

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über  
den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

1. des
2. der
3. des
4. der
5. des
6. des
7. der
8. der

Antragsteller,

Bevollmächtigter:

gegen § 13 Abs. 1 Satz 3, § 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4,  
§ 27 Abs. 4, Abs. 7 und Abs. 8 sowie § 28 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 7 des Ver-  
sammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (Versammlungsges-  
etz NRW – VersG NRW) vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW. 2022 S. 2)

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 9. November 2023

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. G r z e s z i c k ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

### **Gründe:**

#### **I.**

1. Mit ihrem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begehren die Antragsteller, § 13 Abs. 1 Satz 3, § 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4, § 27 Abs. 4, Abs. 7 und Abs. 8 sowie des § 28 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 7 des Versammlungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (Versammlungsgesetz NRW – VersG NRW) vom 17. Dezember 2021 (GV. NRW. 2022 S. 2) bis zu einer Entscheidung über ihre in der Hauptsache erhobene Verfassungsbeschwerde VerfGH 3/23.VB-1 vorläufig außer Kraft zu setzen.

Diese Vorschriften sind am 7. Januar 2022 in Kraft getreten.

2. Mit ihrer gegen diese und weitere Bestimmungen des Versammlungsgesetzes NRW am 4. Januar 2023 eingelegten Verfassungsbeschwerde rügen die Antragsteller unter anderem eine Verletzung ihres Grundrechts auf Versammlungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 8 Abs. 1 GG.

3. Zur Begründung ihres ebenfalls am 4. Januar 2023 gestellten Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung machen die Antragsteller geltend, dass das Interesse an der vorläufigen Außervollzugsetzung das Interesse an der vorübergehenden Weitergeltung der Rechtsnormen überwiege.

a) Die vorläufige Außervollzugsetzung von § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW sei geboten, weil das ausnahmslose und selbstvollziehende Versammlungsverbot auf

Bundesautobahnen zu gewichtigen Nachteilen führe, indem es einen Teilbereich des öffentlichen Raums prinzipiell versammlungsfrei stelle. Auf eine Abwägung mit kollidierenden Verfassungsbelangen komme es nach der Intention des Gesetzgebers nicht an. Nicht einmal in Ausnahmefällen könnten Versammlungsteilnehmer ihre von der Versammlungsfreiheit geschützten Interessen „auf die Straße tragen“. Indem der Gesetzgeber mit § 13 Abs. 1 Satz 3 VersG NRW den sachlich-räumlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit teilweise zur Disposition stelle, werde das grundrechtliche Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich des Versammlungsortes un gerechtfertigt eingeschränkt. Darin liege ein schwerer, im Wege der einstweiligen Anordnung abzuwehrender Nachteil, weil er über die Folgen, die sich für die Antragsteller ergäben, deutlich hinausreiche.

**b)** Auch das vorläufige Außervollzugsetzen von § 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4, § 27 Abs. 4, Abs. 7 und Abs. 8 sowie § 28 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 7 VersG NRW sei wegen der von ihnen ausgehenden gewichtigen Nachteile für das Gebrauchmachen vom Grundrecht der Versammlungsfreiheit und mit Blick auf die dahinter zurückstehenden Beeinträchtigungen im Falle ihrer vorübergehenden Außervollzugsetzung gemäß § 27 Abs. 1 VerfGHG zur Abwehr schwerer Nachteile für das gemeine Wohl geboten.

**4.** Die Landesregierung tritt dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung entgegen. Sie hält den Antrag für teilweise unzulässig und im Übrigen für (offensichtlich) unbegründet.

**5.** Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat von einer Stellungnahme abgesehen.

## **II.**

Der Antrag hat keinen Erfolg.

**1.** Dahinstehen kann, ob der Antrag mangels hinreichender Begründung bereits unzulässig ist.

Ein Antrag nach § 27 Abs. 1 VerfGHG ist gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 VerfGHG ordnungsgemäß zu begründen. Die Antragsbegründung muss unter anderem darlegen, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gegeben sind. Dafür muss sie in nachvollziehbarer und hinreichend substantiiertes Weise Aufschluss darüber geben, aus welchen Gründen die begehrte einstweilige Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten sein soll. Dazu gehört nicht nur die Darlegung eines Eilfalles, der eine einstweilige Anordnung gebietet, sondern auch die Darlegung von Umständen, aus denen sich ergibt, dass die vom Verfassungsgerichtshof vorzunehmende Folgenabwägung zugunsten des Antragstellers ausgehen könnte (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20.VB-1, NWVBl. 2021, 199 = juris, Rn. 24, m. w. N.).

Zur Begründung ihres Antrags wiederholen die Antragsteller im Wesentlichen die Gründe, wegen derer sie ihre Grundrechte durch die angegriffenen Vorschriften verletzt sehen. Konkrete Gründe, aus denen sich gerade die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erforderliche Dringlichkeit ergeben könnte, tragen sie nicht vor.

**2.** Der Antrag hat jedenfalls in der Sache keinen Erfolg.

**a)** Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 VerfGHG für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erfüllt sind, ist wegen der meist weitreichenden Folgen einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung ein strenger Maßstab anzulegen. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, haben grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das

in der Hauptsache zu verfolgende Begehren wäre unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Zudem sind erkennbare Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde jedenfalls dann zu berücksichtigen, wenn ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens den Grundrechtsschutz mit hoher Wahrscheinlichkeit endgültig vereitelte. Ergibt in einem solchen Fall die Prüfung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, dass die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 27 Abs. 1 VerfGHG (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 18. Februar 2022 – VerfGH 20/22.VB-2, NWVBl. 2022, 368 = juris, Rn. 57). Bei offenem Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens muss der Verfassungsgerichtshof die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die angegriffene Maßnahme im Hauptsacheverfahren jedoch später für verfassungswidrig erklärt wird, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde der Erfolg aber zu versagen wäre (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 21. Juni 2022 – VerfGH 21/22.VB-3, juris, Rn. 8).

Wird – wie hier – die vorläufige Außervollzugsetzung einer Rechtsnorm begehrt, ist wegen des damit einhergehenden erheblichen Eingriffs in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers ein besonders strenger Maßstab an die Prüfung der Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 VerfGHG anzulegen (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 18. Januar 2011 – VerfGH 19/10, OVGE 53, 289 = juris, Rn. 40, vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, juris, Rn. 46, und vom 22. Juli 2020 – VerfGH 103/20, juris, Rn. 11; BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., BVerfGE 157, 394 = juris, Rn. 20). Die Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen, müssen bei Gesetzen besonderes Gewicht haben (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 18. Januar 2011 – VerfGH 19/10, OVGE 53, 289 = juris, Rn. 40). Entscheidend für ein Durchschlagen des Aussetzungsinteresses ist insbesondere, ob die drohenden Nachteile durch die vorläufige Weitergeltung der angegriffenen Vorschrift gar nicht oder nur sehr schwer rückgängig zu machen wären (vgl. BVerfG Beschluss

vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 326 = juris, Rn. 160; vgl. auch Schneider, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 32 Rn. 183 ff.).

Außerdem sind bei einem auf die vorläufige Außervollzugsetzung eines Gesetzes gerichteten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung die Auswirkungen auf alle von dem Gesetz Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur diejenigen für den Antragsteller (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. August 2015 – 2 BvF 1/15, BVerfGE 140, 99 = juris, Rn. 12; Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Januar 2022, § 32 Rn. 60; Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 32 Rn. 44).

**b)** Nach diesen Maßstäben kann hier offenbleiben, ob und inwieweit die Verfassungsbeschwerde, soweit sie sich gegen die mit dem vorliegenden Antrag angegriffenen Vorschriften des § 13 Abs. 1 Satz 3, § 16 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 4, § 27 Abs. 4, Abs. 7 und Abs. 8 sowie des § 28 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 7 VersG NRW richtet, zulässig ist. Insoweit wäre sie jedenfalls weder offensichtlich begründet noch unbegründet. Die deswegen anzustellende Folgenabwägung geht bereits deshalb zu Lasten der Antragsteller aus, weil keine besondere Dringlichkeit im Sinne des § 27 Abs. 1 VerfGHG gegeben ist, die eine vorläufige Weitergeltung der angegriffenen gesetzlichen Vorschriften nicht (mehr) hinnehmbar erscheinen lassen und ein Eingreifen in die Zuständigkeit des Gesetzgebers durch deren vorläufiges Außervollzugsetzen gebieten könnte. Konkrete Anhaltspunkte insbesondere für drohende Nachteile der Antragsteller, die gar nicht oder nur sehr schwer wieder rückgängig zu machen wären, ergeben sich weder aus der Begründung des erst etwa ein Jahr nach Inkrafttreten der beanstandeten Regelungen eingelegten Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung noch aus anderen Umständen. Die von den Antragstellern in gleicher Weise wie im Hauptsacheverfahren geltend gemachte Verletzung ihrer in der Landesverfassung enthaltenen Rechte genügt für sich genommen nicht, um im Eilverfahren einen erheblichen Eingriff in die originäre

Zuständigkeit des Gesetzgebers zu rechtfertigen. Sonstige konkrete Umstände sind weder dargetan noch greifbar.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland