

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

---

**Band 91**

# **Die Wahl des Versammlungsortes**

**Grundrechtliche Probleme  
der Nutzung privater öffentlicher Räume  
zu Versammlungszwecken**

**Von**

**Martin Prothmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MARTIN PROTHMANN

Die Wahl des Versammlungsortes

Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Wolfgang Graf Vitzthum

in Gemeinschaft mit

Jochen von Bernstorff, Martin Heckel  
Karl-Hermann Kästner, Ferdinand Kirchhof

Hans von Mangoldt, Martin Nettesheim

Thomas Oppermann, Günter Püttner

Barbara Remmert, Michael Ronellenfitsch

Christian Seiler

sämtlich in Tübingen

Band 91

# Die Wahl des Versammlungsortes

Grundrechtliche Probleme  
der Nutzung privater öffentlicher Räume  
zu Versammlungszwecken

Von

Martin Prothmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Eberhard Karls Universität Tübingen  
hat diese Arbeit im Wintersemester 2012/2013  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 21

Alle Rechte vorbehalten  
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-6061  
ISBN 978-3-428-14062-6 (Print)  
ISBN 978-3-428-54062-4 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84062-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2012/2013 von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen als Dissertation angenommen.

Mein besonders herzlicher Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts. Seine wertvollen Anregungen bei der Erstellung der Arbeit sowie seine ständige Unterstützung haben zum Gelingen dieser Dissertation maßgebend beigetragen. Bedanken möchte ich mich auch bei seinem Lehrstuhl, an dem ich während meiner bisherigen juristischen Ausbildung tätig war, für eine äußerst lehrreiche Zeit und nicht zuletzt auch für die Korrektur des Manuskripts.

Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danke ich ferner Herrn Prof. Dr. Michael Eichberger, Richter des Bundesverfassungsgerichts. Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum gilt mein Dank für die Unterstützung bei der Veröffentlichung der Arbeit in dieser Schriftenreihe.

Schließlich bedanke ich mich besonders bei meinen Eltern, die mich während des Studiums und der Promotionszeit stets unterstützt haben.

Tübingen, im Februar 2013

*Martin Prothmann*



# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	17
<b>B. Die Problemstellung: Räumlicher Strukturwandel als Gefahr für die Versammlungsfreiheit</b> .....	20
I. Der sog. öffentliche Raum als Grundrechtsvoraussetzung des Art. 8 GG .....	20
1. Begriff, Einordnung und Typologie der Grundrechtsvoraussetzungen .....	20
2. Der Begriff des „öffentlichen Raums“ .....	22
a) Einführung .....	23
b) Begriffsannäherung und Kriterien .....	25
aa) Historische Betrachtungsweise und negativer Ansatz .....	25
bb) Allgemeine öffentliche Zugänglichkeit .....	25
cc) Öffentlichkeit des Raumes .....	27
dd) Die Geltung des öffentlichen Sachenrechts .....	28
c) Zwischenergebnis: Der Arbeitsbegriff des „öffentlichen Raums“ .....	29
3. Der öffentliche Raum als reale Ausübungsvoraussetzung des Art. 8 GG ...	29
a) Die räumliche Komponente der Versammlungsfreiheit .....	29
b) Öffentlicher Raum als traditioneller Ort der Versammlungsfreiheit .....	32
II. Der (qualitative) Wandel des öffentlichen Raums: Die Entstehung „privater öffentlicher Räume“ .....	34
1. Der räumliche Strukturwandel – Die Festlegung des Untersuchungsgegenstands .....	34
2. Ursachen der Entstehung privater öffentlicher Räume .....	36
a) Errichtung riesiger privater Immobilienareale .....	36
b) Die Privatisierung öffentlicher Räume .....	37
c) Das sog. „Straßenpachtmodell“ als Entstehungsgrund privater öffentlicher Räume? .....	38
III. Die Gefahr für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit .....	40
1. Das Interesse der Demonstranten an privaten öffentlichen Räumen .....	40
2. Die Rechtslage bei Demonstrationen im öffentlichen Raum .....	42
3. Das Fehlen einfachrechtlicher Nutzungsrechte und die Geltung des privaten Hausrechts in privaten öffentlichen Räumen .....	44
<b>C. Rechtfertigung des Untersuchungsgegenstands und Präzisierung der grundrechtlichen Problematik</b> .....	47

<b>D. Grundlagen der Versammlungsfreiheit, insb. die Wahl des Versammlungsorts</b>	<b>50</b>
I.  Schutzzweck der Versammlungsfreiheit	50
1. Politisch-demokratische Traditionslinie: Die Versammlungsfreiheit als „aktiv-demokratisches Teilhaberecht“	51
2. Individualfreiheitliche liberale Traditionslinie: Die Versammlungsfreiheit als „klassisches Abwehrrecht“	55
II. Versammlungsbegriff	57
1. Die Teilnehmerzahl	57
2. Abgrenzung zur reinen Ansammlung	59
3. Die Anforderungen an den gemeinsamen Zweck	60
a) Ablehnung des sog. weiten Versammlungsbegriffes	61
b) Erfordernis der gemeinsamen Meinungsbildung oder -kundgabe	63
c) Bezug zur öffentlichen Meinungsbildung?	64
d) Stellungnahme	65
4. Ergebnis	67
III. „Demonstrationen“	67
1. Begriff der Demonstration	68
2. Einbeziehung in den Schutzbereich?	69
IV. Die Wahrung der „Friedlichkeit“ bei Inanspruchnahme fremder Räume?	70
V. Die Wahl des Versammlungsorts als Element der Selbstbestimmung der Demonstranten	71
VI. Beschränkungen insb. der Wahl des Versammlungsorts	72
1. Die notwendige Begrenztheit der Wahl des Versammlungsorts	72
2. Schrankensystematik	74
<b>E. Das private Hausrecht</b>	<b>76</b>
I.  Einführung	76
II. Dogmatische Grundlage	78
1. Notwendigkeit einer präzisen dogmatischen Herleitung	79
2. Ablehnung des § 123 StGB als dogmatische Grundlage	80
3. Herleitung aus dem Zivilrecht	81
a) Eigentum als dogmatische Grundlage?	81
b) Besitz als dogmatische Grundlage?	83
c) Eigentum und/oder Besitz als dogmatische Grundlage	85
4. Stellungnahme: Das Hausrecht als bloßer Sammelbegriff	86
III. Hausrechtsinhaber	87
IV. Räumliche Reichweite	88

V.	Sachlicher Inhalt des Hausrechts und seine Grenzen	89
1.	Negative und positive Dimensionen des Hausrechts	89
2.	Grundsatz der freien Ausgestaltung und Ausübung als Ausdruck der Privatautonomie	91
3.	Hausordnungen als Gestaltungsmittel	92
4.	Beeinträchtigung des Hausrechts durch eine Demonstration im privaten öffentlichen Raum	93
a)	„Hausrechtliche“ Abwehransprüche	94
aa)	Anspruch des Eigentümers aus § 1004 Abs. 1 BGB	94
bb)	Ansprüche des Besitzers	95
b)	Hausverweis und Hausverbot als Mittel des Hausrechts	95
5.	„Grenzen des Hausrechts“: Die Frage nach der Rechtswidrigkeit bzw. Widerrechtlichkeit der Beeinträchtigung	96
a)	Einwilligung – Die bloße Gestattung des Zutritts zum privaten öffentlichen Raum	97
b)	Hausrechtsverzicht durch die Öffnung des Raums für die Allgemeinheit?	98
c)	Modifikation der Hausrechtsausübung: Die Notwendigkeit eines sachlichen Grundes bei Öffnung des Raumes	99
d)	Der Vorwurf des widersprüchlichen Verhaltens i. S. d. § 242 BGB	99
VI.	Ergebnis und weiterer Gang der Untersuchung	100
<b>F.</b>	<b>Mögliche Grundrechtspositionen des Hausherrn</b>	<b>101</b>
I.	Art. 13 GG	101
1.	Schutzzweck und Einbeziehung von Betriebs- und Geschäftsräumen in den Schutzbereich	101
2.	Schutz privater öffentlicher Räume?	103
II.	Art. 14 GG	104
III.	Art. 12 GG	105
IV.	Weitere denkbare Grundrechtspositionen	106
V.	Ergebnis	106
<b>G.</b>	<b>Grundrechtsbindung und Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des Privatrechts bei Beteiligung der öffentlichen Hand</b>	<b>107</b>
I.	Die Problemstellung: Der Dualismus von Staat und Gesellschaft als grundlegender Hintergrund	107
II.	Grundrechtsbindung juristischer Personen des Privatrechts bei staatlicher Beteiligung	112
1.	Art. 1 Abs. 3 GG als Ausgangspunkt und die Grundrechtsbindung öffentlicher Anteilseigner	112

2. Die Unzulänglichkeiten der bloßen Grundrechtsbindung der öffentlichen Anteilseigner .....	114
a) Die Begrenztheit des Einflusses der öffentlichen Hand als Anteilseigner .....	115
b) Konsequenz: Die Frage der Grundrechtsbindung des Unternehmens selbst sowie der Einwand aus dem Demokratieprinzip .....	117
3. Eigengesellschaften der öffentlichen Hand .....	119
4. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen .....	121
a) Begriff und Wesen des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens .....	122
b) Untersuchung der Tragfähigkeit der angebotenen Begründungsansätze ..	123
aa) Der Grundrechtsgewährleistungsansatz: Die These von der Schutzbedürftigkeit privater Anteilseigner .....	123
bb) Untauglichkeit funktionaler Kriterien .....	125
cc) Vorzugswürdigkeit und nähere Konturen des Beherrschungskriteriums: Die Maßgeblichkeit der Entscheidungsherrschaft .....	127
c) Ergebnis .....	131
III. Grundrechtsberechtigung .....	132
IV. Ergebnis und weiterer Fortgang der Untersuchung .....	134
<b>H. Versammlungen im formell privatisierten öffentlichen Raum im Falle einer unmittelbaren Grundrechtsbindung des Hausherrn .....</b>	<b>135</b>
I. Einführung: Das grundrechtsdogmatische Problem eines grundrechtsunmittelbaren Nutzungsrechts am fremden privaten öffentlichen Raum zu Versammlungszwecken .....	136
II. Abwehrrechtliche oder leistungsrechtliche Konstruktion eines grundrechtsunmittelbaren Nutzungsanspruchs aus Art. 8 GG? .....	138
1. Die Nutzung fremder Räume zwischen Freiheit und Leistung .....	138
2. Die Abwehrfunktion der Grundrechte und dessen Vorrang vor anderen Grundrechtsdimensionen .....	140
3. Die Unbeachtlichkeit der äußeren Form des beanspruchten Verhaltens für die Frage nach der einschlägigen Grundrechtsfunktion .....	144
4. Der Grundrechtseingriff als entscheidendes Kriterium des grundrechtlichen Abwehrenspruchs .....	146
a) Ausübung „natürlicher“ Freiheit trotz (staatlicher) Bereitstellung eines Sachsubstrats? .....	148
b) Unterlassen der Demonstrationsgewährung als Grundrechtseingriff? ...	151
c) Die Zulassung der Demonstration als abwehrrechtlich gebotene Beseitigung des vorausgegangenen Nutzungsverbots (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) .....	154
d) Zwischenergebnis: Die Tragfähigkeit dieses Lösungsansatzes und der weitere Fortgang der Überlegungen .....	157

5. Zur Frage eines (originären) grundrechtlichen Leistungsanspruchs aus Art. 8 GG .....	158
a) Terminologie .....	158
b) Die Einordnung als originärer Leistungsanspruch .....	159
c) Die Verneinung eines originären Leistungsanspruchs aus Art. 8 GG .....	160
6. Ergebnis und Fortgang der Untersuchung .....	161
III. Die Reichweite des Schutzbereichs des Art. 8 GG bei Inanspruchnahme fremder Räume – Die Frage nach der Begrenzung des Schutzbereichs durch die rechtliche Güterzuordnung .....	162
1. Die Einordnung der Fragestellung in die Diskussion zwischen der engen und der weiten Schutzbereichstheorie .....	162
2. Der grundrechtliche Schutzbereich – Zur Unterscheidung von prima facie und definitivem Schutz .....	164
3. Die Lehre vom Gewährleistungsgehalt .....	167
a) Die „Theorie der sachlichen Reichweite“ von Friedrich Müller .....	167
b) Darstellung der Lehre vom Gewährleistungsgehalt .....	170
c) Anwendung der Lehre vom Gewährleistungsgehalt auf die vorliegende Fragestellung .....	172
aa) Wortlaut von Art. 8 GG .....	172
bb) Historisch-genetische Auslegung des Art. 8 GG .....	173
cc) Teleologische Auslegung .....	173
d) Stellungnahme: Die nur beschränkte Aussagekraft der Lehre vom Gewährleistungsgehalt .....	174
4. Ablehnung der generellen engen Schutzbereichstheorien in Bezug auf die Inanspruchnahme fremder Räume .....	176
a) Der Vorbehalt der allgemeinen Gesetze .....	177
b) Gegenläufige Verfassungswerte Dritter als schutzbereichsimmanente Grenze der Grundrechtsausübung (insb. das „Neminem-laedere-Gebot“) .....	180
aa) Der Fall des „Sprayers von Zürich“ und dessen (stillschweigende) Übertragung auf Art. 8 GG durch die Rechtsprechung .....	181
bb) Begründungsansätze in der Literatur .....	183
c) Stellungnahme: Die Unvermeidbarkeit der Abwägung und deren Bearbeitung auf Rechtfertigungsebene .....	186
5. Die Vorzugswürdigkeit der weiten Schutzbereichstheorie .....	189
a) Die Argumente der weiten Schutzbereichstheorie und die Würdigung der Einwände .....	189
b) Konsequenz: Prima-facie-Recht auf Nutzung fremder privater öffentlicher Räume zu Versammlungszwecken .....	190
c) Zwischenergebnis: Ablehnung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Fraport-Urteil .....	191

6. Zusammenfassung der Ergebnisse der Problematik der Nutzung fremder Räume zu Versammlungszwecken .....	192
IV. Die Frage der Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs durch den Hausherrn ..	193
1. Das private Hausrecht als Schranke im Sinne von Art. 8 Abs. 2 GG .....	193
2. Die Verfassungsmäßigkeit der Hausrechtsausübung – Der Ausgleich der Interessen von Hausherrn und Demonstranten .....	194
a) Die Abwägung als Ausgleichsinstrument .....	194
b) Einzelne Abwägungsgesichtspunkte .....	195
aa) Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die demokratische Grundordnung .....	195
bb) Art und Ausmaß der Öffnung des Raumes für die Allgemeinheit ..	195
cc) Quantität der Inanspruchnahme privater öffentlicher Räume .....	197
dd) Nexus von Ort und Versammlungsgegenstand .....	197
ee) Die Gewährleistung der Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Ortes	198
3. Ergebnis .....	199
<b>J. Versammlungen im materiell privat(isiert)en öffentlichen Raum bei fehlender unmittelbarer Grundrechtsbindung des Hausherrn .....</b>	<b>200</b>
I. Der völlig veränderte grundrechtsdogmatische Hintergrund .....	200
II. Vorüberlegung: Die Drittwirkung der Grundrechte .....	201
1. Begriff und Aktualität der Fragestellung .....	201
2. Die Entwicklung der Idee einer Einwirkung der Grundrechte in das Privatrecht .....	202
a) Gewährleistung von Freiheit als „Sinntzmitte“ der Grundrechte .....	203
b) Die Ergänzungsbedürftigkeit der Abwehrfunktion der Grundrechte ..	204
c) Das Lüth-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Die Entdeckung und Entfaltung der objektiv-rechtlichen Gehalte der Grundrechte .....	205
3. Dogmatische Lösungsansätze (das „Wie“) .....	208
a) Ablehnung einer unmittelbaren Drittwirkung .....	208
b) Lehre von der mittelbaren Drittwirkung .....	210
aa) Herkömmliche Begründung: Die Ausstrahlungswirkung .....	210
bb) Weitere Ansichten der Literatur .....	212
(1) Die Ansicht von Schwabe: Die Drittwirkung als bloßes „Scheinproblem“ .....	212
(2) Die Ansicht von Lücke .....	214
cc) Neuerdings: Schutzrechtliche Konstruktion der Drittwirkungsproblematik .....	215
4. Bedeutungslosigkeit der Frage nach der unmittelbaren Grundrechtsbindung? – Die Reichweite der Wirkkraft mittelbarer Grundrechtswirkungen ..	219
a) Die Auffangfunktion der mittelbaren Grundrechtswirkungen .....	219

b) Die Unterschiede von mittelbarer und unmittelbarer Grundrechtsbindung	221
c) Die Berücksichtigung einer etwaigen staatlichen Beteiligung im Rahmen der mittelbaren Grundrechtsbindung?	223
5. Ergebnis und weiterer Fortgang der Untersuchung	224
III. Das Problem der Inanspruchnahme fremder Räume in dieser Konstellation	225
IV. Ausnahmsweise unmittelbare Bindung an Art. 8 GG?	226
1. Funktionaler Ansatz: Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie	226
2. Die (Bedeutungs-)Zunahme privater öffentlicher Räume	227
3. Gefahr der Minderung des Grundrechtsschutzes infolge Privatisierung	228
V. Grundpflicht aus Art. 14 GG?	229
VI. Mittelbare Grundrechtswirkung als Auffangfunktion – Die Drittwirkung von Grundrechten im privaten öffentlichen Raum	231
1. Die Grundrechtswirkungen des Art. 8 GG	231
2. Möglicher Ansatzpunkt einer mittelbaren Drittwirkung	232
3. Die These von der gesteigerten Drittwirkung von Grundrechten im privaten öffentlichen Raum v. a. unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Privatisierungsfolgenverantwortung	233
VII. Die Auflösung des Grundrechtskonflikts: Die Notwendigkeit des Ausgleichs des Spannungsverhältnisses durch den einfachen (Landes-)Gesetzgeber	236
1. Begründung der Notwendigkeit der gesetzlichen Umsetzung	236
a) Gesetzgeber als primärer Adressat der Schutzpflicht	237
b) Aspekt der Rechtssicherheit	238
c) Wesentlichkeitslehre	239
2. Gesetzgebungsvorschlag	240
<b>K. Zusammenfassung in Thesen</b>	243
<b>Literaturverzeichnis</b>	246
<b>Sachverzeichnis</b>	271



## A. Einleitung

„Als Abwehrrecht [...] gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung [...]“. Dieser Satz entstammt dem als „Lehrbuch der Versammlungsfreiheit“ bezeichneten<sup>1</sup> Brokdorf Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985 und ist seitdem ständige Rechtsprechung.<sup>2</sup> Dieses Datum stellt insgesamt für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit die „Geburtsstunde“ der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung dar.<sup>3</sup> Thematisch geht es in Literatur und Rechtsprechung seitdem insbesondere um Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit Demonstrationen,<sup>4</sup> den Versammlungsbegriff<sup>5</sup> sowie um die Problematik rechts-extremer Versammlungen.<sup>6</sup> Das Recht auf freie Ortswahl dagegen stand nur selten im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses.<sup>7</sup> Lediglich einzelne Fragen im Zusammenhang mit der Nutzung öffentlicher Straßen, Wege, Plätze und Parks wurden teilweise, wenn auch unter weitgehender Vernachlässigung grundrechtlicher Aspekte, diskutiert.<sup>8</sup> Erst in den letzten Jahren beschäftigt sich die Literatur zunehmend mit Gesichtspunkten der Wahl des Versammlungsorts und entwickelt ein gewisses Problembewusstsein für diesen lange Zeit vernachlässig-

---

<sup>1</sup> So der Titel des Aufsatzes von *Gusy*, JuS 1986, S. 608 sowie S. 614; ähnlich *Hoffmann-Riem*, in: FS Simon, 1987, S. 379; „Magna Charta der Versammlungsfreiheit“.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233, 341/81 = BVerfGE 69, 315, 343; sowie etwa BVerfG, Urt. v. 11.11.1986, 1 BvR 713/83, 921, 1190/84 u. 333, 248, 306, 497/85 = BVerfGE 73, 206, 249; BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90, 2173/93, 433/96 = BVerfGE 104, 92, 108; zuletzt: BVerfG, Urt. v. 22.2.2011, 1 BvR 699/06 = BVerfGE 128, 226, 251.

<sup>3</sup> So spricht das BVerfG im Brokdorf Beschluss selbst davon, dass sich die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung „bislang mit der Versammlungsfreiheit noch nicht befasst hat“ (BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233, 341/81 = BVerfGE 69, 315, 344).

<sup>4</sup> Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233, 341/81 = BVerfGE 69, 315, 359 ff.; BVerfG, Urt. v. 11.11.1986, 1 BvR 713/83, 921, 1190/84 u. 333, 248, 306, 497/85 = BVerfGE 73, 206, 247 ff.; BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90, 2173/93, 433/96 = BVerfGE 104, 92, 105 f.; aus dem Schrifttum z. B. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, Art. 8 Rn. 40 ff. m. w. N.

<sup>5</sup> Vgl. dazu D.II.

<sup>6</sup> Dazu siehe etwa aus der umfangreichen Literatur: *Schneider*, in Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 8 Rn. 55 ff. m. w. N.; *Hoffmann-Riem*, NJW 2004, S. 2777 und insb. *Battis/Grigoleit*, NJW 2001, S. 2051 m. w. N. zum „in der bundesdeutschen Rechtsgeschichte beispielsweise Konflikt“ der 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG und dem OVG Münster.

<sup>7</sup> Eine Ausnahme bildet lediglich *Burgi*, DÖV 1993, S. 633 ff.

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Bairl-Vaslin*, Das Verhältnis der Versammlungsfreiheit zum Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, 1985; *Schwerdtfeger*, Die Grenzen des Demonstrationsrechts in innerstädtischen Ballungsbereichen, 1988.

ten Aspekt des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Grund für diesen Bedeutungszuwachs sind zwei unterschiedliche (gesellschaftliche) Entwicklungen im Umfeld des Art. 8 GG: Zum einen haben die an Provokation immer weiter zunehmenden rechtsextremen Versammlungen und der als unbefriedigend empfundene behördliche und gerichtliche Umgang hiermit zu erregten politischen Diskussionen geführt und letztlich den Gesetzgeber zur Verschärfung des Versammlungsgesetzes in Form der Normierung genereller demonstrationsfreier Zonen um besonders symbolträchtige Orte veranlasst.<sup>9</sup> Zum anderen sind nicht zuletzt infolge der Privatisierung von Staatsaufgaben und Staatsunternehmen in großem Umfang riesige öffentliche Räume in privater Trägerschaft entstanden, die die innerörtlichen Straßen und Plätze als traditionelle Orte der Begegnung und Kommunikation ergänzt oder gar abgelöst haben und deshalb zunehmend im Interesse der auf Aufmerksamkeit zielenden Demonstranten stehen.<sup>10</sup> Indem nun die Hausordnungen dieser unter dem privaten Hausrecht stehenden Räume in der Regel Demonstrationen verbieten oder von einer Zustimmung des Hausrechtsinhabers abhängig machen, wird befürchtet, dass das Hausrecht in den Rang eines „alles zermalmenden Metagrundrecht“ gehoben wird, das alle Grundrechte und speziell das Grundrecht der Versammlungsfreiheit „verschluckt“ bzw. aushöhlt.<sup>11</sup>

Beide Aspekte haben Literatur und Rechtsprechung für die zentrale Bedeutung der Wahl des Versammlungsorts für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit sensibilisiert und dazu veranlasst, eine „Zunahme demonstrationsfreier Zonen“<sup>12</sup> bzw. einen „Trend zu raumbezogenen Beschränkungen“<sup>13</sup> zu beklagen. In der Tat scheint es, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, das historisch betrachtet immer wieder auf neue Art und Weise gefährdet war,<sup>14</sup> neuerdings insbesondere im Hinblick auf die Wahl des Versammlungsorts unter Druck gerät und vor neue Herausforderungen gestellt wird. Aus diesem Grund ist es das Anliegen der vorliegenden Arbeit sich mit dem bislang vernachlässigten Aspekt der Wahl des Versammlungsorts zu befassen. Im Mittelpunkt sollen dabei die privaten öffentlichen Räume und ihr Verhältnis zu Art. 8 GG stehen, eine Thematik, die von einer

---

<sup>9</sup> Konkreter Auslöser waren Pläne von Rechtsextremisten am 8.5.2005, dem 60. Jahrestag des Kriegsendes, am Brandenburger Tor zu demonstrieren. Zur Vorgeschichte etwa *Battis/Grigoleit*, NJW 2001, S. 2051; *dies.*, NJW 2001, S. 121. Zur Ergänzung des § 15 des Versammlungsgesetzes des Bundes um einen neuen zweiten Absatz im Frühjahr 2005 zum Schutz von Gedenkstätten an die nationalsozialistische Gewaltherrschaft (BGBl. I S. 969) aus der umfangreichen Literatur statt vieler: *Depenheuer*, in: Herzog/Scholz u. a. (Hrsg.), Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 Rn. 161 sowie *Enders/Lange*, JZ 2006, S. 105; verfassungsrechtlich akzeptiert von BVerfG, Beschl. v. 6.5.2005, 1 BvR 961/05 = NVwZ 2005, S. 1055, 1056.

<sup>10</sup> Hierzu etwa *Mikesic*, NVwZ 2004, S. 788 ff.; *Fischer-Lescano/Maurer*, NJW 2006, S. 1393 ff.; *Kersten/Meinel*, JZ 2007, S. 1127 ff.; *Holznapel*, VVDStRL 68 (2008), S. 381, 390; *Joite*, Bucerius Law Journal 2011, S. 100 ff.

<sup>11</sup> *Fischer-Lescano*, Grundrechte-Report 2007, S. 149.

<sup>12</sup> So *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, Art. 8 Rn. 68; *Richter*, in: FS Steinberger, 2002, S. 899 ff.

<sup>13</sup> *Lehmann*, Versammlungsfreie Zonen, 2010, S. 4.

<sup>14</sup> *Hoffmann/Riem*, NJW 2004, S. 2777, 2782.

großen Anzahl an grundrechtsdogmatischen Problemen geprägt ist, die eine nähere wissenschaftliche Untersuchung verlangen. In diesem Zusammenhang stellt sich die grundlegende Frage, ob die bestehende Grundrechtsdogmatik in der Lage ist, die Herausforderung für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aufgrund der zunehmenden Entstehung und Bedeutung der öffentlichen Räume im Eigentum einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts dogmatisch überzeugend zu bewältigen.<sup>15</sup> Hierzu soll das vor kurzem ergangene sog. Fraport-Urteil des Bundesverfassungsgerichts,<sup>16</sup> das Anlass der vorliegenden Arbeit ist, einer kritischen, grundrechtsdogmatischen Würdigung unterzogen werden. Weiterhin soll aber auch der noch nicht näher behandelten Frage nach der Zulässigkeit von Demonstrationen in jenen privat(isiert)en öffentlichen Räumen nachgegangen werden, die im Eigentum einer nicht unmittelbar grundrechtsgebundenen natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts stehen, die sich ihrerseits auf Grundrechte berufen kann.

---

<sup>15</sup> Vgl. allgemein zu Begriff und Funktion der Dogmatik sowie deren Variabilität aufgrund externer Ursachen wie Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds *Volkman*, JZ 2005, S. 261, 262 f.

<sup>16</sup> BVerfG, Urt. v. 22.2.2011, 1 BvR 699/06 = BVerfGE 128, 226 ff.