

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

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-Sonderberichtstatters 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-Sonderberichtstatters 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.¹

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.²

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.³

¹ 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.

² 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).

³ Eine interessante Pointe aus Sicht dieser Arbeit war dabei, dass das Hambacher Fest

Erst im 20. Jahrhundert etablierte sich in Europa – und international – das Menschenrecht auf Versammlungsfreiheit.

Von den Montagsdemonstrationen in Leipzig 1989 zum arabischen Frühling am Tahrir-Platz 2011 bis hin zum Euromaidan in der Ukraine 2014 und dem „March for our lives“ für eine Reform der Waffengesetze in den USA 2018: Weltweit waren und sind öffentliche Demonstrationen und Versammlungen ein zentrales Handlungsmittel der Zivilgesellschaft, das von Seiten der politischen Verantwortlichen häufig als Bedrohung wahrgenommen wird. Sie können Initialzündungen für große politische Veränderungen sein, aber auch scheitern, wenn die Staatsmacht zurückschlägt.

Das Recht auf Versammlungsfreiheit steht daher für die Toleranz eines politischen Systems gegenüber Andersdenkenden und deren Wunsch nach Veränderung. Ein Staat, der die Versammlungsfreiheit als nationales und internationales Menschenrecht anerkennt und gewährleistet, muss den Protest aushalten, der ihm in Form von Versammlungen entgegenschlagen kann. Demokratien brauchen Meinungspluralismus und müssen hierfür auch Versammlungen den nötigen Schutz bieten.

In vielen Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention ist das Schutzniveau der Versammlungsfreiheit im weltweiten Vergleich hoch. Hierzu haben nicht zuletzt auch der Schutz durch die EMRK und die progressive Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beigetragen. Und doch ist die Versammlungsfreiheit auch in vielen europäischen Ländern aktuellen Bedrohungen ausgesetzt:

Das liegt zum einen daran, dass auch Konventionsstaaten immer wieder das Versammlungsrecht im Namen der öffentlichen Sicherheit verschärfen.⁴ Der Raum für die Versammlungsfreiheit schrumpft in Europa und weltweit aber auch im wörtlichen Sinne: Der erste Sonderberichterstatter für Versammlungsfreiheit warnte in einem Bericht 2013 davor, dass der Zivilgesellschaft zunehmend der Zugriff auf öffentlichen Raum („public space“) für Versammlungen entzogen wird. So werden Plätze in unmittelbarer Nähe zu wichtigen symbolischen Gebäuden immer häufiger zur versammlungsrechtlichen Sperrzone ge-

überhaupt nur stattfinden konnte, weil das Schloss im Privateigentum der Organisatoren stand. Sechzehn wohlhabende Neustädter Bürger, die als Teil der liberalen Opposition im bayerischen Landtag saßen, hatten die Burg 1823 vom Königreich Bayern für 625 Gulden ersteigert. Sie wollten die Reste der Burg schützen und für die Öffentlichkeit zugänglich erhalten. Einige dieser Bürger organisierten später das Hambacher Fest. Vgl. *Lembcke*, *Hambacher Schloss*, S. 17 ff.

⁴ Siehe beispielhaft die Entwicklungen in Spanien, vgl. hierzu die Pressemitteilung mehrerer UN-Sonderberichterstatter vom 23.02.2015: „Two legal reform projects undermine the rights of assembly and expression in Spain“, <http://freemassembly.net/news/spain-legal-reform/> (abgerufen am 25.03.2018).

macht. Der Sonderberichtersteller weist aber auch auf die Gefahr für den öffentlichen Raum infolge zunehmender Privatisierung hin:

The issue of access to public space is all the more important in light of the increased privatization of public space in many States, where peaceful assemblies have been curtailed through the use by private bodies, both companies and individuals, of civil injunctions, which can be difficult to challenge (...).⁵

Tatsächlich wird immer mehr öffentlicher Raum privatisiert: Bahnhöfe und Flughäfen werden von privaten Unternehmen übernommen und betrieben; große Einkaufszentren ersetzen in kleineren Orten ganze Innenstädte; öffentlich zugängliche Plätze und Straßen gehen in Privateigentum über. Insgesamt verliert die Trennung zwischen öffentlichem und privatem Raum an Schärfe⁶ – auch dadurch, dass zum Beispiel gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit privaten und öffentlichen Anteilseignern derartige Räume betreiben.

Wenn es sich bei diesen „Räumen“ aufgrund ihrer Lage, ihrer Funktion oder ihrer Bedeutung um geeignete Versammlungsorte handelt, stellt sich die Frage, ob der jeweilige private Eigentümer jede ihm unliebsame Versammlung auf seinem Grundstück mit Verweis auf sein Hausrecht unterbinden kann. Oder können sich die Versammlungsteilnehmer gegenüber dem privaten Eigentümer auf die Versammlungsfreiheit berufen?

Diese Frage muss im Kontext einer wichtigen Fortentwicklung im Bereich des Menschenrechtsschutzes betrachtet werden:

Ursprünglich wurden Menschenrechte wie die Versammlungsfreiheit festgeschrieben, um den Bürgern einen Freiraum gegenüber dem Staat zu verschaffen. Der sollte sich aus bestimmten grundrechtlich geschützten Lebensbereichen heraushalten. Private Akteure waren nach der klassischen Funktion der Menschenrechte immer nur grundrechtsberechtigt, aber nie grundrechtsverpflichtet.

Eine der größten Herausforderungen für den Menschenrechtsschutz ist die Erkenntnis, dass Menschenrechte nicht nur durch den Staat bedroht werden. Überall dort, wo Private sich in einem sehr ungleichen Kräfteverhältnis begehen, kann es strukturell zu Menschenrechtsverletzungen kommen. Wo ursprünglich staatliche Aufgaben auf Private übergehen, können diese privaten Akteure bei der Ausführung dieser Aufgaben wie der Eröffnung von Ressourcen oder Infrastruktur Grundrechte gefährden. Denkbar sind zum Beispiel grundrechtswidrige Zugangsvoraussetzungen zu Ressourcen wie Wasserversorgung oder Strom.

⁵ UN A/HRC/23/39, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, 24.04.2013, Rn. 65.

⁶ Vgl. dazu ausführlich *Kersten/Meinel*, JZ 2007, S. 1127.

Private Unternehmen können die Menschenrechte ihrer Mitarbeiter verletzen oder durch ihr unternehmerisches Handeln die Lebensgrundlage und damit auch Menschenrechte der ortsansässigen Bevölkerung bedrohen.⁷

Nicht nur die Vereinten Nationen arbeiten seit Jahren an neuen Lösungsansätzen für diese menschenrechtlichen Herausforderungen.⁸ Jedes Gericht, das Grund- und Menschenrechte auslegen und anwenden muss, sieht sich mit den praktischen Folgen dieser Veränderungen konfrontiert. Ein zentraler Lösungsansatz ist hierbei, die zum Schutz der Menschenrechte verpflichteten Staaten in die Verantwortung zu nehmen, Grundrechts-Gefährdungen durch private natürliche oder juristische Personen zu verhindern oder abzustellen.

Diese Arbeit untersucht, welchen Schutz das Grundgesetz und die Europäische Menschenrechtskonvention bieten, wenn Versammlungsteilnehmer einen Versammlungsort wählen, der in Privateigentum steht. Die Untersuchung berührt sowohl den materiellen Schutzgehalt der Versammlungsfreiheit als auch die dogmatische Herangehensweise an Grundrechtsgefährdungen privater Natur:

Auf der materiell-rechtlichen Ebene der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG und Art. 11 EMRK müssen folgende Fragen beantwortet werden: Inwiefern schützt die Versammlungsfreiheit auch die freie Wahl des Versammlungsortes? Spielt der gewählte Ort für die Versammlungsteilnehmer und ihr Anliegen eine besondere Rolle? Wenn dies der Fall ist, (wann) gewährt die Versammlungsfreiheit dann ein Zutrittsrecht zu dem gewählten privaten Gelände? Wie kann und muss gewährleistet werden, dass weder die Versammlungsfreiheit noch der Schutz des Grundeigentums entwertet wird? In welcher Form kann und muss der Staat intervenieren?

An dieser Stelle berührt die Fragestellung der Arbeit eine fundamentale grundrechtsdogmatische Problematik: Inwieweit schützen Grundrechte auch vor Beeinträchtigung durch private Akteure? Wie werden Grundrechtskollisio-

⁷ Ein Beispiel ist die Ölförderung durch Shell in Nigeria, die zu massiven Verunreinigungen im Niger-Delta geführt und unzähligen Menschen ihre natürliche Lebensgrundlage genommen hat. Vgl. den Bericht von Amnesty International „Clean it up – Shell’s false claims about oil spill response in the Niger Delta“, AFR 44/2746/2015. Siehe auch *Alston*, Non-State Actors, S. 11.

⁸ Seit den 70er Jahren beschäftigen sich von den UN eingesetzte Arbeitsgruppen mit der Frage der menschenrechtlichen Verantwortung großer, transnationaler Unternehmen. Unter der Leitung von John Ruggie wurden die sogenannten UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ausgearbeitet, die 2011 dem UN-Menschenrechtsrat vorgestellt und von ihm angenommen wurden. Seitdem arbeitet die UN Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte an der Umsetzung und Implementierung dieser Prinzipien. In Deutschland wurde 2016 ein Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Prinzipien in die deutsche Rechtsordnung verabschiedet.

nen zwischen zwei Privaten gelöst? Inwieweit wirken Grundrechte wie die Versammlungsfreiheit in privatrechtliche Verhältnisse hinein? Können private Akteure direkt aus den Grundrechten heraus zu Duldung oder Mitwirkung verpflichtet sein? Wie kann und muss der Staat für einen gerechten Ausgleich zwischen den grundrechtlich geschützten Interessen verschiedener Individuen sorgen?

B. Gang der Arbeit

Die Arbeit untersucht im Ersten Hauptteil, wie Versammlungen auf privatem Grund und Boden nach Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt sind. Dabei werden zunächst die Grundlagen zur Versammlungsfreiheit und der freien Wahl des Versammlungsortes dargestellt (A.). Dann wird untersucht, ob sich das Versammlungsrecht auch auf Orte erstreckt, die in Privateigentum stehen (B.). An dieser Stelle wird die Frage relevant, ob und wie die EMRK grundsätzlich vor Grundrechtsbeeinträchtigungen durch Private schützt. Die Arbeit untersucht die verschiedenen Ansätze der Einbeziehung Privater in den Schutz durch die EMRK, insbesondere die Rechtsprechung des EGMR zu grundrechtlichen Schutzpflichten. Anschließend wird auf der Grundlage dieser Ergebnisse und der Rechtsprechung des EGMR zur Versammlungsfreiheit erörtert, inwieweit Art. 11 EMRK Versammlungen auf privatem Grund schützt.

Um den Stand des Internationalen Menschenrechtsschutzes möglichst vollständig abzubilden, wird in einem Exkurs Eins zum Ersten Hauptteil dargestellt, wie die Versammlungsfreiheit auf privatem Boden aus Sicht des UN-Menschenrechtsausschusses und des UN-Sonderberichterstatters über die Versammlungsfreiheit geschützt wird. Da sowohl der EGMR als auch viele europäische Gerichte bei ihren Entscheidungen Bezug auf U.S.-Urteile nehmen, werden in Exkurs Zwei Grundzüge der U.S.-amerikanischen Rechtsprechung zu Versammlungen auf privatem Grund dargestellt.

Der Zweite Hauptteil der Arbeit untersucht den Schutz, den Art. 8 Grundgesetz Versammlungen auf privatem Grund und Boden bietet. Unter (A.) werden zunächst die Grundlagen der Versammlungsfreiheit und der freien Wahl des Versammlungsortes dargestellt. Abschnitt (B.) widmet sich dann zunächst der Frage, wie Grundrechtsbeeinträchtigungen privater Natur nach Bundesverfassungsgericht und Literatur grundsätzlich einzuordnen sind (I.). In Abschnitt (II.) folgt eine Untersuchung, inwieweit Versammlungen auf privatem Grund durch Art. 8 GG geschützt sind. Anschließend wird die Frage untersucht, ob das Bundesverfassungsgericht völkerrechtlich verpflichtet ist, die Rechtsprechung

des EGMR zu Art. 11 EMRK und zu privaten Grundrechtsgefährdungen zu berücksichtigen.

Anhand der Erkenntnisse aus dem Ersten und dem Zweiten Hauptteil wird im Ergebnisteil der Schutz für Versammlungen auf privatem Grund nach Art. 11 EMRK mit dem nach Art. 8 GG abgeglichen. Ebenso werden die verschiedenen Herangehensweisen des EGMR und des Bundesverfassungsgerichts einander gegenübergestellt. Davon ausgehend skizziert der letzte Abschnitt der Arbeit die noch klärungsbedürftigen Aspekte und die möglichen weiteren Entwicklungen der jeweiligen Rechtsprechung.

C. Grundlagen zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zur Versammlungsfreiheit

Den analytischen Hauptteilen werden hier wichtige Grundlagen zur EMRK, zum Grundrechtskatalog des Grundgesetzes und zur Versammlungsfreiheit als internationales, europäisches und deutsches Grundrecht vorangestellt.

I. Entstehungsgeschichte und Schutzziel der EMRK

Als Reaktion auf den Zweiten Weltkrieg und die damit verbundenen systematischen Menschenrechtsverletzungen gründeten 1949 zehn Staaten den Europarat. Die Organisation widmet sich in Art. 1 a) ihrer Satzung⁹ der Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen ihren Mitgliedern zum Schutze ihrer gemeinsamen Ideale und Grundsätze herzustellen.

The aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress.

Von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen 1948 inspiriert¹⁰ verabschiedete der Europarat 1950 in Rom die Europäische Menschenrechtskonvention. 1953 war die erforderliche Anzahl von zehn Ratifikationen¹¹ erreicht und die Konvention trat in Kraft. Auf der Grundlage der EMRK ist ein umfassendes und dichtes Schutzsystem der Menschenrechte entstanden, das mit der Verfassungsgerichtsbarkeit nationaler Rechtsordnungen

⁹ Satzung des Europarats vom 05.05.1949, BGBl. 1950 I S. 263 ff.

¹⁰ Frowein in: Frowein/Peukert, EMRK, Einführung, Rn. 1.

¹¹ Erste Signaturstaaten waren Belgien, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Schweden, Norwegen, Dänemark, Island, Griechenland, Deutschland.

vergleichbar ist.¹² Die EMRK wurde in den letzten 50 Jahren insgesamt durch sechzehn Zusatzprotokolle ergänzt, von denen heute elf in Kraft sind. Die Zusatzprotokolle vervollständigen materiell den Grundrechtskatalog der EMRK und sehen wichtige Verfahrensänderungen vor. So gab es ursprünglich mehrere Rechtsprechungsorgane: Neben dem Ministerkomitee als politischem Entscheidungs- und Überwachungsorgan waren sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als auch die Europäische Menschenrechtskommission für den Rechtsschutz nach der EMRK zuständig. Auf ein zentrales Kontrollorgan wurde zunächst aus Sorge vor zu viel Einmischung eines einzelnen zuständigen Gerichtshofs verzichtet. Aufgabe der Europäischen Kommission für Menschenrechte war es, in einem ersten Verfahrensgang die Zulässigkeit einer Beschwerde zu prüfen. Wegen der stark angestiegenen Arbeitsbelastung¹³ der Straßburger Organe wurde der Kontrollmechanismus über die EMRK mit dem 11. Zusatzprotokoll 1998 grundlegend umgestaltet.¹⁴ Ein „Single-Court-System“ wurde eingerichtet, in dem nur noch der Ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte für die Gewährung von Rechtsschutz nach der EMRK zuständig ist. Ebenso wurde das Recht auf eine Individualbeschwerde bindend für alle Mitgliedstaaten. Erst seit Inkrafttreten dieser Änderungen gibt es in allen Vertragsstaaten prozessuale Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung der in der EMRK garantierten Rechte.

Dieser verbindliche Individualrechtsschutz war ein wichtiger Schritt für das EMRK-System: Als Reaktion auf die staatlichen Machtexzesse des Nationalsozialismus zielte die Konvention von Anfang an darauf ab, effektiven Schutz vor staatlicher Willkür zu bieten. Sie sollte dem Einzelnen gegenüber dem Staat einen einklagbaren rechtlichen Schutzraum zusichern.

II. Die Auslegung der EMRK

Weil der Erste Hauptteil der Arbeit im Wesentlichen auf der (dynamischen) Auslegung der EMRK durch die Straßburger Rechtsprechungsorgane beruht, werden hier kurz die Grundlagen der Auslegung der EMRK dargestellt.

Die Präambel der EMRK betont das „gemeinsame Verständnis und die gemeinsame Achtung der diesen Grundfreiheiten zugrunde liegenden Menschenrechte“:

¹² *Walter* in: Ehlers, EuGR, § 1, Rn. 6.

¹³ Nach einer Pressemitteilung des EGMR vom 21.01.2002 wurden im Jahr 2001 13.858 Beschwerden registriert, denen 889 Urteile und 8.989 Unzulässigkeitsentscheidungen und Streichungen aus der Verfahrensliste gegenüberstanden.

¹⁴ *Grote* in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kap. 1, Rn. 38.

Reaffirming their profound belief in those fundamental freedoms which are the foundation of justice and peace in the world and are best maintained (...) by a common understanding and observance of the human rights upon which they depend;

Grundsätzlich gelten für die Auslegung der EMRK alle allgemeinen völkervertragsrechtlichen Auslegungsregeln.¹⁵ Sie sind zusammengefasst in den Art. 31 ff. der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)¹⁶, die allerdings auf die EMRK nicht direkt anwendbar sind, weil sie erst nach dem Inkrafttreten der EMRK verabschiedet wurden.¹⁷ Trotzdem lässt sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei der Auslegung der EMRK von den Art. 31 ff. WVK leiten. Er verweist zur Begründung darauf, dass es sich dabei im Wesentlichen um allgemein anerkannte völkerrechtliche Auslegungsgrundsätze handle.¹⁸

Die grundlegende, in Art. 31 Abs. 1 WVK niedergelegte Regel schreibt als Ausgangspunkt jeder Auslegung den Wortlaut des Vertrages vor, der unter Berücksichtigung des Zusammenhangs und der Ziele und Zwecke des Vertrages zu interpretieren ist.¹⁹ Bei der EMRK handelt es sich um einen mehrsprachigen Vertrag, für den nach der Schlussklausel der Konvention²⁰ die englische und die französische Fassung in gleicher Weise maßgebend sind.²¹ Wenn notwendig, wird daher in dieser Arbeit auf den authentischen Wortlaut verwiesen.

Historische Gesichtspunkte, wie vorbereitende Arbeiten oder Umstände des Vertragsabschlusses, sind bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge nur nachrangig zu berücksichtigen.²² Diese Zurückhaltung soll unter anderem später beitretende Vertragsstaaten schützen, die keinen Einfluss auf das Zustandekommen des Vertrages hatten.²³

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sieht die EMRK als ein „lebendiges Instrument“ („living instrument“), das im Kontext der jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Zeitumstände interpretiert werden muss.²⁴ Er ori-

¹⁵ Mayer in: Karpenstein/Mayer, EMRK, Einleitung, Rn. 47; Ehlers in: Ehlers, EuGR, § 2, Rn. 41.

¹⁶ Vienna Convention on the Law of Treaties, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331 ff.; Deutscher Umsetzungsakt: Gesetz v. 23.04.1969 (BGBl. 1985 II S. 927).

¹⁷ Cremer in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kap. 4, Rn. 18.

¹⁸ EGMR, *Golder v. United Kingdom*, Urteil v. 21.02.1975, Nr. 4451/70, Rn. 29 ff.

¹⁹ EGMR, *Golder v. United Kingdom*, Urteil v. 21.02.1975, Nr. 4451/70, Rn. 29 ff.

²⁰ Nach Art. 59 EMRK: „Geschehen zu Rom am 4. November 1950 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist (...)“

²¹ Ehlers in: Ehlers, EuGR, § 2, Rn. 41; Cremer in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kap. 4, Rn. 26.

²² Cremer in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kap. 4, Rn. 20; Ehlers in: Ehlers, EuGR, § 2, Rn. 41.

²³ Hahne, Drittwirkungsproblem in der EMRK, S. 47.

²⁴ EGMR, *Tyryer v. Vereinigtes Königreich*, Urteil v. 25.04.1978, Nr. 5856/72, Rn. 31; Mayer in: Karpenstein/Mayer, EMRK, Einleitung, Rn. 47; Klein, Materielle Garantien der

entiert sich dabei an dem in der Präambel festgeschriebenen Ziel und Zweck der EMRK, die Menschenrechte effektiv zu schützen und legt die EMRK damit teleologisch aus.

Grundsätzlich müssen die Bestimmungen der EMRK autonom, also losgelöst von den einzelnen nationalen Rechtsordnungen, ausgelegt werden.²⁵ Nur so kann eine einheitliche Geltung der Konventionsnormen erreicht werden. Nationale Rechtsvorstellungen können und müssen als allgemeine Rechtsgrundsätze und notwendige Bezugspunkte Eingang in die Auslegung der EMRK finden, sie können aber niemals allein ausschlaggebend sein.²⁶ Dies bedeutet, dass auch die Schutzpflichten der Mitgliedstaaten nur aus der EMRK selbst heraus entwickelt werden können.²⁷

III. Entstehung der Versammlungsfreiheit als internationales Grund- und Menschenrecht

Der historische Kontext, in dem die Versammlungsfreiheit entstanden ist, gibt Aufschluss über ihre Bedeutung und ihre Funktion für demokratische Gesellschaften. Im Folgenden wird die Entstehung des Menschenrechts auf Versammlungsfreiheit dargestellt und anschließend seine Stellung im Kontext der EMRK untersucht (IV).

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit heutiger Prägung im Geltungsbereich der EMRK lässt sich auf eine englische (1.), eine amerikanische (2.) und eine französische sowie kontinental-europäische Traditionslinie (3.) zurückverfolgen. Je nach historischer Entwicklung und verfassungsrechtlichem Kontext standen unterschiedliche Aspekte der Versammlungsfreiheit im Vordergrund, die für die heutige Bestimmung des Gewährleistungsgehalts wichtige Anhaltspunkte geben. Die deutsche Verfassungstradition und die Bedeutung der Versammlungsfreiheit in Deutschland werden unter (D.) untersucht.

1. Großbritannien als Geburtsland der Versammlungsfreiheit

Die Entwicklung der Versammlungsfreiheit als internationales Menschenrecht nahm ihren Ausgang in Großbritannien, obwohl sie ausgerechnet dort lange

EMRK, S. 44 f.; *Clapham*, Human Rights in the Private Sphere, S. 98; *Dröge*, Positive Verpflichtungen, S. 232, spricht von der „evolutiven Auslegung“, die eine Anpassung an aktuelle Grundrechtsgefährdungen fordert, in Abgrenzung zu einer nur „effektiven Auslegung“.

²⁵ *Frowein* in: Frowein/Peukert, EMRK, Einführung, Rn. 9; *Cremer* in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kap. 4, Rn. 19.

²⁶ *Cremer* in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, Kap. 4, Rn. 19.

²⁷ *Jaeckel*, Schutzpflichten, S. 107.

Zeit keine umfassende Geltung erlangte. Grundsätzlich war das britische Recht im 17. Jahrhundert von dem Prinzip geprägt, dass erlaubt war, was nicht per Gesetz oder Common Law verboten war. Auf diese Weise waren – ohne explizite Regelung – Vereinsgründungen und das Abhalten von Versammlungen erlaubt.

1689 verabschiedete das britische Parlament die Bill of Rights²⁸, die eine Reihe von wichtigen Rechten des Parlaments, seiner Abgeordneten und aller Bürger gewährleistete. Sie garantierte allen Bürgern ein Petitionsrecht²⁹, jedoch kein explizites Versammlungsrecht. Im späten 18. Jahrhundert entstand die Praxis, Petitionen an das Parlament auf öffentlichen Versammlungen zu erörtern und zu beschließen.³⁰ Versammlungen von 150.000 Menschen und Petitionen mit 1,5 Millionen Unterschriften waren keine Seltenheit.³¹ Das Petitionsrecht als Vorläufer der Versammlungsfreiheit eroberte damit den öffentlichen Raum und wurde zum Motor politischer Veränderung: Alle großen Reformbewegungen dieser Zeit gingen in England mit einer intensiven Nutzung von Vereinigungen und Versammlungen einher.³²

Lange Zeit übernahm das Petitionsrecht die Rolle der Versammlungsfreiheit und diese hatte daher keine eigenständige Bedeutung. Das englische Rechtssystem des Common Law hat insgesamt keine Tradition geschriebener Verfassungen oder Grundrechtskataloge. Britische Freiheitsrechte wurden traditionell nicht in feierlichen Grundrechtsdeklarationen festgehalten, sondern waren vielmehr pragmatische Zugeständnisse, die der Krone abgerungen und maßgeblich von den Gerichten entwickelt wurden. Mit der Annahme eines eigenständigen Rechts auf Versammlungsfreiheit waren die britischen Gerichte aber zurückhaltend. Erst Ende des 19. Jahrhunderts hatte die Queen's Bench Division mehrere Fälle zu entscheiden, an denen sich eine Diskussion um das Bestehen eines originären Versammlungsrechts entspann.³³ In allen Fällen entschieden die Richter, dass es kein Recht auf das Abhalten von Versammlungen gebe.³⁴ Noch bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein vertraten englische Gerichte die

²⁸ Bill of Rights, An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown, 1688 CHAPTER 2 1 Will and Mar Sess 2.

²⁹ "That it is the right of the subjects to petition the king, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal;"

³⁰ *Crombach*, Die öffentliche Versammlung, S. 63.

³¹ *Quilisch*, Die demokratische Versammlung, S. 38.

³² *Janz* in: Peters/Janz, HdB Versammlungsfreiheit, A. Rn. 70.

³³ Queen's Bench Division, *Bailey v. Williamson* (1873) 8 Q. B. 118; *Morgan v. Metropolitan Board of Works* (1880) 5 Q. B. 155; *ex parte Lewis* (1888) 21 Q. B. 191; *R. v. Graham and Burns* (1888) 16 Cox C. C. 420.

³⁴ *R. v. Graham and Burns*, S. 429: "I can find no warrant for telling you that there is a right of public meeting either in Trafalgar Square or any other public thoroughfare. So far as

Sachregister

- Appleby 82–87, 89–94, 117–118, **120–124**, 126–128, 130–133, 251–252, 257
- Bannmeile 188–190
- Bierdosen-Flashmob **213–216**, 220, 222–223, 235, 240–241, 254
- Brokdorf 26, **166–168**, 171–174, 178, 184, 186, 205, 233–234
- Eigentumsschutz 100, **109–111**, 115, 118, 128, 130, 138, 214, **234–235**, 250
- Einkaufszentrum 95, 116, 152, 155, 161–163
- Europäische Menschenrechtskonvention 6–8
- Auslegung 7–9
 - Bindungswirkung für Private 47
 - Entstehungsgeschichte 6–7
 - Schutzziel 6–7
- First Amendment 12, 149, 153, **158–160**, 261, 263
- Flughafen 3, 32, 95, **117–118**, 122, 131, **156–157**, **196**, 210, 218–219
- Fraport **194–198**, **210–214**, 218–223, 239–241, 250
- Freedom of forum 29, **40–42**, 88, 90
- Gegendemonstration 35–37, 69–70, 84, 96
- Gemischtwirtschaftliches Unternehmen 54–56, 140, 193–198, 238
- Görgülü 245–248, 255–257
- Grundeigentum 101–102, 129–131, 227–230, 232–233
- Inhalts- und Schrankenbestimmung 225–234
 - Nutzungsbeschränkung 100, **103–106**
- Grundrechtsbindung Privater **45**, 215
- Grundrechtsbindung von Unternehmen **193–197**, 210–211
- Grundstückstypen 92, 94, 219
- Hambacher Fest 1, 21
- Hausrecht 3, 82, **94–112**, 212, 221–224, 243
- Jagd-Rechtsprechung 105–108, 111–114, 228–230
- Lüth 193, 198, **199–200**, 206, 222, 253, 256
- Maina Kiai, siehe UN-Sonderbericht-ersteller
- Mall, siehe Einkaufszentrum
- Marktplatz 96, 119, 121f., 128, 130, 239
- Meinungsfreiheit 77–82, 110–111, 132, 137, 199, 233
- Mittelbare Drittwirkung **198–201**, **206–207**, 214–216
- New Jersey Supreme Court 158–162
- Nutzungszweck 32–33, 93–94, 216–219, 235–238
- Öffentliche Zugänglichkeit 33, 93–94, 216–217
- Paulskirchenverfassung 22–23
- Plattform Ärzte für das Leben 69–71, 75–76
- Praktische Konkordanz 188, 233
- Privatisierung öffentlichen Raums 3, 129, 146–147, 151, 163–164, 258
- Quasi-öffentlicher Raum 118, 122

- Schmid-Test 159–161
- Schutzpflichten 56–64, 201–207, 251–254
- Shrinking Space 144, 147
- Sozialbindung des Eigentums 129–130, 228, 232, 235, 237–238, 242, 250
- State Action 159–160
- Straßen- und Wegerecht 190, 211, 216
- UN-Menschenrechtsausschuss 135–137, 139–142, 255
- UN-Sonderberichterstatte über die Versammlungsfreiheit 1–3, 5, 135, **142–145**
- Unverletzlichkeit der Wohnung 222–224
- UN-Zivilpakt 135–137, 139–142, 146, 255
- US-Supreme Court 93, 149–160, 163–164
- Verlegung von Versammlungen 175–178, 180–182, 184, 218
- Versammlungsfreiheit 9–15, 29–31, 165–169
- Doppelfunktion 18–19
- Entstehungsgeschichte in Deutschland 20–25
- Entstehungsgeschichte in Europa 15–16
- Entstehungsgeschichte in Frankreich 13–14
- Entstehungsgeschichte in Großbritannien 9–11
- Entstehungsgeschichte in den USA 11–12
- Versammlungsgesetz 21, 89, 166, 169–170, 174–175, 185, 198–199, 239
- Versammlungsort, freie Wahl 4–5, **32–44**, 170–180, 183–184, 188, 190–191, 240–242, 250, 254
- Versammlungszweck **30**, 108, 122–123, 125, 138, 168, 200
- Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes 245–246, 248, 255
- Weimarer Reichsverfassung 24