

KATHARINA KRISOR-WIETFELD

Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung

*Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht*

24

Mohr Siebeck

Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht

Band 24



Katharina Krisor-Wietfeld

Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung

insbesondere zu *öffentlichen Foren* als
Rahmenbedingung der Versammlungsfreiheit

Mohr Siebeck

Katharina Krisor-Wietfeld, geboren 1985; Studium der Rechtswissenschaft in Bochum und Tours (Frankreich); Erwerb der Licence en droit; seit 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Ruhr-Universität Bochum; 2012 Forschungsaufenthalt an der Duke University Law School in Durham North Carolina (USA); seit März 2014 Rechtsreferendariat am Landgericht Bochum; 2015 Promotion.

e-ISBN PDF 978-3-16-155688-3

ISBN 978-3-16-153864-3

ISSN 1867-8912 (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

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

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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 Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Minion gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum im Wintersemester 2014/2015 als Dissertation angenommen. Die im Sommer 2011 begonnene Arbeit wurde im Herbst 2014 fertiggestellt. Tag der mündlichen Prüfung war der 19. Januar 2015.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Wolfram Cremer, an dessen Lehrstuhl ich seit nunmehr acht Jahren tätig sein darf. Er hat mir stets den notwendigen Freiraum und die notwendige Zeit für eigene Gedanken gegeben und war jederzeit offen für konstruktive Gespräche und Diskussionen. Besonderer Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Markus Kaltenborn sowohl für dessen freundliche Bereitschaft, das Zweitgutachten zu dieser Arbeit zu erstellen, als auch das Gutachten zeitnah angefertigt zu haben. Ich danke auch Herrn Professor Dr. Ennuschat für sein Mitwirken in der Prüfungskommission.

Die Bezüge dieser Arbeit zum US-amerikanischen Recht basieren maßgeblich auf einem Forschungsaufenthalt an der School of Law der Duke University in Durham, North Carolina (USA). Dieser Aufenthalt wurde ermöglicht durch das US-Fellowship Programm der Kanzlei Gibson, Dunn & Crutcher LLP. Hierfür danke ich sehr herzlich. Mein Dank insoweit gilt insbesondere Herrn Dr. Markus Nauheim, LL.M. und Herrn Dr. Philip Martinus.

Völkerrechtliche Bezüge und internationale Vergleiche entstanden anlässlich der Teilnahme an der The Hague Academy of International Law 2013 in Den Haag (NL). Diese wurde gefördert durch die Research School der Ruhr-Universität Bochum, der ich an dieser Stelle ebenfalls meinen Dank für die Förderung aussprechen möchte.

Für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses danke ich der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, Hamburg.

Ich danke dem Verlag Mohr Siebeck für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht“ und insbesondere Herrn Dr. Gillig und Frau Zgolik, die die Aufnahme und Fertigstellung begleitet haben.

Darüber hinaus ist diese Arbeit das Ergebnis vielfältiger Unterstützung aus meinem nächsten Umfeld.

Ich danke hier vor allem meiner Familie: Meiner Mutter, die mich jederzeit unterstützt hat, meinem Vater, der die Veröffentlichung dieser Arbeit nicht mehr miterleben konnte, an ihrer Entstehung und Vollendung jedoch nie einen Zwei-

fel hatte, meiner Schwester und meinem Schwager für Verständnis und Geduld. Mein größter Dank gilt schließlich meinem Ehemann Dominik, der alle Höhen und Tiefen, Fortschritte und Längen während der Entstehung dieser Arbeit am nächsten miterlebt hat, mir zur Seite stand und mit unerschöpflicher Geduld die Fertigstellung der Arbeit vorangetrieben hat. Seine Zuversicht, Geduld und liebevolle Unterstützung haben mich während der Entstehung dieser Arbeit sowie bei jeder anderen Herausforderung des Lebens begleitet.

Ihm und meinen Eltern ist diese Arbeit gewidmet.

Wetter (Ruhr), Juli 2015

Katharina Krisor-Wietfeld

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
A. Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung	1
B. Aufgabenstellung und Gang der Untersuchung	9
<i>1. Kapitel: Öffentliche Foren als Rahmenbedingung der Versammlungsfreiheit</i>	13
<i>1. Teil: Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung</i>	13
A. (Grund)Rechtliche Garantie und reale Freiheit	13
B. Elemente aus Literatur und Rechtsprechung zum Begriff der Rahmenbedingungen	15
C. Eigene Begriffsbestimmung	25
<i>2. Teil: Öffentliche Foren als Rahmenbedingung der Versammlungsfreiheit</i>	33
A. Voraussetzungen der Versammlungsfreiheit	33
B. Das <i>public forum</i> im US-amerikanischen und kanadischen Recht	39
C. Öffentliche Foren	69
<i>3. Teil: Ergebnis des ersten Kapitels</i>	103

2. Kapitel: Grundrechtlicher Schutz von Rahmenbedingungen für die Grundrechtsausübung	105
<i>1. Teil: Rahmenbedingungen für die Grundrechtsausübung als verfassungsrechtlicher Untersuchungsgegenstand</i>	105
A. Rechtfertigung des Untersuchungsgegenstandes	105
B. Schutz öffentlicher Foren als Rahmenbedingung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit im US-amerikanischen und kanadischen Recht	127
<i>2. Teil: Grundrechtlicher Schutz von Rahmenbedingungen für die Grundrechtsausübung</i>	135
A. Elemente eines grundrechtlichen Schutzkonzeptes für Rahmenbedingungen in der Rechtsprechung des BVerfG	135
B. Fragmentarischer Schutz von Grundrechtsvoraussetzungen nach der Literatur	144
C. Eigener grundrechtsfunktionaler Ansatz zum Schutz von Rahmenbedingungen	159
<i>3. Teil: Ergebnis des zweiten Kapitels</i>	268
3. Kapitel: Resümee	271
Literaturverzeichnis	281
Register	301

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
A. Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung	1
I. Der Rahmen der Grundrechtsausübung	1
II. Die Fraport-Entscheidung des BVerfG	3
1. Der Sachverhalt	3
2. Die Entscheidung des Amtsgerichts	4
3. Die Entscheidung des Landgerichts	5
4. Die Entscheidung des Bundesgerichtshofes	5
5. Die Entscheidung des BVerfG	6
a. Öffentliche Foren als äußerer Rahmen der Versammlungsfreiheit ..	6
b. Öffentliche Foren in privater Hand	7
III. Verfassungsrechtliche Relevanz der Untersuchung	8
B. Aufgabenstellung und Gang der Untersuchung	9
<i>1. Kapitel: Öffentliche Foren als Rahmenbedingung der Versammlungsfreiheit</i>	13
<i>1. Teil: Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung</i>	13
A. (Grund)Rechtliche Garantie und reale Freiheit	13
B. Elemente aus Literatur und Rechtsprechung zum Begriff der Rahmenbedingungen	15

I. Begriff der Grundrechtsvoraussetzungen in der Literatur	16
1. Verfassungsvoraussetzungen nach <i>Krüger</i>	16
a. Verfassungsvoraussetzungen	16
b. Verfassungserwartungen	17
c. Folgen für den Begriff der Rahmenbedingungen	17
2. Grundrechts- und Verfassungsvoraussetzungen nach <i>Isensee, Kirchhof</i> und <i>Kloepfer</i>	18
a. Begriff der Grundrechtsvoraussetzungen nach <i>Isensee</i>	18
aa. Grundrechts- und Verfassungsvoraussetzungen	18
bb. Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen ..	18
cc. Differenzierung von Geltungs-, Wirkungs- und Wahrnehmungsvoraussetzungen	19
dd. Kritik an der Differenzierung	20
ee. Ergebnis	21
b. Begriff der Grundrechtsvoraussetzungen nach <i>Paul Kirchhof</i>	21
c. Begriff der Grundrechtsvoraussetzungen nach <i>Kloepfer</i>	22
3. Ergebnis zum Begriff der Rahmenbedingungen in der Literatur	23
II. Begriff der Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung in der Rechtsprechung	24
III. Ergebnis	24
 C. Eigene Begriffsbestimmung	 25
I. Unterscheidung von Grundrechts- und Verfassungs- voraussetzungen	25
II. Unterscheidung von Grundrechtsvoraussetzungen und Grundrechts- bzw. Verfassungserwartungen	25
III. Unterscheidung zwischen Geltungs- und anderen Grundrechts- voraussetzungen	26
IV. Unterscheidung von Grundrechtsvoraussetzungen und Rahmenbedingungen	27
1. „Natürliche“ und „staatlich konstituierte“ Freiheit	27
a. Natürliche Freiheit	28
b. Staatlich konstituierte Freiheit	29
2. Grundrechtsgutsvoraussetzungen und Rahmenbedingungen ..	30
3. Ergebnis: Definition des Untersuchungsgegenstandes	32

2. Teil: Öffentliche Foren als Rahmenbedingung der Versammlungsfreiheit	33
A. Voraussetzungen der Versammlungsfreiheit	33
I. Grundrechtsgutsvoraussetzungen	33
II. Grundrechts- bzw. Verfassungserwartungen	33
III. Rahmenbedingungen	34
1. Geeignete Versammlungsräume	34
a. Die Versammlungsräume des Art. 8 GG	34
b. Die Funktionen des Art. 8 GG	35
c. Die Anforderungen an geeignete Versammlungsräume	36
2. Definition des Versammlungsraumes	36
3. Einführung des öffentlichen Forums durch das BVerfG	37
B. Das <i>public forum</i> im US-amerikanischen und kanadischen Recht .	39
I. Grundlegendes zur Rechtsvergleichung	39
II. Das <i>public forum</i> im US-amerikanischen Recht	40
1. Vorbemerkungen zum amerikanischen Verfassungsrecht	40
2. Entwicklung der Lehre vom <i>public forum</i> in der Rechtsprechung des US Supreme Court	42
a. Das Konzept des öffentlichen Forums	42
b. Die Rechtsprechungswende: Vom „open streets“-Ansatz zur „ <i>public forum-doctrine</i> “	43
3. Definition des <i>public forum</i> in der Rechtsprechung des US Supreme Courts	45
a. Funktionale Definition	45
b. Dreiteilung der <i>public fora</i>	45
c. Kritik an der gegenwärtigen Definition des <i>public forum</i> nach der Rechtsprechung des US Supreme Court	48
d. Die geforderte Rückkehr zum Kompatibilitätsansatz	49
e. Alternative Definitionsansätze des <i>public forum</i> aus der Literatur .	51
4. Ergebnis und Bedeutung für die weitere Untersuchung	53
III. Das <i>public forum</i> im kanadischen Recht	55
1. Vorbemerkung zum kanadischen Verfassungsrecht: Prüfung einer Grundrechtsverletzung	56
2. Das <i>public forum</i> in der kanadischen Rechtsprechung	56
a. Erstmalige Erwähnung des <i>public forum</i> in der Commonwealth-Entscheidung	56
b. Der Ort der Meinungsfreiheit als Determinante des Schutzbereiches	58

c. Der Abwägungsvorsprung der Grundrechtsausübung in <i>public arenas</i>	60
d. Der Montréal-Test	63
3. Räumlicher Schutz der Meinungsfreiheit in der kanadischen Literatur	67
4. Ergebnis und Bedeutung für die weitere Untersuchung	67
IV. Ergebnis zum <i>public forum</i> und Folgen für die weitere Untersuchung	68
C. Öffentliche Foren	69
I. Notwendigkeit der Notion des öffentlichen Forums	70
1. Keine rechtswissenschaftliche Definition des öffentlichen Raumes	70
2. Freiheitsverkürzende einfach-rechtliche Konnotation des öffentlichen Raumes	71
3. Ergebnis	73
II. Definition öffentlicher Foren	73
1. Der maßgebliche Beurteilungshorizont	73
a. Anknüpfung an tatsächliche Phänomene	73
b. Beurteilung aus der Gegenwartsperspektive	75
c. Objektiver Beurteilungshorizont	76
2. Merkmale öffentlicher Foren	76
a. Die Öffentlichkeit	77
b. Der Forumscharakter	78
aa. Die historischen Vorbilder: Die griechische agora und das römische forum	78
bb. Heutige Foren	80
3. Physische und virtuelle Foren	81
4. Staatliche und private öffentliche Foren	82
a. Staatliche und private Rechtssubjekte	83
b. Einordnung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen	84
aa. Verfassungsrechtliche Einordnung des Unternehmens als Einheit	86
bb. Das Beherrschungskriterium	87
(1) Beherrschung als geeignetes Differenzierungskriterium ...	87
(2) Unzureichende Anknüpfung an die Anteilsmehrheit durch das BVerfG	89
cc. Fazit zu den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen	91
III. Physische öffentliche Foren	92

1. Traditionelle öffentliche Foren	92
a. Öffentlichkeit des Straßenraumes im Sinne des öffentlichen Forums	93
b. Forumsfunktion des Straßenraumes	93
2. Moderne öffentliche Foren	94
a. Shopping Center und Shopping Malls als moderne öffentliche Foren	94
aa. Das Phänomen der Shopping Center	95
bb. Moderne öffentliche Foren	95
(1) Öffentlichkeit moderner Einkaufszentren	96
(2) Forumscharakter moderner Einkaufszentren	96
b. Öffentliche Foren an Flug- und Schienenverkehrsknotenpunkten	97
aa. Öffentlichkeit	97
bb. Forumscharakter	98
(1) Flughafen Frankfurt	98
(2) Berlin Hauptbahnhof	99
IV. Virtuelle öffentliche Foren	100
1. Chatplattformen	100
2. Internetforen	101
3. Soziale Netzwerke	101
a. Öffentlichkeit virtueller sozialer Netzwerke	101
b. Forumscharakter virtueller sozialer Netzwerke	101
V. Nicht-Foren	102
VI. Ergebnis	103
3. Teil: <i>Ergebnis des ersten Kapitels</i>	103
2. Kapitel: Grundrechtlicher Schutz von Rahmenbedingungen für die Grundrechtsausübung	105
1. Teil: <i>Rahmenbedingungen für die Grundrechtsausübung als verfassungsrechtlicher Untersuchungsgegenstand</i>	105
A. Rechtfertigung des Untersuchungsgegenstandes	105
I. Theorie und Dogmatik	106
II. Faktische oder normative Kategorie	107
III. <i>Böckenfördes</i> Paradoxon von der Unmöglichkeit staatlicher Regelung von Freiheitsvoraussetzungen	109

IV. Sterns terminologisches Paradoxon von der Unmöglichkeit grundrechtlichen Schutzes von Voraussetzungen grundrechtlicher Freiheit	110
V. Das institutionelle Grundrechtsverständnis als hinreichender Erklärungsansatz für den Schutz von Rahmenbedingungen der Grundrechte?	112
VI. Die Grundrechtsausgestaltung als hinreichender Erklärungsansatz für den Schutz von Rahmenbedingungen der Grundrechte?	115
VII. Völkerrechtliche Entwicklungen und Verpflichtungen zum Schutz von Grundrechtsvoraussetzungen	117
1. Schutz der Informationsfreiheit als Voraussetzung der Meinungsfreiheit im Rahmen eigenständiger menschenrechtlicher Garantien	118
2. Schutz der Rahmenbedingungen der Versammlungsfreiheit in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte	120
a. Vorbemerkung: Verbindlichkeit der Entscheidungen des EGMR für die deutsche Staatsgewalt	120
b. Öffentliche Kommunikationsräume als von Art. 11 EMRK geschützte Ausübungsvoraussetzung der Versammlungsfreiheit: Die Appleby-Entscheidung des EGMR	121
aa. Der Sachverhalt	121
bb. Die rechtliche Würdigung des EGMR	122
cc. Fazit	125
VIII. Ergebnis	126
 B. Schutz öffentlicher Foren als Rahmenbedingung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit im US-amerikanischen und kanadischen Recht	127
I. Schutz des <i>public forum</i> im US-amerikanischen Recht	128
1. Freiheitsverstärkende Wirkung der Einführung des <i>public forum</i>	128
2. Freiheitsbeschränkende Wirkung der gegenwärtigen Lehre vom <i>public forum</i> (<i>public forum doctrine</i>)	130
II. Schutz örtlicher Rahmenbedingungen für die Versammlungsfreiheit im kanadischen Recht	131
III. Bewertung und Nutzen für die weitere Untersuchung	133

<i>2. Teil: Grundrechtlicher Schutz von Rahmenbedingungen für die Grundrechtsausübung</i>	135
A. Elemente eines grundrechtlichen Schutzkonzeptes für Rahmenbedingungen in der Rechtsprechung des BVerfG	135
I. Differenzierung zwischen der Grundrechtsnorm und ihrer Ausübbarkeit, BVerfGE 2, 266 (273) – Notaufnahme	135
II. Grundrechtsvoraussetzungen als Gegenstand eigenständiger Grundrechte, BVerfGE 27, 71 (81) – Leipziger Volkszeitung	136
III. Die Unterscheidung von Grundrechts- und Verfassungsvoraussetzungen, BVerfGE 27, 71 (81) – Leipziger Volkszeitung ..	138
IV. „Grundrechtsvoraussetzungsschutz“ als Anwendungsfall der Schutzpflichten, BVerfGE 21, 41 (49) – Simultanschule und BVerfGE 125, 39 (78) – Adventssonntage	138
V. „Grundrechtsvoraussetzungsschutz“ als Anwendungsfall der sog. Drittwirkung der Grundrechte	140
1. Schutz individueller Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung, BVerfGE 90, 27 – Parabolantenne	140
2. Grundrechtlicher Schutz von „Rahmenbedingungen für die öffentliche Kommunikation“, BVerfGE 128, 226 – Fraport	142
VI. Grundrechtsvoraussetzungsschutz und Gesetzesvorbehalt, BVerfGE 125, 175 – Hartz IV	142
VII. Ergebnis	143
B. Fragmentarischer Schutz von Grundrechtsvoraussetzungen nach der Literatur	144
I. Kein grundrechtlicher Anspruch auf Schutz oder Gewährleistung von Grundrechtsvoraussetzungen nach <i>Isensee</i> ..	145
1. Keine grundrechtlichen Ansprüche auf Bereitstellung von Grundrechtsvoraussetzungen	145
2. „Förderung“ von Grundrechtsvoraussetzungen als Staatsaufgabe	146
3. Relativer Bestandsschutz von Grundrechtsvoraussetzungen ..	147
4. Stellungnahme und Kritik	148
a. Unterscheidung von Schutzbereich und effektivem Garantiebereich der Grundrechte	148
b. Widersprüchliche Grundlage von Ansprüchen auf Schutz und Förderung von Grundrechtsvoraussetzungen i.w.S.	149

II. Grundrechtsvoraussetzungen als Teil der Grundrechtsgarantie nach <i>Kloepfer</i>	151
1. Entstehens- und Bestandssicherung	151
a. Schutz von Grundrechtsvoraussetzungen	151
aa. Die sechs denkbaren Varianten des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes	152
bb. Abwehrrechtlicher, „entstehenssichernder Grundrechtsschutz“	154
b. Mehrwert für die weitere Untersuchung	156
2. Weitere Ansätze in der Literatur	157
III. Ergebnis	159
 C. Eigener grundrechtsfunktionaler Ansatz zum Schutz von Rahmenbedingungen	 159
I. Abwehrrechtlicher Schutz von Rahmenbedingungen	160
1. Vorrang der Abwehrfunktion	160
2. Abwehrrechte und Rahmenbedingungen	162
a. Der abwehrrechtliche Schutz „natürlicher Freiheit“	162
b. Staatliche Eingriffe durch Tun oder Unterlassen	163
aa. Die Unklarheit der Abgrenzung zwischen Tun und Unterlassen	164
bb. Eingriffscharakter staatlichen Tuns und Unterlassens	165
cc. Die staatliche Integritätsbeeinträchtigung als maßgebliches Kriterium	166
c. Der staatliche Eingriff bei privater Grundrechtsbeeinträchtigung aufgrund einer staatlichen Duldungspflicht	167
aa. Gesetzliche Grundlage der privaten Grundrechtsbeeinträchtigung	168
bb. Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der Beeinträchtigung ..	170
cc. Fazit	172
d. Ergebnis	172
3. Abwehrrechtlicher Schutz des Zugangs und der Nutzung öffentlicher Foren gem. Art. 8 GG	172
a. Freiheitsausübung an öffentlichen Foren als Teil des abwehrrechtlichen Tatbestands der Versammlungsfreiheit	173
aa. Der örtliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit unter dem Vorbehalt „allgemeiner Rechtsgrundsätze“	174
(1) Allgemeine Rechtsgrundsätze als Rechts(erkenntnis)quelle	174
(2) Verfassungsrechtlicher Maßstab allgemeiner Rechtsgrundsätze für die Bestimmung des örtlichen Schutzbereiches der Versammlungsfreiheit	176
(3) Der Grundsatz des <i>neminem-laedere</i> als schutzbereichsbeschränkender allgemeiner Rechtsgrundsatz	178

bb.	Der örtliche Schutzbereich bei Kollektiv- und Individualgrundrechten	182
cc.	Der örtliche Schutzbereich und virtuelle öffentliche Foren als Rahmenbedingungen der Versammlungsfreiheit ..	185
	(1) Wortlaut	185
	(2) Historische Interpretation	187
	(3) Teleologie	188
	(4) Systematik	192
	(5) Internationaler Schutz virtueller Versammlungen	193
	(6) Ergebnis: Virtuelle Räume und öffentliche Foren	194
dd.	Der örtliche Schutzbereich und öffentliche Foren: Überschneidung oder Identität?	194
	(1) Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit und Orte der allgemeinen Kommunikation	195
	(a) Die einfach-rechtlich konstituierte und abwehrrechtlich bewehrte Zweckbestimmung eines allgemeinen Kommunikationsortes	196
	(b) Keine einfach-rechtliche Konstituierung des Schutzbereiches einer natürlichen Freiheit	198
	(2) Die Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts der Grundrechtsträger	198
	(3) Die Unterscheidung zwischen Schutzbereich und effektivem Garantiebereich der Versammlungsfreiheit ...	199
	(4) Ergebnis: Das öffentliche Forum als räumliche Teilmenge des Schutzbereiches der Versammlungsfreiheit	200
ee.	Fazit	201
b.	Eingriffe in die Freiheitsausübung an öffentlichen Foren	201
aa.	Eingriffscharakter privater Hausverbote	201
bb.	Eingriffscharakter der Vorschriften der §§ 1004, 903 S. 1 bzw. §§ 858 ff. BGB	203
cc.	Ergebnis	204
c.	Die Schranken der Grundrechtsausübung an öffentlichen Foren .	204
aa.	Der grundrechtsspezifische Schrankenvorbehalt der Versammlungsfreiheit	204
bb.	Der Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in die Ausübung der Versammlungsfreiheit an öffentlichen Foren	205
d.	Schranken-Schranken	206
aa.	Legitime Zwecke	206
	(1) Das Nutzungsgeflecht als öffentliches Interesse zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit an öffentlichen Foren	206
	(2) Die Rechte anderer als legitime Zwecke zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit an öffentlichen Foren	208
bb.	Geeignetheit und Erforderlichkeit	208
cc.	Angemessenheit	209
dd.	Örtliche Wesensgehaltsgarantie	212
e.	Ergebnis	214

II. Rahmenbedingungen und grundrechtliche Schutzpflichten	215
1. Exkurs: Die „Drittwirkung“ der Grundrechte	215
a. Begriff und Gegenstand der „Drittwirkung der Grundrechte“ . . .	216
b. Keine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte nach dem Verfassungstext	218
c. Keine unmittelbare Drittwirkung aufgrund ergebnisäquivalenter Gefährdungen durch private Rechtssubjekte	221
aa. Die strukturanaloge Grundrechtsgefährdung	222
bb. Die unmittelbare Grundrechtsbindung	223
(1) Die Ausführungen des BVerfG in der Fraport- Entscheidung	223
(2) Überzeugungskraft dieser Interpretation	223
(3) Ansätze in der Literatur	225
(4) Unmittelbare Grundrechtsbindung privater Betreiber von <i>public fora</i> nach US-amerikanischem Recht	226
(a) Die Rechtsprechung des US Supreme Court	226
(b) Die Rechtsprechung einzelstaatlicher Supreme Courts	228
(c) Bedeutung für die weitere Untersuchung	231
cc. Ergebnis	234
d. Die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte	234
aa. Die Begründung der Lehre von der mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte	234
(1) Begründung der mittelbaren Drittwirkung, Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 GG	235
(2) Begründung der mittelbaren Drittwirkung mit der objektiven Dimension der Grundrechte	236
bb. Anwendungsbereich der sog. mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte	238
e. Ergebnis	240
2. Begründung grundrechtlicher Schutzpflichten	240
a. Begründung grundrechtlicher Schutzpflichten durch das BVerfG	240
b. Die Begründung grundrechtlicher Schutzpflichten mit dem Verfassungstext und dem Friedens- und Sicherungszweck des Staates	245
aa. Das „Grundrecht auf Sicherheit“	245
bb. Kombination mit der Entstehungsgeschichte und dem Verfassungstext	246
c. Ergebnis	247
3. Schutz vor privaten Übergriffen als Auslöser staatlicher Schutzpflichten	248
a. Die Notion des privaten Übergriffs	248
b. Private Übergriffe an privaten öffentlichen Foren	249
aa. Die Ausübung des Hausrechts	249
bb. Die Durchführung einer Versammlung auf einem privaten öffentlichen Forum	250

cc.	Die (nicht) paradoxe Figur des Übergriff-Nichtduldungs- Übergriffs	251
	(1) Die Figur des „Übergriff-Nichtduldungs-Übergriffs“	252
	(2) Die Figur des „Übergriff-Nichtduldungs-Übergriffs“ als Paradox	252
c.	Adressaten und Prüfung grundrechtlicher Schutzpflichten	254
aa.	Adressaten der Schutzpflicht	254
bb.	Die Prüfung einer Schutzrechtsverletzung anhand des Untermaßverbotes	255
	(1) Schutzbedürfnis	256
	(2) Erfüllung der Schutzpflicht	256
	(2) Das Untermaßverbot im engeren Sinne	258
d.	Grundrechtlicher Schutz der Nutzung privater öffentlicher Foren vor privaten Übergriffen durch den Hausrechtsinhaber	259
aa.	Schutz- und Regelungsbedürfnis	260
bb.	Geeignetheit	262
cc.	Erforderlichkeit	262
dd.	Angemessenheit	265
	(1) Abwägung der Versammlungsfreiheit mit dem Hausrecht, Art. 14 Abs. 1 GG	265
	(2) Abwägung der Duldungspflicht mit der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	267
ee.	Ergebnis	268
 <i>3. Teil: Ergebnis des zweiten Kapitels</i>		 268
 <i>3. Kapitel: Resümee</i>		 271
 Literaturverzeichnis		 281
 Register		 301

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
a.M.	am Main
abgedr.	abgedruckt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
abw.	abweichend(e)
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AG	Amtsgericht
AK	Alternativkommentar
allg.	allgemein(e)
Alt.	Alternative
and.	anders
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BauO NRW	Bauordnung NRW
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeitung/Bearbeiter/in
Beck-OK	Beck'scher Onlinekommentar
BefBezG	Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes
Begr.	Begründer
Berkeley Tech. L. J.	Berkeley Technology Law Journal
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Bundesgerichtshof (in Zivilsachen)
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BK	Bonner Kommentar

BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung(en)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung(en)
bzw.	beziehungsweise
CanLII	Canadian Legal Information Institute
CRC	Convention on the Rights of the Child
d.	des
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
diff.	differenzierend
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
ebd.	ebenda
ECHR	European Convention on Human Rights
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
et al.	et alii = und andere
etc.	et cetera
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgend
Fed.Ct.	Federal Court
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
Fordham L. Rev.	Fordham Law Review
FS	Festschrift
gem.	gemäß
Geo. L. J.	Georgetown Law Journal
Geo. Wash. L. Rev.	George Washington Law Review
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls

GrünhutsZ GS	Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Gedächtnisschrift
h.M.	herrschende Meinung
Hb.	Handbuch
hervorgeh.	hervorgehoben
HGR	Handbuch der Grundrechte
hinzugef.	hinzugefügt
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des
i.S.e.	im Sinne einer/eines
ISKON	International Society for Krishna Consciousness
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
jew.	jeweils
Jhdt. v. Chr.	Jahrhundert vor Christus
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
krit.	kritisch
lat.	lateinisch
LG	Landgericht
lit.	litera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LS	Leitsatz
m.	mit
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MMR	MultiMedia und Recht
MüKo	Münchener Kommentar
Nachw.	Nachweis(e)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift-Rechtsprechungsreport
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.g.	oben genannt(e)
OK	Online-Kommentar
OLG	Oberlandesgericht
Ottawa L. Rev.	Ottawa Law Review
RdA	Recht der Arbeit
resp.	respektive
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
S.C.C.	Supreme Court of Canada
S.C.R.	Supreme Court Records
S. Ct. Rev.	Supreme Court Review
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt/sogenannte/sogenannten
st.	ständige
StGB	Strafgesetzbuch
Stichw.	Stichwort
u.a.	unter anderen/unter anderem
Überbl.	Überblick
UCLA L. R.	University of California Los Angeles Law Review
Urt.	Urteil
US	United States
USA	United States of America
v.	vom/von
Va. L. Rev.	Virginia Law Review
vs.	versus
Verf.	Verfasser
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vor./Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Willamette L. Rev.	Willamette Law Review
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
z.B.	zum Beispiel
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil
zit.	zitiert

Einleitung

A. Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung

I. Der Rahmen der Grundrechtsausübung

Die Grundrechte des Grundgesetzes schützen Freiheiten der Grundrechtsträger. Diese sollen – so die Intention des Grundgesetzes – von den grundrechtlich garantierten Handlungsmöglichkeiten frei von staatlicher Beeinflussung Gebrauch machen können.¹ Die verfassungsrechtlich geschützte Wahrnehmung dieser Freiheitsangebote hat jedoch Voraussetzungen. Neben der *rechtlichen* Garantie bedarf es weiterer Bedingungen, damit grundrechtliche Freiheit verwirklicht werden kann,² denn oftmals wird erst durch einen äußeren Rahmen die tatsächliche Möglichkeit der Grundrechtsausübung geschaffen. So setzt beispielsweise die Ausübung der Meinungsfreiheit voraus, dass ein Grundrechtsträger eine Meinung bilden kann; dafür ist insbesondere der freie Zugang zu Informationen erforderlich. Zudem muss die Meinungsäußerung auch die angesprochenen Empfänger erreichen können, da diese sich erst im Wege der Kommunikation entfalten kann.³ Eine Voraussetzung der Ausübung der Versammlungsfreiheit ist wiederum die Entschließung mehrerer Grundrechtsträger zusammen zu kommen, um einen gemeinsamen Zweck zu verfolgen.⁴ Damit diese Entschließung jedoch auch realisiert werden kann, erfordert die Versammlungsfreiheit darüber hinaus einen geeigneten tatsächlichen Rahmen – in Gestalt geeigneter Orte –, damit eine Versammlung durchgeführt werden kann.

Geeignete Versammlungsorte stellen eine besonders plastische Voraussetzung für die Wahrnehmung des grundrechtlichen Freiheitsangebotes dar. Anhand des Beispiels geeigneter Versammlungsorte wird deutlich, dass sich Freiheitsvoraussetzungen oftmals nicht in der Hand der Grundrechtsträger befinden. Vielmehr geht die Realisierung grundrechtlicher Freiheit regelmäßig mit der Inanspruchnahme fremder Einrichtungen einher. Denn in aller Regel unterstehen Versammlungsorte nicht der Verfügungsbefugnis der Grundrechtsträ-

¹ S. nur BVerfGE 7, 198 (204f.) – Lüth.

² Kirchhof, in: HGRI, § 21 Rn. 1.

³ Kirchhof, in: HGR I, § 21 Rn. 1.

⁴ Kirchhof, in: HGRI, § 21 Rn. 1.

ger, sodass diese auf die Inanspruchnahme fremder Räume zur Ausübung ihrer grundrechtlich abgesicherten Freiheit angewiesen sind. Das gilt insbesondere für Versammlungen, deren Zweck eine Meinungskundgabe gegenüber der Öffentlichkeit ist.⁵ Versammlungen können zwar grundsätzlich auch in privaten Wohnräumen oder Vorgärten abgehalten werden, ihre volle Wirkkraft entfalten sie jedoch in vielen Fällen erst, wenn die Versammlungsteilnehmer ihr Anliegen einer breiten Öffentlichkeit gegenüber kundtun können bzw. die Versammlung an einem Ort stattfindet, der mit dem Versammlungszweck in einem unmittelbaren Zusammenhang steht.⁶

Die aufsehenerregenden Proteste auf dem Tahrir Platz in Kairo 2011, im Gezi-Park in Istanbul 2013 oder auf dem Maidan in Kiew 2014 fanden an Orten statt, die nicht der privaten Verfügungsbefugnis der Versammlungsteilnehmer, sondern jener des jeweiligen Staates unterliegen. Auch der öffentliche Protest gegen das Bahnprojekt Stuttgart 21 (insbesondere) 2010 fand in dem zentralen Park der Stadt und unmittelbar auf dem für das Projekt relevanten Gelände offenbar die größtmögliche Aufmerksamkeit.

Geeignete Orte für Versammlungen unterliegen jedoch nicht in jedem Fall der staatlichen Hoheitsgewalt; ebenso können Räume, die erst den äußeren Rahmen für eine wirkungsvolle Ausübung der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit bieten, im Eigentum und unter der räumlichen Verfügungsbefugnis privater Rechtssubjekte stehen. Das trifft insbesondere auf Orte zu, die durch private Rechtssubjekte betrieben werden, dabei jedoch öffentlich zugänglich und für eine Nutzung durch die Allgemeinheit geeignet und bestimmt sind. So fand etwa die Aktion *Occupy Wallstreet* im Zuccotti Park im Finanzdistrikt in Lower Manhattan, New York, als einem Ort, der öffentlich zugänglich ist, jedoch im Eigentum und unter der räumlichen Verfügungsbefugnis der Brookfield Office Property Inc., mithin eines privaten Unternehmens steht, ihren Ursprung.⁷ Eine ähnliche Situation liegt vor, wenn an öffentlich zugänglichen Einkaufszentren Meinungskundgaben oder Versammlungen stattfinden oder frei zugängliche Teile eines Flughafens für Versammlungen genutzt werden.⁸

Dabei kann es zu dem Aufeinandertreffen divergierender Interessen kommen, wenn etwa ein privater Betreiber eines Flughafens oder eines Einkaufszentrums die Nutzung seines Geländes für die Ausübung der Versammlungsfreiheit nicht zu dulden bereit ist.

⁵ S. dazu BVerfGE 69, 315 (345) – Brokdorf.

⁶ BVerfGE 128, 226 (251 ff.) – Fraport.

⁷ S. dazu *Foderaro*, NY Times, 13.10.2011, http://www.nytimes.com/2011/10/14/nyregion/zuccotti-park-is-privately-owned-but-open-to-the-public.html?_r=0 (zuletzt abgerufen am 22.03.2014).

⁸ Allein am Flughafen Frankfurt fanden (nach Angaben des Betreibers) zwischen 2000 und 2007 über 45 Versammlungen mit drei bis 2000 Teilnehmern statt, s. BVerfGE 128, 226 (229) – Fraport.

Aus grundrechtlicher Perspektive stellt sich die Frage, ob die Inanspruchnahme dieses äußeren Rahmens der Grundrechtsausübung vom Schutz der Grundrechte erfasst ist, oder derartige Freiheitsvoraussetzungen gerade nicht Gegenstand grundrechtlichen Schutzes sind. Für den Fall, dass sich die Schutzwirkung der Grundrechte nicht auf die Voraussetzungen der Freiheitswahrnehmung erstreckte, hinge die effektive Grundrechtsausübung davon ab, ob ein Grundrechtsträger über die notwendigen Rahmenbedingungen aus eigener Kraft verfügt⁹ bzw. stünde die Grundrechtsausübung unter dem Vorbehalt der Zurverfügungstellung durch private und staatliche Rechtssubjekte, die über den jeweils notwendigen Rahmen verfügen.¹⁰

In der sog. Fraport-Entscheidung vom 22.02.2011 beschäftigte sich das BVerfG erstmals – und lediglich *obiter dictu* – mit der Frage des grundrechtlichen Schutzes von Rahmenbedingungen für die Grundrechtsausübung in privater Hand.¹¹ Diese Entscheidung dient als Ausgangspunkt der hier unternommenen verfassungsrechtlichen Untersuchung des grundrechtlichen Schutzes von Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung.

II. Die Fraport-Entscheidung des BVerfG

Anlass für die o. g. Entscheidung gab die Verfassungsbeschwerde einer Grundrechtsträgerin gegen das Verbot der Betreibergesellschaft Fraport-AG, den Flughafen Frankfurt zu Versammlungszwecken zu betreten. Im Einzelnen:

1. Der Sachverhalt

Eine Grundrechtsträgerin betrat am 11.03.2003 gemeinsam mit fünf weiteren Mitgliedern der „Initiative gegen Abschiebungen“ das Terminal 1 des Flughafens Frankfurt.¹² Dort sprach die Gruppe am Abfertigungsschalter Mitarbeiter der Deutschen Lufthansa an und verteilte Flugblätter, um auf eine bevorstehende Abschiebung aufmerksam zumachen. Daraufhin wurde die Gruppe von Mitarbeitern der Fraport-AG, der Betreibergesellschaft des Flughafens – deren Anteile zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt mehrheitlich in staatlichem Eigentum standen –, und Einsatzkräften des Bundesgrenzschutzes, auf der Grundlage des Hausrechts der Fraport-AG, des Geländes verwiesen. Später erteilte die Fraport-AG der Aktivistin schriftlich ein „Flughafenverbot“ und drohte mit

⁹ Vgl. zu der relativen „Blindheit“ der Grundrechte gegenüber ihren realen Voraussetzungen: Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, S. 115 (123 f.).

¹⁰ Dazu Enders, JZ 2011, 577 (578)

¹¹ BVerfGE 128, 226 – Fraport.

¹² Sachverhaltsdarstellung und Verfahrensverlauf nach BVerfGE 128, 226 (229 ff.) – Fraport.