

MARIA SCHARLAU

Schutz von  
Versammlungen  
auf privatem Grund

*Jus Internationale et Europaeum*

142

---

**Mohr Siebeck**

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

142





Maria Scharlau

# Schutz von Versammlungen auf privatem Grund

EMRK versus Grundgesetz

Mohr Siebeck

*Maria Scharlau*, geboren 1981; Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Münster und Ferrara (Italien); Masterabschluss am College of Europe in Brügge, Belgien; 2010 Zweites Staatsexamen; Dozentin für Verfassungsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin; seit 2011 Völkerrechts-Expertin bei Amnesty International.

ISBN 978-3-16-156005-7 / eISBN 978-3-16-156006-4  
DOI 10.1628/978-3-16-156006-4

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Für Emilia, Moritz und Felix*

In der Hoffnung, dass Ihr immer in Freiheit leben werdet  
und für Eure Vorstellung von einer gerechten Welt  
auf die Straße gehen könnt!



## Vorwort

„Versammlungen enthalten ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren.“

Diese Aussage des Bundesverfassungsgerichts aus der Grundsatz-Entscheidung „Brokdorf“ gilt heute mehr denn je. Am Umgang mit der Versammlungsfreiheit zeigt sich schon immer das demokratische Rückgrat eines Staates. Demonstrationen, Protestmärsche und Mahnwachen finden im öffentlichen Raum statt und haben aus gutem Grund häufig eine störende Wirkung – für den Verkehr und das öffentliche Leben: Die Veranstalter\_innen wollen möglichst viel Aufmerksamkeit erregen und öffentlich anecken. Wo die Versammlungsfreiheit garantiert ist, muss der Staat diese „Störung“ im öffentlichen Raum nicht nur aushalten: Er muss – notfalls durch die Polizei – sicherstellen, dass Versammlungen durchgeführt werden können.

Ein Blick auf die Menschenrechtslage weltweit zeigt: Die Versammlungsfreiheit ist – wie viele andere Menschenrechte auch – nach einer Phase des relativen Fortschritts in Bedrängnis geraten. Sicherheits-Gesetze schränken die Möglichkeiten für öffentlichen Protest ein, der Einsatz unverhältnismäßiger Polizeigewalt schreckt Menschen in vielen Staaten davon ab, auf die Straße zu gehen. Aber auch die Privatisierung öffentlichen Raums verdrängt die Versammlungsfreiheit im wahrsten Sinne des Wortes: Einkaufszentren, Straßen, Flughäfen und Bahnhöfe gehen in Privateigentum über – mit bislang ungeklärten Folgen für die Versammlungsfreiheit. Bedeutet die Privatisierung, dass in diesen Räumen, die schon immer auch der Kommunikation dienen, keine Versammlungen mehr stattfinden dürfen?

Die Idee für diese Arbeit entstand 2010 im Rahmen der Vorbereitung einer Stellungnahme für Amnesty International zur Verfassungsbeschwerde im Fall „Fraport“ (1 BvR 699/06) vor dem Bundesverfassungsgericht. Wegen der mehrheitlich staatlichen Anteile an der Fraport AG setzte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 2011 die Betreibergesellschaft Fraport einem staatlichen Akteur gleich und behandelte das Flughafengelände dementsprechend wie ein Gelände im Eigentum des Staates. Eine Entschei-



derung zur Geltung der Versammlungsfreiheit auf privatem Grund blieb daher aus, auch wenn das Bundesverfassungsgericht einige wichtige Aussagen auch zu dieser Frage traf.

Die vorliegende Arbeit, die im November 2016 als Dissertation an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam angenommen wurde, geht dieser Frage nach. Sind Versammlungen auch auf privatem Grund geschützt? Wie verhält sich der Schutz von Versammlungen auf privatem Grund nach dem Grundgesetz und nach der Europäischen Menschenrechtskonvention?

Die Arbeit berücksichtigt den Stand der Literatur und Rechtsprechung bis einschließlich März 2018.

Ich danke sehr herzlich meinem Doktorvater Professor Zimmermann, der meine Arbeit von Beginn an engagiert unterstützt hat. Ebenfalls danke ich Professor Musil, der durch die zügige Erstellung des Zweitgutachtens eine zeitnahe Durchführung der Disputation ermöglicht hat.

Bei Karin Steiert, Anna Neuhann, Regine Sprenger, Julia Flatau, Alena White, Tino Vollmar, Philipp Johst, Jan Stemplewitz und Carsten Offele bedanke ich mich herzlich für das wertvolle Korrekturlesen und die Rückmeldungen zu meiner Arbeit. Ein besonderer Dank gilt Regina Klostermann, die mir während der gesamten Arbeit an der Promotion eine wertvolle Ratgeberin und Unterstützerin war und sich tief in mein Thema eingedacht hat.

Meinem Onkel Hermann Eicher danke ich sehr herzlich für die finanzielle Unterstützung bei der Veröffentlichung meiner Arbeit.

Schließlich danke ich von Herzen meinem Mann Jan Scharlau für die vielen guten und unterhaltsamen Gespräche über diese Arbeit, seine klugen Hinweise und die permanente Unterstützung – auch durch eine entsprechende Familienorganisation.

Berlin, im März 2018

*Maria Scharlau*

## Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XI
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXVII
Einführung . . . . .	1
A. Zivilgesellschaft und Versammlungsfreiheit in Bedrängnis . . . . .	1
B. Gang der Arbeit . . . . .	5
C. Grundlagen zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zur Versammlungsfreiheit . . . . .	6
D. Grundlagen zur Versammlungsfreiheit als Teil des deutschen Grundrechtskataloges . . . . .	20
Erster Hauptteil: Schutz von Versammlungen auf privatem Boden durch Art. 11 EMRK . . . . .	29
A. Grundlagen der Versammlungsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 EMRK . . . . .	29
B. Schutz durch die EMRK für Versammlungen auf privatem Boden . . . . .	44
Exkurs Eins zum Ersten Hauptteil: Der Schutz von Versammlungen auf privatem Grund aus Sicht des UN-Menschenrechtsausschusses und des ersten UN-Sonderberichterstatters über die Versammlungsfreiheit . . . . .	135
A. Herangehensweise des UN-Menschenrechtsausschusses an private Grundrechtsgefährdungen und die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit auf privaten Plätzen . . . . .	135
B. Versammlungsfreiheit und Versammlungsort in der Auslegung des ersten UN-Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit . . . . .	142

Exkurs Zwei zum Ersten Hauptteil: Der Schutz von Versammlungen auf privatem Grund durch U.S.-amerikanische Gerichte . . . . .	149
A. Die Rechtsprechung des U.S. Supreme Court zur Versammlungsfreiheit auf privatem Grund . . . . .	150
B. Die Rechtsprechung des New Jersey Supreme Courts . . . . .	158
C. Ergebnis zur U.S.-amerikanischen Rechtsprechung . . . . .	163
Zweiter Hauptteil: Schutz von Versammlungen auf privatem Grund durch Art. 8 GG . . . . .	165
A. Grundlagen der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG . . . . .	165
B. Schutz durch das Grundgesetz für Versammlungen auf privatem Boden . . . . .	191
Ergebnis und Ausblick . . . . .	249
A. Ergebnis: Schutz für Versammlungen auf privatem Grund nach Art. 11 EMRK und Art. 8 GG . . . . .	249
B. Bewertung und Ausblick . . . . .	254
Literaturverzeichnis . . . . .	261
Sachregister . . . . .	267

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXVII
Einführung . . . . .	1
A. Zivilgesellschaft und Versammlungsfreiheit in Bedrängnis . . . . .	1
B. Gang der Arbeit . . . . .	5
C. Grundlagen zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zur Versammlungsfreiheit . . . . .	6
I. <i>Entstehungsgeschichte und Schutzziel der EMRK</i> . . . . .	6
II. <i>Die Auslegung der EMRK</i> . . . . .	7
III. <i>Entstehung der Versammlungsfreiheit als internationales         Grund- und Menschenrecht</i> . . . . .	9
1. Großbritannien als Geburtsland der Versammlungsfreiheit . . . . .	9
2. Entstehung der Versammlungsfreiheit in den USA . . . . .	11
3. Entstehung der Versammlungsfreiheit in der kontinental- europäischen Verfassungstradition . . . . .	12
a) Die Entwicklung der Versammlungsfreiheit in Frankreich . . . . .	13
b) Die Ausprägung der Versammlungsfreiheit in der belgischen und in anderen kontinentaleuropäischen Verfassungen . . . . .	14
4. Ergebnis aus dem historischen Vergleich . . . . .	15
IV. <i>Bedeutung und Funktion der Versammlungsfreiheit im Rahmen         der EMRK</i> . . . . .	16
1. Gemeinsame Meinungsäußerung als zentrales Element der Versammlungsfreiheit . . . . .	17
2. Doppelfunktion der Versammlungsfreiheit . . . . .	18
3. Ergebnis zum Verhältnis von Meinungs- und Versammlungsfreiheit . . . . .	20
D. Grundlagen zur Versammlungsfreiheit als Teil des deutschen Grundrechtskataloges . . . . .	20

I.	<i>Entstehungsgeschichte der Versammlungsfreiheit als Teil des deutschen Grundrechtskatalogs</i> . . . . .	20
1.	Entwicklung des Grundrechtsschutzes und der Versammlungsfreiheit vor 1848 . . . . .	20
2.	Entwicklung des Grundrechtsschutzes und der Versammlungsfreiheit nach 1848 . . . . .	22
3.	Entwicklung des Grundrechtsschutzes und der Versammlungsfreiheit nach 1918 . . . . .	24
4.	Neubeginn des Grundrechtsschutzes und der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit nach 1945 . . . . .	25
II.	<i>Stellung und Bedeutung der Versammlungsfreiheit in der deutschen Grundrechtsordnung</i> . . . . .	26
Erster Hauptteil: Schutz von Versammlungen auf privatem Boden durch Art. 11 EMRK . . . . .		29
A.	Grundlagen der Versammlungsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 EMRK . . . . .	29
I.	<i>Der Schutzbereich der friedlichen Versammlung nach Art. 11 EMRK</i> . . . . .	30
1.	Der Versammlungsbegriff nach Art. 11 EMRK . . . . .	30
2.	Die Friedlichkeit der Versammlung . . . . .	31
II.	<i>Die freie Wahl des Versammlungsortes in der Rechtsprechung des EGMR</i> . . . . .	32
1.	Differenzierungskriterien für Versammlungsorte: Öffentliche Zugänglichkeit, Eigentum, Nutzungszweck . . . . .	33
2.	Die Bedeutung der freien Wahl des Versammlungsortes in der Rechtsprechung des EGMR . . . . .	34
a)	Gedenkfeier an symbolischem Ort: Die Urteile <i>UMO Ilinden</i> 2001 und 2005 . . . . .	34
b)	Das Recht auf Gegendemonstration: Das Urteil <i>Öllinger gegen Österreich</i> 2006 . . . . .	35
c)	Versammlungsorte nahe dem Sitz politischer Organe: Die Urteile <i>Patyi</i> 2008 und <i>Hyde Park</i> 2010 . . . . .	37
aa)	Die Entscheidung <i>Patyi</i> 2008 . . . . .	37
bb)	Das Urteil <i>Hyde Park und andere gegen Moldawien</i> 2010 . . . . .	38
d)	Zwischenergebnis und Ausblick anhand der zustimmenden Stellungnahme von Richter Sajó im Urteil <i>Disk und Kesk</i> 2012 . . . . .	39

3. Zulässige Beschränkungen der freien Wahl des Versammlungsortes . . . . .	40
a) Keine „freedom of forum“: Das Urteil <i>Berladir gegen Russland</i> 2012 . . . . .	40
b) Verhältnismäßigkeitsprüfung: Das Urteil <i>Sáska gegen Ungarn</i> 2012 . . . . .	43
B. Schutz durch die EMRK für Versammlungen auf privatem Boden . . . . .	44
I. <i>Genereller Schutz der EMRK gegen grundrechtliche Beeinträchtigungen durch Private</i> . . . . .	45
1. Direkte Grundrechtsbindung privater Akteure an die EMRK . . . . .	45
a) Direkte Bindung von Privatpersonen an die EMRK . . . . .	45
aa) Hinweise aus der Präambel und aus Art. 1 EMRK auf eine direkte Bindung . . . . .	46
(1) Aussagekraft der Präambel der EMRK . . . . .	46
(2) Aussagekraft von Art. 1 EMRK . . . . .	47
bb) Literaturansicht: Direkte Bindung Privater ableitbar aus Art. 13 und Art. 17 EMRK . . . . .	47
(1) Hinweise aus dem Wortlaut des Art. 13 EMRK – Beschwerderecht . . . . .	47
(2) Hinweise aus dem Wortlaut des Art. 17 EMRK – Missbrauchsverbot . . . . .	48
cc) Hinweise aus der Rechtsprechung der Straßburger Organe zur Geltung der EMRK unter Privaten . . . . .	49
(1) Die Kommissionsentscheidung <i>X gegen Deutschland</i> aus dem Jahr 1966 . . . . .	49
(2) Die Kommissionsentscheidung <i>Scientology gegen Deutschland</i> aus dem Jahr 1997 . . . . .	50
(3) Entscheidung des EGMR <i>Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz</i> aus dem Jahr 2001 . . . . .	51
dd) Zusammenfassung und Stellungnahme . . . . .	51
b) Bindung privater Unternehmen an die EMRK in Sonderfällen? . . . . .	52
aa) Fallgruppe: Erfüllung oder Delegation staatlicher Aufgaben . . . . .	53
(1) Urteil <i>Van der Musselle gegen Belgien</i> 1983 . . . . .	53
(2) Urteil <i>Costello Roberts gegen Vereinigtes Königreich</i> 1993 . . . . .	53
(3) Zwischenergebnis . . . . .	54
bb) Fallgruppe: Staat hat beherrschenden Einfluss auf ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen . . . . .	54

(1) Allgemeine grundrechtliche Wertungen . . . . .	55
(2) Anhaltspunkte im EU-Recht . . . . .	55
cc) Zwischenergebnis zur Bindung privater Unternehmen	56
2. Staatliche Schutzpflichten in der Rechtsprechung zur EMRK	56
a) Die 70er und 80er Jahre: Erste Urteile des EGMR zu Schutzpflichten und ihrer Herleitung . . . . .	58
aa) Erweiterung der Grundrechtsfunktionen auf positive Handlungspflichten: Das Urteil <i>Marckx gegen         Belgien</i> 1979 . . . . .	58
bb) Herleitung von Schutzpflichten aus der Notwendigkeit eines effektiven und dynamischen Grundrechtsschutzes: Das Urteil <i>Airey gegen Irland</i> 1979 . . . . .	59
cc) Herleitung der Schutzpflichten aus dem Wortlaut bestimmter Konventionsrechte . . . . .	61
(1) Art. 1 EMRK als Ansatzpunkt für grundrechtliche Schutzpflichten: Das Urteil <i>Young, James und             Webster gegen das Vereinigte Königreich</i> 1981 . . . . .	62
(2) Der Wortlaut einzelner Grundrechte als Ansatz- punkt für Schutzpflichten: Das Urteil <i>Campbell             und Cosans gegen das Vereinigte Königreich</i> 1985	63
dd) Anwendung von Schutzpflichten auch auf private Grundrechtsgefährdungen und der Vorrang des Gesetzgebers: Das Urteil <i>X und Y gegen die         Niederlande</i> 1985 . . . . .	64
(1) Die erste Bezugnahme auf private Grundrechts- beeinträchtigungen . . . . .	65
(2) Der Vorrang des Gesetzgebers bei der Wahrnehmung von Schutzpflichten . . . . .	66
b) Ende der 80er und 90er Jahre: Ausdehnung der Schutz- pflichten auf weitere Grundrechte und auf Maßnahmen der Exekutive . . . . .	68
aa) Schutzpflichten im Rahmen der Versammlungsfreiheit: Das Urteil <i>Plattform Ärzte für das Leben gegen         Österreich</i> 1988 . . . . .	69
bb) Schutzpflichten im Rahmen des Rechts auf Leben aus Art. 2 EMRK: Die Urteile <i>Osman gegen das Vereinigte         Königreich</i> 1998 und <i>Yasa gegen die Türkei</i> 1998 . . . . .	71
(1) Das Urteil <i>Osman gegen das Vereinigte Königreich</i> 1998 . . . . .	72
(2) Das Urteil <i>Yasa gegen die Türkei</i> 1998 . . . . .	74

cc)	Kontrollmaßstab des EGMR für Schutzpflichten der Exekutivorgane . . . . .	75
c)	Entwicklung seit den 2000er Jahren: Schutzpflichten im Rahmen der Meinungsfreiheit . . . . .	77
aa)	Schutzpflicht gegen konkrete „Bedrohungen“ der Meinungsfreiheit unklarer Herkunft . . . . .	78
(1)	Das Urteil <i>Fuentes Bobo gegen Spanien</i> 2000 . . . . .	78
(2)	Das Urteil <i>Özgür Gündem gegen die Türkei</i> 2000 . . . . .	79
bb)	Schutzpflichten zur Gewährleistung einer pluralistischen Meinungslandschaft: Das Urteil <i>Centro Europa 7 S.R.L. und Di Stefano gegen Italien</i> 2012 . . . . .	81
cc)	Staatliche Schutzpflichten aus Art. 10 EMRK bei Grundrechtsstörungen durch nicht-staatlichen Akteur . . . . .	82
(1)	Das Urteil <i>Appleby gegen das Vereinigte Königreich</i> 2003 . . . . .	82
(a)	Nicht-staatlicher Akteur als „Urheber“ der Grundrechtsbeeinträchtigung . . . . .	83
(b)	Grundrechtsbeeinträchtigung eines privaten Akteurs durch Unterlassen . . . . .	83
(2)	Das Urteil <i>Frasila und Ciocirlan gegen Rumänien</i> 2012 . . . . .	84
3.	Zwischenergebnis zur Schutzpflichten-Rechtsprechung des EGMR . . . . .	86
II.	<i>Räumt Art. 11 EMRK das Recht auf Versammlungsfreiheit auf privatem Grund ein?</i> . . . . .	87
1.	Erfasst der Schutzbereich des Art. 11 EMRK Versammlungen auf privatem Grund und Boden? . . . . .	88
a)	Rechtsprechung des EGMR zu Versammlungsorten im Privateigentum: Das Urteil <i>Appleby gegen das Vereinigte Königreich</i> 2003 . . . . .	89
b)	Kein Ausschluss der Grundrechtsgeltung wegen privatrechtlichen Grundverhältnisses . . . . .	91
c)	Unterscheidungs-Kriterien verschiedener Versammlungsorte . . . . .	92
aa)	Öffentliche Zugänglichkeit des Grundstücks . . . . .	93
bb)	Nutzungszweck des Grundstücks . . . . .	94
cc)	Grundstückstypen . . . . .	94
(1)	Private Grundstücke mit rein privatem Nutzungszweck (Wohnung, Haus, Garten) . . . . .	94



(2) Private Grundstücke mit bestimmter (nicht-) kommerzieller Teilnutzung . . . . .	95
(3) Private Grundstücke mit öffentlichem Zugang und kommerziellem Nutzungszweck (Einkaufszentrum). . . . .	95
(4) Private Grundstücke mit Nutzungszweck der öffentlichen Daseinsvorsorge (Bahnhof, Flughafen) . . . . .	95
(5) Typ öffentlicher Straßenraum in Privateigentum (Straße, Marktplatz) . . . . .	96
2. Beeinträchtigung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit durch die Verweigerung des Zutritts zum Grundstück . . . . .	96
3. Rechtfertigung des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit gemäß der Schranken des Art. 11 Abs. 2 EMRK . . . . .	97
a) Legitimes Ziel der Einschränkung der Versammlungsfreiheit: Schutz des Grundrechts auf Achtung der Wohnung aus Art. 8 Abs. 1 EMRK? . . . . .	98
aa) Privat genutzte Wohnungen, Häuser, Gärten . . . . .	99
bb) Grundstücke ohne privaten Nutzungszweck . . . . .	99
b) Legitimes Ziel der Einschränkung der Versammlungsfreiheit: Schutz des Eigentums aus Art. 1 ZP 1 EMRK? . . . . .	100
aa) Geschichte und Schutzgehalt des Grundrechts auf Eigentum nach Art. 1 ZP 1 EMRK . . . . .	101
bb) Prüfungsmaßstab für Eigentums-Beschränkungen in Form von Nutzungsbestimmungen . . . . .	102
(1) Gesetzliche Regelung als Voraussetzung für Nutzungsbeschränkungen von Eigentum . . . . .	103
(2) Verhältnismäßigkeit der Nutzungsbeschränkung: Fairer Ausgleich zwischen Allgemeininteresse und Eigentumsgrundrecht . . . . .	103
cc) Die Rechtsprechung des EGMR zu Nutzungsbeschränkungen bei Grundeigentum am Beispiel der Jagd-Regelungen für Privatgrundstücke . . . . .	105
(1) Das Urteil <i>Chassagnou gegen Frankreich</i> 1999 . . . . .	105
(2) Die Urteile <i>Schneider gegen Luxemburg</i> 2007 und <i>Herrmann gegen Deutschland</i> 2012 . . . . .	107
c) Verhältnismäßigkeitsprüfung: Notwendigkeit des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft nach Art. 11 Abs. 2 EMRK . . . . .	108

aa) Abstrakter Rang beider Grundrechte . . . . .	109
(1) Grundsätzliche Verortung der Eigentumsfreiheit durch den EGMR . . . . .	109
(2) Grundsätzliche Verortung der Versammlungsfreiheit durch den EGMR . . . . .	110
(3) Ergebnis und Verhältnis beider Grundrechte zueinander . . . . .	111
bb) Konkrete Beeinträchtigung beider Grundrechte . . . . .	111
(1) Übertragbarkeit der Wertungen zur Eigentumsfreiheit in den Jagd-Urteilen auf die Versammlungsfreiheit auf privatem Grund und Boden . . . . .	112
(a) Nutzung des jeweiligen Geländes durch den Eigentümer . . . . .	112
(b) Grundrechtsrelevanter Gewissenskonflikt in den Jagd-Fällen . . . . .	112
(c) Grundrechtliche Schutzwürdigkeit der zu duldenden Nutzung . . . . .	113
(2) Beeinträchtigung des Grundrechts auf Eigentum im konkreten Fall . . . . .	115
(a) Eigentumsbeeinträchtigung bei privat genutzter Wohnung, Haus oder Garten . . . . .	115
(b) Eigentumsbeeinträchtigung bei nicht privat genutztem Grundstück mit bestimmtem Nutzungszweck und Zugangskontrolle . . . . .	116
(c) Eigentumsbeeinträchtigung bei kommerziell genutztem Grundstück mit öffentlichem Zugang wie zum Beispiel Einkaufszentrum . . . . .	116
(d) Eigentumsbeeinträchtigung bei öffentlich zugänglichem Gelände mit Nutzungszweck öffentlicher Daseinsvorsorge, wie zum Beispiel Transport . . . . .	117
(e) Eigentumsbeeinträchtigung bei öffentlichem Straßenraum . . . . .	118
(f) Zusammenfassung: Erheblichkeit des Eingriffs in das Grundrecht auf Eigentum durch eine Versammlung auf privatem Grund . . . . .	119
(3) Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit durch die Zutrittsverweigerung zu Versammlungsort in Privateigentum . . . . .	120

(a)	Anliegen der Versammlung ist von öffentlichem Interesse . . . . .	120
(b)	Räume des kommunikativen Verkehrs als traditionelle Versammlungsorte . . . . .	120
(c)	Zusammenhang von Versammlungsort und Versammlungszweck . . . . .	122
(d)	Verfügbarkeit von alternativem Kommunikationsraum mit ähnlicher „Wirksamkeit“ . . . . .	123
(e)	Verhinderung jeder effektiven Ausübung der Versammlungsfreiheit . . . . .	124
cc)	Ergebnis der Abwägung zwischen beiden betroffenen Grundrechten . . . . .	125
(1)	Abwägung zugunsten des Eigentumsgrundrechts bei privat genutzten Grundstücken: Kein Zutrittsrecht für Versammlungsteilnehmer . . . . .	125
(2)	Abwägung zugunsten der Versammlungsfreiheit: Zutrittsrecht zu Privatgrundstück für Versammlungsteilnehmer . . . . .	126
(a)	Kritische Auseinandersetzung mit der Einschätzung des EGMR in <i>Appleby</i> . . . . .	126
(aa)	Abweichende Meinung von Richter Maruste in <i>Appleby</i> . . . . .	127
(bb)	Kritik durch <i>Gerstenberg</i> . . . . .	127
(cc)	Stellungnahme . . . . .	128
(b)	Voraussetzungen für den Vorrang der Versammlungsfreiheit und ein Zutrittsrecht zu privatem Grund . . . . .	130
(aa)	Versammlungsort ist öffentlich zugänglich und hat Merkmale öffentlichen Verkehrsraums . . . . .	130
(bb)	Anliegen kann nicht an einem alternativen Ort gleich wirksam kommuniziert werden . . . . .	131
III.	<i>Zusammenfassung zum Schutz aus Art. 11 EMRK für Versammlungen auf privatem Grund und Boden</i> . . . . .	132

Exkurs Eins zum Ersten Hauptteil: Der Schutz von Versammlungen auf privatem Grund aus Sicht des UN-Menschenrechtsausschusses und des ersten UN-Sonderberichterstatters über die Versammlungsfreiheit . . . . .	135
--	-----

A. Herangehensweise des UN-Menschenrechtsausschusses an private Grundrechtsgefährdungen und die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit auf privaten Plätzen . . . . .	135
I. <i>Der Schutz der Versammlungsfreiheit nach Art. 21 Zivilpakt</i> . . . . .	136
1. Bedeutung der Versammlungsfreiheit im System des Zivilpakts . . . . .	137
2. Der Begriff der friedlichen Versammlung nach Art. 21 Zivilpakt . . . . .	137
3. Der Schutz der freien Wahl des Versammlungsortes durch Art. 21 Zivilpakt . . . . .	138
II. <i>Bindung Privater an den Zivilpakt</i> . . . . .	138
III. <i>Anerkennung staatlicher Schutzpflichten durch den             Menschenrechtsausschuss</i> . . . . .	139
IV. <i>Ergebnis zum UN-Menschenrechtsausschuss</i> . . . . .	142
B. Versammlungsfreiheit und Versammlungsort in der Auslegung des ersten UN-Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit . . . . .	142
I. <i>Das Mandat des UN-Sonderberichterstatters für Versammlungs-             und Vereinigungsfreiheit</i> . . . . .	142
II. <i>Die Auslegung der Versammlungsfreiheit durch den UN-             Sonderberichterstatter</i> . . . . .	143
1. Einordnung der Versammlungsfreiheit in das Menschen- rechtssystem der UN . . . . .	143
2. Schutzpflichten in Bezug auf die Versammlungsfreiheit . . . . .	144
3. Schutz der Wahl eines bestimmten Versammlungsortes . . . . .	145
III. <i>Ergebnis zur Auslegung durch den UN-Sonderberichterstatter</i> . . . . .	146
 Exkurs Zwei zum Ersten Hauptteil: Der Schutz von Versammlungen auf privatem Grund durch U.S.-amerikanische Gerichte . . . . .	 149
A. Die Rechtsprechung des U.S. Supreme Court zur Versammlungs- freiheit auf privatem Grund . . . . .	150
I. <i>Die Stadt im Privateigentum: Marsh v. Alabama 1946</i> . . . . .	150
II. <i>Rechtsprechung zu privaten Einkaufszentren: Hudgens             v. NLRB 1976 und Prune Yard Shopping Center v. Robins 1980</i> . . . . .	152
1. <i>Hudgens v. NLRB 1976</i> . . . . .	152
2. <i>Prune Yard Shopping Center v. Robins 1980</i> . . . . .	153
3. Zwischenergebnis: U.S. Supreme Court zu Versammlungen in Einkaufszentren . . . . .	155

III. <i>Rechtsprechung zu Flughäfen: International Society for Krishna Consciousness v. Lee 1992</i> . . . . .	156
IV. <i>Zwischenergebnis zur Rechtsprechung des U.S. Supreme Courts</i>	157
B. Die Rechtsprechung des New Jersey Supreme Courts . . . . .	158
I. <i>Flugblätter auf dem privaten Universitäts-Campus: New Jersey v. Schmid 1980</i> . . . . .	159
II. <i>Zum Protest in Einkaufszentren: New Jersey Coalition Against War v. J.M.B. Realty Corp 1994</i> . . . . .	161
III. <i>Zwischenergebnis zur Rechtsprechung des New Jersey Supreme Courts</i> . . . . .	162
C. Ergebnis zur U.S.-amerikanischen Rechtsprechung . . . . .	163
 Zweiter Hauptteil: Schutz von Versammlungen auf privatem Grund durch Art. 8 GG . . . . .	165
A. Grundlagen der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG . . . . .	165
I. <i>Der Schutzbereich der friedlichen Versammlung nach Art. 8 GG</i>	166
1. Der Versammlungsbegriff nach Art. 8 GG . . . . .	166
a) Notwendige Anzahl von Versammlungsteilnehmern . . . . .	167
b) Anforderungen an den Versammlungszweck . . . . .	168
2. Die Friedlichkeit der Versammlung . . . . .	169
II. <i>Die freie Wahl des Versammlungsortes: Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und versammlungsrechtliche Regelungen</i> . . . . .	170
1. Die verschiedenen Versammlungsorte nach Art. 8 GG: Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen . . . . .	170
2. Freie Wahl des Versammlungsortes als Bestandteil und Instrument der Versammlungsfreiheit: Die Entscheidung <i>Brokdorf</i> 1985 . . . . .	171
3. Einschränkungsmöglichkeiten der freien Wahl des Versammlungsortes . . . . .	174
a) Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht nach der Föderalismusreform von 2006 . . . . .	174
b) Die Anordnung der Verlegung einer Versammlung nach der Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG des Bundes – Voraussetzungen und Rechtsprechungspraxis . . . . .	175
aa) Die Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG als Rechtsgrundlage für die Verlegung einer Versammlung . . . . .	176

bb)	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu versammlungsbehördlichen Verlegungs-Anordnungen	177
	(1) Die Entscheidung <i>Sternmarsch Heiligendamm</i> 2007	178
	(2) Die Entscheidung <i>NPD-Versammlung Schwerin</i> 2007	179
	(3) Die Entscheidung <i>NPD-Versammlung Leipzig</i> 2012	180
cc)	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verlegung von Versammlungen als milderes Mittel zum Versammlungsverbot	181
	(1) Die Entscheidung <i>Axel-Springer-Versammlung</i> in Hamburg 2000	182
	(2) Die Entscheidung „ <i>Stolz und Treu</i> “-Versammlung in Nürnberg 2003	183
dd)	Zusammenfassung zur Verlegung von Versammlungen an einen anderen Ort	184
c)	Die Sonderregelung in § 15 Abs. 2 VersG zu besonderen Versammlungsorten	185
	aa) Eingriffsmöglichkeiten nach § 15 Abs. 2 VersG	185
	bb) Die Entscheidung zum <i>Versammlungsverbot am Holocaust-Mahnmal</i> 2005	187
d)	Die Bannmeilen-Regelungen für Bund und Länder	188
e)	Das Straßen- und Wegerecht und die Wahl des Versammlungsortes	190
4.	Zwischenergebnis	191
B.	Schutz durch das Grundgesetz für Versammlungen auf privatem Boden	191
I.	<i>Genereller Schutz des Grundgesetzes gegen Beeinträchtigungen durch Private</i>	191
1.	Direkte Bindung Privater an die Grundrechte des Grundgesetzes	192
	a) Direkte Bindung rein privater Akteure	192
	b) Sonderfall: Grundrechtsbindung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen	193
	aa) Ausgangsproblem bei der Einordnung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen	194
	bb) Abgrenzung zur Problematik der Grundrechtsberechtigung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen	194

cc)	Diskussion der Grundrechtsbindung von Misch- unternehmen durch Rechtsprechung und Literatur vor dem Urteil <i>Fraport</i> . . . . .	195
dd)	Das Urteil <i>Fraport</i> des Bundesverfassungsgerichts . . .	196
2.	Mittelbare Drittwirkung als Mittel zum Schutz vor privater Grundrechtsgefährdung . . . . .	198
a)	Das Urteil <i>Lüth</i> 1958 und das Konzept der mittelbaren Drittwirkung . . . . .	199
b)	Kritik am Konzept der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte . . . . .	200
3.	Die Entwicklung der Schutzpflichten-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	201
a)	Herleitung grundrechtlicher Schutzpflichten . . . . .	202
b)	Staatlicher Adressat der Schutzpflichten . . . . .	203
(1)	Schwerpunkt auf gesetzgeberischen Schutzpflichten . .	203
(2)	Nur ausnahmsweise Exekutive oder Judikative Adressat der Schutzpflichten . . . . .	204
c)	Erstreckung der Schutzpflichten auf alle Grundrechte . . .	205
d)	Das Verhältnis der mittelbaren Drittwirkung zu Schutzpflichten . . . . .	206
4.	Zwischenergebnis zu mittelbarer Drittwirkung und zur Schutzpflichten-Rechtsprechung . . . . .	207
II.	<i>Art. 8 GG und Versammlungen auf privatem Grund</i> . . . . .	208
1.	Der Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG und Versammlungen auf privatem Grund . . . . .	208
a)	Bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts zu Versammlungen auf privaten Grundstücken . . . . .	208
aa)	Die Entscheidung <i>Hofgartenwiese</i> des Bundes- verwaltungsgerichts 1992 . . . . .	209
bb)	Die Entscheidung <i>Fraport</i> des Bundesverfassungs- gerichts 2011 . . . . .	210
(1)	Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts zur Geltung der Versammlungsfreiheit auf privatem Grund und Boden . . . . .	210
(2)	Zwischenergebnis . . . . .	212
cc)	Die Eilentscheidung <i>Bierdosen-Flashmob</i> des Bundesverfassungsgerichts 2015 . . . . .	213
(1)	Inhalt der Entscheidung . . . . .	213
(2)	Bewertung der Entscheidung . . . . .	214

b) Grundrechtsgeltung endet nicht bei privatrechtlichen Beziehungen . . . . .	216
c) Kriterien der zu prüfenden Versammlungsorte . . . . .	216
aa) Öffentliche Zugänglichkeit des Grundstücks . . . . .	216
bb) Nutzungszweck des Grundstücks . . . . .	217
cc) Grundstückstypen . . . . .	219
2. Eingriff in die Versammlungsfreiheit durch Zutrittsverweigerung zu gewünschtem Versammlungsort auf privatem Grund . . . . .	219
3. Rechtfertigung des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit durch die Zutrittsverweigerung nach den Schranken des Art. 8 GG . . . . .	219
a) Prüfungsmaßstab für die Prüfung der Rechtfertigung des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit: Art. 8 Abs. 2 GG . . . . .	220
b) §§ 903 S. 1, 1004 BGB als verfassungsmäßige Schranke i. S. d. Art. 8 Abs. 2 GG . . . . .	221
aa) Verfassungsmäßigkeit und Voraussetzungen von §§ 903 S. 1, 1004 BGB . . . . .	221
bb) Mittelbare Drittwirkung der Versammlungsfreiheit bei der Anwendung der §§ 903 S. 1, 1004 BGB . . . . .	222
c) Legitimer Zweck der Zutrittsverweigerung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung . . . . .	223
aa) Schutz der Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG als legitimes Ziel der Zutrittsverweigerung . . . . .	223
bb) Schutz des Eigentums aus Art. 14 GG als legitimes Ziel der Zutrittsverweigerung . . . . .	224
(1) Grundlagen des Eigentumsschutz nach Art. 14 GG unter besonderer Berücksichtigung des Grundeigentums . . . . .	225
(2) Prüfungsmaßstab für Inhalts- und Schrankenbestimmungen . . . . .	225
(3) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Inhalts- und Schrankenbestimmungen bei Grundeigentum . . . . .	227
(a) Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Ankauf eines Waldgrundstücks als Kapitalanlage 1967 . . . . .	227
(b) Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Zwangsmitgliedschaft in einer Jagdgenossenschaft 2006 . . . . .	228



(c) Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zum Hausverbot durch eine Wohnungseigentümer-Versammlung 2009 . . . . .	230
(d) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Sperrbezirksverordnung 2009 . . . . .	231
(4) Zwischenergebnis . . . . .	232
d) Die Herstellung praktischer Konkordanz zwischen Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG, und Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG . . . . .	233
aa) Abstrakter Rang beider Grundrechte im Gefüge des Grundgesetzes . . . . .	233
(1) Stellung der Versammlungsfreiheit . . . . .	233
(2) Stellung des Grundrechts auf Eigentumsschutz aus Art. 14 GG . . . . .	234
(3) Ergebnis und Verhältnis beider Grundrechte zueinander . . . . .	235
bb) Konkrete Abwägung beider Grundrechte . . . . .	235
(1) Beeinträchtigung des Grundrechts auf Eigentum durch eine Versammlung . . . . .	235
(a) Grundstücke mit rein privatem Nutzungszweck (Wohnung, Haus, Garten) . . . . .	235
(b) Private Grundstücke mit bestimmter, abgegrenzter (kommerzieller) Teilnutzung . . . . .	236
(c) Private Grundstücke mit öffentlichem Zugang und kommerziellem Nutzungszweck (Einkaufszentrum, Gewerbegebiet) . . . . .	236
(d) Private Grundstücke mit Nutzungszweck der öffentlichen Daseinsvorsorge (Bahnhof, Flughafen) . . . . .	238
(e) Typ öffentlicher Straßenraum (Straße, Marktplatz) . . . . .	239
(2) Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit durch fehlende Erlaubnis für Versammlung . . . . .	240
(a) Auf privatem Gelände ist allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet . . . . .	240
(b) Besondere Bedeutung des Geländes für Versammlungsteilnehmer . . . . .	241
e) Abwägungsergebnis . . . . .	242
III. Gesamtergebnis zum Schutz aus Art. 8 GG . . . . .	242

IV. <i>Bindung der deutschen Gerichtsbarkeit und des Bundesverfassungsgerichts an die EMRK</i> . . . . .	243
1. Bindungswirkung der EGMR-Rechtsprechung . . . . .	245
2. Ergebnis zur Bindung der deutschen Gerichtsbarkeit an die EMRK . . . . .	248
Ergebnis und Ausblick . . . . .	249
A. Ergebnis: Schutz für Versammlungen auf privatem Grund nach Art. 11 EMRK und Art. 8 GG . . . . .	249
I. <i>Vergleich der Rechtsprechung zum materiellen Schutzniveau         der Versammlungsfreiheit auf privatem Boden</i> . . . . .	249
II. <i>Dogmatische Grundlagen für den Schutz vor privaten         Grundrechts-Beeinträchtigungen</i> . . . . .	251
B. Bewertung und Ausblick . . . . .	254
I. <i>Bundesverfassungsgericht: Orientierung am Schutzpflicht-         Ansatz des EGMR</i> . . . . .	255
II. <i>EGMR: Versammlungsschutz für alle Räume kommunikativen         Verkehrs</i> . . . . .	257
III. <i>Ausblick</i> . . . . .	258
Literaturverzeichnis . . . . .	261
Sachregister . . . . .	267



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
ECHR	European Convention on Human Rights
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
Kap.	Kapitel
Rn.	Randnummer
UN	United Nations
U.S.	United States
USA	United States of America
VersG	Versammlungsgesetz
vgl.	vergleiche
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZP	Zusatzprotokoll

Im Übrigen wird für die in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen verwiesen auf *Kirchner, Hildebert*: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage, Berlin 2015.



# Einführung

## A. Zivilgesellschaft und Versammlungsfreiheit in Bedrängnis

Public assemblies are at the heart of an active civil society and a functioning democracy. Tolerance of others, pluralism and broadmindedness must be harnessed.<sup>1</sup>

Der erste UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit Maina Kiai beschreibt öffentliche Versammlungen als Herzstück jeder Zivilgesellschaft und jeder funktionierenden Demokratie. Gleichzeitig sieht er den weltweiten Schutz der Versammlungsfreiheit in Gefahr aufgrund von „schrumpfenden Räumen“ für die Zivilgesellschaft.<sup>2</sup>

Die Entstehung und Entwicklung der Versammlungsfreiheit als Menschenrecht ist das Ergebnis einer andauernden Wechselwirkung zwischen Staat und Bürgern: Menschen haben sich seit jeher im öffentlichen Raum versammelt, um gemeinsam Veränderungen zu fordern und gegen bestehende Machtverhältnisse aufzubegehren. Staaten haben darauf immer wieder damit reagiert, dass das Recht auf das Abhalten derartiger öffentlicher Versammlungen beschnitten oder sogar aufgehoben wurde.

Ein wichtiges Beispiel aus der deutschen Geschichte war das Hambacher Fest von 1832: Mit mehr als 20.000 Menschen war es die bis dahin größte politische Versammlung in Deutschland, gefordert wurden unter anderem mehr Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Als Reaktion schickte der bayerische König Truppen in die Pfalz, der Deutsche Bund fasste einen Bundesbeschluss zur Beschränkung der ohnehin nur schwach ausgeprägten Versammlungsfreiheit.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> UN A/HRC/26/29, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 14.04.2014, Rn. 31.

<sup>2</sup> Vgl. die Pressemitteilung des damaligen UN-Sonderberichterstatters für Versammlungsfreiheit Maina Kiai und weiterer UN-Sonderberichterstatter vom 28.10.2014, “‘Shrinking’ Spaces for Citizens Threatened Democracy, Human Rights, Experts Tell Third Committee as It Considers Country Reports”, <http://www.un.org/press/en/2014/gashc4112.doc.htm> (abgerufen am 25.03.2018).

<sup>3</sup> Eine interessante Pointe aus Sicht dieser Arbeit war dabei, dass das Hambacher Fest