

Anfängerklausur – Grundrechte: Die Rennraddemo auf der Autobahn

Wiss. Mitarbeiter Johannes Forck, Passau*

Mit der Verfassungsbeschwerde und der Versammlungsfreiheit behandelt die Klausur eine typische Grundrechtskonstellation. Auf der Tatbestandsseite des Art. 8 GG sind einige klassische Fragestellungen sowie das aktuelle Problem um die Ortswahl bezüglich einer Autobahn zu erörtern. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit können sich die Bearbeiter mit dem bisher selten diskutierten Argument einer höheren Schutzwürdigkeit für Versammlungen mit „ehrenwerter“ Zweckbestimmung auseinandersetzen.

Sachverhalt

Die Passauer Jurastudentin A ist Klimaaktivistin und stolze Rennradfahrerin. Sie möchte ein Zeichen gegen die deutschlandweite Umweltverschmutzung durch den allgemeinen Kraftfahrzeugverkehr setzen. Zusammen mit ca. 200 Mitstreitern hatte sie für den 13.8.2022 einen Protest auf der naheliegenden staatlichen Autobahn A3 geplant. Ausgehend von der Autobahnauffahrt Passau Süd sollte am Samstag zwischen 9 und 10 Uhr zur Autobahnauffahrt Passau Nord und wieder zurück geradelt werden. Um besondere Aufmerksamkeit zu generieren, sollte die A3 einseitig vollgesperrt und der dortige Verkehr von Süden nach Norden zum Erliegen gebracht werden. Während der Tour sollten die Teilnehmer speziell designte Rennradtrikots mit Sprüchen und Symbolen für Klimaschutz tragen. Daneben hatten sich A und ihre radbegeisterten Mitfahrer auf die einmalige Chance gefreut, den erstklassigen Asphalt der Autobahn für eine temporeiche Radfahrt nutzen zu können. Als Abschluss des Protestes war eine einstündige Kundgebung mit aktivistischen Redebeiträgen vorgesehen. Die Kundgebung sollte mit einer mobilen Bühne auf der Süd-Auffahrt unterhalb der über die Autobahn führenden Brücke stattfinden. Dieser Ort wurde wegen seiner Überdachung gewählt, damit die Teilnehmer nach der Fahrt vor der Sonne geschützt sind.

Ihre Veranstaltung hatte A bei der zuständigen Behörde rechtzeitig angemeldet, damit der Verkehr umgeleitet werden kann und keine Autos blockiert werden. Die Behörde ist jedoch der Ansicht, dass diese „Spaßveranstaltung“ nicht in der gewünschten Form stattfinden kann. Die Autobahn sei nämlich schon begrifflich dem Autoverkehr vorbehalten und § 1 Abs. 3 Fernstraßengesetz (FStrG) habe mit allseitig verbindlicher Gesetzeskraft festgelegt, dass an diesem Ort kein grundrechtlicher Schutz für Ansammlungen eröffnet sei. Gleichwohl ist die Behörde zunächst kooperativ und bietet A verschiedene Umplanungen, insbesondere eine Alternativroute über die Landstraße, an. Für gemeinsame politische Willensbildung sei ferner die Fußgängerzone zweckmäßiger. A ist zu solchen Kompromissen aber keineswegs bereit. Nur durch die Verkehrsstörung und die aufsehenerregende Nutzung jenseits des Widmungszwecks könne ihre Protestfahrt den gewünschten Wirkungsgrad erzielen.

Mangels Alternative sieht sich die Behörde nun zum Erlass eines vollständigen Versammlungsverbots unter Berufung auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gemäß des – in jeder Hinsicht verfassungskonformen – Art. 15 Abs. 1 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG)

* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und das Recht der neuen Technologien (Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M.) an der Universität Passau.

berechtigt. Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs seien vorrangig zu schützen. Zwar sei die Veranstaltung außerhalb des wochentäglichen Berufsverkehrs, jedoch müsse ein unangemessen großer Abschnitt der vielbefahrenen A3 gesperrt werden. Dadurch käme es zu Verkehrsbeeinträchtigungen im gesamten Landkreis und zu Rückstau bis in die Passauer Innenstadt. Zudem besitzt die Behörde zuverlässige Prognosen, dass zusätzliche Unfallgefahren durch Autofahrer entstehen, die auf der nach Süden führenden Straßenseite von der ungewöhnlichen Aktion abgelenkt werden würden.

A ist empört und fühlt sich als deutsche Staatsbürgerin durch diese überzogene Maßnahme in ihrer Versammlungsfreiheit verletzt. Sie argumentiert, dass ihr Einsatz für Klimaschutz durch Art. 20a GG ausdrücklichen Verfassungsrang habe und ihre ehrenhafte Demonstration daher – auch im Vergleich zu anderen politischen Versammlungen – besonders schützenswert sei.

Außerdem rügt A die Verletzung des Gleichheitssatzes, weil die französischen Behörden anlässlich der *Tour de France* ein dortiges Autobahnteilstück für das Profiradrennen gesperrt hätten.

Nachdem die gegen die behördliche Entscheidung eingelegten Rechtsbehelfe in allen Instanzen erfolglos blieben, möchte A vor das Bundesverfassungsgericht ziehen. Aufgrund ihrer guten Studienleistungen verfasst sie ohne Anwalt eine aufwendig begründete Verfassungsbeschwerde, um die Rennraddemo wenigstens im aktuellen Sommer 2023 durchführen zu können. Das Schreiben kommt zwar fristgerecht in Karlsruhe an, allerdings hatte A ihre Unterschrift hinter der Abschlussformel „Mit freundlichen Grüßen“ vergessen. Ihren Namen und ihre Adresse hatte A nach Fertigstellung des Schreibens auf der Rückseite des Briefumschlags vermerkt.

Fallfrage

Hat die Verfassungsbeschwerde Aussicht auf Erfolg? Art. 5 GG und das Allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sind nicht zu prüfen.

§ 1 FStrG (gekürzt)

(3) Bundesautobahnen sind Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind.

Art. 15 BayVersG (gekürzt)

(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist [...].

Gutachterliche Vorüberlegungen

Da die Strukturierung des Gutachtens keine Schwierigkeiten bereiten sollte, besteht die wesentliche Prüfungsleistung in der sachgerechten Argumentation auf der rechtlichen („Maßstabsbildung“) und der fallbezogenen Ebene („Sachverhaltsauswertung“).¹ Dazu müssen die Schwerpunkte anhand der Schlüsselwörter und besonderen Formulierungen im Sachverhalt erkannt und der richtigen Prüfungsebene zugeordnet werden:

Die beschriebene Motivation für die Rennraddemo muss im sachlichen Schutzbereich zur Frage der Versammlungsqualität verarbeitet werden. Um die Relevanz zu verdeutlichen, spricht die Behörde von einer „Spaßveranstaltung“. Nach der Nennung des Grundtatbestandes einer Versammlung kann

¹ Zu diesem Formulierungsstil bereits *Forck*, JuS 2020, 931.

dazu anhand von Wortlaut, Systematik und Telos² ein Maßstab gebildet und im Anschluss unter vollständiger Auswertung des Sachverhalts subsumiert werden. Das Problem um den Versammlungsort auf der Autobahn ist aktueller Gegenstand mehrerer Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten;³ eine Kenntnis dieser Rechtsprechung wird nicht erwartet. Vielmehr soll anhand des methodischen Werkzeugs eine Lösung formuliert und bestenfalls die argumentative Parallelität zur Einschränkung des Schutzbereichs hinsichtlich des Versammlungszwecks sichtbar gemacht werden. Zudem ist die Wirkweise eines einfachen Gesetzes (§ 1 Abs. 3 FStrG)⁴ für die Auslegung eines Verfassungsbegriffs zu erörtern.

Nach einer kurzen Prüfung des Eingriffs ist mit Blick auf das Schrankensystem von Art. 8 Abs. 2 GG die – klausurtypisch etwas konstruierte und daher augenfällige – Konstellation der Autobahnüberführung zu verwerfen.

Zentraler Gegenstand der Klausur ist die Prüfung der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) der „überzogenen“ Einzelmaßnahme. Besondere Problempunkte jenseits klassischer Lehrbuchstreitigkeiten stellen die beiden Fragen dar, wie sich die von A abgelehnten Kompromisse auswirken und ob ihre Versammlung wegen des „ehrenwerten“ Versammlungszwecks privilegiert werden soll. Im Übrigen sind die Vorträge der Beteiligten und die Sachverhaltsaspekte in einer umfangreichen Argumentation abzuwägen. Die wesentliche Entscheidung ist im Sachverhalt angedeutet: Soll die Veranstaltung wegen ihrer untypischen und behindernden Umstände verboten werden oder ist sie gerade zu genehmigen, weil A nur dadurch eine hinreichende Aufmerksamkeit für ihr Anliegen erreichen kann?

Hinsichtlich des Art. 3 Abs. 1 GG müssen die Bearbeiter erkennen, dass die Prüfung auf das Erfordernis des Handelns der gleichen staatlichen Stelle zu beschränken ist.

Der letzte Abschnitt des Sachverhalts beschreibt die Probleme der Zulässigkeit. Neben den randständigen Fragen der Postulationsfähigkeit und des Rechtsschutzbedürfnisses legt der Sachverhalt einen Schwerpunkt auf die Frage des Unterschriftserfordernisses.

Bei der Niederschrift der Klausur ist der Gutachtenstil einzuhalten. Wie in der nachfolgenden Lösung demonstriert, sollte an unproblematischen Stellen der kürzere Feststellungsstil („Indem [...], liegt [...] vor.“) verwendet werden. Dies ist nicht nur für ein gutes Zeitmanagement erforderlich, sondern gleichzeitig der sprachliche Ausdruck einer gelungenen Schwerpunktsetzung.

² Vgl. zu den Auslegungsmethoden auch *Forck*, ZJS 2022, 357.

³ Übersicht bei *Sinder*, Jura 2022, 683 (684); zuletzt OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 und OVG Münster BeckRS 2022, 19657.

⁴ Gem. § 8 FStrG wäre eine erlaubnispflichtige Sondernutzung möglich.

Lösungsvorschlag

A. Zulässigkeit	822
I. Zuständigkeit.....	823
II. Beschwerde- und Postulationsfähigkeit	823
III. Beschwerdegegenstand	823
IV. Beschwerdebefugnis.....	823
V. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität	823
VI. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	823
VII. Form und Frist	824
B. Begründetheit.....	824
I. Prüfungsmaßstab	824
II. Verletzung der Versammlungsfreiheit	824
1. Schutzbereich	824
a) Persönlicher Schutzbereich	824
b) Sachlicher Schutzbereich.....	825
aa) Gemeinsamer Zweck	825
bb) Wahl des Versammlungsorts	825
cc) Schutzbereichsbeschränkung	826
2. Eingriff.....	826
3. Rechtfertigung.....	827
a) Schranke der Versammlungsfreiheit	827
b) Verfassungskonforme Anwendung im Einzelfall	827
aa) Legitimer Zweck.....	827
bb) Geeignetheit.....	827
cc) Erforderlichkeit	827
dd) Angemessenheit.....	828
III. Verletzung des Gleichheitssatzes	830
C. Ergebnis.....	830

Die Verfassungsbeschwerde hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und soweit sie begründet ist.

A. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, wenn die Zulässigkeitsvoraussetzungen der §§ 90 ff. BVerfGG vorliegen.

I. Zuständigkeit

Das BVerfG ist für Individualverfassungsbeschwerden gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG zuständig.

II. Beschwerde- und Postulationsfähigkeit

A müsste beschwerde- und postulationsfähig sein. Gem. § 90 Abs. 1 BVerfG ist „jedermann“, also jeder Grundrechtsträger, beschwerdefähig und somit auch A als natürliche Person. Ob eine anwaltliche Vertretung erforderlich ist, richtet sich nach § 22 Abs. 1 S. 1 BVerfGG. Außerhalb einer mündlichen Verhandlung „können“ sich die Beteiligten vertreten lassen. Ein Anwaltszwang bei der Erhebung der Beschwerde besteht im Umkehrschluss nicht. A konnte die Verfassungsbeschwerde selbstständig einreichen.

III. Beschwerdegegenstand

Ein tauglicher Beschwerdegegenstand müsste in Form eines Akts öffentlicher Gewalt gem. § 90 Abs. 1 BVerfGG vorliegen, vgl. Art. 1 Abs. 3 GG. A wendet sich gegen das behördliche Versammlungsverbot der Exekutive und das bestätigende letztinstanzliche Urteil der Judikative. Dies sind taugliche Beschwerdegegenstände einer Urteilsverfassungsbeschwerde.

IV. Beschwerdebefugnis

A müsste beschwerdebefugt sein, § 90 Abs. 1 BVerfGG. Nach der „Möglichkeitstheorie“ muss die Verletzung in einem Grundrecht zumindest möglich erscheinen, darf also nicht unter jeglichem Gesichtspunkt ausgeschlossen sein.⁵ In Betracht kommt eine Verletzung des Art. 8 Abs. 1 GG durch das Versammlungsverbot und des Art. 3 Abs. 1 GG aufgrund der französischen Nutzungsgenehmigung. Im Rahmen der Urteilsverfassungsbeschwerde ist A selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

V. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Der Rechtsweg wurde i.S.d. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG erschöpft. Weitere Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen nicht.

VI. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Zudem müsste das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis vorliegen. Zwar kann A ihre Veranstaltung am 13.8.2022 selbst bei einer begünstigenden Entscheidung des BVerfG wegen des Zeitablaufs nicht durchführen und insofern ihre Rechtsposition nicht verbessern. Allerdings möchte sie die Rennraddemo im aktuellen Sommer 2023 durchführen und kann sich somit auf die konkrete Wiederholungsgefahr⁶ eines erneuten (ggf. rechtswidrigen) Verbots durch die Behörde berufen. Das Rechtsschutzbedürfnis besteht.

⁵ Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 38. Aufl. 2022, Rn. 1479 ff.; Urbaneck, JuS 2014, 896 (898).

⁶ Epping, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 196b.

VII. Form und Frist

Die Monatsfrist des § 93 Abs. 1 BVerfGG wird eingehalten. Zudem ist die Verfassungsbeschwerde gem. §§ 23 Abs. 1, 92 BVerfGG schriftlich abgefasst und aufwendig begründet.

Problematisch ist, dass eine Unterschrift fehlt. Der Wortlaut des § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG verlangt lediglich die schriftliche Einreichung und normiert kein explizites Unterschriftserfordernis. In systematischer Hinsicht scheint § 126 Abs. 1 BGB bei einer „schriftlichen Form“ eine Namensunterschrift zu verlangen. Allerdings gilt die Norm nur für Willenserklärungen (Titel 2, §§ 116 ff. BGB) und nicht für Prozesserkklärungen.⁷ Telos der Unterschrift ist zunächst die Authentizitätsfunktion, durch die der Urheber der Erklärung zuverlässig bestimmt werden soll.⁸ Name und Adresse der A sind auf dem Brief erkennbar. Weiterer Zweck ist die Abschlussfunktion, mit der die Vollständigkeit des Schreibens gewährleistet wird.⁹ Das Schreiben wird mit der typischen Abschlussformel „Mit freundlichen Grüßen“ beendet und findet durch die auf der Briefrückseite niedergeschriebenen Personenangaben seinen formalen Abschluss. Somit liegt kein Verstoß gegen § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG vor.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit A in ihren Grundrechten verletzt ist (§ 95 BVerfGG).

I. Prüfungsmaßstab

Das BVerfG ist keine Superrevisionsinstanz und überprüft daher nicht die Anwendung des einfachen Rechts, sondern nur Verstöße gegen spezifisches Verfassungsrecht. Geprüft wird also nur, ob die Behörde und die Fachgerichte bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts im konkreten Fall die Bedeutung eines Grundrechts überhaupt nicht erkannt, grundsätzlich verkannt oder es fehlerhaft gewichtet haben.¹⁰

II. Verletzung der Versammlungsfreiheit

A könnte durch das Versammlungsverbot in Art. 8 Abs. 1 GG verletzt sein. Dazu müsste in den Schutzbereich eingegriffen worden sein, ohne dass eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gegeben ist.

1. Schutzbereich

Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit müsste eröffnet sein.

a) Persönlicher Schutzbereich

Für A als deutsche Staatsbürgerin ist der persönliche Schutzbereich des Deutschengrundrechts

⁷ BVerfGE 15, 288 (292); v. *Coelln*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 30. Lfg. Stand: Mai 2009, § 23 Rn. 19.

⁸ BVerfGE 15, 288 (291 f.); *Diehl*, in: Barczak, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2018, § 23 Rn. 14.

⁹ *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, Rn. 221.

¹⁰ Grundlegend BVerfGE 18, 85 (92 f.); *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021, Rn. 292 ff.; *Grimm*, Verfassungsgerichtsbarkeit, 2021, S. 289 f.

eröffnet, vgl. Art. 116 Abs. 1 GG i.V.m. § 1 StAG.

b) Sachlicher Schutzbereich

Der sachliche Schutzbereich ist eröffnet, wenn die Rennraddemo eine tatbestandliche Versammlung darstellt. Dafür ist zunächst erforderlich, dass es sich um eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zu einem gemeinsamen Zweck handelt.¹¹ A und ihre ca. 200 Mitstreiter wollen sich auf der Autobahn anlässlich eines Klimaprotestes und zu einer temporeichen Rennradfahrt treffen. Somit liegt ein gemeinsamer Zweck einer hinreichend personenstarken Zusammenkunft vor.

aa) Gemeinsamer Zweck

Allerdings könnte es spezifische Anforderungen hinsichtlich der politischen Dimension des gemeinsamen Zwecks geben.

Der Wortlaut der Norm sieht zunächst keine Einschränkung vor.¹² Man kann die Formulierung aber auch in Abgrenzung zu einer bloßen „Ansammlung“ eng verstehen. In systematischer Hinsicht könnte die ausdrücklich normierte Schutzbereichsbeschränkung des Art. 8 Abs. 1 GG („friedlich und ohne Waffen“) im Umkehrschluss keine weitere Einschränkung zulassen. Andererseits könnte für das Deutschen-Grundrecht wegen des auf Staatsbürger begrenzten Wahlrechts (Art. 38 Abs. 1, Abs. 3 GG i.V.m. § 12 Abs. 1 BWG) ein besonderer Bezug zur politischen Willensbildung ausgemacht werden.¹³ Telos der Norm könnte wahlweise die Persönlichkeitsentfaltung in Gruppenform¹⁴ oder nur die Sicherung der demokratischen Willensbildung¹⁵ sein. Eine Stellungnahme ist nicht erforderlich, wenn bereits die Anforderungen an den „engsten Versammlungsbegriff“, der eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung verlangt, erfüllt sind.

Wesentlicher Zweck ist der Protest gegen Umweltverschmutzung und für Klimaschutz. Durch die Nutzung der A3 mit dem Fahrrad soll ein öffentlichkeitswirksames Zeichen für dieses politische Anliegen gesetzt werden. Durch die Aufdrucke auf den Trikots werden konkrete meinungsbildende Botschaften verkündet. Die Radfahrt ist daher inhaltsbezogener Bestandteil der Versammlung. Die Freude über die temporeiche Rennradtour ist demgegenüber nur untergeordneter Nebenzweck. Zusätzlich ist eine Kundgebung mit aktivistischen Redebeiträgen vorgesehen, sodass es sich insgesamt nicht um eine „Spaßveranstaltung“ handelt. Es liegt also eine Versammlung i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG unabhängig davon vor, welche Anforderungen an den gemeinsamen Zweck gestellt werden.

Hinweis: Eine andere Ansicht ist kaum vertretbar. Als Ausgleich zur Strenge auf der Maßstabsebene ist das BVerfG bei Nebenzwecken der Versammlung großzügig¹⁶ und sieht bei „gemischten Versammlungen“ im Zweifel den Schutzbereich als eröffnet an.¹⁷

bb) Wahl des Versammlungsorts

Auch der „örtliche“ Schutzbereich müsste für den Versammlungsort auf der Autobahn eröffnet sein.

¹¹ Epping, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 32 f.

¹² Sachs, Verfassungsrecht II, Grundrechte, 3. Aufl. 2017, Kap. 20 Rn. 4.

¹³ Stein/Frank, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010, S. 328.

¹⁴ Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 38. Aufl. 2022, Rn. 953.

¹⁵ BVerfG NJW 2001, 2459 (2460); BVerfGE 104, 92 (104).

¹⁶ BVerfG NVwZ 2005, 1055 (1056): Musikalische Einlagen mit mehr oder minder intensivem Bezug zum Motto.

¹⁷ BVerfG NJW 2001, 2459 (2461).

Grundsätzlich darf der Veranstalter selbst bestimmen, wo die Versammlung stattfinden soll.¹⁸ Umfasst sind jedenfalls alle Orte, die dem kommunikativen Gemeingebrauch gewidmet und öffentlich zugänglich sind.¹⁹ Gegen eine Beschränkung auf spezifische Orte spricht – ebenso wie bezüglich des Versammlungszwecks – der offene Wortlaut. Da in Art. 8 Abs. 1 GG zudem bereits ausdrückliche Tatbestandsausschlüsse normiert wurden (das Friedlichkeitsgebot und das Waffenverbot), spricht auch ein systematischer Umkehrschluss gegen weitergehende Beschränkungen.

Die Autobahn ist öffentlich zugänglich, allerdings kein typischer Kommunikationsort. Jedoch kann auch hier zur öffentlichen Willensbildung beigetragen werden. Sowohl durch eine Demonstration mit Autos als auch durch eine widmungsfremde Nutzung kann ein Forum für den politischen Prozess entstehen. Etwas anderes könnte sich aus dem eingeschränkten Widmungszweck des § 1 Abs. 3 FStrG ergeben. Jenseits expliziter Konkretisierungsaufträge (etwa Art. 38 Abs. 3 GG) ist der Gesetzgeber anhand seiner Parlamentsgesetze aber nicht dazu berechtigt, die Begriffe der Verfassung allgemeinverbindlich zu definieren. Die von § 1 Abs. 3 FStrG auf Kraftfahrzeuge beschränkte Widmung hat also keine Auswirkung auf die Auslegung des Art. 8 Abs. 1 GG. Ebenso wie der gesamte öffentliche Straßenraum sind daher auch staatliche Autobahnen nicht per se versammlungsfrei.²⁰ Die widerstreitenden Interessen können auf der Ebene der Rechtfertigung miteinander in Einklang gebracht werden.²¹ Der Schutzbereich ist auch bezüglich der Versammlung auf der A3 eröffnet.

Hinweis: Eine abweichende Ansicht ist vertretbar, sodass Art. 2 Abs. 1 GG zu prüfen wäre. Im Fraport-Urteil hatte das BVerfG den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG für den „Luftbereich“ hinter der Sicherheitskontrolle als verschlossen deklariert.²² Für eine extensive Auslegung spricht aber etwa die Judikatur zur Kunstfreiheit, deren Schutzbereich sogar bei einer Beeinträchtigung von fremdem Eigentum eröffnet ist,²³ und zur Berufsfreiheit, bei der ein einfach-gesetzliches Berufsverbot nicht zu einer Tatbestandsbeschränkung des Art. 12 Abs. 1 GG als „verbotener“ Beruf führt.²⁴

cc) Schutzbereichsbeschränkung

Durch die Umleitung wird eine Blockade von Autofahrern (vgl. § 240 StGB) ausgeschlossen, sodass die Schutzbereichsbeschränkung der Unfriedlichkeit im Sinne eines gewalttätigen und aufrührerischen Verlaufs²⁵ gem. Art. 8 Abs. 1 GG nicht eingreift.

Der Schutzbereich ist eröffnet.

2. Eingriff

Das behördliche Versammlungsverbot greift final, unmittelbar, rechtsförmig und imperativ in den

¹⁸ BVerfGE 69, 315 (343); *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 35.

¹⁹ BVerfGE 73, 206 (249); 128, 226 (250 f. Rn. 64 ff.); *Alemann/Scheffczyk*, JA 2013, 407 (407 f.).

²⁰ *Sinder*, Jura 2022, 683 (684) m.w.N., so jetzt auch OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 (752 Rn. 10); wohl anders OVG Münster BeckRS 2022, 19657 Rn. 8 ff.; vgl. auch zum neuen § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW, durch den Versammlungen auf Autobahnen explizit ausgeschlossen werden: *Schönenbroicher*, AL 2022, 337 (340) und andererseits *Scherff*, GSZ 2023, 30 (31).

²¹ *Boguslawski/Leißing*, NVwZ 2022, 852 (853).

²² BVerfGE 128, 226 (252 f. Rn. 69).

²³ BVerfG NJW 2016, 2247 (2250 Rn. 90); anders zuvor noch in der „Sprayer von Zürich“-Entscheidung: BVerfG NJW 1984, 1293 (1294).

²⁴ BVerfGE 115, 276 (300 f. Rn. 83).

²⁵ *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, Staatsrecht II, 38. Aufl. 2022, Rn. 958.

Schutzbereich ein („klassischer Eingriffsbegriff“),²⁶ auf den modernen Eingriffsbegriff kommt es nicht mehr an.

3. Rechtfertigung

Der Eingriff könnte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

a) Schranke der Versammlungsfreiheit

Das Grundrecht ist gem. Art. 8 Abs. 2 GG einschränkbar. Im Gegensatz zur Radfahrt war für die Kundgebung die Überdachung der Autobahnüberführung vorgesehen, sodass es fraglich erscheint, ob es sich um eine Versammlung „unter freiem Himmel“ handelt.

Der Wortlaut der Norm scheint auf eine Begrenzung nach oben abzielen. Dagegen kann in systematischer Hinsicht parallel zu Art. 2 Abs. 1 GG und dessen Auslegung als Allgemeine Handlungsfreiheit argumentiert werden, dass der Verfassungsgeber eine würdevolle Formulierung einer technisch präziseren Alternative vorgezogen hat. Denn der Zweck der leichteren Einschränkung kann kaum in der unterschiedlichen Sonneneinstrahlung liegen. Vielmehr soll anhand der besonderen Störanfälligkeit und dem Kollisionspotenzial differenziert werden, sodass eine seitliche Begrenzung maßgeblich ist.²⁷ Auf der Süd-Auffahrt unter der Überführung fehlt eine solche. Das Schrankensystem aus Art. 8 Abs. 2 GG gilt daher trotz der zeitweisen Überdachung für die gesamte Veranstaltung.

Der verfassungskonforme Art. 15 Abs. 1 BayVersG als Ermächtigung für ein Versammlungsverbot ist taugliche Schranke des Grundrechts.

b) Verfassungskonforme Anwendung im Einzelfall

Das Gesetz müsste im konkreten Fall verfassungskonform angewendet worden sein. Erforderlich ist die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes²⁸, der aus dem Rechtsstaatsprinzip entspringt, vgl. Art. 20 Abs. 3 GG.

aa) Legitimer Zweck

Ein legitimer Zweck müsste vorliegen. Ein legitimer Zweck ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse, das verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist.²⁹ Die Sicherheit und die Leichtigkeit des Straßenverkehrs, insbesondere im Bereich der Autobahnen, dienen dem gemeinen Wohl und sind damit legitime Zwecke.³⁰

bb) Geeignetheit

Das Verbot der Versammlung ist zur Erreichung dieses Zwecks förderlich und somit geeignet.

cc) Erforderlichkeit

Zudem müsste das behördliche Verbot zur Zweckerreichung erforderlich sein. Es dürfte kein milde-

²⁶ Epping, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 392.

²⁷ BVerfGE 69, 315 (348); Epping, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 44.

²⁸ Ausführlich zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz *Wienbracke*, ZJS 2013, 148; *Klatt/Meister*, JuS 2014, 193.

²⁹ BVerfGE 124, 300 (331).

³⁰ VGH Kassel NJW 2009, 312 (313); OVG Bautzen LKV 2022, 28 (29).

res, gleich geeignetes Mittel geben. In Betracht kämen Beschränkungen der Versammlung in terminlicher und örtlicher Hinsicht. Bei einem verkürzten Verbleib auf der Autobahn werden die autobahn-spezifischen Zwecke im Vergleich zum Verbot nicht in gleich geeigneter Weise geschützt. Bei einer Verlegung auf die Landstraße wäre der Autobahnverkehr hingegen gleichwertig geschützt. Allerdings hatte A dieses mildere Mittel abgelehnt. Die Behörde hat das Kooperationsprinzip³¹, das sie zu einem lösungsorientierten Umgang mit der Versammlung verpflichtet, durch die Vorschläge eingehalten. Der Veranstalter wiederum muss zwar nicht jeden Kompromiss akzeptieren, darf sich aber auch nicht den Bedürfnissen der entgegenstehenden Positionen vollständig verwehren. Je weniger Kompromiss- und Kooperationsbereitschaft gezeigt wird, umso eher darf die Behörde einschreiten.³²

A hat jeden Vorschlag abgelehnt und war zu keinem Kompromiss bereit. Im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Überprüfung kann es sich nicht zu Ungunsten der Behörde auswirken, dass zu einem Totalverbot gegriffen werden musste, nachdem A die angebotenen milderen Mittel abgelehnt hat. Das Verbot war erforderlich.

dd) Angemessenheit

Allerdings müsste das Verbot auch angemessen sein. Die entgegenstehenden Positionen sind im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung zu jeweils optimaler Geltung zu bringen („Praktische Konkordanz“).³³ Je schwerwiegender der Eingriff ist, desto gewichtiger müssen die entgegenstehenden Schutzgüter im konkreten Fall sein („Je-desto-Formel“).

Auf der einen Seite steht die Versammlungsfreiheit, die konstitutiv für die freiheitlich demokratische Grundordnung ist und den Bürgern eine Mitwirkungsmöglichkeit in Staat und Gesellschaft garantiert („demokratiekonstituierendes Grundrecht“).³⁴ Die Leichtigkeit des Straßenverkehrs hat keinen ausdrücklichen Verfassungsrang, das Autofahren ist aber von Art. 2 Abs. 1 GG umfasst. Die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer und damit ihr Leben und ihre körperliche Unversehrtheit sind von den verfassungsrechtlichen Höchstgütern des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützt.

Abwägungsrelevant für die Schwere des Eingriffs im konkreten Fall ist zunächst der Sachbezug des Versammlungszwecks zum Versammlungsort.³⁵ A möchte gegen den allgemeinen Autoverkehr und die deutschlandweit erzeugte Umweltverschmutzung demonstrieren. Immerhin entsteht auf Autobahnen ein wesentlicher Teil der Schadstoffbelastung und die A3 führt quer durch die Republik. Gleichzeitig protestiert A aber beispielsweise nicht gegen den Ausbau eines spezifischen Autobahn-teilstücks, bei dem ihr Protest einen unabänderlichen Ortsbezug hätte.³⁶

Versammlungen auf Autobahnen sind kein üblicher und sozialadäquater Vorgang.³⁷ Während Fußgängerzonen auch dem kommunikativen Austausch dienen, liegt der Zweck einer Autobahn in der schnellen Fortbewegung der Kraftfahrzeuge. Allerdings sind Autofahrer ohnehin regelmäßig Einschränkungen und Staus ausgesetzt. Die spezifische Protestform der Radfahrt als Zeichen gegen den Autoverkehr würde in der Fußgängerzone gänzlich ihre Bedeutung verlieren, zumal die speziell

³¹ BVerfGE 69, 315 (354 ff., 362).

³² Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 78; Scheidler, NZV 2015, 166 (167 f.); vgl. aber auch BVerfG NJW 2001, 2078; vgl. ferner Art. 14 Abs. 2 BayVersG.

³³ Vgl. zu diesem Begriff Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Aufl. 1999, Rn. 317 ff.

³⁴ Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 11; Höfling, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 8 ff.

³⁵ Vgl. BVerfGE 104, 92 (112); Boguslawski/Leißing, NVwZ 2022, 852 (854).

³⁶ Vgl. OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 (756 Rn. 20 f.); Barczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, § 15 Rn. 145.

³⁷ VGH München BeckRS 2021, 24884 Rn. 34.

designten Rennradtrikots das besondere Engagement der Teilnehmer für ihre Versammlung unterstreichen. Kommt es dem Veranstalter aber wesentlich auf eine Behinderung seiner Mitmenschen an, mindert dies die Gewichtung im Rahmen der Abwägung.³⁸ Der Autoverkehr sollte in Süd-Nord-Richtung zum Erliegen gebracht werden, um damit Aufsehen zu generieren und den Wirkungsbereich zu vergrößern. Insbesondere die abschließende Kundgebung braucht nicht auf der Autobahn stattzufinden. Die äußeren Modalitäten der geplanten Versammlung streiten also nicht für A.

Die Versammlung könnte wegen ihres „ehrenwerten“ Inhalts an Gewicht gewinnen. Die Ehrenhaftigkeit ist als moralische Wertung aber kein taugliches Rechtsargument. Allerdings ist der Klimaschutz als Staatszielbestimmung in Art. 20a GG normiert. Man könnte vertreten, dass Versammlungen, die sich für Verfassungsgüter einsetzen, besser zu schützen sind als andere politischen Versammlungen.³⁹ Dagegen spricht, dass der Wortlaut der Verfassung an keiner Stelle eine solche Unterteilung vorsieht. In systematischer Hinsicht ist jedenfalls bei der Kunstfreiheit anerkannt, dass keine staatliche Inhalts- und Qualitätskontrolle stattfinden darf.⁴⁰ Der Zweck der Verfassung liegt im Schutz von Minderheiten und Andersdenkenden, schließlich entfaltet die Abwehrfunktion der Grundrechte dort ihre Erforderlichkeit.⁴¹ Der Klimaschutz ist aber wesentliche Programmatik aller staatstragenden Parteien und gerade wegen Art. 20a GG auch des Staates selbst. Die Bürger sollen durch die Verfassung vor Übergriffen des Staates geschützt werden; eine Belohnung für besonders staatskonformen Protest erscheint demgegenüber wenig überzeugend. In Hinblick auf verfassungsfeindliche Versammlungen kann wegen der „Wehrhaftigkeit des Grundgesetzes“ etwas anderes gelten.⁴² Alle übrigen Versammlungen sollten von den staatlichen Stellen aber nicht aufgrund ihrer inhaltlichen Qualität und ihrer (mehrheits-)gesellschaftlichen Zustimmungswerte bevorzugt bzw. benachteiligt werden (vgl. auch Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG).

Hinweis: Das BVerfG hatte in einer früheren Entscheidung eine Bewertung nach inhaltlicher Werthaltigkeit abgelehnt.⁴³

Bezüglich der Schutzgüter der Leichtigkeit und Sicherheit des Straßenverkehrs ist zunächst festzuhalten, dass zwar keine Autos blockiert werden, aber ein großer Abschnitt der Autobahn gesperrt wird. Es kommt zu Verkehrsbeeinträchtigungen in der gesamten Region und zu Rückstau bis in die Innenstadt. Zum Zeitpunkt der Versammlung gibt es zwar keinen erhöhten Berufsverkehr, allerdings werden die Autos am Samstagvormittag zum Einkaufen oder zu Unternehmungen genutzt. Für die Mitbürger und die Gemeinschaft hat der Verkehrsfluss über die vielbefahrene A3 eine besondere Bedeutung. Auch wenn die Demo nur zwei Stunden dauert, ist durch Absperrmaßnahmen und wegen des Transports der mobilen Bühne weitere Zeit für den Vor- und Nachlauf⁴⁴ einzuplanen, sodass der gesamte Vormittag blockiert wird. Zudem werden die Autofahrer auf der entgegengerichteten

³⁸ BVerfGE 73, 206 (250); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 106.

³⁹ Ausdrücklich *Friedrich*, NVwZ 2019, 598 (601 f.); vgl. auch *Lührs/Kroemer*, JuS 2021, 421 (426); VG Saarlouis BeckRS 2000, 167768 Rn. 30; anders *Müller-Franken*, in: Schmidt-Bleibtreu, Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 41; *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 131; *Grosche/Schröder*, JuS 2023, 433 (438).

⁴⁰ BVerfGE 75, 369 (377); *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 277.

⁴¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 16; BVerfGE 69, 315 (342); anders *Stöcker*, DÖV 1983, 993 (998 ff.).

⁴² Vgl. dazu *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 121 (122 ff.).

⁴³ BVerfGE 104, 92 (112 Rn. 61).

⁴⁴ OVG Münster BeckRS 2021, 26160 Rn. 8: Jeweils ca. zwei Stunden.

Straße durch die außergewöhnliche Aktion abgelenkt und dadurch Fahrfehler und Auffahrunfälle provoziert.⁴⁵ Gerade wegen der hohen Geschwindigkeiten auf der Autobahn sind Leben und Gesundheit der Mitmenschen (vgl. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) besonders gefährdet.

Nach alledem greift das Versammlungsverbot nicht übermäßig schwer in die Versammlungsfreiheit der A ein, während vor allem die Sicherheit des Straßenverkehrs mit gewichtigen Argumenten schützenswert erscheint. Das Verbot ist daher angemessen. Die Behörde und die Fachgerichte haben das Grundrecht der A aus Art. 8 Abs. 1 GG bei ihrer Anwendung und Auslegung des Art. 15 Abs. 1 BayVersG nicht verletzt (a.A. vertretbar).

Durch den Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG tritt Art. 2 Abs. 1 GG subsidiär zurück.

III. Verletzung des Gleichheitssatzes

A könnte im Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein, indem die bayerische Versammlungsbehörde ihre politische Demonstration verboten hat, während die französische Behörde ein kommerzielles Radrennen in Frankreich auf der Autobahn genehmigte. Allerdings muss die (ggf. rechtfertigbare) Ungleichbehandlung vom gleichen Hoheitsträger ausgehen.⁴⁶ Die bayerische und die französische Behörde sind nicht identisch, sodass keine Verletzung des Gleichheitssatzes vorliegt.

C. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, aber unbegründet und hat damit keine Aussicht auf Erfolg.

⁴⁵ Vgl. zum Ablenkungsrisiko im Straßenverkehr ferner die Regelung des § 33 Abs. 1 und 3 StVO.

⁴⁶ *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 793; *Kempny/Lämmle*, JuS 2020, 22 (23 f.).