

Versammlungsverbot im Englischen Garten in München?



Einleitung

Im folgenden Beitrag möchte ich mich mit der Rechtsauffassung auseinandersetzen, die Verwaltung des Englischen Gartens könne auf zivilrechtlicher Grundlage Versammlungen im Bereich der Parkanlage verbieten.

Diese unzutreffende Auffassung stützt sich im Wesentlichen auf die Begründung, dass es sich bei der Parkanlage um "Eigentum des Freistaates Bayern" handelt und daher auf Grundlage zivilrechtlicher "Hausrechtsbestimmungen" bestimmte Nutzungsformen untersagt werden können.

Diese Rechtsauffassung ist **unzutreffend**.

Auch die Verwaltung des Englischen Gartens unterliegt als staatliche Stelle der unmittelbaren Grundrechtsbindung, so dass für eine pauschale Versagung einer Versammlung keine Rechtsgrundlage besteht.

Handeln des Staates mittels zivilrechtlicher Handlungsform

In Ermangelung entsprechender Rechtsgrundlagen ist die Verwaltung des Englischen Gartens gezwungen, auf Störungen in der Parkanlage mittels zivilrechtlicher Handlungsformen zu reagieren.

Auch die am 01.08.2008 in Kraft getretene Verordnungsermächtigung für staatliche Parkanlagen gem. Art. 20 LStVG vermag hier noch keine Abhilfe zu schaffen, da das Bayerische Staatsministerium der Finanzen von der Berechtigung bisher noch keinen Gebrauch gemacht hat.

Es ist staatlichen Stellen durchaus unbenommen, mittels zivilrechtlicher Handlungsformen (insbesondere in Form des sich aus den §§ 858 ff, 903, 1004 BGB ergebenden Hausrechts) Reglementierungen für die Allgemeinheit zu treffen.

Eine Loslösung von Art. 1 Abs. 3 GG¹ ergibt sich hieraus jedoch nicht.

Der Begriff der "staatlichen Gewalt" ist umfassend zu verstehen und beschränkt sich nicht nur auf Behörden mit Eingriffsrechten. Vielmehr umfasst die "staatliche Gewalt" sämtliche staatliche Handlungsformen, die im Namen aller Bürger getroffen werden. Dies betrifft auch die Verwaltung des Englischen Gartens, da diese in Wahrnehmung ihre dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrages handelt.

¹ Art. 1 Abs. 3 GG: Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

Wird in privatrechlicher Handlungsform gehandelt, so trifft die Grundrechtsbindung nicht nur den Träger (Freistaat Bayern), sondern die entsprechende Einrichtung (Verwaltung) unmittelbar.

Gestützt wird dies auch durch die Tatsache, dass die Verwaltung des Englischen Gartens der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen und diese wiederum dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen eingegliedert ist.

Auswahl des Versammlungsortes

Die sich aus Art. 8 Abs. 1 GG Gestaltungsfreiheit umfasst grundsätzlich auch das Recht, den Ort der Versammlung frei zu wählen.

Dieses Recht gilt allerdings nur für Örtlichkeiten, die rechtlich auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Insbesondere enthält Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich kein Recht auf Versammlung auf Privatgrundstücken.

Werden allerdings private Grundstücke in breiter Form der Öffentlichkeit zu **Verkehrszwecken** zugänglich gemacht (z. B. größere Einkaufspassagen), so kommt Art. 8 Abs. 1 GG wieder zu Geltung, dies ergibt sich aus der Sozialbindung des Eigentums².

Weiterhin enthält die Gestaltungsfreiheit kein pauschales Zutrittsrecht zu sämtlichen Örtlichkeiten, die im Eigentum des Staates stehen. So ergibt sich aus Art. 8 Abs. 1 GG kein Zutrittsrecht für Örtlichkeiten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind (z. B. Büros in einer Verwaltung, nichtöffentliche Anlagen etc.).

Weiterhin kann sich eine Beschränkung auch darauf ergeben, dass den äußeren Umständen nach der Zutritt nur bestimmten Personengruppen gestattet ist (z. B. Krankenhaus).

Sofern es sich aber um staatliche Flächen handelt, die allgemeinen Verkehrszwecken tatsächlich eröffnet sind und die als Stätten kommunikativen Verkehrs gelten, so kann eine Versammlung dort grundsätzlich nicht verwehrt werden. Dies ergibt sich aus dem inneren Zusammenhang der öffentlichen Kommunikation mit der Versammlungsfreiheit.

Hier Zweckbestimmungen zu setzen, die das Abhalten einer Versammlung verwehren, ist dem Staats folglich verwehrt.

² Art. 14 Abs. 2 GG: Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

Einschränkungen der Versammlungsfreiheit aufgrund des BGB

Bei Versammlungen unter freiem Himmel lässt Art. 8 Abs. 2 GG gesetzliche Beschränkungen zu. Im Wesentlichen handelt es sich um Beschränkungen und Verbote gem. Art. 15 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG).

Allerdings können auch die Vorschriften des BGB (z. B. §§ 903, 1004; Hausrecht) als beschränkendes Gesetz herangezogen werden. Vom Grundsatz her, ist also auch das Hausrecht geeignet, die Versammlungsfreiheit zu beschränken.

Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass ein zielgerichtetes behördliches Vorgehen gem. Art. 8 Abs. 2 GG Eingriffsgrundlagen erfordert, die speziell auf das Versammlungsgeschehen abgestimmt sind (hier: BayVersG). Hierfür spricht auch das Zitiergebot gem. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, welchem in Art. 23 BayVersG nachgekommen wird.

Dass die Vorschriften des BGB keine versammlungsspezifischen Rechtsgrundlagen enthalten, hindert den Staat nicht daran, ergänzt die §§ 903, 1004 BGB (Hausrecht) einschränkend heranzuziehen. Dies ergibt sich daraus, dass der Staat bei zivilrechtlichen Handlungsformen einer Privatperson gleichgestellt ist und diesbezüglich über keine hoheitlichen Eingriffsbefugnisse verfügt. Ein "einseitiges Vorgehen", wie es Art. 15 BayVersG den Kreisverwaltungsbehörden oder der Polizei ermöglicht, ist aufgrund des BGB nicht möglich.

Zum Verständnis muss hier erwähnt werden, dass die **unmittelbare Grundrechtsbindung** es dem Staat verwehrt, sich im Verhältnis zu anderen Privaten auf ihr Eigentums**grundrecht** zu berufen. Generell verwehrt die unmittelbare Grundrechtsbindung dem Staat die Möglichkeit, sich in einem Zivilrechtsstreit gegenüber Privatpersonen auf ihre eigenen Grundrechte zu berufen.

Aus diesem Grundsatz ergibt sich, dass § 903 BGB³ hier nicht wie bei Privaten mit subjektiven Präferenzen belegt werden kann. Während es dem Privaten grundsätzlich freisteht, ohne besondere Rechtfertigung über sein Eigentum zu verfügen, so sind derart gewillkürte Entscheidungen dem Staat verwehrt.

Beruft sich der Staat auf § 903 BGB als Ermächtigungsgrundlage, so ist dies nur zur Verfolgung legitimer Zwecke des Allgemeinwohl zulässig. Bezogen auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit bedeutet dies, dass es lediglich zur Ausfüllung der Schranken des Art. 8 GG herangezogen werden darf. Dies wäre der Fall, sofern es sich um gewichtige Rechte Dritter oder um Zwecke des Allgemeinwohls handelt.

3 § 903 BGB Satz 1: Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen.

Hierzu ist allerdings anzumerken, dass Maßnahmen staatlicher Stellen aufgrund des BGB Ordnungsverfügungen der Kreisverwaltungsbehörde oder der Polizei⁴ bei Versammlungen weder erweitern noch begründen können.

Im Fazit bleibt somit festzustellen, dass Maßnahmen nach dem BGB zwar rechtlich möglich sind und auch als einschränkende Gesetze gem. Art. 8 Abs. 2 GG angesehen werden können, aber aufgrund der umfassenden Regelungen des BayVersG keine wirkliche eigenständige Wirkung entfalten können.

Im konkreten Fall wäre es allerdings immer zweckdienlich, wenn die Kreisverwaltungsbehörde bzw. die Polizei bei Versammlungsrechtlichen Verfügungen die Verwaltung des Englischen Gartens entsprechend durch Anhörung beteiligt, so dass entsprechende, auf Art. 15 BayVersG gestützte, Verfügungen erlassen werden können (z. B. Zum Schutz der Bepflanzung etc.).

Schlusswort

So bleibt im Ergebnis festzustellen, dass es der Verwaltung des Englischen Gartens verwehrt bleibt, aufgrund §§ 903, 1004 BGB Versammlungen im Bereich der Parkanlage zu verbieten.

Hierzu wäre lediglich die Kreisverwaltungsbehörde oder die Polizei auf Rechtsgrundlage des BayVersG befugt.

So wird die zuständige Versammlungsbehörde kleinere Versammlungen im Bereich des Englischen Gartens, welche sich auf die Gehwege beschränken, nicht verbieten können.

Lediglich bei großen Menschenmengen ist ein Verbot zum Schutz der Bepflanzung (auch der Rasenflächen) gem. Art. 15 Abs. 1 BayVersG möglich.

Verweist die Kreisverwaltungsbehörde oder die Polizei dagegen lediglich auf das Eigentumsrecht des Freistaates Bayern, so stellt dies aufgrund des oben gesagten eine rechtswidrige Einschränkung der Versammlungsfreiheit dar.

4 Die Kreisverwaltungsbehörden und die Polizei sind in Bayern Versammlungsbehörden, siehe Art. 24 BayVersG