungsgerichtliche Kontrolldicke entsprechend zu reduzieren ist. Die Norm ist also auch erforderlich.

Im Rahmen der Angemessenheit stehen sich die durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG respektive Art. 2 Abs. 1 GG auch grundrechtlich fundierten Belange des Schutzes von Leib und Leben angesichts der Unfallgefahr und der Fortbewegungsfreiheit der Autofahrer²³ sowie die Funktion der Bundesautobahnen für den Wirtschaftsverkehr und die Versammlungsfreiheit potentieller Demonstranten gegenüber. Die potentiellen Schäden sind ohne jeden Zweifel gravierend. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Gefahr durch eine Unzulässigkeit sog. *Spontanversammlungen* auf Autobahnflächen im Wege einer Ermessensreduktion auf null wohl erheblich gemindert werden kann, denn der Versammlungsbehörde wird so die Möglichkeit vorbereitender Maßnahmen gegeben. Ein ausnahmsloses, als *self-executing* ausgestaltetes Versammlungsverbot versperrt jedoch die Möglichkeit einer Abwägung im Einzelfall, die an sich verfassungsrechtlich geboten wäre.²⁴ Ferner wird die pauschale Behauptung, „schützenswerte Aspekte versammlungsrechtlicher Art, die es nahelegen könnten, in einer Art Abwägung Einzelfallentscheidungen zur ausdrücklichen Zulässigkeit von Versammlungen auf Autobahnen vorzusehen“ seien „nicht ersichtlich“²⁵, dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters sowie allgemein der demokratiekonstitutiven Bedeutung von Art. 8 GG nicht gerecht. Zugleich äußert sich die Problematik der Norm auf Ebene der Gewaltenteilung und aus Perspektive des prozeduralen Grundrechtsschutzes. Die „Hochzonung“ der Entscheidung über die Zulässigkeit von Versammlungen auf Autobahnen auf die Ebene der abstrakt-generellen Rechtserzeugung nimmt der Behörde die Möglichkeit, die Eigenheiten eines spezifischen Sachverhaltes in eine konkret-individuelle Entscheidung zu verarbeiten. Daneben bleibt es ihr versperrt, die konfligierenden Verfassungsgüter in praktische Konkordanz zu bringen und dabei eine ermessenslenkende Wirkung der Versammlungsfreiheit in Rechnung zu stellen.

²² Anders nur *Gmeiner*, NWVBl. 2023 (im Erscheinen), der die Gesetzgebungskompetenz des Landes anzweifelt, indem er die Vorschrift allerdings nicht als Totalverbot, sondern lediglich als Widmungsnorm interpretiert und dem logisch folgend auf die Zuständigkeit des Bundes aus Art. 90 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 GG rekurriert.

²³ Zwar legte das BVerfG Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG unlängst vergleichsweise weit aus (BVerfGE 159, 223 [329]), gleichwohl unterfällt das Fortbewegungsinteresse der Autofahrer als allgemeine Mobilitätsgarantie dabei nicht der Fortbewegungsfreiheit, sondern der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG. Begründet wird dies mit der historischen Wurzel der Fortbewegungsfreiheit im Habeas Corpus-Grundsatz sowie dem daraus folgenden, im Grundgesetz etablierten systematischen Zusammenhang mit Art. 104 GG. Dazu *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 55. Lfg., Stand: Mai 2009, Art. 2 Abs. 2 S. 2 Rn. 22; *Wittreck*, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 7, 2013, § 151 Rn. 4, 8 jeweils m.w.N.; zur Genese ferner Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5/1, S. 78 ff. sowie Bd. 14/2, S. 1340 ff.

²⁴ *Scheidler*, NZV 2015, 166 (170).

²⁵ LT-Drs. 17/15821, S. 9.

Auch ein erneuter systematischer Vergleich mit anderen Verbotstatbeständen des Landesversammlungsgesetzes offenbart, dass ein Totalverbot keineswegs alternativlos ist. § 20 Abs. 2 VersG NRW statuiert für die Bannkreis um den Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt,²⁶ sodass in diesem Bereich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Ausnahmefällen Versammlungen möglich sind. Die Funktionsfähigkeit einer Volksvertretung ist nicht nur als Rechtswert von Verfassungsrang anerkannt,²⁷ sondern für einen demokratischen Verfassungsstaat auch von elementarer Bedeutung. Dennoch entfaltet die Versammlungsfreiheit auch hier ihre Wirkung und erzwingt so die rein prinzipielle Möglichkeit von Demonstrationen. Noch weiter erlaubt § 19 VersG NRW ein Versammlungsverbot an sog. *geschützten Orten* (Nr. 1) bzw. *geschützten Tagen* (Nr. 2)²⁸ sowie bei bestehender Gefahr der Begehung von Straftaten nach § 130 StGB. Die Norm ähnelt damit § 15 Abs. 2 VersG (Bund). Hier tritt die Versammlungsfreiheit in Widerstreit mit dem menschenwürderelevanten Schutz des Andenkens der Opfer der nationalsozialistischen Gewaltverbrechen²⁹ bzw. dem Grundsatz der wehrhaften Demokratie³⁰ und der Natur des Grundgesetzes als Reaktion auf die Erfahrungen der Zeit des Nationalsozialismus.³¹ Hierbei handelt es sich ebenfalls um hochrangige Rechtsgüter, die ihre Legitimation sogar aus dem Wesenskern der Verfassung speisen. Nichtsdestotrotz indiziert auch der Charakter des § 19 VersG NRW als Ermessensnorm die Notwendigkeit behördlicher Entscheidungen aus der Perspektive des Grundrechtsschutzes und der Qualität von Art. 8 GG. Beide Gegenbeispiele aus dem versammlungsgesetzlichen Normensemble demonstrieren, dass trotz entgegenstehender gewichtiger Schutzgüter im Angesicht potentieller Konfliktlagen kein prinzipielles Vorrangverhältnis zulasten der Versammlungsfreiheit besteht. Ein pauschales Verbot verdreht das Regel-Ausnahme-Verhältnis einer grundsätzlichen Möglichkeit von Versammlungen und Einschränkungsmöglichkeiten lediglich für bestimmte Orte in Widerspruch zu Art. 8 GG in sein Gegenteil.³²

3. Zulässigkeit von Versammlungen auf Bundesautobahnen

Gewiss ist eine Bundesautobahn kein regulärer Versammlungsort. Der Widmungszweck vermag einer Versammlung zwar nicht den Grundrechtsschutz zu entziehen, wohl aber auf der Ebene administrativer Normanwendung berücksichtigt zu werden, indem er jedenfalls Indizwirkung für eine Interessenabwägung entfaltet.³³ An ein Versammlungsverbot sind damit geringere Hürden zu stellen.³⁴ Eine ganz andere Frage ist es deshalb, unter welchen Voraussetzungen Versammlungen auf Bundesautobahnen verboten werden dürfen. Dies ist nach Abwägung mit den widerstreitenden Interessen, also insbesondere der Fortbewegungsfreiheit der Autofahrer, der (auch volkswirtschaftlichen) Bedeutung der Bundesautobahnen als wichtige Verkehrsadern sowie des Schutzes von Leib und Leben im

²⁶ Anders gerade § 20 Abs. 2 S. 1 E-AK, der lediglich eine Anmeldepflicht formuliert, vgl. *Enders u.a.*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, S. 57 ff.

²⁷ *Thiel*, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.7.2023, VersG § 20 Rn. 3 f.; LT-Drs. 17/12423, S. 78.

²⁸ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit versammlungsrechtlicher Beschränkungen dieser Grundlage BVerfG NJW 2001, 1409 und BVerfG NVwZ 2005, 1055 (1056).

²⁹ *Braun/Roitzheim*, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 19 Rn. 1. So auch der § 19 E-AK, vgl. *Enders u.a.*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, S. 55 ff.; zu § 15 Abs. 2 VersG (Bund) ferner *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, Kommentar, 18. Aufl. 2019, § 15 Rn. 149.

³⁰ *Schönenbroicher*, KK-VersG NRW, 2022, § 19 Rn. 2.

³¹ Vgl. LT-Drs. 17/12423, S. 78; grundlegend ferner BVerfGE 124, 300 (330).

³² So explizit *Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2011, § 106 Rn. 115.

³³ So unlängst BayVG, Beschl. v. 12.5.2023 – 10 CS 23.847 = BeckRS 2023, 12047 Rn. 12.

³⁴ v. *Coelln*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Grundgesetz, Studienkommentar, 5. Aufl. 2022, Art. 8 Rn. 16.

Angesicht der durch die hohe Geschwindigkeit der Kraftfahrzeuge (vgl. auch §§ 3 Abs. 2, 18 Abs. 1 S. 1 StVO, § 1 Nr. 1 BABRiGeschwVO) bedingten Unfallgefahr, möglichen Einschränkungen für Rettungsfahrzeuge und des konkreten Verkehrsaufkommens zum Zeitpunkt der geplanten Versammlung auf Grundlage einer tragfähigen Gefahrenprognose, zu entscheiden.³⁵ Zu berücksichtigen ist dennoch, dass das Thema einer geplanten Demonstration unter Umständen einen konkreten Bezug zur Bundesautobahn aufweist. Der „Beachtungserfolg“³⁶ kann also von der Wahl des Versammlungsortes abhängen, sodass auch die Nähe zu einem symbolhaften Ort vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst ist.³⁷ Unter grundrechtsfunktionalen Gesichtspunkten lässt sich dies auf die demokratiekonstitutive Bedeutung der Versammlungsfreiheit und ihren Charakter als „Meinungsäußerung in Gruppenform“³⁸ stützen. An eine solche zweckfunktionale Zulässigkeit sind mit Blick auf das verschärfte Gefahrenpotenzial und die Vielzahl mit der Versammlungsfreiheit kollidierender Belange (siehe oben) gleichwohl erhöhte Anforderungen zu stellen, sodass lediglich pauschal-abstrahierte Zielvorstellungen (z.B.: „Klimaschutz“) nicht genügen. Je größer allerdings ein solcher thematischer Bezug beispielsweise zu einem bestimmten Autobahnabschnitt ist, desto eher kann sich die Versammlungsfreiheit gegen die konfligierenden Belange durchsetzen.³⁹ Andererseits sind die Anforderungen an die Gefahrenprognose mit Blick auf die Effektivität der Gefahrenabwehr nicht zu überspannen; pauschale Erwägungen etwa zur erhöhten Unfallgefahr können ein Versammlungsverbot oder die Beschränkung⁴⁰ einer Versammlung indes nicht rechtfertigen.⁴¹ Die Darlegungs- und Beweislast trägt jedenfalls die Versammlungsbehörde.⁴² Ebenfalls eröffnet eine Einzelfallbetrachtung die Möglichkeit, diesen Schwierigkeiten mit mildereren Mitteln zu begegnen, so statt eines Versammlungsverbotes mit Beschränkungen gem. § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW, etwa in Form einer Ortsverlegung. Die besonderen Verhältnisse dürften Versammlungen auf Autobahnen zur absoluten Ausnahmeerscheinung erklären⁴³ – eine systematische Störung des Autobahnverkehrs in Nordrhein-Westfalen durch Aktivistengruppen ist daher nicht zu befürchten. Letzteres allein schon, weil reine *Verhinderungsblockaden* ohnehin und nach wie vor nicht gestattet sind, da diese nicht auf die Teilhabe an der öffentlichen Mei-

³⁵ Eine geradezu mustergültige und umfangreiche Abwägung findet sich etwa bei VG Köln, Beschl. v. 24.8.2021 – 20 L 1505/21 = BeckRS 2021, 35152 Rn. 12 ff.; mit Blick auf die möglichen Auswirkungen einer Sperrung im Zuge einer geplanten Fahrraddemonstration auf den Autobahnverkehr im Umfeld des Dreiecks Mönchengladbach-Wanlo. Diesen Gedankengang ausformulierend BVerfGE 128, 226 (261 f.), indem es das „besondere Gefahrenpotential von Versammlungen in einem Flughafen“ und dessen „besondere Störanfälligkeit“ als vielschichtige und damit empfindliche logistische Einrichtung in Rechnung stellt.

³⁶ BVerfG NVwZ-RR 2007, 641 (642).

³⁷ So etwa bereits BVerfGE 69, 315 (323, 365).

³⁸ So etwa VGH BW NVwZ-RR 1995, 271 (272) und BVerwG NVwZ 2007, 1434 (1435).

³⁹ OVG Nds, Beschl. v. 18.4.2023 – 10 ME 52/23 = BeckRS 2023, 7543 Rn. 9.

⁴⁰ § 13 Abs. 1 S. 1, 2 VersG NRW weicht terminologisch aufgrund der Verwechslungsgefahr mit Auflagen i.S.d. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG vom Begriff der Auflage nach § 15 Abs. 1, Abs. 2 VersG (Bund) ab und hat diesen unter Angleichung an die Versammlungsgesetze anderer Länder (vgl. etwa Art. 12, 15 BayVersG und §§ 8, 14 Nds-VersG) durch denjenigen der Beschränkung ersetzt. Auflagen bzw. Beschränkung i.S.d. Versammlungsrechts sind mangels Hauptverwaltungsakt (Versammlungen sind nicht erlaubnispflichtig) keine Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG, sondern entfalten einen eigenen Regelungsgehalt und sind daher selbstständige Verwaltungsakte.

⁴¹ BayVGh, Beschl. v. 12.5.2023 – 10 CS 23.847 = BeckRS 2023, 12047 Rn. 13, konkret ging es um die Verlegung der Route einer Fahrraddemonstration von einem Teilstück der BAB 8 auf eine alternative Strecke.

⁴² BVerfG NVwZ-RR 2010, 625 (626) unter Verweis auf BVerfG NJW 2001, 2078 und BVerfG NJW 2010, 141.

⁴³ Übereinstimmend *Barczak*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2020, VersG (Bund) § 15 Rn. 145; *Scheidler*, NZV 2015, 166 (170 f.); *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2018, Rn. 135; unlängst aus der Rspr. auch OVG Nds, Beschl. v. 18.4.2023 – 10 ME 52/23 = BeckRS 2023, 7543 Rn. 9.

nungsbildung gerichtet sind.⁴⁴ Zutreffend ist daher nach wie vor die Annahme, dass es „kein Recht zur absichtlichen Lahmlegung des Verkehrs“⁴⁵ gibt.

§ 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist in seiner Pauschalität grundsätzlich mit Art. 8 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig.⁴⁶

IV. Unmöglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung

Angesichts der vorherigen Feststellung ist danach zu fragen, ob sich das Verdikt der Verfassungswidrigkeit womöglich über eine *verfassungskonforme Auslegung* der Norm vermeiden lässt.⁴⁷ Die Modifikation geschriebener Voraussetzungen des Gesetzes begegnet im Versammlungsrecht bereits an anderen Stellen – man denke etwa an die vom BVerfG vor mehreren Jahrzehnten aufgestellten Auslegungsmaßstäbe zu § 15 Abs. 1 VersG (Bund) im Zusammenhang mit Spontan- und Eilversammlungen oder an die Voraussetzungen an ein Versammlungsverbot gem. § 14 Abs. 3 VersG (Bund).⁴⁸ Demnach ist von mehreren möglichen Auslegungsmethoden diejenige zu wählen, die einen Verfassungsverstoß vermeidet. Die verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenzen jedoch im Wortlaut der in Rede stehenden Norm sowie dem jeweiligen Willen des Gesetzgebers.⁴⁹ Der Wortlaut des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist, wie zuvor festgestellt, vergleichsweise eindeutig und lässt sich nur als Totalverbot verstehen. Der Landesgesetzgeber hat zudem seine Intention deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er Bundesautobahnen für prinzipiell versammlungsfreie Orte hält und Versammlungen unter keinen Umständen zulässig sein sollen. Ebenso wird die regelungstechnische Möglichkeit einer behördlichen Einzelfallentscheidung explizit abgelehnt.⁵⁰ Eine anderweitige Auslegung der Norm, etwa als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt oder gar als bloße ermessenslenkende Vorschrift,⁵¹ mag sich zwar im ersten Moment als aus grundrechtlicher Perspektive geboten darstellen, ist aber im Ergebnis weder aus methodischer Sicht noch aus dem Blickwinkel der Gewaltenteilung haltbar. Die Normerhaltung gleicht vor diesem Hintergrund einer völligen Uminterpretation der Vorschrift und überschreitet die zuvor dargelegten Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung.⁵²

⁴⁴ Dübbers, SVR 2022, 245 (249); prägnant ferner BVerfGE 104, 92 (105): „Art. 8 GG schützt die Teilhabe an der Meinungsbildung, nicht aber die zwangsweise oder sonst wie selbsthilfeähnliche Durchsetzung eigener Forderungen [...]“.

⁴⁵ OVG Nds NZV 1995, 332 (332); Scheidler, NZV 2015, 166 (171).

⁴⁶ Ebenso Dübbers, SVR 2022, 245 (248); Edenharter, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.7.2023, VersG NRW § 13 Rn. 57; Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 13 Rn. 64; Brenneisen, Dt. Polizei 4/2022, 30 (31); Kaiser, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 68 (Fn. 458); zweifelnd Schneider, in: BeckOK GG, Stand: 15.5.2023, Art. 8 Rn. 52.1; a.A. Schönenbroicher, KK-VersG NRW, 2022, § 13 Rn. 10; ders., AL 2022, 337 (340); wohl ebenfalls, allerdings ohne Problematisierung Reuter, Versammlungsgesetz NRW, 2022, S. 77 a.E.; offengelassen von OVG NRW, Beschl. v. 29.7.2022 – 15 B 897/22 = BeckRS 2022, 19657 Rn. 10.

⁴⁷ Erstmals BVerfGE 2, 266 (282).

⁴⁸ BVerfGE 69, 315 (350 ff.); 85, 69 (74 f.): Bei Spontanversammlungen muss demnach keine Anmeldung erfolgen, bei Eilversammlungen ist die Anmeldefrist des § 14 Abs. 1 VersG (Bund) entsprechend verkürzt und eine Versammlungsauflösung gem. § 15 Abs. 3 VersG (Bund) darf nicht allein auf Grundlage einer fehlenden Anmeldung erfolgen. Das Gericht vermied auf diese Weise die Feststellung der (nominell bestehenden) Verfassungswidrigkeit der Vorschriften.

⁴⁹ St. Rspr. seit BVerfGE 8, 28 (33 f.); zuletzt etwa BVerfG NVwZ 2022, 1129 (1130 f.).

⁵⁰ LT-Drs. 17/15821, S. 8 f.: Bundesautobahnen seien „unter keinem denkbaren juristischen Gesichtspunkt Orte kommunikativen Austauschs“, ferner falle die legislative Abwägung „zugunsten eines ausnahmslosen Verbots von Versammlungen auf Autobahnen aus“.

⁵¹ So etwa Boguslawski/Leißing, NVwZ 2022, 852 (855); zumindest die Andeutung der Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung, freilich ohne darauf näher einzugehen, findet sich bei Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 299.

⁵² Zutreffend daher Dübbers, SVR 2022, 245 (248); Edenharter, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.7.2023, VersG § 13

V. Fazit und Ausblick

Das Totalverbot des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist de lege lata verfassungswidrig und kann angesichts seines eindeutigen Wortlautes und des Willens des Landesgesetzgebers auch nicht verfassungskonform ausgelegt werden. De lege ferenda sei dem Landesgesetzgeber daher geraten, die Vorschrift auch dem Wortlaut nach in ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt umzustrukturieren, um der Bedeutung der Versammlungsfreiheit hinreichend Rechnung zu tragen. Ob sich andere Länder am nordrhein-westfälischen Vorbild orientieren werden, bleibt in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Problematik ebenso fraglich. Die Forderung nach der Integration einer vergleichbaren Vorschrift in das hessische Versammlungsfreiheitsgesetz aus den Reihen der FDP-Landtagsfraktion blieb im November 2022⁵³ ebenso erfolglos wie ein – mittlerweile zurückgezogener – Antrag der CDU-Fraktion im Abgeordnetenhaus Berlin auf eine wortgleiche Ergänzung des § 14 Abs. 1 VersFG aus dem Januar 2023.⁵⁴ Mit Spannung bleibt es jedenfalls zu erwarten, wie der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen die seit kurzem anhängige Verfassungsbeschwerde unter anderem auch gegen die hier besprochene Norm⁵⁵ entscheiden wird.

Rn. 57; a.A. *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 (855).

⁵³ Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 20/118, 9520, abrufbar unter <https://hessischer-landtag.de/termine/118-plenarsitzung> (20.9.2023) und die zugehörige Mitteilung des Abgeordneten Stefan Müller unter <https://fdp-fraktion-hessen.de/meldung/mueller-autobahnen-duerfen-kein-ort-fuer-demonstrationen-sein/?cookie-consent-set=true> (20.9.2023).

⁵⁴ AbgH-Drs. 19/0782, abrufbar unter <https://www.parlament-berlin.de/dokumente/drucksachen?Wahlperiode=19> (20.9.2023).

⁵⁵ Pressemitteilung v. 4.1.2023, abrufbar unter https://www.vgh.nrw.de/aktuelles/pressemitteilungen/2023/01_230104/index.php (20.9.2023); die Beschwerdeschrift ist unter <https://freiheitsrechte.org/themen/demokratie/vb-versammlungsrecht-nrw> einsehbar (20.9.2023).