

Programme eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters,<sup>422</sup> Herrscht in den Organen eine große Mehrheit von Vertretern der Regierungspartei(en), wird Art. 10 verletzt.<sup>423</sup>

### c) Informationspflichten

- 63 Positive Verpflichtungen ergeben sich für den Staat auch hinsichtlich der *passiven Informationsfreiheit* und des *Rechts auf Zugang zu Informationen*. Aus Art. 10 lässt sich der Grundsatz ableiten, dass der Staat sein Informationssystem so einrichten muss, dass man sich über alle wesentlichen Fragen tatsächlich informieren kann.<sup>424</sup> Dies bestätigt sich im Zusammenhang mit dem Recht der Öffentlichkeit auf Empfang von Informationen im Zusammenhang mit der spezifischen Funktion der Journalisten, welche Informationen und Ideen über Angelegenheiten öffentlichen Interesses zu verbreiten haben. Daraus folgt aber nicht eine umfassende Verpflichtung der Staaten, Informationen zu sammeln und von sich aus zu publizieren.<sup>425</sup>

Einen teilhaberechtlichen Anspruch, der zu Gewährleistungspflichten des Staats im Rahmen von Art. 10 führt, nimmt der EGMR im besonderen Dienstverhältnis von Soldaten an. Indem er die Weigerung der Heeresverwaltung, eine Zeitschrift in das Verteilungssystem aufzunehmen, als unverhältnismäßigen Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit anerkannte, bestätigt er indirekt einen Anspruch auf Aufnahme und Verteilung von Soldatenzeitschriften durch die Heeresverwaltung.<sup>426</sup> Ob sich eine solche Rechtsposition verallgemeinern lässt, ist zweifelhaft.

## II. Versammlungsfreiheit

**Literatur:** Berka, Probleme der grundrechtlichen Interessenabwägung – dargestellt am Beispiel der Untersagung von Versammlungen, FS Rill, 1995, S. 3; Hofer-Zeni, Die Versammlungsfreiheit, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hrsg.), Grund- und Menschenrechte in Österreich, Bd. II, 1992, S. 349; Gassner, Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich, 2013.

**Rechtsprechung:** EGMR, 21.6.1988, Plattform „Ärzte für das Leben“ J. AUT, Nr. 10126/82 = EuGRZ 1989, 522 (Schutzpflicht des Staats); EGMR, 26.4.1991, Ezelin J. FRA, Nr. 11800/85 (diszipliniäre Maßnahmen gegen einen Rechtsanwalt, der sich nicht von einer gegen die Justiz gerichteten Demonstration distanzierte); EGMR, 2.10.2001, Stankov u. a. J. BUL, Nr. 29221/95 u. a. (Versammlungsverbot); EGMR, 9.4.2002, Cisse J. FRA, Nr. 51346/99 (Versammlungsauflösung); EGMR, 17.7.2007, Bukta u. a. J. HUN, Nr. 25691/04 (Auflösung einer Spontanversammlung); EGMR, 23.10.2008, Sergey Kuznetsov J. RUS, Nr. 10877/04 (Behinderung des Zugangs zu einem Gerichtsgebäude durch eine Versammlung); EGMR, 12.5.2015, Identoba u. a. J. GEO, Nr. 73235/12 (Gewährleistungspflichten aus Art. 11).

### 1. Allgemeines

- 64 Die Versammlungsfreiheit nach Art. 11 EMRK gehört wie die Meinungsfreiheit zu den politischen Grundrechten und dient als Kommunikationsfreiheit gleichermaßen der Sicherung des Kommunikationsprozesses. Die Freiheit, sich friedlich zu versammeln, ist als bedeutsamer Bestandteil des politischen und gesellschaftlichen Lebens eines Staates und als fundamentales Recht in einer demokratischen Gesellschaft aner-

kannt.<sup>427</sup> Der EGMR hebt die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den demokratischen Meinungsbildungsprozess hervor, und zwar selbst dann, wenn Versammlungen im Einzelfall gewaltsam sind oder gar die Demokratie bekämpfen.<sup>428</sup> Die Versammlungsfreiheit steht in engem systematischen Zusammenhang mit den Freiheiten des Art. 10 EMRK.<sup>429</sup> Sie hat die besondere Schutzrichtung, die gemeinsame – und damit möglicherweise wirkungskräftigere, aber auch andere Interessen stärker beeinträchtigende – Meinungsäußerung zu gewährleisten.<sup>430</sup> Wesentliches Kriterium der Abgrenzung zu anderen Formen der Meinungskundgabe ist die Kollektivität der Äußerung. Soweit diese vorliegt – typischerweise bei Demonstrationen oder ähnlichen Veranstaltungen –, ist die Versammlungsfreiheit *lex specialis* gegenüber der Meinungsfreiheit.<sup>431</sup> Mitunter legt der EGMR Art. 11 „im Lichte des Art. 10“ aus.<sup>432</sup> Eine eigenständige Prüfung von Art. 10 neben Art. 11 nimmt der Gerichtshof dann vor, wenn in erster Linie die Verletzung des Rechts, die Öffentlichkeit zu informieren, geltend gemacht wird.<sup>433</sup>

Die Versammlungsfreiheit nach der EMRK entspricht weitgehend dem Grundrecht 65 nach Art. 8 GG. Abweichungen bestehen beim persönlichen Schutzbereich, in geringerem Maße bei der Umschreibung des sachlichen Schutzbereichs sowie in der Differenzierung der Eingriffsschranken danach, ob die Versammlung unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen stattfindet. Der *persönliche Schutzbereich* des Art. 8 GG ist auf Deutsche beschränkt, während Art. 11 EMRK ein Menschenrecht ist, auf das sich auch Ausländer berufen können. Allerdings sind die Mitgliedstaaten der EMRK gemäß Art. 16 ermächtigt, die politische Tätigkeit von Ausländern unter anderem im Schutzbereich des Art. 11 Beschränkungen zu unterwerfen (s. dazu Rn. 58). Die Umschreibung des *sachlichen Schutzbereichs* divergiert insoweit, als die EMRK von einem weiteren Versammlungsbegriff ausgeht und das Qualifikationsmerkmal „ohne Waffen“ nicht in ihren Wortlaut aufgenommen hat. Im Ergebnis wird man dieses Tatbestandsmerkmal in der EMRK jedoch vom Merkmal „friedlich“ erfasst ansehen können. Auf der Ebene der Eingriffsschranken besteht nach der EMRK für Versammlungen der *einheitliche materielle Gesetzesvorbehalt* des Art. 11 Abs. 2. Demgegenüber differenziert Art. 8 GG. Die Abhaltung von Versammlungen in geschlossenen Räumen ist nach Art. 8 Abs. 1 GG vorbehaltlos gewährleistet. Mit dem insoweit bestehenden Verbot eines Anmelde- und Erlaubnisvorbehalts geht das Grundgesetz

<sup>427</sup> EGMR, 23.10.2008, Sergey Kuznetsov J. RUS, Nr. 10877/04, Z. 39.

<sup>428</sup> EGMR, 24.7.2012, Fáber J. HUN, Nr. 40721/08, Z. 37; EGMR, 26.11.2013, Kudrevičius J. LIT, Nr. 37553/05, Z. 82.

<sup>429</sup> EGMR, 1.12.2011, Schwabe u. M.G. J. GER, Nr. 8080/08 u. a. = EuGRZ 2012, 141, Z. 98; EGMR, 15.5.2014, Taranenko J. RUS, Nr. 19554/05, Z. 68.

<sup>430</sup> Vgl. EGMR, 26.4.1991, Ezelin J. FRA, Nr. 11800/85, Z. 37; EGMR, 26.9.1995, Vogt J. GER, Nr. 17851/91 = EuGRZ 1995, 590, Z. 64; ferner schon EGMR, 13.8.1981, Young, James u. Webster J. GBR, Nr. 7601/76 u. a., Z. 57.

<sup>431</sup> EGMR, 26.4.1991, Ezelin J. FRA, Nr. 11800/85, Z. 35; EGMR, 1.12.2011, Schwabe u. M.G. J. GER, Nr. 8080/08 u. a. = EuGRZ 2012, 141, Z. 99; EGMR, 25.9.2012, Trade Union of the Police in the Slovak Republic u. a. J. SVK, Nr. 11828/08, Z. 52; zur Abgrenzung von Art. 10 und Art. 11 s. Gassner, Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich, 2013, S. 145 ff.

<sup>432</sup> EGMR, 23.10.2008, Sergey Kuznetsov J. RUS, Nr. 10877/04, Z. 23; EGMR, 1.12.2011, Schwabe u. M.G. J. GER, Nr. 8080/08 u. a. = EuGRZ 2012, 141, Z. 101; EGMR, 25.9.2012, Trade Union of the Police in the Slovak Republic u. a. J. SVK, Nr. 11828/08, Z. 52.

<sup>433</sup> EGMR, 3.2.2009, Women on Waves J. POR, Nr. 31276/05, Z. 28; EGMR, 1.12.2011, Schwabe u. M.G. J. GER, Nr. 8080/08 u. a. = EuGRZ 2012, 141, Z. 100 m.w.N.

<sup>422</sup> EGMR, 21.10.2014, Matúš J. HUN, Nr. 73571/10, Z. 33.

<sup>423</sup> EGMR, 17.9.2009, Manole u. a. J. MDA, Nr. 13936/02, Z. 109 f.

<sup>424</sup> Frowein/Peukert, Art. 10 Rn. 13.

<sup>425</sup> EGMR, 19.2.1998 (GK), Guerra u. a. J. ITA, Nr. 14967/89, Z. 53.

<sup>426</sup> EGMR, 19.12.1994, Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs u. Gubi J. AUT, Nr. 15153/89 = ÖJZ 1995, 314, Z. 27 ff.

über die Mindestanforderungen des Art. 11 EMRK hinaus.<sup>434</sup> Der besondere Gesetzesvorbehalt des Art. 17a Abs. 1 GG für das Wehr- und Ersatzdienstverhältnis findet partielle Entsprechung in Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK.<sup>435</sup>

Im österreichischen Verfassungsrecht ist die Versammlungsfreiheit durch Art. 11 EMRK und durch Art. 12 StGG geschützt.<sup>436</sup> In der Schweizerischen Bundesverfassung besteht eine im Wesentlichen inhaltsgleiche Gewährleistung in Art. 22.

- 66 Die Grundrechte-Charta der EU enthält in Art. 12 das Grundrecht der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, wobei wie in der Garantie des Art. 11 EMRK die Gewerkschaftsfreiheit ausdrücklich hervorgehoben wird, anders als dort jedoch die Funktion politischer Parteien in Absatz 2 gesonderte Erwähnung findet.<sup>437</sup> Schon vor der rechtlichen Verbindlichkeit der Grundrechte-Charta hat der EuGH unter Bezugnahme auf Art. 11 EMRK und die Rechtsprechung des EGMR die Geltung eines Grundrechts auf Versammlungsfreiheit auch im Gemeinschaftsrecht angenommen, welches die Pflicht des Staats zur Sicherung der Warenverkehrsfreiheit einschränken kann.<sup>438</sup>

## 2. Schutzbereich

- 67 Art. 11 Abs. 1 1. Hs. schützt die Freiheit eines jeden, friedliche Versammlungen zu organisieren, durchzuführen und an ihnen teilzunehmen.<sup>439</sup>

Die EMRK selbst definiert den Begriff der Versammlung nicht. Die Qualifikation von Formen der Meinungskundgabe als Versammlung entsprechend den nationalen Rechtsordnungen bildet lediglich den Ausgangspunkt für eine Auslegung.<sup>440</sup> Es ist jedoch von einem weiten Versammlungsbegriff auszugehen, der das organisierte Zusammenkommen mehrerer Menschen zur kollektiven Meinungsbildung oder zur gemeinsamen Kundgabe von Meinungen umfasst. Der EGMR nimmt eine Mindestanzahl von zwei Personen als Voraussetzung für das Vorliegen einer Versammlung an.<sup>441</sup> Allein die Tatsache, dass eine Äußerung in der Öffentlichkeit getätigt wird, genügt allerdings noch nicht, um diese unter Art. 11 zu subsumieren. Ein entscheidendes Kriterium ist, dass im Rahmen eines Zusammenkommens in der Öffentlichkeit eine Kommunikation mit einer unbestimmten Zahl von Passanten erfolgt.<sup>442</sup>

<sup>434</sup> *Marauhn*, in: Ehlers, § 4 Rn. 62; *Bröhmer*, in: Dörrt/Grote/Marauhn, Kap. 19 Rn. 11 ff.

<sup>435</sup> Vgl. dazu unten Rn. 81.

<sup>436</sup> Vgl. *Winkler*, Grundfragen und aktuelle Probleme der Versammlungsfreiheit, in: ders., Studien zum Verfassungsrecht, 1991, S. 185 (188 ff.); *Fister*, Der Grundrechtseingriff bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, ZÖR 2012, 501 ff.

<sup>437</sup> *Jarass*, Charta der Grundrechte, 2. Aufl. 2013, Art. 12 Rn. 1 ff.; *Rixen*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Europäische Grundrechte-Charta. Kölner Gemeinschafts-Kommentar, 2006, Art. 12 GRC Rn. 1 ff.

<sup>438</sup> EuGH, 12.6.2003, Rs. C-112/00 (*Schmidberger*), Z. 71 ff.

<sup>439</sup> EKMR, 16.7.1980, *Christians against Racism and Fascism*, DR 21, 138 (148); EKMR, 6.3.1989, *G.*, Nr. 13079/87, DR 60, 256 (263); EKMR, 6.4.1995, *Negotiate Now*, DR 81-A, 146 (152); s. dazu *Arndt/Engels*, in: Karpenstein/Mayer, Art. 11 Rn. 6 ff.

<sup>440</sup> EGMR, 12.6.2012, *Tatár und Fáber J.* HUN, Nr. 26005/08 u. a., Z. 38.

<sup>441</sup> EGMR, 12.6.2012, *Tatár und Fáber J.* HUN, Nr. 26005/08 u. a., Z. 29 mit Hinweis auf die Leitlinien der Venedig-Kommission in Bezug auf die Versammlungsfreiheit vom 4.6.2010, CDI-AD (2010)020-c.

<sup>442</sup> EGMR, 12.6.2012, *Tatár und Fáber J.* HUN, Nr. 26005/08 u. a., Z. 38.

Einen bestimmten inhaltlichen Zweck verlangt die Rechtsprechung für das Vorliegen einer Versammlung nicht; insbesondere muss keine politische Zwecksetzung mit der Versammlung verfolgt werden, auch soziale Anliegen kommen in Betracht. Allerdings kann nicht jede Aktivität, zu der man sich versammelt, als Versammlung i. S. d. Art. 11 qualifiziert werden. So hat der EGMR das Sich-Versammeln einer Jagdgesellschaft nicht als vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst angesehen.<sup>443</sup> Zufällige Zusammenkünfte fallen ebenfalls nicht in den Schutzbereich von Art. 11.<sup>444</sup>

Geschützt sind *öffentliche und von Privaten veranstaltete Versammlungen*, die an einem bestimmten Ort stattfinden (z. B. Mahnwachen).<sup>445</sup> So fällt auch ein Festakt zur Enthüllung eines Denkmals unter den Versammlungsbegriff.<sup>446</sup> Darüber hinaus sind Versammlungen, die sich fortbewegen, wie Demonstrationen, vom Schutzbereich erfasst. Nicht von Relevanz ist diesbezüglich, ob es im Zuge der Versammlung zu einer Meinungsäußerung durch Worte, Gesten oder in Stille kommt.<sup>447</sup>

Art. 11 schützt *nur friedliche Versammlungen*. Auf den Schutz des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit kann sich nicht berufen, wer eine Versammlung mit gewalttätigen Zielen organisiert oder an einer gewalttätigen Versammlung teilnimmt.<sup>448</sup> Das Merkmal der Friedlichkeit darf nicht restriktiv ausgelegt werden. Art. 11 schützt grundsätzlich auch solche Veranstaltungen, die durch ihre Meinungskundgabe stören oder provozieren.<sup>449</sup> Allein die Möglichkeit gewalttätiger Gegendemonstrationen oder unfriedlicher Ereignisse am Rande einer Demonstration kann das Grundrecht der friedlichen Versammlungsteilnehmer aus Art. 11 nicht ausschließen.<sup>450</sup> Die Beweislast für die Unfriedlichkeit einer Versammlung liegt bei der Behörde.<sup>451</sup> Insbesondere Sitzblockaden sind als friedliche Versammlung i. S. v. Art. 11 zu betrachten, da deren Teilnehmer rein passiv bleiben und sich selbst nicht aktiv gewalttätig verhalten.<sup>452</sup>

Als Versammlung i. S. d. Art. 11 ist auch die Besetzung einer Kirche durch eine Gruppe von Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung anzusehen, die sich dort mit dem Ziel aufhalten, auf ihre schwierige Situation gegenüber den Behörden aufmerksam zu machen. Da sich im vom Gerichtshof entschiedenen Fall weder Priester noch der Kirchenvorstand der betroffenen Kirche gegen diese Besetzung zur Wehr setzten und Gottesdienste und andere Zeremonien wie gewohnt und ungestört abgehalten werden konnten, war entgegen der vom betroffenen Staat vertretenen Auffassung – auch nicht davon auszugehen, dass die Versammlung unfriedlich war.<sup>453</sup>

<sup>443</sup> EGMR, 24.11.2009, *Countryside Alliance u. a. J.* GBR, Nr. 27809/08, Z. 50.

<sup>444</sup> Vgl. *Frowein/Peukert*, Art. 11 Rn. 2; *Berka*, Verfassungsrecht, 5. Aufl. 2014, Rn. 1498.

<sup>445</sup> EGMR, 23.10.2008, *Sergey Kuznetsov J.* RUS, Nr. 10877/04, Z. 35; vgl. auch *Marauhn*, in: Ehlers, § 4 Rn. 62.

<sup>446</sup> VfGH, VfSlg 12 501/1990.

<sup>447</sup> EGMR, 26.4.1991, *Ezelin J.* FRA, Nr. 11800/85, Z. 52.

<sup>448</sup> Vgl. EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 77; EGMR, 20.10.2005, *United Macedonian Organisation Ilinden u. Ivanov J.* BUL, Nr. 44079/98, Z. 99; s. dazu *Frowein/Peukert*, Art. 11 Rn. 4; s. zur Friedlichkeit *Harris/O'Boyle/Warbrick*, S. 711.

<sup>449</sup> EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 86. Vgl. die Rechtsprechung zu Art. 10, oben Rn. 5.

<sup>450</sup> EGMR, 21.6.1988, *Plattform „Ärzte für das Leben“ J.* AUT, Nr. 10126/82 = EuGRZ, 1989, 522, Z. 32; EGMR, 26.4.1991, *Ezelin J.* FRA, Nr. 11800/85, Z. 40; EGMR, 1.12.2011, *Schwabe u. Al G. J.* GER, Nr. 8080/08 u. a. = EuGRZ, 2012, 141, Z. 103.

<sup>451</sup> EGMR, 2.2.2010, *Christian Democratic People's Party J.* MDA, Nr. 25196/04, Z. 23. Vgl. EGMR, 8.6.2010, *Gül u. a. J.* TUR, Nr. 4870/03, Z. 41 ff. (zu Art. 10).

<sup>452</sup> EKMR, 6.3.1989, *G.*, Nr. 13079/87, DR 60, 256 (263).

<sup>453</sup> EGMR, 9.4.2002, *Cisse J.* FRA, Nr. 51346/99, Z. 39.

- 70 Der *persönliche Schutzbereich* des Art. 11 umfasst natürliche Personen, die an einer Versammlung teilnehmen oder eine solche veranstalten.<sup>454</sup> Juristische Personen und nicht rechtsfähige Vereinigungen können sich als Versammlungsveranstalter ebenfalls auf das Grundrecht berufen.<sup>455</sup>

### 3. Eingriffe

- 71 Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nach der EMRK sind in vielfältiger Form denkbar. In Betracht kommen allgemeine oder spezielle *Versammlungsverbote*, Beschränkungen bei der Durchführung einer Versammlung und schließlich die Auflösung einer Versammlung.<sup>456</sup>

Ein Eingriff durch ein Versammlungsverbot ist auch dann gegeben, wenn die Verwaltung aufgrund jahrelanger Praxis einer bestimmten Vereinigung entweder grundsätzlich das Abhalten von Versammlungen verbietet oder deren Dauer und Ablauf jedenfalls auf ein Minimum begrenzt. So nahm der EGMR im Fall einer Vereinigung, deren erklärtes Ziel die Erinnerung an historisch bedeutsame Ereignisse der mazedonischen Minderheit in Bulgarien ist, einen Eingriff in Art. 11 an, weil ihr über Jahre hinweg das Abhalten von Gedenkveranstaltungen mit der Begründung untersagt wurde, diese fielen stets mit anderen offiziellen Feiertagen oder Veranstaltungen zusammen, so dass eine Kollision zu befürchten sei. Ein Eingriff bestand im selben Fall auch in Restriktionen, nach denen am Versammlungsort, hier an einem Grab, keine Reden gehalten und keine Transparente entrollt, sondern lediglich Kränze niedergelegt und Kerzen angezündet werden durften.<sup>457</sup> Auch die Verhinderung der Durchführung einer Versammlung an dem von den Organisatoren gewünschten Ort und die Umleitung zu einem anderen Ort können einen Eingriff darstellen, wenn die Zeit und der Ort von ausschlaggebender Bedeutung für die Versammlung sind.<sup>458</sup>

- 72 Der EGMR hat bislang zwar nicht ausdrücklich festgestellt, dass das Erfordernis der vorherigen Anmeldung oder Genehmigung für sich einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellt. Er hält ein solches Erfordernis aber nur bei Vollzug unter bestimmten Bedingungen für vereinbar mit Art. 11,<sup>459</sup> so dass man auf die Annahme eines Eingriffs schließen kann.

Eingriffe können nicht nur in präventiven und im Verlaufe einer Versammlung ergehenden Maßnahmen liegen. Auch im Anschluss an die Versammlung getroffene Maßnahmen, insbesondere repressiver Art, sind mögliche Formen einer Einschränkung des Grundrechts. Besondere Bedeutung misst der EGMR der abschreckenden Wirkung repressiver Maßnahmen bei, insbesondere wenn diese geeignet sind, die betroffenen Personen von der Teilnahme an weiteren ähnlichen Veranstaltungen abzuhalten.<sup>460</sup>

<sup>454</sup> EGMR, 23.10.2008, *Sergey Kuznetsov* J. RUS, Nr. 10877/04, Z. 35.

<sup>455</sup> EKMR, 16.7.1980, *Christians against Racism and Fascism*, DR 21, 138 (148); EKMR, 15.3.1984, *Association A. u. H.*, Nr. 9905/82, DR 36, 187 (191) (politische Partei als juristische Person); EKMR, 6.4.1995, *Negotiate Now*, DR 81-A, 146 (147); s. dazu *Bröhmer*, in: *Dörr/Grote/Marauhn*, Kap. 19 Rn. 20 ff.

<sup>456</sup> Zu Beschränkungen der Modalitäten bei der Durchführung der Versammlung: EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 79 f.; zur Zulässigkeit eines gesetzlichen Vermummungsverbots vgl. *Keplinger/Zierl*, Das Vermummungsverbot im Lichte der EMRK, ZfV 2003, 14 ff.

<sup>457</sup> EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 79 f.

<sup>458</sup> EGMR, 20.10.2005, *United Macedonian Organisation Ilinden u. Ivanov* J. BUL, Nr. 44079/08, Z. 103.

<sup>459</sup> EGMR, 14.9.2010, *Hyde Park u. a. J.* MDA (Nr. 5, 6), Nr. 6991/08, Z. 45 ff. mit Hinweisen auf die frühere Rechtsprechung.

<sup>460</sup> EGMR, 29.11.2007, *Balçık u. a. J.* TUR, Nr. 25/02, Z. 41 f.; EGMR, 28.10.2010, *Trofimchuk* J. UKR, Nr. 4241/03, Z. 35.

So stellt die Verhängung disziplinarrechtlicher Maßnahmen gegen einen Teilnehmer einer angemeldeten, genehmigten und friedlichen Versammlung einen Eingriff in Art. 11 dar.<sup>461</sup> Einen solchen begründen auch die Einleitung strafrechtlicher Verfahren gegen die Teilnehmer einer Versammlung ungeachtet ihres Ausgangs<sup>462</sup> sowie die Verpflichtung, Schadensersatz an den Arbeitgeber für die im Zeitraum der Teilnahme an Protestmärschen entgangenen Einnahmen zu leisten.<sup>463</sup>

Einen Eingriff in das Recht aus Art. 11 nahm der EGMR auch im Fall der zwangsweisen Räumung einer Kirche an, deren Gemeinde Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung Kirchenasyl gewährt hatte. Die Teilnehmer wurden in Folge der Räumung zum Teil festgenommen und abgeschoben bzw. ausgewiesen.<sup>464</sup>

### 4. Rechtfertigung

Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind gerechtfertigt, wenn sie den Voraussetzungen 73 des Art. 11 Abs. 2, allenfalls auch dem Vorbehalt des Art. 16 genügen. Dabei entspricht die Schrankenregelung des Art. 11 Abs. 2 S. 1 im Wesentlichen denjenigen in Art. 8 bis 10.

#### a) Allgemeine Eingriffsvoraussetzungen nach Art. 11 Abs. 2 S. 1

74 **aa) Gesetzliche Grundlage.** Der Eingriff muss zunächst *gesetzlich vorgesehen* sein. Das Gesetz muss zugänglich und vorhersehbar sein und auch im Übrigen rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen.<sup>465</sup> Die Anforderungen können hierbei hinter jenen eines Gesetzesvorbehalts eines nationalen Grundrechts (z. B. Art. 8 Abs. 2 GG) zurückbleiben. Von der hinreichenden Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage ist auszugehen, wenn ihr Wortlaut es den Betroffenen in einem vernünftigen Maße ermöglicht, die Konsequenzen ihres Verhaltens vorherzusehen.<sup>466</sup> Ein Gesetz, das einen weiten behördlichen Ermessensspielraum vorsieht, genügt den Anforderungen des Art. 11 Abs. 2 S. 1 dann, wenn das gesetzgeberische Ziel der Ermessenseinräumung und die Grenzen der Ermessensausübung hinreichend klar sind, um für den einzelnen Betroffenen Schutz vor Willkür zu gewährleisten.

75 **bb) Legitimes Ziel.** Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit muss weiter einen der in Art. 11 Abs. 2 S. 1 aufgezählten *legitimen Zwecke* verfolgen, d. h. der Eingriff darf nur zum Schutz der in Art. 11 Abs. 2 S. 1 abschließend aufgezählten Rechtsgüter erfolgen.<sup>467</sup> Insbesondere die Ziele der Aufrechterhaltung der Ordnung und der nationalen und öffentlichen Sicherheit ermöglichen in Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit die Rechtfertigung verschiedener Grundrechtseingriffe des Staats.<sup>468</sup> Die Bestimmung dessen, was unter staatlicher Sicherheit und Ordnung zu verstehen ist, und die Feststellung, wann sie gestört oder gefährdet ist, obliegen den Konventionsstaaten.

Die Tatsache, dass die Vereinigung, die eine Versammlung organisiert, nicht registriert ist, kann – obwohl dies nach nationalem Recht keinen Verbotsgrund für eine Versammlung darstellt – unter dem Gesichtspunkt der Gefahr für die öffentliche Ordnung ein legitimes Ziel i. S. d. Art. 11 sein.<sup>469</sup>

<sup>461</sup> EGMR, 26.4.1991, *Ezelin* J. FRA, Nr. 11800/85, Z. 39.

<sup>462</sup> EGMR, 29.11.2007, *Balçık u. a. J.* TUR, Nr. 25/02, Z. 42.

<sup>463</sup> EGMR, 17.7.2007, *Dilek u. a. J.* TUR, Nr. 74611/01 u. a., Z. 57.

<sup>464</sup> EGMR, 9.4.2002, *Cisse* J. FRA, Nr. 51346/99, Z. 40.

<sup>465</sup> EGMR, 25.8.1993, *Chorherr* J. AUT, Nr. 13308/87, Z. 26. Vgl. dazu allgemein oben § 18 Rn. 8 ff.

<sup>466</sup> EGMR, 11.4.2013, *Vjerentsov* J. UKR, Nr. 20372/11, Z. 52 m. w. N. der Rspr.

<sup>467</sup> EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 84; s. auch *Hauer*, Die Polizeizwecke der Grundrechtsschranken der Europäischen Menschenrechtskonvention – eine kritische Bestandsaufnahme, in: *Grabenwarter/Thienel*, S. 115 (130).

<sup>468</sup> *Winkler*, Versammlungsfreiheit, S. 234 f.

<sup>469</sup> EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 81 u. 84.

- 76 **cc) Verhältnismäßigkeit.** Schließlich muss der Eingriff notwendig in einer demokratischen Gesellschaft – das heißt verhältnismäßig – sein. Auch bei Art. 11 Abs. 2 wird dabei ein „dringendes soziales Bedürfnis“ vorausgesetzt,<sup>470</sup> wobei die staatlichen Organe über einen gewissen Beurteilungsspielraum verfügen. Die Notwendigkeit des Eingriffs ergibt sich aus einer Abwägung zwischen den Eingriffszielen des Art. 1 Abs. 2 S. 1 und dem Ziel einer ungestörten Durchführung der Versammlung.<sup>471</sup> Diese Interessenabwägung erfolgt im Rahmen einer *Verhältnismäßigkeitsprüfung*.<sup>472</sup> Der EGMR prüft, ob der Staat sein Ermessen angemessen und sorgfältig ausgeübt hat.<sup>473</sup>
- 77 Die Pflicht, eine Versammlung im Vorhinein bei der Behörde anzumelden oder anzuzeigen, verstößt im Allgemeinen nicht gegen Art. 11. Sie darf aber kein verdecktes Hindernis für die Ausübung des Grundrechts bilden.<sup>474</sup> Ein generelles präventives Demonstrationsverbot ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine tatsächliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht, die nicht durch weniger drastische Maßnahmen begegnet werden kann.<sup>475</sup> Die bloße Möglichkeit eines spannungsgeladenen Meinungswechsels darf nicht zu einem Versammlungsverbot im Vorfeld führen, die Allgemeinheit die Möglichkeit haben soll, verschiedene Standpunkte zu kontroversen Themen zu hören.<sup>476</sup> *Anmelde- oder Anzeigerfordernisse* sind verhältnismäßig, wenn sie darauf abzielen, dass die Behörden die notwendigen Maßnahmen treffen können, um die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu gewährleisten.<sup>477</sup> Der EGMR hatte sich mit der Frage der Durchsetzung von Anmelde- bzw. Anzeigerfordernissen zu befassen, wenn die Behörde disziplinar- oder strafrechtlich Sanktionen an die Missachtung des Anmeldegebots knüpfte oder aus diesem Grund Versammlungen auflöste oder Teilnehmer festnahm.
- 78 *Räumliche und zeitliche Beschränkungen* einer Versammlung, die im Vorhinein festgelegt werden, verstoßen nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, solange sie nicht eine exzessive Beeinträchtigung der Möglichkeit der Meinungskundgabe bilden. Die Verlegung des Veranstaltungsortes durch die Behörde zur einfacheren Gewährleistung der Sicherheit der Teilnehmer kann unter der Voraussetzung, dass eine adäquate Alternative zur Ausübung des Rechts auf Versammlungsfreiheit angeboten wird, gerechtfertigt sein.<sup>478</sup> Die Zurückweisung der Anmeldung einer Protestversammlung für den Zeitraum von einem Monat mit dem (alleinigen) Argument, ein Tag reicht für den Protest aus, ist jedoch unverhältnismäßig.<sup>479</sup>

Nach der Rechtsprechung des EGMR darf die gesetzlich vorgesehene Notwendigkeit der Anmeldung bzw. Anzeige einer Versammlung nicht formalistisch angewendet werden. So verstößt die Verhängung einer Disziplinarstrafe allein deswegen, weil die Anmeldung zwei Tage zu spät erfolgte, gegen Art. 11, wenn die Behörden trotz der Verspätung in der Lage waren, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.<sup>480</sup> Auch bei der Durchsetzung eines präventiven Versammlungsverbotes ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Wenn die Behörden sofort eingreifen und eine nicht angemeldete Demonstration unter Umständen mit Gewaltanwendung auflösen, ohne dass die Teilnehmer eine nennenswerte Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen, liegt eine Verletzung der Versammlungsfreiheit vor.<sup>481</sup>

In Ausnahmefällen vermag das Bedürfnis, auf aktuelle politische Geschehnisse unmittelbar zu reagieren („*Spontanversammlung*“), das Fehlen der ordnungsgemäßen Ankündigung einer Versammlung sogar gänzlich aufzuwiegen.<sup>482</sup> Der Gerichtshof verlangt jedoch, dass besondere Umstände das Absehen von einer vorherigen Anmeldung rechtfertigen, wie insbesondere die Unwirksamkeit der Anmeldung einer Versammlung zu einem späteren, nach der ordnungsgemäßen Anmeldung liegenden Zeitpunkt.<sup>483</sup> Aber selbst wenn solche Umstände nicht vorliegen, verletzt die relativ schwere Bestrafung eines Teilnehmers an einer unangemeldeten Spontandemonstration das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit.<sup>484</sup>

Besondere Probleme wirft die Situation auf, in der das Versammlungsrecht von *Ver- 79*  
*nigungen* wegen ihrer staatsfeindlichen Position grundsätzlich beschränkt oder ganz entzogen wird. Der EGMR hat festgestellt, dass die Einstufung einer Vereinigung als verfassungswidrig und die daraus resultierende Verweigerung der Registrierung für sich genommen nicht genügen, um gemäß Art. 11 Abs. 2 eine Verwaltungspraxis zu rechtfertigen, aufgrund derer dieser Vereinigung grundsätzlich das Abhalten friedlicher Versammlungen verboten wird.<sup>485</sup> Andererseits kann die Verfassungswidrigkeit einer Partei im Einzelfall berechtigterweise zu der Einschätzung führen, dass eine bestimmte Versammlung dieser Partei die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören würde und so die Versagung einer notwendigen Genehmigung gerechtfertigt ist.<sup>486</sup>

*Verbote oder Auflösungen* von Versammlungen sind besonders schwerwiegende Ein- 80  
griffe in die Versammlungsfreiheit und können daher nur die *ultima ratio* sein.<sup>487</sup> Der EGMR stellt darauf ab, dass Demonstrationen regelmäßig eine Störung der Ordnung, Verkehrsbehinderungen und Belästigungen im Alltagsleben mit sich bringen. Ange-

<sup>470</sup> EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 87.

<sup>471</sup> EGMR, 26.4.1991, *Ezelin J.* FRA, Nr. 11800/85, Z. 52.

<sup>472</sup> Vgl. EGMR, 29.6.2006, *Öllinger J.* AUT, Nr. 76900/01 = ÖJZ 2007, 79, Z. 34 ff.

<sup>473</sup> EGMR, 23.10.2008, *Sergej Kuznetsov J.* RUS, Nr. 10887/04, Z. 40.

<sup>474</sup> EGMR, 13.10.2009, *Unzuget u. a. J.* TUR, Nr. 21831/03, Z. 50; EGMR, 10.7.2012, *Berladir J.* RUS, Nr. 34202/06, Z. 54; EGMR, 12.6.2014, *Primov u. a. J.* RUS, Nr. 17391/06, Z. 117, 119.

<sup>475</sup> *Berka*, Untersagung von Versammlungen, S. 12 f.; *Jörundsson*, in: de Salvia/Villiger, S. 102 f.; vgl. zu Rechtslage in Großbritannien *Fitzpatrick/Taylor*, Trespassers Might be Prosecuted: The European Convention and Restrictions on the Right to Assemble, EHRLR 1998, 292 (294, 297 f.).

<sup>476</sup> EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 107; EGMR, 24.7.2012, *Fáber J.* HUN, Nr. 40721/08, Z. 38.

<sup>477</sup> EGMR, 23.10.2008, *Sergej Kuznetsov J.* RUS, Nr. 10877/04, Z. 42.

<sup>478</sup> EGMR, 10.7.2012, *Berladir J.* RUS, Nr. 34202/06, Z. 58 ff.

<sup>479</sup> EGMR, 7.4.2009, *Hyde Park u. a. J.* MDA (No. 4), Nr. 18491/07, Z. 53.

<sup>480</sup> EGMR, 23.10.2008, *Sergej Kuznetsov J.* RUS, Nr. 10877/04, Z. 43.

<sup>481</sup> EGMR, 5.12.2006, *Oya Azaman J.* TUR, Nr. 74552/01, Z. 41 f.; EGMR, 13.10.2009, *Serkan Yilmaz u. a. J.* TUR, Nr. 25499/04, Z. 34; EGMR, 29.11.2007, *Balcik u. a. J.* TUR, Nr. 25102, Z. 51 f.; EGMR, 8.12.2009, *Aytas u. a. J.* TUR, Nr. 6758/05, Z. 31 f.; EGMR, 23.2.2010, *Eksi u. Ocak J.* TUR, Nr. 44920/04, Z. 36 f.

<sup>482</sup> EGMR, 17.7.2007, *Bukta u. a. J.* HUN, Nr. 25691/04, Z. 36; keine Ausnahmesituation dagegen in EGMR, 7.10.2008, *Eva Molnár J.* HUN, Nr. 10346/05, Z. 38 ff. (Demonstration als Reaktion auf ein Wahlergebnis, das bereits zwei Monate zuvor verkündet worden war).

<sup>483</sup> EGMR, 7.10.2008, *Eva Molnár J.* HUN, Nr. 10346/05, Z. 37 f.

<sup>484</sup> EGMR, 14.10.2010, *Hyde Park u. a. J.* MDA (No. 5, 6), Nr. 6991/08, Z. 47.

<sup>485</sup> EGMR, 2.10.2001, *Stankov u. a. J.* BUL, Nr. 29221/95 u. a., Z. 92.

<sup>486</sup> Vgl. EKMR, 15.3.1984, *Association A. u. H.*, Nr. 9905/82, 187 (192 f.).

<sup>487</sup> *Brähler*, in: *Dönitz/Grottel/Marandin*, Kap. 19 Rn. 76; vgl. EGMR, 29.6.2006, *Öllinger J.* AUT, Nr. 76900/01 = ÖJZ 2007, 79, Z. 44 ff.

sichts dessen verlangt er, dass die Behörden gegenüber geringfügigen Störungen der Ordnung durch eine friedliche Versammlung eine gewisse Nachsicht üben.<sup>488</sup> Sie agieren dann unverhältnismäßig, wenn sie bereits geringfügige Störungen zum Anlass für einschneidende Maßnahmen gegenüber den Demonstranten nehmen, wie z. B. Gewaltanwendung gegenüber Teilnehmern oder die Auflösung der Versammlung.<sup>489</sup> Allerdings muss die Teilnahme an einer Demonstration auch möglich sein, ohne fürchten zu müssen, gewalttätigen Angriffen von Personen widersprechender Meinung ausgeliefert zu sein. Dies könnte dahingehend abschreckend wirken, kontroverse Ansichten von allgemeinem Interesse öffentlich kundzutun. In einer Demokratie darf das Recht auf Gegendemonstration nämlich nicht dazu führen, dass das Recht auf Demonstration dahinter zurücktreten muss.<sup>490</sup>

Die Auflösung einer Versammlung, die zu einer Behinderung des Zugangs zu einem Gerichtsgebäude führt, ist unverhältnismäßig, wenn die Störung nur von kurzer Dauer ist, weder Besucher noch Beschäftigte sich über die Behinderung beschwerten und die Demonstranten bereit sind, die Behinderung des Zugangs aufzugeben.<sup>491</sup> Die Räumung einer von Ausländern ohne gültige Aufenthaltsgenehmigungen besetzten Kirche ist zur Verteidigung der öffentlichen Ordnung nicht unverhältnismäßig, wenn die Besetzung bereits mehr als zwei Monate andauert und sich der Gesundheitszustand der Beteiligten, die sich zum Teil zudem in Hungerstreik befanden, und die sanitären Verhältnisse zunehmend verschlechtert haben.<sup>492</sup>

Das Recht auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 11 gewährt grundsätzlich keine Immunität vor einer Strafverfolgung für Gewaltakte im Zuge einer öffentlichen Versammlung.<sup>493</sup> Allerdings müssen *repressive Maßnahmen* im Laufe einer Versammlung oder im Anschluss an die Teilnahme an einer Versammlung verhältnismäßig sein.<sup>494</sup> Einen ungerechtfertigten Eingriff in das Recht auf Versammlungsfreiheit stellt die Verhaftung aufgrund der bloßen Teilnahme an einer friedlichen Demonstration dar.<sup>495</sup>

Kein „dringendes Bedürfnis“ besteht etwa im Falle der Verhaftung von Teilnehmern einer Demonstration aus dem alleinigen Grund, dass die Behörde die Demonstration für nicht hinreichend genehmigt hält.<sup>496</sup> Ebenso ungerechtfertigt ist die Verhaftung der Organisatoren einer friedlichen Demonstration, nach deren Beendigung es erst zu gewaltsamen Ausschreitungen kam.<sup>497</sup> Die Verhängung einer Disziplinarstrafe wegen der Teilnahme an einer Demonstration gegen den Arbeitgeber, die zum Fernbleiben des Arbeitnehmers von der Arbeit für zwei Stunden führte, ist jedoch nicht unverhältnismäßig.<sup>498</sup>

*Sitzblockaden* dürfen unter Verweis auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht generell verboten werden. Erfolgt die strafrechtliche Verurteilung von Teilnehmern einer friedlichen

<sup>488</sup> EGMR, 12.6.2014, *Primov u. a. /.* RUS, Nr. 17391/06, Z. 145.

<sup>489</sup> EGMR, 18.12.2007, *Nuretān Aldemir u. a. /.* TUR, Nr. 32124/02 u. a., Z. 46; EGMR, 7.10.2008, *Saya u. a. /.* TUR, Nr. 4327/02, Z. 46; EGMR, 23.10.2008, *Kuznetsov /.* RUS, Nr. 10887/04, Z. 44; EGMR, 5.3.2009, *Barraco /.* FRA, Nr. 31684/05 = NVwZ 2010, 1139, Z. 43; EGMR, 27.11.2012, *Disk u. Kesk /.* TUR, Nr. 38676/08, Z. 36; EGMR, 12.6.2014, *Primov u. a. /.* RUS, Nr. 17391/06, Z. 152 (Unverhältnismäßigkeit der Totalsperre eines Dorfgebiets, das Ziel einer an sich friedlichen Demonstration war).

<sup>490</sup> EGMR, 24.7.2012, *Fáber /.* HUN, Nr. 40721/08, Z. 38.

<sup>491</sup> EGMR, 23.10.2008, *Sergey Kuznetsov /.* RUS, Nr. 10877/04, Z. 45.

<sup>492</sup> EGMR, 9.4.2002, *Cisse /.* FRA, Nr. 51346/99, Z. 51f.

<sup>493</sup> EGMR, 12.6.2014, *Primov u. a. /.* RUS, Nr. 17391/06, Z. 165.

<sup>494</sup> EGMR, 26.11.2013, *Kudrevičius /.* LIT, Nr. 37553/05, Z. 81.

<sup>495</sup> EGMR, 17.5.2011, *Akgöl u. Göl /.* TUR, Nr. 28495/06 u. a., Z. 43; EGMR, 20.3.2012, *Pekaslau u. a. /.* TUR, Nr. 4572/06 u. a., Z. 81.

<sup>496</sup> EGMR, 3.10.2013, *Kasparov u. a. /.* TUR, Nr. 21613/07, Z. 59ff.

<sup>497</sup> EGMR, 18.6.2013, *Gün u. a. /.* TUR, Nr. 8029/07, Z. 77f.

<sup>498</sup> EGMR, 28.10.2010, *Trofimchuk /.* UKR, Nr. 4241/03, Z. 44ff.

Sitzblockade jedoch nicht wegen der Sitzblockade selbst, sondern wegen der durch sie verursachten erheblichen, über das normale Maß bei einer friedlichen Versammlung hinausgehenden Störungen des Straßenverkehrs, kann sie nach Art. 11 Abs. 2 S. 1 gerechtfertigt sein. Keine solche über das unvermeidbare Maß hinausgehende Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung stellte die Versammlung schweigender Teilnehmer von rund 20 Personen auf einem Gehsteig dar, der ausreichend Platz für den übrigen Fußgängerverkehr bot.<sup>499</sup>

### b) Der Beamtenvorbehalt nach Art. 11 Abs. 2 S. 2

Art. 11 Abs. 2 S. 2 sieht über die allgemeine Beschränkung nach Art. 11 Abs. 2 S. 1 hinaus besondere Beschränkungsmöglichkeiten der Ausübung der Versammlungsfreiheit von Angehörigen der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung vor (Beamtenvorbehalt). Personen, die Teil der Staatsgewalt – und zwar insbesondere der exekutiven Staatsgewalt – sind, haben daher stärkere Einschränkungen in der Versammlungsfreiheit hinzunehmen als jedermann. Allerdings fällt nicht jede Person, die in einem Beamtenverhältnis beschäftigt ist, unter die besondere Beschränkungsmöglichkeit. Wegen der unterschiedlichen Besetzung von bestimmten Ämtern mit Beamten oder Angestellten in den Mitgliedstaaten ist eine funktionale Auslegung des Beamtenbegriffs vorzunehmen.<sup>500</sup> Nur dann, wenn es sich um Personen handelt, die an der Ausübung von Hoheitsgewalt beteiligt sind, wird man sie unter den konventionsrechtlichen Begriff des „Beamten“ fassen können.<sup>501</sup> Das bedeutet, dass Mitglieder der Staatsverwaltung nur unter Art. 11 Abs. 2 S. 2 fallen, wenn sie eine Tätigkeit ausüben, die derjenigen der beiden anderen genannten Gruppen – den Angehörigen der Streitkräfte oder Polizei – nahe kommt.<sup>502</sup> Fraglich ist, wie weit die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit nach Art. 11 Abs. 2 S. 2 gehen dürfen. Auch die Beschränkung der Versammlungsfreiheit der genannten Personengruppe darf nicht willkürlich sein, wobei zu berücksichtigen ist, dass den Staaten insbesondere beim Schutz der nationalen Sicherheit, der als legitimes Ziel für eine Beschränkung angeführt werden kann, ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht.<sup>503</sup>

### c) Der Vorbehalt nach Art. 16

Art. 11 Abs. 1 garantiert auch *Ausländern* das Recht, sich friedlich zu versammeln. 82 Nach Art. 16 kann jedoch die Versammlungsfreiheit – ebenso wie die Meinungsfreiheit nach Art. 10 – hinsichtlich „der politischen Tätigkeit ausländischer Personen“ eingeschränkt werden.<sup>504</sup>

## 5. Grundrechtliche Gewährleistungspflichten

Die Garantie der Versammlungsfreiheit ist in erster Linie ein Abwehrrecht. Sie be- 83 gründet die Pflicht des Staats, sich ungerechtfertigter Eingriffe zu enthalten. Eine rein abwehrrechtliche Konzeption wird jedoch dem Gehalt und dem Ziel des Art. 11 nicht

<sup>499</sup> EGMR, 7.10.2008, *Patyi /.* HUN, Nr. 5529/05, Z. 41.

<sup>500</sup> So auch *Tömschat*, Freedom of Association, in: Macdonald/Matscher/Petzold, S. 493 (511); *Maunabn*, in: Ehlers, § 4 Rn. 92ff.; *Peters/Altwickler*, § 15 Rn. 10.

<sup>501</sup> Vgl. insofern auch die *Pellegrin*-Rechtsprechung des EGMR, 8.12.1999, *Pellegrin /.* FRA, Nr. 28541/95, Z. 66; s. dazu unten § 24 Rn. 12.

<sup>502</sup> Vgl. EKMR, 20.1.1987, *Council of Civil Service Unions*, DR 50, 228 (254) (bejaht für Personal, das die Sicherheit von militärischer und sonstiger staatlicher Kommunikation gewährleistet); EGMR, 26.9.1995, *Vögt /.* GER, Nr. 17851/91 = EuGRZ 1995, 590, Z. 68 (offen gelassen für Lehrer).

<sup>503</sup> EKMR, 20.1.1987, *Council of Civil Service Unions*, DR 50, 228 (256).

<sup>504</sup> S. näher dazu oben Rn. 58.

gerecht.<sup>505</sup> Auch aus Art. 11 folgen Gewährleistungspflichten des Staates.<sup>506</sup> Zunächst ist es Aufgabe des Gesetzgebers, Regelungen zu treffen, um die Durchführung von Versammlungen zu ermöglichen.<sup>507</sup> Für die Überprüfung der Untersagung einer Versammlung sind besondere Fristen zu normieren, die eine Entscheidung der Behörden vor dem Datum der geplanten Versammlung vorsehen. Dies soll der Minderung der Bedeutung der Versammlung infolge Aktualitätsverlusts vorbeugen.<sup>508</sup> Über nachträgliche, repressive Eingriffsmöglichkeiten hinausgehend müssen die Behörden auch zu präventiven, angemessenen und geeigneten Schutzmaßnahmen zugunsten von Versammlungen ermächtigt werden.<sup>509</sup> Den Behörden muss es in verfahrensmäßiger wie organisatorischer Hinsicht insbesondere möglich sein, friedliche Versammlungen vor Übergriffen zu schützen.<sup>510</sup> Aus Art. 11 i. V. m. Art. 14 folgt eine Verpflichtung, das Recht auf friedliche Versammlung zu gewährleisten, ohne dabei den Angriffen homophober und gewalttätiger Gegendemonstranten ausgeliefert zu sein.<sup>511</sup> Das Recht zur Abhaltung von Gegenversammlungen kann insofern nur so weit reichen, wie es die Ausübung der Versammlungsfreiheit der ursprünglichen Versammlung nicht unterläuft.<sup>512</sup> Hinsichtlich der Frage, welche gesetzlichen Regelungen getroffen werden müssen und welche behördlichen Maßnahmen vorgesehen sind, haben die Konventionsstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum.<sup>513</sup> Nur in Ausnahmefällen werden bestimmte staatliche Tätigkeiten zur Erfüllung der Schutzpflicht verlangt.

### III. Vereinigungsfreiheit

**Literatur:** Klein, Parteiverbotsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, ZRP 2001, 397; Krejci, Recht auf Streik, 2015; Löwer, Parteiverbote aus der Sicht des Europäischen Rechts, FS Sellner, 2010, S. 51; Pabel, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, ZaöRV 2003, 921; Sottiaux/de Prins, La cour européenne des droits de l'homme et les organisations antidémocratiques, RTDH 2002, 1008; Tomuschat, Freedom of Association, in: Macdonald/Matscher/Petzold, S. 493; Widmaier/Alber, Menschenrecht auf Streik auch für deutsche Beamte?, ZEuS 2012, 387; Wildhaber, Politische Parteien, Demokratie und Art. 11 EMRK, FS Schefold, 2001, S. 257.

**Rechtsprechung:** EGMR, 6.2.1976, *Schwedischer Lokomotivführerverband* ./. SWE, Nr. 5614/72 (Gewerkschaftsfreiheit, kein Recht auf Abschluss eines bestimmten Tarifvertrags); EGMR, 6.2.1976, *Schmidt u. Dahlström* ./. SWE, Nr. 5589/72 (Streikrecht); EGMR, 20.4.1993, *Sibson* ./. GBR, Nr. 14327/88 (Zwang, einer Gewerkschaft beizutreten); EGMR, 30.1.1998, *Vereinigte Kommunistische Partei der Türkei* ./. TUR, Nr. 19392/92 (Parteiverbot); EGMR, 25.5.1998, *Sozialistische Partei u. a.* ./. TUR, Nr. 21237/93 (Parteiverbot); EGMR, 29.4.1999, *Chassagnou* ./. FRA, Nr. 25088/94 = NJW 1999, 3695 (Zwang,

<sup>505</sup> EGMR, 21.6.1988, *Plattform „Ärzte für das Leben“* ./. AUT, Nr. 10126/82 = EuGRZ 1989, 522, Z. 32; EGMR, 7.10.2008, *Saya u. a.* ./. TUR, Nr. 4327/02, Z. 44.

<sup>506</sup> EGMR, 20.10.2005, *United Macedonian Organisation Ilinden u. Ivanov* ./. BUL, Nr. 44079/98, Z. 115; *Harris/O'Boyle/Warbrick*, S. 712f.; *Hofler-Zeni*, Versammlungsfreiheit, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hrsg.), Grund- und Menschenrechte in Österreich, Bd. II, 1992, S. 386f.; *Jörundsson*, in: de Salvia/Villiger, S. 102.

<sup>507</sup> EGMR, 21.6.1988, *Plattform „Ärzte für das Leben“* ./. AUT, Nr. 10126/82 = EuGRZ 1989, 522, Z. 32f.

<sup>508</sup> EGMR, 3.5.2007, *Bączkowski u. a.* ./. POL, Nr. 1543/06, Z. 82ff.; s. auch § 24 Rn. 208.

<sup>509</sup> EGMR, 21.6.1988, *Plattform „Ärzte für das Leben“* ./. AUT, Nr. 10126/82 = EuGRZ 1989, 522, Z. 32; vgl. *Holoubek*, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten, 1997, S. 307f.

<sup>510</sup> EGMR, 2.2.2010, *Christian Democratic People's Party* ./. MDA, Nr. 25196/04, Z. 25, 28.

<sup>511</sup> EGMR, 12.5.2015, *Identoba u. a.* ./. GEO, Nr. 73235/12, Z. 100.

<sup>512</sup> EGMR, 20.10.2005, *United Macedonian Organisation Ilinden u. Ivanov* ./. BUL, Nr. 44079/98, Z. 104; EGMR, 26.7.2007, *Barankevich* ./. RUS, Nr. 10519/03, Z. 30ff. (Schutz von Veranstaltungen Angehöriger einer religiösen Minderheit); vgl. *Harris/O'Boyle/Warbrick*, S. 712f.

<sup>513</sup> *Holoubek*, Gewährleistungspflichten, S. 307ff.; *Villiger*, Rn. 635; *Manauhn*, in: Ehlers, § 4 Rn. 64.

ein Grundstück für die Jagd zur Verfügung zu stellen); EGMR, 8.12.1999, *Partei der Freiheit und Demokratie (ÖZDEP)* ./. TUR, Nr. 23885/94; EGMR, 9.4.2002, *Yazar u. a.* ./. TUR, Nr. 22723/93 u. a.; EGMR, 13.2.2003 (GK), *Refah Partisi (Wohlfahrtspartei) u. a.* ./. TUR, Nr. 41340/98 = EuGRZ 2003, 206 (Parteiverbote); EGMR, 11.1.2006, *Sørensen u. Rasmussen* ./. SWE, Nr. 52562/99 (Sanktion der Entlassung bei Nichtbeitritt zu einer Gewerkschaft, „closed-shop-Regelung“); EGMR, 12.11.2008 (GK), *Demir u. Baykara* ./. TUR, Nr. 34503/97 (Recht auf Führung von Tarifverhandlungen); EGMR, 9.7.2013, *Vona* ./. HUN, Nr. 35943/10 (Auflösung einer Vereinigung mit Roma-feindlicher und paramilitärischer Tendenz).

### 1. Allgemeines

Die Vereinigungsfreiheit steht wie die Versammlungsfreiheit in engem Zusammenhang mit der Freiheit der Meinungsäußerung.<sup>514</sup> Sie schützt für bestimmte Bereiche der politischen Auseinandersetzung organisatorische Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die effektive Teilnahme am Kommunikationsprozess. Gleichzeitig bildet sie ein Abwehrrecht gegen den Zwang, einem bestimmten Zusammenschluss anzugehören, und sichert auf diese Weise einen weiteren speziellen Aspekt der Freiheit des Kommunikationsvorgangs.<sup>515</sup> Ihre Bedeutung konzentriert sich im Rahmen der EMRK vor allem auf drei Fallgruppen: Zwangsmitgliedschaften als Problem „negativer“ grundrechtlicher Freiheit, Verbote mit Bezug zu politischen Vereinigungen, im Besonderen Parteien, sowie in jüngerer Zeit die grundrechtliche Absicherung der Tätigkeit von Gewerkschaften.

Die Garantie des Art. 11 EMRK unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von der Rechtslage nach dem Grundgesetz. Während sich Art. 11 EMRK mit dem Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen, auch auf politische Parteien bezieht, werden diese von Art. 9 GG nicht erfasst; sie finden in Art. 21 GG eine besondere Regelung. Sodann variiert auch der persönliche Schutzbereich. Grundrechtsträger der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG sind nur Deutsche, während sich auf Art. 11 EMRK als Menschenrecht auch Ausländer berufen können. Allerdings sind die Mitgliedstaaten gem. Art. 16 EMRK ermächtigt, die politische Tätigkeit von Ausländern auch im Schutzbereich des Art. 11 besonderen Beschränkungen zu unterwerfen.<sup>516</sup> Bei der Festlegung der Eingriffsschranken wie bei der Garantie der Koalitionsfreiheit und ihrer Schranken ist Art. 9 GG um einiges konkreter als die inhaltlich entsprechende Gewährleistung des Art. 11 EMRK. Während Art. 9 Abs. 2 GG bestimmte Verbotsgründe aufzählt, gilt für Vereinigungen nach der EMRK die allgemeine Vorbehaltsklausel des Art. 11 Abs. 2 mit einer größeren Anzahl legitimer Eingriffszwecke. Hinsichtlich der Koalitionsfreiheit enthält Art. 9 Abs. 3 GG nicht nur eine präzise begriffliche Festlegung des Koalitionszwecks, sondern auch eine Aufzählung verbotener Eingriffe. Hingegen hebt die EMRK im Wortlaut die Gewerkschaftsfreiheit hervor und sieht für diese die allgemeinen Eingriffsschranken des Art. 11 Abs. 2 vor.

In Österreich wird die Vereinsfreiheit durch Art. 12 StGG gewährleistet, wobei nach der Judikatur des VfGH nur ideelle Vereine, die nicht auf die Erzielung von Gewinn gerichtet sind, in den Schutzbereich dieses Grundrechts fallen.<sup>517</sup> Mit Verfassungsrang verpflichtet Art. 9 Staatsvertrag von Wien Österreich, nazistische und faschistische Or-

<sup>514</sup> Vgl. *Wildhaber*, Politische Parteien, Demokratie und Art. 11 EMRK, FS Schefold, 2001, S. 257 (259).

<sup>515</sup> EGMR, 13.8.1981, *Young, James u. Webster* ./. GBR, Nr. 7601/76 u. a., Z. 57.

<sup>516</sup> Dazu oben Rn. 58.

<sup>517</sup> VfGH, VfSlg 13 654/1993; vgl. § 1 VereinsG 2002.