

Fraglich ist, ob der P durch die Regelung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW in seinen Grundrechten verletzt ist.

I. Verletzung von Art. 8 GG

In Betracht kommt primär eine Verletzung der durch Art. 8 GG gewährleisteten Versammlungsfreiheit.

1. Persönlicher Schutzbereich

Es müsste zunächst der persönliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit eröffnet sein. Dieses Grundrecht steht ausweislich der Bestimmung des Art. 8 Abs. 1 GG nur Deutschen zu. Der P ist indes bulgarischer Staatsangehöriger und somit kein Deutscher im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG, sodass eine Berufung auf den Schutz des Art. 8 GG ausgeschlossen scheint.

Aufgrund des Umstands, dass J als Bulgare die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates¹ besitzt, also Unionsbürger im Sinne von Art. 9 S. 2 EUV, Art. 20 Abs. 1 AEUV ist, könnte jedoch eine andere Bewertung angezeigt sein. Insoweit besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass aufgrund der Regelung des Art. 18 Abs. 1 AEUV, wonach im (weit verstandenen²) Anwendungsbereich der EU-Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist, Unionsbürger nicht durch die Zubilligung eines verringerten Grundrechtsschutz diskriminiert werden dürfen.³ Umstritten ist indes, wie die Gleichstellung von Unionsbürgern zu bewerkstelligen ist:

Korrekturhinweis: Diese Problematik stellt einen Schwerpunkt der Hausarbeit dar, weshalb auch von durchschnittlichen Bearbeitungen eine ausführliche Darstellung des Streitstands zu erwarten ist.

Man könnte zunächst erwägend, die europarechtlich gebotene Gleichstellung durch ein Wortlautverständnis zu erreichen, nach welchem „deutsche“ auch die Staatsangehörigen der übrigen EU-Mitgliedsstaaten einschließt.⁴ Die Berechtigung dieser unionsrechtskonformen Auslegung⁵ erscheint bereits mit Blick auf die Vorgabe des Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV, wonach die Unionsbürgerschaft ohne substituierende Wirkung neben die nationale tritt, zweifelhaft. Jedenfalls muss diesem Ansatz noch klarer

¹ Vgl. EUBeitrVtr BGR/ROM vom 25.04.2005, BGBl. 2006 II S. 1148.

² Vgl. Kingreen/Poscher, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 203.

³ Ausf. hierzu Meyer, JA 2023, 655 (656f.) m.w.N.

⁴ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 584.

⁵ Allg. hierzu etwa Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 584 m.w.N.

als bei der Parallelproblematik im Rahmen von Art. 19 Abs. 3 GG („inländisch“) der Wortlaut als Grenze der Auslegung entgegengehalten werden.⁶

Andere Stimmen⁷ betonen den Anwendungsvorrang des Europarechts⁸, welcher eine Erweiterung⁹ des Anwendungsbereiches der Deutschengrundrechte im Rahmen einer zulässigen Verfassungsdurchbrechung¹⁰ ermögliche, ohne dass eine Textänderung nach Art. 79 Abs. 1 GG erforderlich wäre. Zur verfassungsrechtlichen Fundierung dieser Inhaltsänderung des Grundgesetzes ohne Textänderung lässt sich Art. 23 Abs. 1 GG heranziehen.¹¹ Hiernach könnte sich P unmittelbar auf den Schutz der Versammlungsfreiheit berufen.

Korrekturhinweis: Die vorstehend thematisierten Aspekte der europäischen Integration sowie des Verfassungswandels sind im Rahmen einer Anfängerhausarbeit als anspruchsvoll einzustufen und daher nur von überdurchschnittlichen Bearbeitungen zu erwarten. Insoweit sollten bereits entsprechende Ansätze honoriert werden. Diskutabel erscheint es über die dargelegten Ansätze hinaus auch, die oben genannten europarechtlichen Normen im Rahmen einer unionsrechtskonformen Auslegung als „anderweitige gesetzliche Regelungen“ im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG zu qualifizieren.

Weiterhin wird vorgeschlagen, den Schutz von Unionsbürgern wie bei sonstigen Ausländern üblich über das Auffanggrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG zu gewährleisten, wobei bei EU-Staatsangehörigen ggf. das Schutzniveau der Deutschengrundrechte (zB durch Übertragung besonderer Einschränkungsanforderungen) angeglichen werden muss.¹² Hiernach stünde dem P lediglich der (qualifizierte) Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG zu.

⁶ Vgl. (bzgl. Art. 19 Abs. 3 GG) BVerfG NJW 2016, 1436, Rn. 10; *Bauer/Kahl*, JZ 1995, 1077 (1083); *Epping/Lenz/Leydecker*, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 585.

⁷ BVerfGE 129, 78 (99f.) (bzgl. Art. 19 Abs. 3 GG); *Wernsmann*, Jura 2000, 657 (659); *Ehlers*, JZ 1996, 776 (781); *Isensee/Kirchhof/Breuer*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 170 Rn 43; BeckOK GG/Ruffert, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 12 Rn. 37; *Lechner/Zuck*, 8. Aufl. 2019, BVerfGG § 90 Rn. 35.

⁸ Grundlegend hierzu s. EuGH ECLI:EU:C:1963:1 S. 25 = NJW 1963, 974 – van Gend & Loos sowie BVerfGE 123, 267 (354).

⁹ Methodisch dürfe es sich hierbei um eine teleologische Reduktion (vgl. die Argumentation bei BVerfGE 129, 78 (96f.) sowie im Ergebnis auch *Ludwigs/Friedmann*, JA 2018, 807 (810)) handeln. Für eine „entsprechende Anwendung“ der Deutschengrundrechte hingegen *Michael/Morlok*, Grundrechte, 9. Aufl. Rn. 252.

¹⁰ Vgl. BeckOK GG/Enders 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 19 Rn. 37; allg. zum zugrundeliegenden Aspekt des Verfassungswandels s. *Voßkuhle*, JuS 2019, 417ff.

¹¹ *Michael/Morlok*, Grundrechte, 9. Aufl. Rn. 251; zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 vgl. zuletzt BVerfGE 147, 50 (141).

¹² BVerfG NJW 2016, 1436, Rn. 11; *Epping/Lenz/Leydecker*, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 585; *Bauer/Kahl*, JZ 1995, 1077 (1083).

Korrekturhinweis: Vereinzelt werden auch alle der vorgenannten Ansätze abgelehnt und ein Verstoß gegen Art. 18 AEUV verneint¹³ oder zumindest eine Änderung des Grundgesetzes (Art. 79 GG) verlangt.¹⁴ Dies ist mit ausführlicher Begründung (etwa des fehlenden Schutzbedürfnisses oder der Nichteinschlägigkeit der EU-Verträge) ebenfalls vertretbar. Die nachfolgenden Ausführungen müssten dann aufgrund des Bearbeitungsvermerks hilfsgutachterlich erfolgen.

Die unionsrechtskonforme Auslegung der Deutschengrundrechte ist aus den oben genannten Gründen abzulehnen und wird soweit ersichtlich daher auch in jüngerer Zeit nicht mehr vertreten. Gegen die Heranziehung des Art. 2 Abs. 1 GG lässt sich anführen, dass hierdurch grundlegend die Systematik des Grundrechtsschutzes ausgehebelt wird¹⁵ und zumindest der Anschein einer Ungleichbehandlung fortbesteht¹⁶, während auf der anderen Seite die lediglich punktuelle Erweiterung des Grundrechtsschutzes als dynamische Reaktion auf den bei Erlass des Grundgesetzes noch nicht absehbaren Prozess der Europäischen Integration stimmig erscheint.

Korrekturhinweis: Auch insoweit ist, etwa unter Verweis auf Art. 79 GG oder auch das Rechtsstaatsprinzip, die Gegenauffassung gut vertretbar.

Nach hier bevorzugtem Verständnis kann sich der P als Unionsbürger also wegen des Anwendungsvorrangs des Art. 18 AEUV unmittelbar auf das Deutschengrundrecht der Versammlungsfreiheit berufen, sodass dessen persönlicher Schutzbereich eröffnet ist.

2. Sachlicher Schutzbereich

Daneben müsste auch der sachliche Schutzbereich des Art. 8 GG eröffnet sein. Dazu müsste es sich bei dem geplanten Autokorso um eine Versammlung handeln. Unter einer Versammlung im Sinne des Grundgesetzes versteht man eine örtliche, körperliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks, welcher sie innerlich verbindet. Der geplante Autokorso stellt unproblematisch eine örtliche und körperliche Zusammenkunft dar.

a) Mindestpersonenzahl

Fraglich ist aber, wie viele Menschen örtlich zusammenkommen müssten, damit „mehrere Personen“ im Sinne der Verfassungsbestimmung vorhanden sind. Eine Ansicht verlangt zwei Personen, eine andere drei und eine weitere sieben.¹⁷ Bei dem von P geplanten Autokorso handelt es sich um eine örtliche Zusammenkunft von 60 Taxifahrern bzw. Taxifahrerinnen. Diese Anzahl genügt nach allen

¹³ Dürig/Herzog/Scholz/*Depenheuer*, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 8 Rn. 119; im Ergebnis ähnlich *Störmer*, AöR 1998, 541 (557 ff.).

¹⁴ *Hain*, DVBl 2002, 148 (157); im Ergebnis auch *Sachs/Mann*, 10. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 35.

¹⁵ In diese Richtung auch Dürig/Herzog/Scholz/*Depenheuer*, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 8 Rn. 119; Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/*Bethge*, 64. EL August 2024, BVerfGG § 90 Rn. 131.

¹⁶ *Michael/Morlok*, Grundrechte, 9. Aufl. Rn. 251.

¹⁷ Näher zu den Ansichten statt vieler Lisken/Denninger PolR-HdB/*Kniesel/Poscher*, 7. Aufl. 2021, J. Rn. 51.

gängigen Ansichten, folglich liegt die für die Eröffnung des Schutzbereiches von Art. 8 Abs. 1 GG erforderliche Personenzahl vor.

Korrekturhinweis: Aufgrund des evidenten Ergebnisses, darf dieser Streitstand im Sinne der Schwerpunktsetzung auch im Rahmen einer Anfängerhausarbeit nicht vertieft erörtert werden.

b) Gemeinsamer Zweck

Umstritten ist weiterhin, welche Anforderungen an den gemeinsamen Zweck zu stellen sind.¹⁸ Einerseits könnte bereits jeder Zweck ausreichen. Der Autokorso würde danach einen tauglichen Zweck verfolgen. Andererseits könnte eine Einschränkung dahingehend erfolgen, dass zumindest irgendeine (insb. auch zu reinen Privatangelegenheiten) kollektive Meinungsäußerung, erfolgen muss. Der Autokorso soll die gefährdete Wettbewerbsfähigkeit des Taxiwesens aufzeigen. Auch hiernach würde vorliegend ein tauglicher Zweck verfolgt. Schließlich könnte Art. 8 Abs. 1 GG auch erst dann zur Anwendung gelangen, wenn die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung in Frage steht. Die Äußerung nur irgendeiner Meinung reicht danach nicht aus. Vielmehr muss die Meinung von öffentlicher Relevanz sein. Ein Bezug zur Erörterung gemeinwohlbezogener bzw. politischer Aspekte lässt sich sowohl hinsichtlich der Materie des Taxigewerbes als Teil des (öffentlichen) Straßenverkehrs und wichtigem Gemeinschaftsgut¹⁹, als auch bezüglich des intendierten²⁰ Weckrufes zur staatlichen Überwachung der Legalität des Handelns konkurrierender Mietwagenunternehmen erblicken. Nach allen gängigen Ansichten wird folglich ein tauglicher Zweck verfolgt, sodass es auch insoweit keines Streitentscheids bedarf und prinzipiell eine Versammlung im Sinne des Grundgesetzes vorliegt.

c) Friedlichkeit

Der deshalb eröffnete Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG könnte jedoch aufgrund einer Überschreitung der expliziten Schutzbereichsgrenzen wieder entfallen. In Betracht kommt eine Unfriedlichkeit der geplanten Versammlung.

Korrekturhinweis: Das Bundesverfassungsgericht²¹ hat in einer älteren aber inhaltlich ähnlich gelagerten Entscheidung die Blockade eines Autobahngrenzübergangs zur Erzwingung einer Einreiseerlaubnis schon nicht als Versammlung gewertet, weil die selbsthilfeähnliche Durchsetzung eigener Begehren gegenüber kommunikativen Aspekten überwiege. Anknüpfend hieran könnte die Darstellung der nachfolgenden Problematik auch noch unter dem voranstehenden Prüfungspunkt erfolgen. Für die hier präferierte Verortung bei der Friedlichkeitsprüfung spricht jedoch, dass im hiesigen Fall

¹⁸ Ausf. zum ganzen etwa Lisken/Denninger PolR-HdB/*Kniesel/Poscher*, 7. Aufl. 2021, J. Rn. 52ff.

¹⁹ BVerfG NJW 2000, 1326.

²⁰ Zur Maßgeblichkeit des Selbstverständnisses der Versammelnden s. *Kloepfer*, Verfassungsrecht II, 1. Aufl. 2010, § 63 Rn. 11.

²¹ BVerfG NJW 2002, 1031 (1032).

kein über die Gewinnung von Aufmerksamkeit hinausgehendes Begehren ersichtlich ist und die Vorgehensweise des Gerichts tendenziell im Widerspruch zur Systematik des Art. 8 GG steht.²²

Die Friedlichkeit der geplanten Versammlung kann zunächst nicht bereits aufgrund des Widerspruchs zur einfachgesetzlichen Regelung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW oder eines möglichen Verstoßes gegen Strafgesetze angenommen werden, weil ansonsten entgegen der Gesetzessystematik die vorgesehene Einschränkungsmöglichkeit insoweit obsolet würde.²³

Zudem muss die Ausgestaltung grundrechtlicher Schutzbereiche grundsätzlich mit Blick auf den Stufenbau der Rechtsordnung auf Ausnahmen (vgl. insb. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) beschränkt sein.²⁴

Auch die regelmäßig mit Versammlungen verbundene Störung anderer Personen insb. hinsichtlich deren Fortbewegungsfreiheit rechtfertigt keinen generellen Schutzbereichsausschluss, vielmehr setzt die Annahme der Unfriedlichkeit einer Versammlung aufgrund des systematischen Vergleichs zur alternativen Schutzbereichsgrenze der bewaffneten Versammlung die einzelfallbezogene Feststellung des Drohens gefährlicher Handlungen wie gewalttätiger Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen voraus.²⁵ Die geplante Taxikolonne ist nicht auf eine gewaltsame Einwirkung auf andere Personen oder Sachen ausgerichtet, sodass auch unter Berücksichtigung einer denkbaren Verkehrsverzögerung keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Annahme eines unfriedlichen Verlaufs bestehen.

Korrekturhinweis: Die Annahme der Unfriedlichkeit dürfe vorliegend nur schwer vertretbar sein²⁶, zumal die hM²⁷ selbst gezielte Blockaden insoweit nicht genügen lässt.

d) Geschütztes Verhalten: Ortswahlfreiheit

Näherer Betrachtung bedarf schließlich noch die Reichweite des von Art. 8 Abs. 1 GG vermittelten Schutzes. Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass die Wahl der konkreten Form einer Versammlung mitgeschützt und nicht auf konventionelle Protestmärsche beschränkt ist, sodass auch die Entscheidung für einen Autokorso vom Schutzbereich umfasst ist.²⁸

Zudem gewährleistet Art. 8 GG die Freiheit des Veranstalters und der Teilnehmer, ihre Versammlung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht zu gestalten.²⁹ Gerade die Gestaltungsfreiheit hinsichtlich des

²² Lisken/Denninger PolR-HdB/*Kniesel/Poscher*, 7. Aufl. 2021, J. Rn. 59.

²³ BVerfGE 73, 206 (248); Lisken/Denninger PolR-HdB/*Kniesel/Poscher*, 7. Aufl. 2021, J. Rn. 66f.

²⁴ Vgl. (zur Berufsfreiheit) zuletzt BVerfGE 153, 182 (300f.).

²⁵ BVerfG NJW 2002, 1031 (1033).

²⁶ In diese Richtung bezogen auf Abseilaktionen *Hufen*, StR II, 10. Aufl. 2022, § 30 Rn 40.

²⁷ BVerfG NJW 2002, 1031 (1033); Lisken/Denninger PolR-HdB/*Kniesel/Poscher*, 7. Aufl. 2021, J. Rn. 68.

²⁸ So explizit auch Huber/Voßkuhle/*Gusy*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 8 Rn. 31.

²⁹ BVerfGE 69, 315 (342 f.).

Versammlungsortes beruht dabei auf der Erwägung, dass die Durchführung an symbolträchtigen Orten entscheidend zur kommunikativen Verbreitung des Versamlungsanliegens beiträgt.³⁰ Gleichwohl vermittelt Art. 8 GG mit Blick auf entgegenstehende Grundrechtspositionen auch kein generelles Zutrittsrecht insb. zu solchen Orten, die bewusst mit Zugangsbeschränkungen versehen worden sind. Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versamlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist. Dies betrifft – unabhängig von einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts – zunächst den öffentlichen Straßenraum.³¹

Korrekturhinweis: Aufgrund der Eigentümerstellung des Bundes bzgl. der Bundesautobahnen (vgl. Art. 90 Abs. 1 GG) braucht anders als in der zitierten Fraport-Entscheidung nicht auf die Grundrechtsbindung Privater oder eine (mittelbare) Drittwirkung des Art. 8 GG eingegangen zu werden.

Bezogen auf den konkret gewählten Versammlungsort der Bundesautobahn 40 könnte sich eine gegenüber dem sonstigen Straßenraum abweichende Beurteilung indes daraus ergeben, dass diese Fernstraße gem. § 1 Abs. 3 FStrG nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt ist.³² Jedoch ist auch insoweit zu berücksichtigen, dass einfachgesetzliche Normen aus normenhierarchischen Gründen prinzipiell nicht zur Begrenzung grundrechtlicher Schutzbereiche taugen, zumal die in Rede stehende Norm bei näherer Betrachtung auch nicht generell andere Nutzungen ausschließt, sondern nur eine besondere Erlaubnis gem. § 8 Abs. 1 FStrG erforderlich macht.³³ Deshalb ist mit der heute vorherrschenden Meinung³⁴ davon auszugehen, dass auch Bundesautobahnen kein widmungsbedingt versammlungsfreier Raum und somit von der Ortswahlfreiheit des Art. 8 GG umfasst sind.

Korrekturhinweis: Die Gegenauffassung ist mit entsprechender Begründung ebenfalls vertretbar, dann bedürfte es aber noch Ausführungen dazu, inwieweit der Widmungszweck durch den konkret geplanten Autokorso überschritten ist.³⁵ Besonders aufmerksame Bearbeitungen können zudem noch

³⁰ BVerfGE 128, 226 (251); Liskén/Denninger PolR-HdB/Kniesel/Poscher, 7. Aufl. 2021, J. Rn. 73.

³¹ S. zum gesamten Vorstehenden BVerfGE 128, 226 (251).

³² Hierfür etwa Gusy, NdsVBl 2017, 257 (263); Herber, NZV 2021, 335; Stern/Becker/Blanke, 4. Aufl. 2024, GG Art. 8 Rn. 44; Trurnit, JURA 2014, 486 (489); Schönenbroicher, VersG NRW, 2. Aufl. 2022, § 13 Rn. 9f. sowie im Ergebnis auch Lt. Drs. 17/12423, S. 68.

³³ Zum letztgenannten Aspekt s. OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 (753).

³⁴ VGH Kassel BeckRS 2024, 29302 Rn. 42f.; VGH München BeckRS 2023, 12047 Rn. 12; OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 (753); OVG Münster BeckRS 2021, 26160, Rn. 10; implizit auch BVerfG NVwZ 2021, 143 (144); sowie aus der Lit. etwa BeckOK GG/Schneider, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 8 Rn. 52.1; Dietlein/Hellermann, ÖffR NRW, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 299; Peters/Janz, GSZ 2020, 19 (23); Boguslawski/Leißing, NVwZ 2022, 852 (853); Sinder, JURA 2022, 683 (684); von Zons, ZJS 2023, 957 (960); Waldhoff, JuS 2022, 287 (288); BeckOK PolR NRW/Edenharter, 31. Ed. 15.5.2025, VersG NRW § 13 Rn. 56; Weber, DAR 2022, 112 (114).

³⁵ Gegen eine Widmungsüberschreitung durch einen regulären Autokorso etwa Dübbers, SVR 2022, 245 (246). Die Auslegung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW als (kompetenzwidrige) Umwidmung (so Gmeiner, NWVBL 2024, 8(9)) erscheint eher fernliegend.

unter dem Aspekt der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes³⁶ die einschlägige Rechtsprechung des EGMR bzgl. Art. 11 EMRK³⁷ in die Betrachtung miteinbeziehen.

3. Eingriff

Die gesetzliche Regelung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW stellt rechtsförmiges Staatshandeln dar, welches aufgrund seines inhaltlichen Zuschnitts gezielt die nach den obigen Ausführungen vom Schutzbereich des Art. 8 GG umfasste Ortswahlfreiheit beschränkt. Dies erfolgt auch verbindlich und ausweislich der Gesetzesformulierung sowie dem systematischen Vergleich mit § 13 Abs. 1 S.1 bzw. Abs. 2 S. 1 VersG NRW ohne erforderliche Zwischenakte (insb. konkretisierendes Verwaltungshandeln), sodass ein Grundrechtseingriff im klassischen Sinne gegeben ist.

Korrekturhinweis: Alternativ kann auch entsprechend kurz auf den modernen Eingriffsbegriff abgestellt werden. Einer vertieften Subsumtion unter die einzelnen Eingriffsmerkmale bedarf es im Sinne der Schwerpunktsetzung nicht. Grundsätzlich verfehlt wäre es mit Blick auf das eindeutige Ergebnis auch, beide Eingriffsbegriffe darzustellen und im Sinne eines Streitstandes zu bewerten.

4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff in den Schutzbereich könnte aber gerechtfertigt sein. Dies setzt voraus, dass die Versammlungsfreiheit einschränkbar ist und § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW eine taugliche sowie verfassungskonforme Eingriffsgrundlage ist.

a) Einschränkungbarkeit

Nach Art. 8 Abs. 2 GG können Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Die zusätzlich zur gesetzlichen Einschränkungsmöglichkeit statuierte Voraussetzung einer Versammlung unter freiem Himmel stellt keine besondere Anforderung an das einschränkende Gesetz dar, sondern begrenzt die Reichweite des Gesetzesvorbehaltes, sodass mit der zutreffenden hM³⁸ von einem einfachen Gesetzesvorbehalt auszugehen ist.

Korrekturhinweis: Auch die Annahme eines qualifizierten Gesetzesvorbehaltes ist vertretbar.³⁹ Dieser letztlich rein dogmatische Streit braucht nicht ausführlich dargestellt zu werden. Ein (zusätzliches) Eingehen auf den Gesetzesvorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG⁴⁰ erscheint aufgrund der eindeutigen Meinungsneutralität des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW nicht angezeigt.

³⁶ Hierzu etwa BVerfGE 148, 296 (350).

³⁷ EGMR NVwZ 2010, 1139 (1140).

³⁸ Vgl. *Epping/Lenz/Leydecker*, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 45; *Hufen*, StR II, 10. Aufl. 2022, § 30 Rn 22.

³⁹ S. etwa *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 962.

⁴⁰ Vgl. zu dieser Übertragung *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 961 m.w.N.

Klärungsbedürftig ist daher, ob der geplante Autokorso eine Versammlung unter freiem Himmel darstellt.

Die Formulierung „unter freiem Himmel“ legt zunächst nahe, allein die Überdachung einer Versammlung als maßgebliches Abgrenzungskriterium heranzuziehen. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der Normzweck des Gesetzesvorbehalts die Erleichterung von Eingriffsmöglichkeiten ist, welche dann angezeigt ist, wenn wegen der freien Zugänglichkeit bzw. Wahrnehmbarkeit der Versammlung ein gesteigertes Risiko der Konfrontation mit anderen Personen besteht. In teleologischer Hinsicht ist daher primär auf das Fehlen seitlicher Zugangsbeschränkungen abzustellen.⁴¹ Während sich die Versammlung „unter freiem Himmel“ also dadurch auszeichnet, dass sie sich als Kollektiv im öffentlichen Raum befindet oder bewegt und eine unmittelbare Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit sucht, zielt die Versammlung „in geschlossenen Räumen“ durch die Nutzung typischerweise umfriedeter Lokalitäten mit begrenzten Zutrittsmöglichkeiten gerade auf eine räumliche Abschirmung zur unbeteiligten Öffentlichkeit ab.⁴²

Insoweit lässt sich zunächst festhalten, dass Autobahnen generell durch Leitplanken eine gewisse Begrenzung zur Seite hin erfahren und auch die Zugangsmöglichkeit durch punktuelle Ausfahrten begrenzt ist. Allerdings dient die Zugangsbegrenzung der Ordnung des Verkehrsflusses und nicht dem Ausschluss bestimmter Fahrzeuge. Selbiges gilt für die geschwindigkeitsbezogene Begrenzung des § 18 Abs. 1 S. 1 StVO. Zudem besteht eine öffentliche Wahrnehmbarkeit jedenfalls mit Blick auf andere motorisierte Verkehrsteilnehmer, je nach baulicher Gestaltung (Brücken, parallel verlaufende Wege) auch für sonstige Verkehrsteilnehmer, sodass bei Autobahnen generell nicht von einer dem obigen Schutzzweck entsprechenden Abschottung ausgegangen werden kann.

Etwas anderes könnte sich vorliegend noch daraus ergeben, dass das geplante Hupkonzert als symbolischer Höhepunkt des Autokorsos in einem Autobahntunnel stattfinden soll. Auch diese vorübergehend umfassende seitliche Begrenzung führt jedoch nicht zu einem durch die Versammlungsteilnehmer kontrolliertem Ausschluss versammlungsfremder Personen und zudem besteht, wie von J gerade beabsichtigt, eine zumindest akustische Wahrnehmbarkeit des Geschehens auch außerhalb des Tunnels.⁴³ Auch insoweit fehlt es daher bei wertender Betrachtung an der in teleologischer Hinsicht notwendigen Geschlossenheit der Zusammenkunft, sodass im Ergebnis insgesamt von einer Versammlung unter freiem Himmel auszugehen ist.

Korrekturhinweis: Hier lag aufgrund der Sachverhaltsgestaltung ein Schwerpunkt der Aufgabe, weshalb auch von durchschnittlichen Bearbeitungen eine vertiefte Subsumtion verlangt wird. Auch die

⁴¹ Grundlegend zum Ganzen BVerfGE 128, 226 (255f.).

⁴² Enders/Schwier, NVwZ 2024, 548 (553)

⁴³ Vgl. zum Ganzen Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 8 Rn. 137f. m.w.N.

Annahme einer Versammlung in geschlossenen Räumen dürfte mit entsprechend ausführlicher Begründung noch vertretbar sein, wobei der Verweis auf die Abschirmung der einzelnen Fahrzeuginsassen aufgrund des Kollektivbezuges der Versammlungsfreiheit aber nicht ausreichen dürfte. Dann müsste noch die Einschränkung durch verfassungsimmanente Schranken hergeleitet und in der Folge spätestens beim legitimen Ziel das Vorliegen kollidierender Verfassungsgüter geprüft werden.

§ 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW stellt als formelles Landesgesetz mithin eine taugliche Eingriffsgrundlage dar.

b) Verfassungsmäßigkeit der Eingriffsgrundlage

Die vorgenannte Regelung müsste ihrerseits verfassungsgemäß sein, um den Eingriff legitimieren zu können.

aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Von der formellen Verfassungsmäßigkeit des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist nach den Sachverhaltsangaben auszugehen.

bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit (Schranken-Schranken)

Fraglich ist aber, ob § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW auch in materieller Hinsicht den Vorgaben der Verfassung entspricht. Das von Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG aufgestellte Zitiergebot wurde in Gestalt von § 33 VersG NRW berücksichtigt und es liegt aufgrund der abstrakten Fassung mit Geltung für sämtliche Bundesautobahnen und damit einer Vielzahl örtlich und räumlich unterschiedlicher Lebenssituationen auch kein nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG unzulässiges Einzelfallgesetz⁴⁴ vor.

Korrekturhinweis: Das Zitiergebot kann im Anschluss an die neuere Rechtsprechung des BVerfG⁴⁵ auch der formellen Verfassungsmäßigkeit zugeordnet werden, sodass seine Erwähnung nicht zwingend ist.

Des Weiteren müsste die Regelung im obigen Sinne verhältnismäßig sein.

Korrekturhinweis: Im Rahmen der nachfolgenden Prüfung muss sprachlich zum Ausdruck kommen, dass die Geltung eines objektiven Prüfungsmaßstabs verstanden wurde, d.h. insbesondere, dass anders als noch bei den vorherigen Prüfungsschritten einzelfallbezogene Aspekte betreffend die Versammlung gerade des P nur noch in erkennbar abstrahierter Form angebracht werden dürfen. Die Missachtung dieser grundlegenden und allgemein anerkannten Prüfungssystematik muss negativ ins Gewicht fallen.

⁴⁴ Näher hierzu Huber/Voßkuhle/Huber, 8. Aufl. 2024, GG Art. 19 Rn. 53ff.

⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 1.10.2025 - 1 BvR 2428/20 - Rn. 109.

(1) Legitimes Ziel

§ 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW bezweckt ausweislich der Gesetzesmaterialien die Sicherung eines gefahrlosen Fortkommens⁴⁶ und dem Schutz der Rechte Dritter und der Infrastruktur⁴⁷, d.h. konkret der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs⁴⁸, der jedenfalls durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Fortbewegungsfreiheit⁴⁹ sowie über den Aspekt der Unfallvermeidung dem Schutz von Gesundheit und Eigentum (Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) der Verkehrsteilnehmer⁵⁰. Hierbei handelt es sich um nicht zu missbilligende Gemeinwohlinteressen, sodass die Regelung legitime Ziele verfolgt.

Korrekturhinweis: Soweit in der Gesetzesbegründung noch Bezug auf den Schutz der negativen Versammlungsfreiheit genommen wird⁵¹, erscheint dies ungeachtet der generellen Zweifel an der Anerkennung einer entsprechenden Freiheitsdimension jedenfalls mit Blick auf den vorliegend nicht mal mittelbar erkennbaren Zwang zur Teilnahme⁵² zweifelhaft aber im Ergebnis wohl noch vertretbar.

(2) Geeignetheit

Die Förderung der genannten Ziele durch ein ausnahmsloses Versammlungsverbot kann nicht ausgeschlossen werden, sodass die Regelung im oben genannten Sinne geeignet ist.

(3) Erforderlichkeit

Als grundrechtsschonendere Regelungsalternative kommt die Ergänzung der Verbotsregelung um einen Befreiungsvorbehalt etwa nach dem Vorbild des § 20 Abs. 2 VersG NRW in Betracht. Jedoch werden hierdurch die bestehenden Gefahren verglichen mit einem Totalverbot nicht gleichermaßen minimiert, sodass die Regelung unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums auch erforderlich ist.

(4) Angemessenheit

Näherer Betrachtung bedarf sodann die Angemessenheit der streitgegenständlichen Regelung, welche entsprechend den obigen Ausführungen davon abhängt, ob die bewirkte Beschränkung der Versammlungsfreiheit mit Blick auf die verfolgten Ziele zumutbar erscheint.

Das Recht auf Versammlungsfreiheit gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens, sodass dieses Grundrecht bereits abstrakt erhöhten Stellenwert aufweist. Auf der anderen Seite schützt die Regelung wie oben dargelegt eine Vielzahl wichtiger und

⁴⁶ LT-Drs. 17/15821, S. 8f.

⁴⁷ Lt. Drs. 17/12423, S. 68.

⁴⁸ Zur Anerkennung als selbstständiges Schutzgut s. etwa OVG NRW BeckRS 2024, 17609, Rn. 90; OVG Bautzen LKV 2022, 28 (29); VGH München BeckRS 2021, 16529 Rn. 21.

⁴⁹ Lt. Drs. 17/12423, S. 68.; Sodan/Sodan, 5. Aufl. 2024, GG Art. 2 Rn. 3, 33 m.w.N.

⁵⁰ Vgl. BVerfG NVwZ 2021, 143 (144); OVG Rheinland-Pfalz NJW 2024, 3532 Rn. 19.

⁵¹ Lt. Drs. 17/12423, S. 68.

⁵² Vgl. zum Ganzen etwa BeckOK GG/Schneider, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 8 Rn. 18.

überwiegend auch grundrechtlich fundierter Gemeinwohlbelange, welche in einen möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden müssen.

Die Regelung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW führt aufgrund ihrer eindeutigen Formulierung zu einer unbedingten und umfassenden Unzulässigkeit sämtlicher Bundesautobahnen als Versammlungsort. Die damit bewirkte Beeinträchtigung der mitgeschützten Ortswahlfreiheit ist als schwerwiegend anzusehen. Zwar ist dem Landesgesetzgeber zuzugeben, dass in aller Regel im restlichen Straßennetz alternative Versammlungsflächen gefunden werden können.⁵³ Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass es Versammlungen geben kann, die – wie exemplarisch auch von P geltend gemacht – in besonderer Weise auf die Wahl der Autobahn als Versammlungsort angewiesen sind und gleichzeitig etwa im Falle eines Autokorsos auch mit der vorherrschenden Straßennutzung im Einklang stehen können.⁵⁴

Auf Seiten der verfolgten Ziele (Leichtigkeit des Straßenverkehrs, Fortbewegungsfreiheit und Unfallverhütung) wird man zunächst konstatieren müssen, dass Bundesautobahnen „hochkomplexe, anfällige und überaus gefahren geneigte staatliche Infrastruktureinrichtungen“⁵⁵ darstellen, auf denen kommunikative Betätigungen regelmäßig nicht vorgesehen sind.⁵⁶ Im Grundsatz besteht daher ein berechtigtes Interesse daran, den Autobahnverkehr von Störungen freizuhalten.⁵⁷ Zumindest Spontanversammlungen, die erheblich vom Widmungszweck abweichen (zB Fahrradkorsos, Blockade durch Fußgänger) dürften aufgrund des erheblichen und unkontrollierbaren Störungspotentials daher stets nachrangig gegenüber den verfolgten Zielen sein.⁵⁸ Überdies ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass die Dringlichkeit der verfolgten Ziele nicht stets gleichermaßen hoch ausgeprägt ist und im Einzelfall auch durch Sicherheitsvorkehrungen wie der Einrichtungen von (teilweisen) Sperrungen zu verkehrsarmen Zeitpunkten mit der Durchführung einer Versammlung vereinbar erscheint.⁵⁹

Im Rahmen einer Gesamtwürdigung der vorstehenden Aspekte spricht entscheidend für ein Überwiegen der Versammlungsfreiheit, dass die streitgegenständliche Regelung aufgrund ihrer eindeutigen Formulierung sowie eines systematischen Vergleichs mit der Regelung des § 20 Abs. 2 VersG NRW keinen Spielraum zur Berücksichtigung von atypischen Umständen oder Härtefällen lässt.⁶⁰ Atypische Umstände können sich bzgl. Autobahnen als Versammlungsort vor allem daraus ergeben, dass die grundsätzliche Gefährlichkeit mangels akutem PKW-Verkehr, etwa aufgrund von Sperrungen

⁵³ Lt. Drs. 17/12423, S. 68.

⁵⁴ *Dübbbers*, SVR 2022, 245 (246).

⁵⁵ LT-Drs. 17/15821, S. 8f.

⁵⁶ Lt. Drs. 17/12423, S. 68.

⁵⁷ Vgl. BeckOK GG/Schneider, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 8 Rn. 52.1 m.w.N. aus der Rspr.

⁵⁸ *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 (855); BeckOK PolR NRW/Edenharter, 31. Ed. 15.5.2025, VersG NRW § 13 Rn. 56.

⁵⁹ *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 (854).

⁶⁰ Allg. hierzu vgl. *Michaelis*, JA 2021, 573 (578); *Sachs/Sachs/von Coelln*, 10. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 154.

oder einer Demonstration gegen die Freigabe einer neuen Autobahn, nicht besteht. Als Härtefälle lassen sich solche Versammlungen begreifen, die aufgrund ihres Themas in besonderer Weise auf die Nutzung der Autobahn zur Vermittlung ihres Anliegens angewiesen sind. Letzteres kann wiederum mit Blick auf den Protest gegen den Neubau einer Autobahn, darüber hinaus aber etwa auch bezogen auf Versammlungen zur Forderung eines generellen Tempolimits auf Autobahnen erwogen werden.⁶¹ Die vollumfängliche Unbeachtlichkeit derartiger Einzelfallbesonderheiten wird dem einleitend dargestellten Gewicht der Versammlungsfreiheit nicht gerecht. Die Ausgestaltung als repressives Verbot ohne Befreiungsvorbehalt erweist sich somit als unangemessen und führt damit zur Unverhältnismäßigkeit der gesetzlichen Regelung.⁶²

Korrekturhinweis: Die Gegenauffassung⁶³ dürfte mit entsprechender Begründung ebenfalls noch vertretbar sein. Überdurchschnittliche Bearbeitungen könnten noch erörtern, ob die hier angenommene Verfassungswidrigkeit durch die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung abgewendet werden kann.⁶⁴ Eine solche findet jedoch ihre Grenze im Wortlaut der Norm und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers.⁶⁵ Während insofern der Gesetzeswortlaut u.U. noch Raum für die Annahme einer ermessenslenkenden Vorschrift anstelle eines Totalverbotes lässt, geht die Gesetzesbegründung der Regierungsfractionen eindeutig davon aus, dass Versammlungen auf Bundesautobahnen auch unter Berücksichtigung privater wie öffentlicher Belange ausnahmslos zu verbieten sind,⁶⁶ sodass eine verfassungskonforme Auslegung letztlich nicht möglich sein dürfte.⁶⁷

§ 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW ist somit materiell verfassungswidrig und vermag daher den Eingriff in die Versammlungsfreiheit des P nicht zu rechtfertigen.

P ist mithin durch die gesetzliche Regelung in seinem Grundrecht aus Art. 8 GG verletzt.

II. Verletzung von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG

P könnte schließlich noch in seiner Meinungsfreiheit verletzt sein. Fraglich erscheint insoweit aber bereits die Anwendbarkeit dieser Gewährleistung neben dem vorstehend geprüften Grundrecht auf

⁶¹ Vgl. zur Konkretisierung der notwendigen Konnexität mit unterschiedlichen Akzentuierungen BeckOK PolR NRW/Edenharter, 31. Ed. 15.5.2025, VersG NRW § 13 Rn. 54, 56; OVG Münster BeckRS 2021, 26160, Rn. 10.

⁶² So im Ergebnis auch BeckOK PolR NRW/Edenharter, 31. Ed. 15.5.2025, VersG NRW § 13 Rn. 57; Dübbers, SVR 2022, 245 (248); Dreier GG/Kaiser, 4. Aufl. 2023, GG Art. 8 Rn. 68 (Fn. 458); von Zons, ZJS 2023, 957 (961f.); zweifelnd auch BeckOK GG/Schneider, 61. Ed. 15.3.2025, GG Art. 8 Rn. 52.2; offenlassend (in einer Eilentscheidung) OVG Münster BeckRS 2022, 19657 Rn. 7ff.

⁶³ S. etwa Dürig-Friedl/Enders/Dürig-Friedl VersammlG, 2. Aufl. 2022, § 15 Rn. 252a.

⁶⁴ Dafür insb. Boguslawski/Leißing, NVwZ 2022, 852 (855).

⁶⁵ Vgl. zuletzt BVerfGE 159, 149, (171f.).

⁶⁶ LT-Drs. 17/15821, S. 8f.

⁶⁷ So im Ergebnis auch BeckOK PolR NRW/Edenharter, 31. Ed. 15.5.2025, VersG NRW § 13 Rn. 56. Dübbers, SVR 2022, 245 (248).

Versammlungsrecht. Ohne weiteres bejahen lässt sich diese Frage, wenn das staatliche Vorgehen allein oder zumindest schwerpunktmäßig die Unterbindung einer im Rahmen der Versammlung getätigten Meinungsäußerung dient.⁶⁸ Die streitgegenständliche Verbotsregelung hat indes keinen Bezug zu den thematischen Schwerpunkten einer Versammlung, sondern knüpft allein an den für die Durchführung gewählten Ort an. Hierbei handelt es sich um eine versammlungsspezifische Modalität, weshalb mit der wohl herrschenden Meinung davon auszugehen ist, dass für die Anwendung der Meinungsfreiheit kein Raum verbleibt.⁶⁹

Korrekturhinweis: Auch die Annahme von Idealkonkurrenz erscheint, etwa unter Betonung der symbolischen Verstärkung des Versammlungsthemas, noch vertretbar.⁷⁰ Ebenfalls kann mit entsprechender Begründung und unter besonderer Beachtung eines stringenten Prüfungsaufbaus auch im Sinne einer vermittelnden Lösung Art. 8 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 GG geprüft werden.⁷¹

III. Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG

Die als Auffanggrundrecht konzipierte allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG tritt wegen der Eröffnung des Schutzbereichs des speziellen Freiheitsgrundrecht aus Art. 8 GG im Wege der Subsidiarität zurück.

Korrekturhinweis: Aufgrund der möglichen Verneinung des persönlichen Schutzbereichs (s.o.) ist die Gegenauffassung vertretbar.

IV. Ergebnis

Die Regelung des § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW verletzt den P in seinem Grundrecht aus Art. 8 GG.

⁶⁸ BVerfGE, 90, 241 (246f.).

⁶⁹ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 35; Huber/Voßkuhle/Gusy, 8. Aufl. 2024, GG Art. 8 Rn. 87; Kingreen/Poscher, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 961.

⁷⁰ Hierfür etwa Liskén/Denninger PolR-HdB/Kniesel/Poscher, 7. Aufl. 2021, J. Rn. 198.

⁷¹ In diese Richtung BVerfGE 69, 315 (344f.) und anknüpfend hieran Kingreen/Poscher, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 943, 961 m.w.N.