

Abschlussklausur Grundrechte: Keine Versammlungsfreiheit auf Autobahnen?

Wiss. Mitarbeiter Jonas Schumacher, Bochum*

Die Klausur weist einen mittleren Schwierigkeitsgrad auf und behandelt mit der Frage nach der Grundrechtskonformität eines pauschalen Versammlungsverbotes auf Bundesautobahnen eine fortlaufend kontrovers diskutierte Problematik. Die referierte Fassung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW entspricht der tatsächlichen Vorschrift; § 28 VersG NRW und der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschriften wurden hingegen im Klausursachverhalt modifiziert. Das Motto der Protestaktion „Fahrrad fahr’n statt Autobahn“ wurde einem realen Sachverhalt entnommen, welcher einer Entscheidung des OVG Lüneburg zugrunde lag.¹ Die Bearbeitung hat mit der Prüfung der Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde eine klassische Aufgabenstellung einer grundrechtlichen Klausur zum Gegenstand. Ein Schwerpunkt der Klausur liegt in der Auseinandersetzung mit der Frage, ob der räumliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit das Veranstellen von Versammlungen auf Autobahnen erfasst. Zentraler Gegenstand der Klausur ist ferner die Prüfung der Verhältnismäßigkeit und im Besonderen der Angemessenheit von § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW als ausnahmslosem Verbotstatbestand.

Sachverhalt

In jüngerer Vergangenheit erregten eine Vielzahl von Protestaktionen auf Bundesautobahnen größeres mediales Aufsehen. Bei spontanen Blockadeaktionen seilten sich wiederholt Klimaaktivistinnen und -aktivisten in den fließenden und dichten Autobahnverkehr ab. Folge der Aktionen waren plötzliche Sperrungen der Autobahnen und kilometerlange Staus. In Anbetracht dieser Entwicklung nahm der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen nachfolgende formell verfassungsgemäße Vorschriften in das Versammlungsgesetz NRW (VersG NRW) auf, welche zum 7.1.2026 in Kraft traten:

Versammlungsgesetz NRW (VersG NRW)

§ 13 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

- (1) [...] ³Auf Bundesautobahnen finden keine Versammlungen statt.
[...]

§ 28 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 13 Absatz 1 Satz 3 an einer Versammlung auf einer Bundesautobahn teilnimmt oder dazu auffordert.

[...]

- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.

* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht von Herrn Prof. Dr. Cremer an der Ruhr-Universität Bochum. Der Verf. dankt Herrn Prof. Dr. Cremer und Herrn Dr. Robakowski herzlich für den konstruktiven Austausch bei der Erstellung der Klausur.

¹ OVG Lüneburg BeckRS 2024, 8617.

Der Gesetzgeber ist ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien der Ansicht, die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs seien in eklatanter Weise gefährdet, wenn das Abhalten von Versammlungen auf Autobahnen nicht gänzlich unterbunden werde. Dies sei darauf zurückzuführen, dass Versammlungen auf Autobahnen vielfach mit äußerst kurzfristigen Autobahnsperren einhergingen, durch welche vielfältige und für die Polizei im Regelfall schwer oder nicht beherrschbare Gefahrenlagen mit einem sehr hohen Schadenspotential entstünden. Insbesondere würden aus spontanen Sperraktionen resultierende Brems- und Ausweichmanöver zu gravierenden Gefahren für Leib und Leben der Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie der Polizeibeamtinnen und -beamten im Einsatz führen.

Zudem, so führt die Gesetzentwurfsbegründung weiter aus, seien Autobahnen ein „versammlungs-freier Raum“. Anders als sonstige öffentliche Verkehrsflächen seien diese keine Orte der Kommunikation, sondern würden ausschließlich dem Fahrzeugverkehr dienen. Daher gewährleiste die Versammlungsfreiheit nicht das Recht, sich auf einer Autobahn zu versammeln.

Zudem müssten selbst Demonstrationen, die sich inhaltlich gegen eine Autobahn oder gegen den individuellen Massenverkehr mit Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor richten, nicht zwingend auf Autobahnen stattfinden. Eine gemeinsame Willensbildung könne gleichermaßen im sonstigen öffentlichen Straßenraum, insbesondere in einer Fußgängerzone, erfolgen.

In Unkenntnis der neuen Vorschrift des VersG NRW plant der deutsche Staatsbürger A als Leiter eines klimaaktivistischen Aktionsbündnisses eine Veranstaltung unter dem Motto „Fahrrad fahr’n statt Autobahn“, welche auf der A 40 stattfinden soll. Im Zuge der Veranstaltung soll besondere Aufmerksamkeit auf die mit Autobahnverkehr – im Besonderen mit dem auf der A 40 als am meisten frequentierter Autobahn des Ruhrgebiets – einhergehende Umweltverschmutzung gelenkt werden und ein Wandel zu umweltfreundlicheren Fortbewegungsmöglichkeiten angeregt werden. A plant, für die Protestaktion – in Absprache mit den zuständigen Behörden – an einem Samstag zwischen 15 bis 17 Uhr eine einseitige Vollsperrung eines Abschnittes der A 40 zu veranlassen. Ausgehend von der Autobahnauffahrt „Bochum Zentrum“ sollen die Aktivisten eine Strecke von etwa 3 km mit dem Rad zurücklegen, um schließlich am Ende des Sperrabschnittes bei der Auffahrt „Bochum Harpen“ für eine einstündige Kundgebung mit aktivistischen Redebeiträgen zu verweilen. A erhofft sich aufgrund der Erfahrungen mit ähnlich konzipierten Veranstaltungen eine Teilnahme von ca. 300 Personen.

Um eine Sperrung der Autobahn zu veranlassen, nimmt A Kontakt mit der zuständigen Versammlungsbehörde auf und ist schockiert, als er von dieser in Kenntnis gesetzt wird, dass nach § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW Versammlungen auf Autobahnen untersagt sind.

A meint, ein solches vom Einzelfall gelöstes Verbot von Versammlungen auf Bundesautobahnen reiche deutlich zu weit. Der Gesetzgeber müsse zunächst andere Möglichkeiten ausschöpfen, bevor er ein kategorisches Verbot ausspricht. Den geltend gemachten Gefahren könne durch eine in Kooperation zwischen Veranstalter und Versammlungsbehörde erfolgende, sorgfältige Planung der Versammlung und kontrollierte Sperrung der Autobahn adäquat begegnet werden. Darüber hinaus könne das kommunikative Anliegen gerade nicht in gleicher Weise auf alternativen Routen außerhalb einer Autobahn erreicht werden. Vielmehr komme der ins Auge gefassten Störung des Autobahnverkehrs ein immenser Aufmerksamkeitswert zu. Zugleich bestehe ein enger thematischer Bezug zum Veranstaltungsgegenstand.

Aus besagten Gründen möchte A gegen das Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen vorgehen und erhebt am 1.3.2026 form- und fristgerecht Verfassungsbeschwerde gegen § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW.

Fallfrage

Hat die von A erhobene Verfassungsbeschwerde gegen § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW (Versammlungsverbot auf Bundesautobahnen) Erfolg?

Bearbeitungsvermerk

Es ist auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen – gegebenenfalls hilfsgutachtlich – einzugehen. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 5 GG und das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) sind nicht zu prüfen.

Gehen Sie bei der Bearbeitung davon aus, dass den Anforderungen des Zitiergebotes und des Verbots des Einzelfallgesetzes entsprochen wird.

Die Möglichkeit der Erhebung einer allgemeinen Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO ist nicht zu berücksichtigen.

Lösungsvorschlag

A. Zulässigkeit	1045
I. Zuständigkeit des BVerfG	1045
II. Beschwerdeberechtigung	1045
III. Beschwerdegegenstand	1046
IV. Beschwerdebefugnis.....	1046
1. Möglichkeit der Grundrechtsverletzung	1046
2. Qualifizierte Betroffenheit	1046
a) Eigene Betroffenheit.....	1046
b) Gegenwärtige Betroffenheit	1047
c) Unmittelbare Betroffenheit	1047
3. Zwischenergebnis	1047
V. Rechtsschutzbedürfnis	1048
1. Rechtswegerschöpfung	1048
2. Grundsatz der Subsidiarität	1048
VI. Form und Frist	1049
VII. Zwischenergebnis	1049
B. Begründetheit	1049
I. Verletzung von Art. 8 Abs. 1 GG	1049
1. Schutzbereich.....	1049
a) Persönlicher Schutzbereich.....	1049
b) Sachlicher Schutzbereich	1049
aa) Vorliegen einer Versammlung	1050

bb) Friedlich und ohne Waffen	1051
cc) Gewährleistungsumfang des Art. 8 Abs. 1 GG	1051
c) Zwischenergebnis	1054
2. Eingriff	1054
3. Rechtfertigung	1054
a) Beachtung des einzelgrundrechtsspezifischen Gesetzesvorbehalts	1054
b) Formelle Verfassungsmäßigkeit	1055
c) Materielle Verfassungsmäßigkeit	1055
aa) Legitimer Zweck	1055
bb) Geeignetheit	1056
cc) Erforderlichkeit	1057
dd) Angemessenheit	1057
d) Zwischenergebnis	1060
4. Zwischenergebnis	1060
II. Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG	1060
III. Zwischenergebnis	1060
C. Ergebnis	1060

Hinweis: Die Bearbeitungszeit der Klausur betrug 120 Minuten. Die Lösung enthält mitunter vertiefte bzw. erklärende Ausführungen für die Korrektur. Selbstverständlich war von den Studierenden nicht zu erwarten, dass sie in dieser Ausführlichkeit ihr Gutachten ausarbeiten. Die einfach-rechtlichen Bestimmungen des VersG NRW mussten den Bearbeitern nicht bekannt sein und waren jenseits der abgedruckten Regelungen auch nicht zu berücksichtigen.

Die Verfassungsbeschwerde des A hat Erfolg, sofern sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des BVerfG

Gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG bzw. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG ist das BVerfG für die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden zuständig.

II. Beschwerdeberechtigung

A müsste beschwerdeberechtigt sein. Dies ist nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG bzw. § 90 Abs. 1 BVerfGG „jedermann“, d.h. jeder, der grundrechtsfähig ist. Grundrechtsträger sind jedenfalls alle natürlichen Personen, von ihrer Geburt bis zum Tode. S ist als eine natürliche Person daher Träger von Grundrechten. Er ist somit als „jedermann“ beschwerdefähig.

III. Beschwerdegegenstand

Tauglicher Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG bzw. § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder Akt der öffentlichen Gewalt. In Betracht kommt insoweit ein Handeln oder Unterlassen (vgl. §§ 92, 95 Abs. 1 S. 1 BVerfGG) der Legislative, der Exekutive oder der Judikative. A wendet sich gegen § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW als Akt des Landesgesetzgebers. Ein tauglicher Beschwerdegegenstand liegt damit vor.

IV. Beschwerdebefugnis

A müsste beschwerdebefugt sein. Nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG bzw. § 90 Abs. 1 BVerfGG muss der Beschwerdeführer behaupten, durch die angegriffene Norm in einem Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht verletzt zu sein.

1. Möglichkeit der Grundrechtsverletzung

Dafür müsste die Verletzung in einem solchen Grundrecht zumindest möglich erscheinen. Dies ist der Fall, wenn nicht von vorneherein ausgeschlossen werden kann, dass der angegriffene Akt öffentlicher Gewalt den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten verletzt.²

Es ist denkbar, dass die von A ins Auge gefasste Organisation und Durchführung der Protestaktion auf der A 40 unter dem Motto „Fahrrad fahr’n statt Autobahn“ als eine Form der kollektiven Meinungskundgabe in den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG fällt. Durch § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW wird ein Versammeln auf Autobahnen verboten, wodurch ein von Art. 8 Abs. 1 GG geschütztes Verhalten in nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigter Weise beeinträchtigt sein könnte. Es erscheint insofern nicht von vornherein ausgeschlossen, dass A in seiner Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt ist.

Eine Verletzung des A in Art. 8 Abs. 1 GG ist möglich.

2. Qualifizierte Betroffenheit

A müsste ferner selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein.³

a) Eigene Betroffenheit

A müsste zunächst selbst betroffen sein.

Selbst betroffen ist, wer Adressat des beanstandeten Aktes öffentlicher Gewalt ist und also von dessen Rechtswirkungen persönlich betroffen wird.⁴ Bei Verfassungsbeschwerden gegen ein Gesetz muss der Beschwerdeführer also Normadressat sein, das heißt er muss den normierten Tatbestand erfüllen können und daraus müssen für ihn Rechte oder Pflichten entstehen.

Durch die Verbotsnorm des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW wird A verpflichtet, die Durchführung von Versammlungen auf einer Autobahn zu unterlassen.

Mithin ist A als Normadressat selbst betroffen.

² Manssen, Staatsrecht II, Grundrechte, 20. Aufl. 2024, Rn. 927.

³ BVerfGE 140, 42 (57) m.w.N. (st.Rspr.).

⁴ Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 1519.

b) Gegenwärtige Betroffenheit

Ferner müsste A auch gegenwärtig betroffen sein. Mit dem Kriterium der Gegenwartigkeit wird verlangt, dass der Beschwerdeführer „schon und noch“ von dem angegriffenen Akt betroffen wird.⁵ Dies ist zu bejahen, wenn die Betroffenheit schon eingetreten ist und noch nicht geendet hat, grundsätzlich nicht hingegen im Falle künftiger oder vergangener Beeinträchtigungen.⁶ Ausnahmsweise genügt es indes, dass die Beeinträchtigung erst bevorsteht und die Rechtswirkungen bereits in der Gegenwart klar abzusehen und für den Beschwerdeführer gewiss sind.⁷

Das in § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW normierte Verbot von Versammlungen auf Autobahnen ist bereits in Kraft getreten. Die von A ins Auge gefasste Protestaktion auf der A 40 ist nach der Verbotsnorm des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW also gegenwärtig untersagt.

Folglich ist A gegenwärtig betroffen.

c) Unmittelbare Betroffenheit

Schließlich müsste A unmittelbar betroffen sein.

Unmittelbar betroffen ist nur derjenige, auf dessen Rechtskreis die staatliche Maßnahme ohne Zwischenakt einwirkt.⁸ Bei Gesetzen ist das der Fall, wenn die Einwirkung auf den Rechtskreis des Beschwerdeführers keines vermittelnden staatlichen Vollzugsaktes bedarf („self-executing-Norm“).⁹

Die Regelung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW verkürzt das rechtliche Dürfen des A, indem sie untersagt, Versammlungen auf Autobahnen zu veranstalten; hierzu bedarf es nicht noch eines weiteren Aktes, etwa in Gestalt einer Verbotsentscheidung der Versammlungsbehörde im Einzelfall. Damit ist § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW „self-executing“.

Somit ist A auch unmittelbar betroffen.

Hinweis: Für eine Beeinflussung der Rechtsstellung des A ist also nicht erst eine Sanktionierung eines Verstoßes gegen die Norm in Form eines Bußgelds erforderlich. Aber selbst wenn man annähme, dass unmittelbare Betroffenheit nicht schon durch eine (gesetzliche) Verkürzung des rechtlichen Dürfens bewirkt wird, sondern erst durch einen auf Grundlage der Norm ergangenen konkretisierenden (Verwaltungs-)Akt (konkret-individuelle Auflösung der Versammlung oder Sanktionierung wegen eines Normverstoßes), wäre eine unmittelbare Betroffenheit vorliegend wegen Unzumutbarkeit zu bejahen bzw. zu fingieren. Denn ein Verstoß gegen den von A beanstandeten § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist gem. § 28 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 VersG NRW eine mit Geldbuße bewehrte Ordnungswidrigkeit. Die Forderungen, einen solchen bußgeldbewehrten Normverstoß im Interesse der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit herbeizuführen, wird allgemein als unzumutbar qualifiziert.

3. Zwischenergebnis

A ist mithin beschwerdebefugt.

⁵ Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 1525.

⁶ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 184.

⁷ BVerfGE 101, 54 (73 f.) m.w.N.

⁸ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 186.

⁹ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 186.

V. Rechtsschutzbedürfnis

Schließlich müsste A auch rechtsschutzbedürftig sein.

1. Rechtswegerschöpfung

A müsste gem. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG den zulässigen Rechtsweg erschöpft haben. A rügt eine Verletzung seiner Grundrechte durch § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW, also durch ein formelles Landesgesetz. Gegen formelle Gesetze steht ein Rechtsweg zu den Fachgerichten nicht offen.¹⁰ Folglich steht das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde des A nicht entgegen.

2. Grundsatz der Subsidiarität

Weiter dürfte der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde des A nicht entgegenstehen. Dieser verlangt, dass der Beschwerdeführer alle ihm zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ausgeschöpft hat, um die Grundrechtsverletzung zu beseitigen.¹¹

Weiter besteht für Beschwerdeführer vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich die Verpflichtung, auf der Grundlage des zu beanstandenden Gesetzes ergehende Verwaltungsakte abwarten bzw. herbeizuführen, und gegen diese sodann fachgerichtlichen Rechtsschutz zu ersuchen.¹² Die Gerichte müssten das Gesetz – sofern sie dieses für verfassungswidrig halten – sodann nach Art. 100 Abs. 1 GG dem BVerfG vorlegen.¹³ Sofern ein Verstoß gegen die beanstandete Regelung eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit darstellt, ist dem Beschwerdeführer die Bemühung um fachgerichtlichen Rechtsschutz indessen analog § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG nicht zumutbar.¹⁴ Ein Verstoß gegen den von A beanstandeten § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist gem. § 28 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 VersG NRW eine Ordnungswidrigkeit, die mit bis zu 50.000 € Geldbuße geahndet werden kann.

Somit ist A die vorherige Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes analog § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG unzumutbar.

Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Verfassungsbeschwerde des A folglich nicht entgegen.

Hinweis: Der insoweit in Betracht kommende Weg über § 43 VwGO ist nach dem Bearbeitungsvermerk ausgeschlossen.

Eine Unzumutbarkeit eines Verstoßes gegen § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW und der anschließenden Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ließe sich auch damit begründen, dass diese Vorgehensweise von A verlangen würde, auf der Autobahn eine Versammlung zu veranstalten, ohne dass eine koordinierte Sperrung des Autobahnabschnittes in Absprache mit der zuständigen Versammlungsbehörde zu erwarten wäre. In diesem Fall ist mit gravierenden Gefahren für Leib und Leben der Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, aber auch der Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie der Polizeibeamtinnen und -beamten im Einsatz zu rechnen.

¹⁰ Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 51 Rn. 47.

¹¹ Vgl. BVerfGE 142, 268 (280); Manssen, Staatsrecht II, Grundrechte, 20. Aufl. 2024, Rn. 937 f.

¹² Vgl. BVerfGE 74, 69 (74); 143, 246 (321) m.w.N.; Cremer, Freiheitsgrundrechte, 2003, S. 339; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 53. Lfg., Stand: Februar 2018, § 90 Rn. 402.

¹³ Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 51 Rn. 47.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 142, 268 (280) m.w.N.

Zudem hätte zur Begründung einer Unzumutbarkeit der Herbeiführung einer fachgerichtlichen (Inzident-)Kontrolle darauf verwiesen werden können, dass die vorliegende Fallkonstellation spezifisch verfassungsrechtliche Fragestellungen aufwirft, bezüglich derer eine fachgerichtliche Prüfung keine Verbesserung der Tatsachen- oder Rechtsgrundlage erwarten lässt.¹⁵

VI. Form und Frist

Nach Maßgabe des Sachverhaltes hat A die Beschwerde form- und fristgerecht erhoben.

VII. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerde des A ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn der angegriffene staatliche Akt, d.h. § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW, A in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt (vgl. Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG). Dies ist der Fall, wenn das Gesetz in den Schutzbereich eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Recht eingreift und dieser Eingriff verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.

I. Verletzung von Art. 8 Abs. 1 GG

In Betracht kommt eine Verletzung der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG.

1. Schutzbereich

Dazu müsste der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG in persönlicher wie sachlicher Hinsicht eröffnet sein.

a) Persönlicher Schutzbereich

Zunächst müsste A dem persönlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit unterfallen. Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben „alle Deutschen“ das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Die Bezeichnung als „Deutscher“ im Sinne des GG ist in Art. 116 Abs. 1 GG legaldefiniert. Danach ist in erster Linie jede natürliche Person, welche die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, als Deutscher zu qualifizieren. A ist deutscher Staatsangehöriger, sodass der persönliche Schutzbereich eröffnet ist.

Hinweis: Hier genügen auch zwei Sätze.

b) Sachlicher Schutzbereich

Ferner müsste der Schutzbereich in sachlicher Hinsicht eröffnet sein.

¹⁵ Vgl. zu einer derartigen Unzumutbarkeitskonstellation BVerfGE 123, 148 (172).

aa) Vorliegen einer Versammlung

Dies setzt zunächst voraus, dass es sich bei der von A geplanten Veranstaltung unter dem Motto „Fahrrad fahr’n statt Autobahn“ um eine Versammlung i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG handelt.

Eine Versammlung ist das Zusammentreffen von mehreren Personen am gleichen Ort zur gleichen Zeit zu einem gemeinsamen Zweck, der sie innerlich verbindet.¹⁶

Die beabsichtigte Durchführung der Protestaktion umfasst die gleichzeitige Anwesenheit der Veranstaltungsteilnehmer an einem gemeinsamen Ort in Gestalt des Sperrabschnittes der A 40.

Mit ca. 300 einkalkulierten Teilnehmern ist die erforderliche Mindestzahl – unabhängig davon, ob man diese in einer Teilnehmerzahl von zwei, drei oder sieben Teilnehmern erblickt – erreicht.¹⁷ Die Veranstaltungsteilnehmer wollen zudem zusammen ein Zeichen gegen die mit Autobahn einhergehende Umweltverschmutzung setzen und einen Wandel zu umweltfreundlicheren Fortbewegungsmöglichkeiten anregen. Damit verfolgen sie einen gemeinsamen Zweck, der sie innerlich verbindet.

Insoweit ist fraglich, ob weitergehende Anforderungen an den gemeinsamen Zweck im Rahmen des Versammlungsbegriffs zu stellen sind.

Nach einer Ansicht genügt jeder Zweck, der die Personen innerlich verbindet. Hingegen stellt das BVerfG höhere Anforderungen an den gemeinsam verfolgten Zweck und fordert eine Zusammenkunft zur gemeinschaftlichen Erörterung oder Kundgebung, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist.¹⁸ Der Zweck der Protestaktion, öffentlichkeitswirksam als Kollektiv ein Zeichen gegen die mit Autobahn einhergehende Umweltverschmutzung zu setzen und einen Wandel zu umweltfreundlicheren Fortbewegungsmöglichkeiten anzuregen, ist ein gemeinsamer Erörterungs- und Kundgabezweck der Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, der sich auf einen Gegenstand von öffentlichem Interesse richtet. Somit verfolgt die Versammlung auch unter Zugrundelegung der Auffassung des BVerfG einen tauglichen Versammlungszweck. Folglich sind die Anforderungen an den gemeinsamen Zweck nach beiden Ansichten erfüllt. Mithin kann der diesbezüglich bestehende Meinungsstreit dahinstehen.

Hinweis: In Anbetracht dessen, dass die von A geplante Veranstaltung unproblematisch ebenfalls dem engeren Zweckverständnis des BVerfG genügt, konnte die Prüfung kurz ausfallen. Es wurde nicht erwartet, dass die Studierenden auf weitere, in der Literatur referenzierte Versammlungsbegriffe eingehen.

Erfolgte dennoch eine weiterführende Auseinandersetzung mit in der Literatur angeführten Positionen, ist Folgendes zu konstatieren:

Als sog. „engster Versammlungsbegriff“¹⁹ wird eine Definition referiert, wonach eine Meinungsbildung und -äußerung in öffentlichen Angelegenheiten stattfinden muss,²⁰ weil vor allem solche Versamm-

¹⁶ Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 36 Rn. 2.

¹⁷ Zum umstrittenen Definitionsmerkmal der „Personenmehrheit“ Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 36 Rn. 2; Ernst, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 8 Rn. 52.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 104, 92 (103 f.).

¹⁹ So bezeichnet etwa bei Meßmann, JuS 2007, 524 (525); vgl. ferner Broscheit/Schulz, DÖV 2016, 511 (512); Wunderlich, DÖV 2025, 341 (343).

²⁰ Vgl. schon v. Mangoldt/Klein, in: v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 1966, Art. 8 Anm. III 2.

lungen staatlichen Eingriffen ausgesetzt seien resp. historisch waren.²¹ I.E. wird dieser Begriff wohl zurecht mit der nunmehr durch das BVerfG gebrauchten Definition identifiziert.²²

Als Zwischenposition wird auch ein sog. „erweiterter Versammlungsbegriff“ vertreten. Nach diesem bedarf es zwar eines kommunikativen Anliegens im Sinne der Meinungsbildung bzw. -äußerung; diese muss aber nicht auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung hinauslaufen.²³ Auch diese Definition führt aber ersichtlich zu keinem anderen Ergebnis, wenn – wie hier – die engere Definition des BVerfG erfüllt ist.

Die von A geplante Veranstaltung auf der A 40 unter dem Motto „Fahrrad fahr’n statt Autobahn“ stellt eine Versammlung i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG dar.

bb) Friedlich und ohne Waffen

Der von A ins Auge gefasste Protest soll ferner auch friedlich und ohne Waffen erfolgen; eine kollektive Unfriedlichkeit begründende Anwendung von Gewalt gegen Personen oder Sachen steht nach dem Versammlungskonzept des A nicht im Raum.

cc) Gewährleistungsumfang des Art. 8 Abs. 1 GG

Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit umfasst neben der Durchführung der eigentlichen Versammlung auch die Vorbereitung und Organisation einer Versammlung wie das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Inhalt, Zeit und Ort der Versammlung.²⁴

A möchte von seinem Bestimmungsrecht als Veranstalter hinsichtlich des Versammlungsortes Gebrauch machen, indem er als Ort des Protestes einen Abschnitt der A 40 in Anspruch nehmen möchte.

Fraglich ist, ob eine Autobahn vom räumlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst ist. Die Versammlungsfreiheit gewährleistet kein Zutrittsrecht zu beliebigen Räumen.²⁵ Umfasst sind zumindest alle Orte, an denen ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Stätten der allgemeinen Kommunikation entstehen.²⁶

Die Autobahn ist kein typischer Ort der Kommunikation. Im Unterscheid zu sog. öffentlichen Foren, auf welchen eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden und ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht,²⁷ bietet die Autobahn keinen Ort des Verweilens und der Begegnung, sondern dient vorrangig der möglichst zügigen Fortbewegung. Dementsprechend ließe sich – im Einklang mit dem Vorbringen des Gesetzgebers²⁸ – argumentieren, dass Autobahnen von vornherein nicht dem kommunikativen Verkehr geöffnet seien und aus diesem Grund nicht als Versammlungsort in Anspruch genommen werden könnten.²⁹ Ein Anspruch auf eine

²¹ In der historischen Dimension vgl. v. Mangoldt/Klein, in: v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 1966, Art. 8 Anm. III 2. Aus aktueller Perspektive Wunderlich, DÖV 2025, 341 (343).

²² Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 977; Meßmann, JuS 2007, 524 (525).

²³ Ernst, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 8 Rn. 41 m.w.N.

²⁴ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 35.

²⁵ BVerfGE 128, 226 (251).

²⁶ BVerfGE 128, 226 (250 ff.).

²⁷ BVerfGE 128, 226 (253).

²⁸ LT-Drs. 17/12423, S. 68; LT-Drs. 17/15821, S. 8 f.

²⁹ OVG Lüneburg NZV 1995, 332; Schönenbroicher, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 10.

widmungsfremde Nutzung lasse sich Art. 8 Abs. 1 GG in Ermangelung einer leistungsrechtlichen Dimension nicht entnehmen.³⁰

Wenn sich keine Fallgestaltung finden lässt, in der eine Versammlung auf einer Autobahn zuzulassen ist,³¹ sprechen zudem (grundrechts-)dogmatische Gründe dafür, solche bereits auf Ebene des sachlichen Schutzbereichs auszusondern.³²

Gleichwohl ist zu konstatieren, dass es sich auch bei Autobahnen um öffentlichen Straßenraum handelt (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 FStrG) und daher auf solchen grundsätzlich ein allgemeiner Verkehr eröffnet ist.³³ Das Leitbild des sog. öffentlichen Forums und das in diesem enthaltende Kriterium der (zumindest teilweisen) Öffnung zu kommunikativen Nutzungen dienen der Beurteilung von Orten jenseits des allgemein zugänglichen, öffentlichen Straßenraumes, weshalb ein Rekurs auf dieses mit Blick auf Autobahnen fehlt.³⁴

Soweit man dennoch mit dem Leitbildcharakter des sog. öffentlichen Forums (faktische) Kommunikationsöffnungen für maßgebend erachtet, kann darauf verwiesen werden, dass in der Vergangenheit bereits Erlaubnisse zu Nutzungen der Autobahnen zu den Verkehrszweck überschreitenden, (auch) kommunikativen Zwecken erteilt wurden.³⁵ Demnach lassen sich auch auf Grundlage der geltenden gesetzlichen Ausgestaltung und bisherigen tatsächlichen Nutzung Szenarien erblicken, in denen auf Autobahnen ein Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung geleistet wird.³⁶

³⁰ OVG Lüneburg NZV 1995, 332; *Blanke*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 44, 65; dem zuwider die Notwendigkeit eines Rekurses auf eine (nicht bestehende) leistungsrechtliche Dimension ablehnend *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 f.; *Höfling/Ogorek*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 42; *Dübbers*, SVR 2022, 245 (247 f.).

³¹ So *Schönenbroicher*, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 10; *Hebeler*, JA 2022, 526 (528); LT-Drs. 17/12423, S. 68; LT-Drs. 17/15821, S. 9.

³² Vgl. *Cremer*, NVwZ 2023, 1463 zu einer Ausklammerung von Äußerungen aus dem sachlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit, die sich als Angriff auf die Menschenwürde, Formalbeleidigung oder Schmähung darstellen.

³³ BVerfGE 128, 226 (251 f.); *Edenharter*, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.4.2026, VersG NRW § 13 Rn. 56. Das BVerfG formuliert in der „Fraport-Entscheidung“, dass die Durchführung von Versammlungen an Orten geschützt sei, an denen ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist, und eine solche Verkehrsöffnung im öffentlichen Straßenraum vorliege, BVerfGE 128, 226 (251). Unzweifelhaft ist mithin nach dem Wortlaut der Entscheidung jedenfalls, dass der „öffentliche Straßenraum“ als Versammlungsort geschützt ist. Obgleich das BVerfG nachfolgend die Bedeutung der innerörtlichen Straßen und Plätze („vor allen“) und der Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen („in verstärktem Maße“) betont, streitet diese nicht abschließende Formulierung gerade dafür, dass die geschützten Versammlungsorte des öffentlichen Straßenraumes innerhalb der Positionierung des BVerfG nicht auf die hervorgehobenen Teilbereiche desselben beschränkt sind. Fraglich kann allenfalls sein, was das BVerfG unter dem Begriff des „öffentlichen Straßenraumes“ auffasst. Es bestehen indessen keine Anhaltspunkte dafür, dass das BVerfG ein engeres Verständnis des „öffentlichen Straßenraumes“ zugrunde legt als der einfach-rechtliche Gesetzgeber in den genannten Vorschriften des FStrG und auf diesem definitorischem Wege Bundesautobahnen von einer gleichlaufenden Einordnung des öffentlichen Straßenraumes ausklammert. Anders gewendet scheint nach Ansicht des BVerfG dem öffentlichen Straßenraum per se eine Kommunikationsfunktion innezuwohnen, welche es rechtfertigt, diesen – ohne Abstufung danach, in welcher Intensität der Raum neben Verkehrszwecken zum kommunikativen Austausch in Anspruch genommen wird resp. werden kann – als Versamlungsraum zu schützen. Das Kriterium der (zumindest teilweisen) Kommunikationsöffnung wird als eigenständige und konstitutive Voraussetzung lediglich in Bezug auf Räume außerhalb des öffentlichen Straßenraumes fruchtbar gemacht, BVerfGE 128, 226 (252 ff.); Näheres zum Stellenwert einer einfach-gesetzlichen Widmung sogleich. Eine andere Interpretation der „Fraport-Entscheidung“ befürwortet dagegen *Eibenstein*, JA 2023, 764 (767 f.), welcher hervorhebt, dass sich die tragenden Argumente für eine grundsätzliche Versammlungsoffenheit des öffentlichen Straßenraumes nicht auf den Raum der Bundesautobahnen transferieren ließen und daher eine Differenzierung geboten sei.

³⁴ Vgl. BVerfGE 128, 226 (253).

³⁵ Bspw. anlässlich der Veranstaltung „Still-Leben Ruhrschnellweg“, *Rheinische Post* v. 23.6.2010 (20.8.2026).

³⁶ *Forck*, ZJS 2023, 819 (826).

Überdies sind auch Versammlungen denkbar, bei denen die Autobahn zugleich zu Kommunikations- als auch zu Verkehrszwecken verwendet wird und daher die Nutzung nicht mit dem Widmungszweck konfligiert, wie etwa Auto- oder Motorradkorsos oder Sternfahrten.³⁷

Des Weiteren scheint sich die – an späterer Stelle noch ausführlich zu begutachtende – Abwägungsfrage nicht in der Pauschalität beantworten zu lassen, dass die Interessen der Versammlungsteilnehmer unabhängig von Ausgestaltung und Inhalt der Versammlung (thematischer Zusammenhang zum konkreten Autobahnabschnitt; Versammlung mit Verkehrszweck in Einklang; Minimierung des Gefährdungspotentials durch koordinierte Sperrung) stets zurückzutreten hätten.

Bei systematischer Betrachtung streiten die in Art. 8 Abs. 1 GG ausdrücklich normierten Tatbestandsausschlüsse (das Friedlichkeitsgebot und das Waffenverbot) gegen eine weitergehende Einschränkung des Schutzbereichs.³⁸

Vorzugswürdig ist es, die infolge einer Inanspruchnahme der Autobahn als Versammlungsort konfligierenden Interessen in differenzierter Weise auf Ebene der Rechtfertigung einer Abwägung zuzuführen.³⁹

Damit sprechen die besseren Gründe dafür, dass Autobahnen keine per se versammlungsfreien Räume sind.⁴⁰ Der räumliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst mithin die von A geplante Versammlung auf der A 40. Der sachliche Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG ist eröffnet.

Hinweis: Eine derart vertiefte Ausarbeitung, insbesondere die Bezugnahme des FStrG, war nicht von den Studierenden zu erwarten. Entscheidend war, dass das Problem, ob der räumliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit das Veranstellen von Versammlungen auf Autobahnen erfasst, erkannt und argumentativ gelöst wurde. Jede plausible Darstellung der Problematik genügte. Eine abweichende Ansicht war gut vertretbar, sodass Art. 2 Abs. 1 GG zu prüfen wäre.

Vertiefender Hinweis (Ergänzende Erwägungen unter Berücksichtigung der Bestimmungen des FStrG): Mit der tatsächlich fast ausschließlichen Inanspruchnahme der Autobahnen zu Verkehrszwecken korrespondiert, dass die einfach-gesetzliche Widmung von Autobahnen in § 1 Abs. 3 S. 1 FStrG von einem singulären Nutzungszweck des „Schnellverkehrs mit Kraftfahrzeugen“ spricht. Die einfach-rechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts bedingen jedoch allein, dass jegliche mit der Widmung für den Kraftfahrzeugschnellverkehr nicht vereinbare Nutzungen nicht zum Gemeingebrauch gehören, sondern eine grundsätzlich erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellen.⁴¹ Die Möglichkeit der Einholung einer Sondernutzungserlaubnis (§ 8 Abs. 1 und 2 FStrG und § 29 StVO)

³⁷ Dübbers, SVR 2022, 245 (246); vgl. Edenharter, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.4.2026, VersG NRW § 13 Rn. 56; v. Zons, ZJS 2023, 957 (959).

³⁸ Forck, ZJS 2023, 819 (826).

³⁹ v. Zons, ZJS 2023, 957 (961); Boguslawski/Leißing, NVwZ 2022, 852 f. m.w.N.; vgl. v. Coelln, in: Ullrich/v. Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2025, Rn. 74.

⁴⁰ So auch Edenharter, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.4.2026, VersG NRW § 13 Rn. 56; v. Zons, ZJS 2023, 957 (960); Forck, ZJS 2023, 819 (826); Sinder, Jura 2022, 683 (684) m.w.N.; Waldhoff, JuS 2022, 287 (288); Dübbers, SVR 2022, 245; Scheidler, NZV 2015, 166 (170); v. Alemann/Scheffczyk, JA 2013, 407; jüngst VG Gießen, Beschluss v. 28.7.2026 – 10 L 2869/26.GI, Pressemitteilung (20.8.2026); OVG Lüneburg BeckRS 2024, 8617 Rn. 14 ff.; VGH München BeckRS 2023, 12047 Rn. 12; OVG Niedersachsen BeckRS 2023, 7543 Rn. 7 ff.; OVG Bautzen LKV 2022, 28 f.; OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 (753 f.); OVG Hamburg BeckRS 2020, 48778 Rn. 17; VGH Kassel NJW 2009, 312 (313); anders OVG Münster BeckRS 2022, 19657 Rn. 8 ff.; Schönenbroicher, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 10; Hebeler, JA 2022, 526 (528); Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 44; vgl. Eibenstein, JA 2023, 764 (767 f.). Auf unionsrechtlicher Ebene aus grundfreiheitsrechtlichem Blickwinkel eines durch eine Blockadeaktion beeinträchtigten Speditors prominent EuGH, Urt. v. 12.6.2003 – C-112/00 (Schmidberger) = EuZW 2003, 592.

⁴¹ OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 (753); grdl. VGH Kassel NJW 2009, 312 (313).

verdeutlicht indes gerade, dass eine Nutzung einer Autobahn abseits des Kraftfahrzeugschnellverkehrs nicht von vorneherein ausgeschlossen ist.⁴²

Schließlich kann ein einfach-gesetzlich festgelegter Widmungszweck für sich genommen nicht die Reichweite des Schutzbereiches der Versammlungsfreiheit dirigieren.⁴³ Andernfalls stünde der Schutzbereich zur Disposition des Gesetzgebers.⁴⁴ Die von § 1 Abs. 3 S. 1 FStrG auf Kraftfahrzeuge beschränkte Widmung wirkt daher nicht auf die Schutzbereichsinterpretation des Art. 8 Abs. 1 GG ein.⁴⁵

c) Zwischenergebnis

Der Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG ist eröffnet.

2. Eingriff

Ferner müsste durch § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG vorliegen. Ein Eingriff „im klassischen Sinne“ ist jede zielgerichtete, unmittelbare und imperative mit Befehl und Zwang durchsetzbare Verkürzung des Schutzbereichs eines Grundrechts durch einen staatlichen Rechtsakt.⁴⁶ Nach § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW finden Versammlungen auf Bundesautobahnen nicht statt. Die Vorschrift, als Akt der Legislative und damit als staatlicher Rechtsakt, richtet sich zielgerichtet (final) gegen die Durchführung von Versammlungen und normiert imperativ ein Verbot des Versammelns auf Bundesautobahnen. Weiter ergibt sich das Versammlungsverbot unmittelbar aus dem Gesetz. Somit sind die Voraussetzungen des klassischen Eingriffsbegriffs gegeben; auf das allgemein akzeptierte weitergehende, aber im Einzelnen umstrittene „moderne“ Eingriffsverständnis kommt es also vorliegend nicht an.

3. Rechtfertigung

Mit der Feststellung der Eingriffsqualität von § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist die Frage aufgeworfen, ob dieser Eingriff in die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann. Gerechtfertigt ist der Eingriff, wenn die Berufsfreiheit einschränkbar ist, der Eingriff auf einer Grundlage beruht, die den Schrankenforderungen der Versammlungsfreiheit entspricht („Schranke“) und die Grenzen der Einschränkbarkeit, insbesondere die Verhältnismäßigkeit, gewahrt sind („Schranken-Schranken“).

a) Beachtung des einzelgrundrechtsspezifischen Gesetzesvorbehalts

Das setzt zunächst voraus, dass der einzelgrundrechtsspezifische Gesetzesvorbehalt beachtet wurde. Art. 8 Abs. 2 GG bestimmt, dass für Versammlungen unter freiem Himmel die Versammlungsfreiheit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden kann. Mit Blick auf Versammlungen unter freiem Himmel handelt es sich folglich mangels zusätzlicher qualifizierter Voraussetzungen um einen einfachen Gesetzesvorbehalt.⁴⁷ § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW bezieht sich ausweislich seiner sys-

⁴² Vgl. OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 (753 f.); VGH Kassel NJW 2009, 312 (313).

⁴³ Zumindest implizit BVerfG NJW 2014, 2706 (2707).

⁴⁴ Boguslawski/Leißing, NVwZ 2022, 852 m.w.N.

⁴⁵ Forck, ZJS 2023, 819 (826).

⁴⁶ Vgl. Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 335 ff.

⁴⁷ Hingegen Verortung als qualifizierter Gesetzesvorbehalt in Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 997.

tematischen Stellung im VersG NRW (Teil „Versammlungen unter freiem Himmel“) lediglich auf eben solche.

Als gesetzliche Einschränkung genügt § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW dem einfachen Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG.

Hinweis: Wichtig war, dass die Studierenden nicht (allein) prüfen, ob im Einzelfall der von A geplanten Veranstaltung eine Versammlung unter freiem Himmel stattfinden soll, und danach die Anwendung des einfachen Gesetzesvorbehaltes ausrichten, sondern die abstrakt-generellen Wirkungen des Verbotstatbestandes in den Blick nehmen. Die systematische Stellung im VersG NRW lässt sich den abgedruckten Normen nicht entnehmen. Daher war es ebenfalls vertretbar, dahingehend zu argumentieren, dass von dem Wortlaut des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW auch Versammlungen in geschlossenen Räumen erfasst sein können, und im Anschluss auf eine insofern vorbehaltlose Gewährleistung der Versammlungsfreiheit einzugehen. Dessen ungeachtet dürfte der Fall einer Versammlung in geschlossenen Räumen auf Autobahnen schwer vorstellbar sein. Denkbar wäre dies im folgenden Beispiel: Eine Versammlung soll in einem abgesperrten Autobahntunnel stattfinden; der Veranstalter fordert von Teilnehmern eine vorherige Registrierung und sichert diese Zutrittsbedingung durch strikte Einlasskontrollen ab. Selbst in dieser Konstruktion lässt sich jedoch bezweifeln, ob eine hinreichende Abgrenzung zum übrigen Verkehr erfolgt.⁴⁸ Falls diesbezügliche Erwägungen angestellt wurden, war dies in besonderer Weise positiv zu hono-rieren.

b) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die formelle Verfassungsmäßigkeit von § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist laut Sachverhalt gegeben.

c) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Schließlich müsste § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW auch in materieller Hinsicht mit dem Grundgesetz vereinbar sein. Die materielle Verfassungsmäßigkeit richtet sich insbesondere nach der Verhältnismäßigkeit. Demnach muss die Grundrechtsbeeinträchtigung geeignet, erforderlich und angemessen sein, um einen legitimen Zweck zu erreichen. Dabei ist die aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu berücksichtigen. Im Rahmen dieses Einschätzungs- und Prognosespielraums ist die Prüfung durch das BVerfG somit begrenzt.

aa) Legitimer Zweck

Zunächst müsste die Vorschrift einen legitimen Zweck verfolgen. Als legitim gilt grundsätzlich jedes öffentliche Interesse, dessen Verfolgung nicht von Verfassungs wegen ausgeschlossen ist.⁴⁹

Der Gesetzgeber verfolgt mit § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW den Zweck, die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs zu schützen. Hinter der Sicherheit des Straßenverkehrs steht insbesondere die Abwehr von schwerwiegenden Gefahren für Leib und Leben der Versammlungs- und Verkehrsteil-

⁴⁸ Vgl. Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 93. Lfg., Stand: Oktober 2020, Art. 8 Rn. 138.

⁴⁹ Michael/Morlok, Grundrechte, 9. Aufl. 2025, Rn. 159 ff.

nehmer (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).⁵⁰ Die Leichtigkeit des Straßenverkehrs dient im Besonderen dazu, die Fortbewegungsfreiheit der Autobahnnutzer (Art. 2 Abs. 1 GG) zu gewährleisten.⁵¹

Die Gewährleistung der Sicherheit und die Leichtigkeit des Straßenverkehrs, insbesondere im Bereich der Autobahnen, ist mithin ein legitimer Zweck.⁵²

Hinweis: Vertretbar, aber in keiner Weise zu erwarten, war überdies, wenn Studierende als zusätzlichen (!) legitimen Zweck den Schutz der negativen Versammlungsfreiheit der Verkehrsteilnehmer anführen.⁵³ In dem Fall wäre spätestens bei Prüfung der Geeignetheit zu erörtern, inwiefern die negative Versammlungsfreiheit betroffen sein könnte. Erfolgte die Begründung für oder gegen eine Betroffenheit der negativen Schutzdimension von Art. 8 Abs. 1 GG in tragfähiger Weise, waren die Erwägungen besonders positiv zu honorieren.

Kein legitimer Zweck ist hingegen (wohl) der Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Selbstgefährdungen (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).⁵⁴

bb) Geeignetheit

Ferner müsste § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW auch geeignet sein. Dies ist zu bejahen, wenn das Mittel die angestrebten Zwecke erreichen oder zumindest fördern kann.⁵⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum in Bezug auf die der Eignung zugrundeliegenden tatsächlichen Verhältnisse zusteht. Er kann somit eine eingeschränkt überprüfbare Prognose und Bewertung bezüglich der Eignung einer Maßnahme vornehmen. Dabei kann er auf empirische Ereignisse sowie wissenschaftliche Erkenntnisse rekurren.

In aller Regel stehen Versammlungen auf Autobahnen dem ungestörten Fortkommen der Verkehrsteilnehmer entgegen. Bei typisierender Betrachtung besteht bei Versammlungen auf Autobahnen aufgrund der hohen Geschwindigkeit des Verkehrs eine gravierende Gefahr schwerer Unfälle, etwa infolge unerwarteter Stauenden oder Ablenkungen, sodass mit den Versammlungen ein beträchtliches Schadenspotenzial für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs einhergeht. Aufgrund dessen, dass § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW die Durchführung von Versammlungen auf Autobahnen unter ein Totalverbot stellt, ist mit einem tatsächlichen Rückgang derartiger Versammlungen und mithin mit einer Förderung des Zweckes zu rechnen.

Die Normierung des Verbotes ist demnach geeignet, dem legitimen Zweck zu dienen.

Hinweis: Die Prüfung der Eignung lässt sich auch deutlich kürzer formulieren.

⁵⁰ Vgl. BVerfG NVwZ 2021, 143 (144).

⁵¹ H.M. sieht das Fortbewegungsinteresse der Verkehrsteilnehmer (nur) von Art. 2 Abs. 1 GG geschützt, vgl. statt aller *Hufen*, Staatsrecht II, 11. Aufl. 2025, § 21 Rn. 5, 7; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 55. Lfg., Stand: Mai 2009, Art. 2 Abs. 2 S. 2 Rn. 22 m.w.N.; *Schönenbroicher*, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 10 verortet die Fortbewegungsfreiheit der Verkehrsteilnehmer hingegen in „Art. 2 II GG“.

⁵² VGH Kassel NJW 2009, 312 (313); OVG Bautzen LKV 2022, 28 (29).

⁵³ So auch LT-Drs. 17/12423, S. 68. Zur negativen Versammlungsfreiheit BVerfGE 69, 315 (343).

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 153, 182 (271), wobei es für schwerwiegende Fälle auch andere Anklänge gibt, BVerfGE 60, 123 (132 f.); BVerfG NJW 1999, 3399 (3401).

⁵⁵ BVerfGE 16, 147 (181); 63, 88 (115); 67, 157 (175).

cc) Erforderlichkeit

Zudem müsste § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW auch erforderlich sein. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn kein milderes Mittel ersichtlich ist, welches gleich geeignet ist, den legitimen Zweck zu erreichen.⁵⁶

Als ein im Vergleich zum Totalverbot die Versammlungsfreiheit schonenderes Mittel käme eine Ausgestaltung des Verbotstatbestandes als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt in Betracht: Wenngleich ein grundsätzliches Verbot von Versammlungen auf Autobahnen Bestand hätte, würde dieses von einem Ausnahmetatbestand flankiert werden, welcher im Einzelfall die Möglichkeit der Durchführung einer Versammlung auf der Autobahn ins Ermessen der Behörde stellt.

Auch wenn in die Ermessensentscheidung zur Ausnahmegewährung das dem Einzelfall zugrunde liegende Versammlungskonzept (insbesondere Sicherheitsvorkehrungen) eingestellt werden und mithin Gefahren für die Sicherheit des Straßenverkehrs entgegengewirkt werden könnte, lässt sich eine Behinderung des Schnellverkehrs schwerlich vermeiden. Dies gilt in besonderer Weise für Versammlungskonzeptionen, welche – etwa durch eine Streckensperrung und Umleitungen – bestmöglich Gefahren für Leib und Leben anderer Verkehrsteilnehmer auffangen sollen. Somit ist das Mittel jedenfalls hinsichtlich der Leichtigkeit des Straßenverkehrs nicht in gleicher Weise geeignet, den verfolgten Zweck zu fördern.

§ 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist demgemäß erforderlich.

Hinweis: Es genügte ebenfalls, wenn sich Studierende argumentativ mit einem anderen milderen Mittel auseinandersetzen. Ein weiteres milderes Mittel wäre die Beschränkung des Verbotes auf sog. Spontansammlungen auf Autobahnen. Milder wäre überdies der gänzliche Verzicht auf einen abstrakt-generellen Verbotstatbestand und die Anwendung von bestehenden versammlungsrechtlichen Instrumentarien durch die Versammlungsbehörde im Einzelfall. Diese Mittel sind indes erst recht nicht in gleichem Maße wie das Totalverbot geeignet, den legitimen Zweck zu fördern. Führten Studierende mehrere Mittel an, war dies positiv in der Benotung zu honorieren. Angesichts der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers und der ihm obliegenden Risikoprognose war die Ablehnung der Erforderlichkeit vorliegend nur schwerlich begründbar.

dd) Angemessenheit

Schließlich müsste § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW auch angemessen sein. Dies ist der Fall, wenn die Schwere des Grundrechtseingriffs nicht außer Verhältnis zum Grad der Zweckerreichung sowie zum Gewicht des Zwecks steht (Übermaßverbot).⁵⁷ Dabei kommt dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu.

Zunächst ist die *Schwere des Eingriffs* zu bestimmen. Zu berücksichtigende Kriterien sind dabei insbesondere die Dauer sowie die Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung.

Hervorzuheben ist, dass die Versammlungsfreiheit essenziell für die Einflussnahme auf die politische Willensbildung und schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ist.⁵⁸

Das Veranstellen von Versammlungen auf Autobahnen wird durch § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW vollends und auf Dauer verboten.

⁵⁶ BVerfGE 17, 269 (279 f.); 63, 88 (115 ff.).

⁵⁷ BVerfGE 126, 112, (152 f.).

⁵⁸ BVerfGE 128, 226 (250); 69, 315 (344 f.).

Somit wird dem Veranstalter das Bestimmungsrecht hinsichtlich des Versammlungsortes in Gestalt einer Entscheidung zugunsten einer Autobahn dauerhaft entzogen.

Art. 8 Abs. 1 GG schützt das Interesse des Veranstalters, mit einer Versammlung und insbesondere mit der Wahl des Versammlungsortes einen Beachtungserfolg zu erzielen.⁵⁹ Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit, mit der Versammlung auf den öffentlichen Straßenraum jenseits der Autobahn auszuweichen. Indessen lässt sich das Ziel, eine möglichst breite Aufmerksamkeit zu generieren, an wenigen Orten so effektiv umsetzen wie auf Autobahnen. Dementsprechend kann es dem Veranstalter gerade darauf ankommen, den Aufzug an einem derart öffentlichkeitswirksamen und – je nach Versammlungsinhalt – symbolhaltigen Ort wie der Autobahn stattfinden zu lassen.⁶⁰ Richtet sich die Versammlung beispielsweise gegen den Bau oder Ausbau eines bestimmten Autobahnabschnittes, werden infolge des Verbotes der durch eine Protestaktion erzielbare Beachtungserfolg und der Symbolgehalt in gravierender Weise beschnitten. In solchen vom Totalverbot erfassten Einzelfällen, in denen eine direkte inhaltliche Verbindung mit dem konkreten Autobahnabschnitt besteht, wirkt der Eingriff besonders schwerwiegend.

Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist als intensiv zu qualifizieren.

Weiter ist das *Gewicht des verfolgten Zwecks* und der *Grad der Zweckerreichung* zu bestimmen.

Hinter der Leichtigkeit des Straßenverkehrs stehen die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Grundrechtsbetätigungen der Autofahrer.

Bestandteil der Sicherheit des Straßenverkehrs ist insbesondere der Schutz von Leben und Gesundheit der Autofahrer und der Einsatzkräfte. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG normiert über Abwehrrechte hinaus objektiv-rechtliche Handlungsgebote an den Staat und seine Organe, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen. Sie sind Ausdruck des hohen Gewichts des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG in der Werteordnung des Grundgesetzes. Das Gewicht des legitimen Ziels des Schutzes von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer und Einsatzkräfte – verstärkt durch ebendiese Schutzpflicht – ist damit als von außerordentlicher Bedeutung einzustufen.

Das Gewicht des verfolgten Zwecks ist damit insgesamt als hoch einzustufen.

Jeder Versammlung auf einer Autobahn ist eine Beeinträchtigung des Schnellverkehrs immanent.⁶¹

Autobahnen sind in herausragender Weise gefahren geneigte Orte. Wie bereits beschrieben, besteht aufgrund der hohen Geschwindigkeit des Verkehrs ein gravierendes Gefahrenpotenzial schwerer Unfälle, etwa infolge unerwarteter Stauenden oder Ablenkungen. Solche durch Staubildung oder Ablenkung begründete Gefahren lassen sich auch durch eine „kontrollierte“ Sperrung des Autobahnabschnittes und Hinweise zu der Verkehrsbehinderung in Rundfunk und Printmedien nicht vollumfänglich eindämmen.

Diesen Gefährdungspotentialen für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs wirkt die Regelung umfassend entgegen. Der Grad der Zweckerreichung ist demnach ebenfalls als hoch zu qualifizieren.

Es folgt eine *Gesamtbetrachtung* der benannten abwägungsrelevanten Positionen.

Versammlungen auf Autobahnen sind kein üblicher und sozialadäquater Vorgang.⁶² Der Zweck einer Autobahn liegt auf dem schnellen Fortkommen per Kraftfahrzeug. Anders als andere Abschnitte des öffentlichen Straßenraums bieten Autobahnen keine Foren des kommunikativen Austausches. Daraus resultiert, dass an ein Versammlungsverbot auf Autobahnen geringere Anforderungen als im

⁵⁹ OVG Hamburg BeckRS 2020, 48778 Rn. 9.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 69, 315 (323, 365); BVerfG NJW 2007, 2167 (2169).

⁶¹ OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 (754).

⁶² VGH München BeckRS 2021, 24884 Rn. 34.

Übrigen öffentlichen Straßenraum zu stellen sind.⁶³ Damit ist aber nicht das Ergebnis jedweder Abwägung der widerstreitenden Interessen vorweggenommen.

Die von § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW erfassten Versammlungskonzeptionen weisen hinsichtlich der Gewichtung der konfligierenden Grundrechtspositionen ein beträchtliches Gefälle auf.

Im Falle von sog. Spontanversammlungen auf Autobahnen, die naturgemäß eine geplante und koordinierte Sperrung des Abschnittes ausschließen und daher mit gravierenden Unfallgefahren einhergehen, fällt die Interessenabwägung stets zulasten der Versammlungsfreiheit aus.

In seltenen (Ausnahme-)Konstellationen sind die Gewichte in der Interessenabwägung jedoch eklatant anders verteilt.

Für sich genommen noch nicht ausreichende Mindestvoraussetzung dessen ist, dass ein Versammlungskonzept – im Unterscheid zu den sog. Spontanversammlungen – Raum bietet, die beträchtlichen Gefahren für Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer und der Einsatzkräfte zu reduzieren. Dies richtet sich insbesondere danach, inwieweit den begründeten Gefahren durch ein Sicherungskonzept (z.B. frühzeitige Warnhinweise) begegnet werden kann, inwieweit eine Kooperationsbereitschaft mit Behörden besteht, welche Verkehrsbedeutung dem betroffenen Autobahnabschnitt zukommt, mit welchem Verkehrsaufkommen im Zeitpunkt der Versammlung zu rechnen ist, ob zumutbare und praktikable Umleitungsmöglichkeiten bestehen und wie lange und wie intensiv die Beeinträchtigungen und die Gefahren für die anderen Verkehrsteilnehmer sind.⁶⁴

Abseits dessen gilt: Je größer ein thematischer Bezug zu einem bestimmten Autobahnabschnitt ist und je höher damit ein nur auf diesem Wege erzielbarer „Beachtungserfolg“, desto eher kann sich die Versammlungsfreiheit gegen die konfligierenden Belange durchsetzen.⁶⁵ Vom konkreten Sperrabschnitt abstrahierte Versammlungszwecke („Klimaschutz“) genügen nicht.⁶⁶

Ein ausnahmsloses Versammlungsverbot kann diese Konstellationen nicht abbilden. Vielmehr führt das mildere Mittel eines repressiven Versammlungsverbotes mit Befreiungsvorbehalt, welches ebenfalls eine hohe Zweckdienlichkeit aufweist, die konfligierenden Grundrechtspositionen zu einem schonenderen Ausgleich.

Ein Totalverbot von Versammlungen steht daher außer Verhältnis zu der Intensität des Eingriffes in Art. 8 Abs. 1 GG.

Nach alledem stellt sich die Frage, ob § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist. Nach dieser Methode ist eine einfach-gesetzliche Vorschrift nur dann als verfassungswidrig anzusehen, wenn sich mit den Auslegungsmethoden keine Auslegungsvariante ermitteln lässt, welche mit der Verfassung in Einklang steht.⁶⁷ Grenze einer verfassungskonformen Auslegung ist der eindeutige Wortlaut und der klar erkennbare Sinn und Zweck eines Gesetzes.⁶⁸ Einem Auslegungsergebnis, welches in Ausnahmekonstellationen Versammlungen auf Autobahnen zulassen könnte, steht der eindeutige Wortlaut (keinerlei Anhalt für eine Abwägungsentscheidung im Einzelfall) und zudem der deutlich erkennbare gesetzgeberische Wille einer vollumfänglichen

⁶³ v. Zons, ZJS 2023, 957 (964) m.w.N.

⁶⁴ OVG Lüneburg BeckRS 2024, 8617 Rn. 17; OVG Niedersachsen BeckRS 2023, 7543 Rn. 9 m.w.N.

⁶⁵ OVG Lüneburg BeckRS 2024, 8617 Rn. 16; OVG Niedersachsen BeckRS 2023, 7543 Rn. 9 m.w.N.; grdl. VGH Kassel NJW 2009, 312 (314).

⁶⁶ v. Zons, ZJS 2023, 957 (963); Edenharter, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.4.2026, VersG NRW § 13 Rn. 56.

⁶⁷ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 67.

⁶⁸ St.Rspr. seit BVerfGE 8, 28 (33 f.).

Unterbindung derartiger Versammlungen entgegen. Daher ist § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW nicht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung vor einer Verfassungswidrigkeit zu bewahren.⁶⁹

§ 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist unangemessen.

Hinweis: Eine abweichende Ansicht, nach der § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW angemessen ist, ist sehr gut vertretbar. Es sind andere Aufbauvarianten in der Angemessenheitsprüfung denkbar; der Fokus in der Bewertung lag auf einer nachvollziehbaren und strukturierten Gedankenführung.

In Anbetracht des eindeutigen Wortlautes der Vorschrift wurde nicht erwartet, dass Studierende auf die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung von § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW zu sprechen kommen. Sofern dennoch eine Auseinandersetzung mit einer verfassungskonformen Auslegung erfolgte, war dies positiv in der Benotung zu honorieren.

d) Zwischenergebnis

§ 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist unverhältnismäßig und demzufolge materiell verfassungswidrig.

Der Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG ist nicht gerechtfertigt.

4. Zwischenergebnis

A wird durch § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW in Art. 8 Abs. 1 GG verletzt.

II. Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG

Das Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG tritt als Auffanggrundrecht subsidiär hinter der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG zurück.

III. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerde des A gegen § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist begründet.

C. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde des A gegen § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist zulässig und begründet. Damit hat sie Erfolg.

⁶⁹ Dübbers, SVR 2022, 245 (248); Edenharter, in: BeckOK PolR NRW, Stand: 15.4.2026, VersG NRW § 13 Rn. 57; v. Zons, ZJS 2023, 957 (964); a.A. Boguslawski/Leißing, NVwZ 2022, 852 (855).