

Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume*

Wiss. Mitarbeiter Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M., und Assessor Andreas Maurer, Frankfurt a.M.

I. Unmittelbare Bindung an die Grundrechte

Die Grundrechtsbindung des Privatrechtsverkehrs ist eine Frage, die seit der Lüth-Entscheidung des *BVerfG* regelmäßig unter dem Topos „mittelbare Drittwirkung“ verhandelt wird¹. Danach richten sich Grundrechte als Abwehrrechte gegen Machtusurpationen des Staates. Zwischen den Rechtssubjekten wirken sie als objektives Recht, das sich bei Verletzung von staatsgerichteten Unter- und Übermaßverboten zu etatistischen Schutzpflichten und damit korrespondierenden subjektiven Rechtsansprüchen verdichten kann. In der Konsequenz dieser Grundannahmen liegt es, wenn die Rechtsprechung die Grundrechtsverpflichtung privater Rechtsakteure mediatisiert und Kriterien zur Bestimmung von Schutzpflichten zu entwickeln sucht, mit Hilfe derer die ubiquitäre Frage

Fischer-Lescano, Maurer: Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume

NJW 2006 Heft 20

1394



von Freiheitsrechten und Sozialbindungen stabilisierungsfähiger Dogmatik zugeführt werden soll². Vor dem Hintergrund, dass sich gerade die zivilrechtliche Literatur beharrlich bereits gegen die verfassungsrechtliche Durchformung des Zivilrechts im Zuge der mediatisierten Grundrechtswirkung gewehrt hat³, verwundert es zunächst, wenn der *BGH* in seiner hier zu besprechenden Entscheidung im Leitsatz von einem „Flughafenbetreiber, der unmittelbar an die Grundrechte gebunden ist“, spricht⁴. Der *BGH* hatte den Fall zu entscheiden, dass Bürger im Rahmen von Protestaktionen gegen die deutsche Abschiebep Praxis auf dem Gelände der Fraport AG, das heißt der privatrechtlich eingerichteten Betreibergesellschaft des Flughafens Frankfurt a.M., Informationsblätter verteilt und sich dabei auf ihre Grundrechte aus Art. 5 I und Art. 8 I GG berufen haben.

Die Verwendung der Unmittelbarkeitsformel mutet allerdings nur auf den ersten Blick wie eine zivilgerichtliche Schleusenöffnung für eine weitere Konstitutionalisierung der Privatrechtsordnung an. Tatsächlich operationalisiert der *BGH* die Formel im Fortgang der Begründung in einer Weise, die die gebotene Akzentuierung der beiden Kommunikationsrechte vermissen lässt, selbst wenn man lediglich das mittelbare Drittwirkungstheorem⁵ zu Grunde legt. Sowohl Meinungs- als auch Versammlungsfreiheit sind für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung konstituierend⁶. Indem der *BGH* trotz der Annahme der Grundrechtsunmittelbarkeit sowohl die Intensität der Grundrechtsverpflichtung der beklagten Fraport AG als auch den Umfang der Grundrechtsberechtigung der Klägerin beschränkt, wird er der Bedeutung der Kommunikationsfreiheiten nicht gerecht.

II. Kommunikative Funktion öffentlicher Räume

Der *BGH* prüft den Umfang der grundrechtlich gebotenen Duldungspflichten der Fraport AG im Rahmen der Hypothese, dass diese unmittelbar grundrechtsgebunden ist. Der Fraport AG obliege, so der *BGH*, auch dann keine Duldungspflicht, wenn man zu Gunsten der Klägerin eine „unmittelbare Grundrechtsbindung der Beklagten unterstellt“⁷.

1. Öffentlich-rechtliche Bezüge

Wie schon in der Subventionsentscheidung⁸ bleibt damit auch in dieser Entscheidung die Frage der Voraussetzungen unmittelbarer Grundrechtsbindung Privater offen. Der *BGH* lässt dahinstehen, ob die Fraport AG auf Grund einer - im Bereich des Luftverkehrs nicht zweifelhaften⁹ - Zuordnung der Tätigkeit zur öffentlichen Verwaltung im funktionalen Sinn unmittelbar grundrechtsverpflichtet ist oder ob sich eine solche aus der Aktionärsstruktur der Fraport AG ergeben könnte, die zu 70% in öffentlicher Hand liegt. Der *Senat* vermeidet so eine Auseinandersetzung mit der durch den Kammerbeschluss des *BVerfG* vom 16. 5. 1989 angestoßenen Debatte¹⁰ hinsichtlich der gesteigerten Grundrechtsbindung von in Privatform betriebenen Infrastrukturunternehmen mit öffentlicher Mehrheitseignerschaft¹¹.

Das geringe Interesse des *Senats* an einer Klärung dieser Frage drückt sich nicht zuletzt darin aus, dass er die Entscheidung des *VGH Kassel*, der hinsichtlich der Fraport AG 2003 festgestellt hatte, dass aus der öffentlichen Mehrheitseignerschaft eine unmittelbare Grundrechtsbindung aus Art. 8 I GG resultiert¹², unrichtig in Bezug nimmt. Der *VGH Kassel* hatte aus der Aktionärsstruktur auf eine unmittelbare Grundrechtsbindung der Fraport AG als solcher geschlossen. Er hat gerade nicht, wie der *BGH* ihm zuschreibt, in lediglich mediatisierter Form gefolgert, dass mittels der Mehrheitsbeteiligung grundrechtskonformes Verhalten gewährleistet werden muss¹³.

2. Allgemeinverkehrseröffnung

Neben diesen Unschärfen setzt sich der *Senat* lediglich am Rande damit auseinander, dass die Fraport AG nicht nur Aufgaben als Verkehrsflughafen i.S. des § 38 II Nr. 1 LuftVZO erfüllt, sondern in den Terminals einen öffentlichen Raum administriert, der maßgeblich auch als Konsum- und Flaniermeile fungiert. Der *Senat* verweist an dieser Stelle auf die Entscheidung im Taschenkontrollfall¹⁴ und lässt es mit der Bemerkung bewenden, dass ein Kontrahierungszwang begründet sein könne, wenn die Personen sich „im Rahmen des üblichen Verhaltens bewegen und den Betriebsablauf nicht stören“¹⁵. Die Entscheidung differenziert somit nicht zwischen Taschenkontrollen in einem Supermarkt und denjenigen Grundrechtsbindungen, die sich aus der Öffnung eines Allgemeinverkehrs ergeben, der seine maßgebliche Bedeutung für den öffentlichen Kommunikationsprozess aus einer Kombination bezieht, die einerseits infrastrukturbedingte Knotenfunktionen und andererseits die Bündelung konsumbezogener Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe beinhaltet.

Wie bei in privater Trägerschaft stehenden Plätzen, Brücken, Straßenabschnitten, Einkaufszentren als Ansammlungen diversifizierter Gewerbe- und Dienstleistungserbringer und privat betriebenen virtuellen Räumen¹⁶ konstituiert aber die Kombination aus Verkehrs- und Konsumfunktion öffentliche Räume, die gesteigerte Grundrechtsbindungen zur Folge haben¹⁷. Im Hinblick auf die Privatrechtswirkung der Grundrechte geht es dann darum, diejenigen privaten Verhaltensformen

Fischer-Lescano, Maurer: Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume

NJW 2006 Heft 20

1395



zu identifizieren, die in ihrer Gefährdungsrichtung strukturanalog zu gefährdenden Tendenzen politischer Machtausdehnungen sind, gegen die die Grundrechte als Abwehrrechte ursprünglich konzipiert wurden¹⁸. Die Grundrechte können über die in diesem Zusammenhang notwendigen Resubjektivierungen auch im Privatrechtsverkehr unmittelbare subjektive Rechte gegenüber anderen Privatpersonen vermitteln. Das ergibt sich schon daraus, dass im Hinblick auf grundrechtlich garantierte Autonomierechte das diese vermittelnde Gesetz ohne eigene Funktion ist, wenn nicht das Grundgesetz selbst mehrere Alternativen gestattet¹⁹.

Im vorliegenden Zusammenhang von Art. 5 I und Art. 8 I GG ist die kommunikative Funktion auch privat administrierter öffentlicher Räume entscheidend. Wenn ein Eigentümer sein Grundstück und seine Räumlichkeiten einem Verkehr öffnet, der einem öffentlichen Verkehr auf Marktplätzen und in Fußgängerzonen funktionell gleichkommt, muss er auch hinnehmen, dass sein Recht, Einzelne von dieser Nutzung auszuschließen, stark eingeschränkt ist. Einkaufszentren zum Beispiel sind nicht nur moderne Marktplätze, sondern bilden Infrastrukturen aus, die diejenigen kleinerer Städte weit übertreffen können²⁰. In Einrichtungen solchen Ausmaßes und mit einer derartigen Vielfalt an Nutzungsmöglichkeiten wird öffentliches Leben durch die Attraktivität des Angebots und die damit verbundene Frequenz von Besuchern generiert²¹. Das Hausrecht und seine Dogmatik bieten hier keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Vielgestaltigkeit der Ausdifferenzierungen privatwirtschaftlich organisierter Formen der Generierung öffentlichen Lebens²². In dem Maße, in dem Öffentlichkeit bewusst durch Betreiber privatwirtschaftlich organisierter Infrastrukturen erzeugt wird, müssen auch das Hausrecht und die entsprechenden Duldungspflichten zu einem *Recht des öffentlichen Raums in privater Trägerschaft* ausdifferenziert werden. Eine Verlagerung der gesellschaftlichen Kommunikationsforen von öffentlichen Marktplätzen hin zu privaten Einkaufs- und Erlebniswelten darf nicht zu einer Einschränkung und einem Verlust privater Freiheitsrechte und öffentlicher Diskussionsmöglichkeiten führen²³.

III. Kompatibilisierung

Die Fraport AG selbst bezeichnet die von ihr administrierten Räume, in denen über 50 Restaurants, 100 Läden, Banken, Friseure etc. angesiedelt sind, als „Verkehrs- und Erlebniswelten“²⁴. Nur weil der *Senat* der damit verbundenen Öffentlichkeitsfunktion des Flughafens keine Beachtung schenkt, kann er ins Zentrum seiner Ausführungen das Konzept des „Hausrechts“ stellen und die Sozialbindungen dieses Konglomerats von Befugnissen und Abwehrrechten mit der Grenze der „Betriebsstörung“ markieren²⁵. Das vernachlässigt aber die kommunikative Funktion dieser Verkehrs- und Erlebniswelten und wählt mit dem Kriterium der „Betriebsstörung“ einen Vorbehalt für die Ausübung von Meinungs- und Versammlungsfreiheitsrechten, der der grundsätzlichen Bedeutung dieser Kommunikationsrechte für die freiheitliche Demokratie nicht gerecht wird.

1. Betriebsstörung

Der *Senat* beruft sich für seine These, dass die in Rede stehenden Kommunikationsrechte ihre Grenze in Betriebsstörungen finden und kein Benutzungsrecht begründen könnten, das nicht schon bestehe²⁶, auf die Entscheidung Hofgartenwiese des *BVerwG*²⁷.

Das verschweigt, dass die Zivilgerichte in einer Fülle von Entscheidungen Zugangsansprüche aus Grundrechten hergeleitet haben. So hat das *LG Münster* „in analoger Anwendung der §§ 823, 1004 BGB i.V. mit Art. 5 GG“ den Anspruch eines Sportreporters auf den Besuch einer Sportveranstaltung begründet²⁸. Und auch der *Kartellsenat* des *BGH* hat in der Entscheidung vom 8. 11. 2005 Art. 5 I GG bei der Auslegung und Anwendung von Vorschriften des bürgerlichen Rechts berücksichtigt²⁹ und einen Anspruch auf den Besuch von Sportveranstaltungen angenommen. In einer Reihe von Entscheidungen hat die zivil- und verfassungsrechtliche Rechtsprechung Kontrahierungspflichten, die grundrechtlich basierte Zugangsrechte absichern sollen, angenommen, insbesondere für Theater, Museen, Badeanstalten, Krankenhäuser, Kreditinstitute, Presseunternehmen, Spielbanken etc.³⁰. Der Bezug des *BGH* auf den Fall Hofgartenwiese ist ferner deshalb irreführend, weil das *BVerwG* das Gegenteil dessen judiziert hat, für das es in Anspruch genommen wird. Das Gericht hat gerade klargestellt, dass sich aus der Öffnung eines Raumes Duldungspflichten ergeben können, gegen die ein pauschaler und rechtsverhindernd wirkender Hinweis auf Betriebsstörung nicht geltend gemacht werden kann. Vielmehr müssten alle Rechtspersonen, die Verfügungsrechte über Versammlungsorte innehaben, das Gewicht des Interesses der Träger der Grundrechte aus Art. 5 I und Art. 8 I GG gebührend berücksichtigen³¹. Zu Recht ist in der verfassungsrechtlichen Literatur dieser Passus der Entscheidung als Ausdruck der grundrechtlichen Durchformung auch der Privatrechtsordnung³² erkannt worden³³.

In diesem Sinne entnimmt das *OVG Lüneburg* der öffentlichen Zugänglichkeit eines Bahnhofsvorplatzes die Verpflichtung des Privateigentümers zur Hinnahme von Demonstrationsveranstaltungen³⁴. Und im Hinblick auf Eigentum der Fraport AG hat der *VGH Kassel* im Jahr 2003 entschieden: „Da es sich bei dem Parkplatz um ein öffentlich zugängliches Gelände handelt, dessen Zweckbestimmung der geplanten Kundgebung nicht entgegensteht, ist die Fraport AG verpflichtet, den in ihrem Eigentum stehenden Parkplatz [...] zur Verfügung zu stellen.“³⁵

2. Kollidierende Grundrechte

Die Grundrechte aus Art. 5 I und Art. 8 I GG können somit nicht unter Hinweis auf eine pauschale Betriebsstörung eingeschränkt werden. Es bedarf vielmehr einer differenzierten Lösung, die maßgeblich potenziell kollidierende Rechte identifizieren muss. Das hat der *BGH* in der hier zu besprechenden Entscheidung unterlassen. Er hat das Begehren der Klägerin zurückgewiesen, die die Aufhebung eines ihr von der

Fischer-Lescano, Maurer: Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume

NJW 2006 Heft 20

1396



Fraport AG (unbefristet)³⁶ erteilten Hausverbots verlangte, dessen Hintergrund darin lag, dass die Klägerin in Gruppen von fünf bis zehn Personen abschiebungskritische Flugblätter verteilte, ohne dass die Fraport AG zuvor in dieses Verteilen eingewilligt habe, wie Nr. 4.2 der Flughafenbenutzungsordnung dies vorsehe. Damit hat der *BGH* im konkreten Fall eine Regelung für rechtmäßig gehalten, die die Ausübung der Grundrechte der Klägerin für den von der Fraport AG betriebenen öffentlichen Raum unter ein grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt stellt und Zuwiderhandlungen mit Strafanzeige nach § 123 StGB bedroht.

Der *BGH* hat die Verhältnismäßigkeit dieser Regelung damit begründet, dass die Klägerin von einer generellen Betriebsstörungsabsicht getrieben sei, da sie zum Protest gegen gewaltsame Abschiebungen gegen den Betroffenenwillen aufgerufen habe. Dabei ist auffällig, dass der *BGH* kein Unfriedlichkeitsmoment der Aktion, keine eingetretene Betriebsstörung und nicht einmal eine konkrete Störungsfahr benennen kann. Seine Gründe bleiben im tragenden Teil im Konjunktiv. Die Intentionzuschreibung dürfte die vom *BVerfG* aufgestellten Kriterien zulässiger Meinungsinterpretation³⁷ verletzen, da der *BGH* Intentionrückschlüsse aus einer eineinhalb Jahre später durchgeführten Aktion zieht, eine Kontinuität innerer Einstellungen behauptet, die die Kontextgebundenheit kommunikativer Auseinandersetzungen ausblendet, und verkennet, dass die Klägerin zu keinem Zeitpunkt zu Rechtsgüterverletzungen aufgefordert hat, sondern es lediglich darauf anlegte, Aufmerksamkeit für gewaltsame Abschiebungen in Charter- und Linienflügen herzustellen, um diese gesellschaftliche Praxis zu kritisieren und auf die damit verbundenen Sicherheitsrisiken für Abzuschiebende und Mitreisende hinzuweisen.

Für öffentliche Räume in privater Trägerschaft ist aber eine stärkere Akzentuierung von Grundrechten geboten: Ohne konkrete Anhaltspunkte für Rechtsgefährdungen ist ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Ausübung von Grundrechten nicht gerechtfertigt. Insbesondere dann, wenn der örtliche Nexus der durch die Meinungsäußerungen kritisierten gesellschaftlichen Praxis mit dem Ort des Protests eine nachhaltige Berücksichtigung kommunikativer Freiheitsrechte erfordert³⁸, ist eine differenzierte Kompatibilisierung von Kommunikations- und Eigentumsrechten nötig. Im Schutzbereich der Meinungsfreiheit verbietet sich dann ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für das Verteilen von Flugblättern in öffentlichen Räumen in privater Trägerschaft³⁹. Und auch für die Versammlungsfreiheit wird man statt einer solchen Regelung rechtliche Abstufungen zu entwickeln haben. So wären kleinere Versammlungen (analog § 14 I VersG dürfte eine Anmeldepflicht genügen)

und Spontanversammlungen angemessen zu privilegieren. Generelle Auflagen können weitere Differenzierungen schaffen⁴⁰. Diese müssen ihrerseits verhältnismäßig sein und dürfen die Ausübung der Grundrechte nicht verunmöglichen. Geringfügige Behinderungen Dritter sind beispielsweise hinzunehmen, wenn sie sich „ohne Nachteile für den Versammlungszweck nicht vermeiden lassen“⁴¹.

^{*} Besprechung von *BGH*, Urt. v. 20. 1. 2006 - V ZR 134/05, NJW 2006, 1054. - Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsrecht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M.

¹ BVerfGE 7, 198 = NJW 1958, 257.

² Exemplarisch *Canaris*, Grundrechte und PrivatR, 1999, S. 30ff.

³ *Diederichsen*, Jura 1997, 57, spricht von einer „Usurpation“ privatrechtlicher Begriffe durch Verfassungsrecht.

⁴ S. den Leitsatz der Entscheidung *BGH*, NJW 2006, 1054.

⁵ S. die prägnante Zusammenfassung der Doktrin in BVerfGE 89, 214 (229f.) = NJW 1994, 36.

⁶ Zur Meinungsfreiheit klassisch BVerfGE 7, 198 (208) = NJW 1958, 257; zur Versammlungsfreiheit BVerfGE 69, 315 (350f.) = NJW 1985, 2395; BVerfGE 73, 206 (248f.) = NJW 1987, 43; BVerfGE 87, 399 (406) = NJW 1993, 581 = NSTZ 1993, 190.

⁷ *BGH*, NJW 2006, 1054 (1055 Rdnr. 13).

⁸ *BGHZ* 155, 166 (173ff.) = NJW 2003, 2451.

⁹ *Schwenk/Giemulla*, Hdb. des LuftverkehrsR, 3. Aufl. (2005), S. 508.

¹⁰ S. *BVerfG* (3. Kammer des Ersten Senats), NJW 1990, 1783, sowie *Pieroth*, NVWBl 1992, 85; *Kühne*, JZ 1990, 335; *Möstl*, Grundrechtsbindung öffentlicher Wirtschaftstätigkeit, 1999.

¹¹ Zur Grundrechtsbindung der Bahn AG s. *LG Kassel*, Gewerbemiete u. Teileigentum (GuT) 2003, 42.

¹² *VGH Kassel*, NVwZ 2003, 874 (875); differenzierend *Mikešić*, NVwZ 2004, 788 (790).

¹³ Eine solche Mediatisierung vertreten indes *Dietel/Gintzel/Kniessel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. (2005), § 1 Rdnr. 52; *Starck*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 5. Aufl. (2005), Art. 1 III Rdnrn. 228f.; jew. m.w. Nachw.

¹⁴ *BGHZ* 124, 39 (43) = NJW 1994, 188.

¹⁵ *BGH*, NJW 2006, 1054 Rdnr. 8.

¹⁶ Darum ist die Schutzbereichsbestimmung von Art. 5 I und Art. 8 I GG im Urteil des AG *Frankfurt a.M.*, MMR 2005, 863 - „online-Demo“ (n. r.), inadäquat.

¹⁷ Eine rechtsvergleichende Plausibilitätskontrolle illustriert das. Schon in einer frühen Entscheidung hat der *U.S. Supreme Court* festgestellt: „Thus, the owners of privately held bridges, ferries, turnpikes and railroads may not operate them as freely as a farmer does his farm. Since these facilities are built and operated primarily to benefit the public and since their operation is essentially a public function.“ (Marsh vs. Alabama, 326 U.S. 501 [1945]). Die US-Gerichte weisen in der Regel Einwände von Flughafenbetreibern zurück, sie hätten lediglich aviationsbezogenen Verkehr eröffnet, wenn unabhängig von Reiseinteressen der Zugang zu Einkaufs- und Freizeitzwecken ermöglicht wird. Eine Duldungspflicht bestehe hinsichtlich der Gebäudeteile von Flughäfen, die der Öffentlichkeit frei zugänglich seien. In Arealen, die täglich mehr als 90000 Menschen aufnehmen könnten, müsse das Verteilen von Flugblätter erlaubt sein. Darum behandeln US-Gerichte Flugverkehrsanlagen, wenn sie sich einer breiten Öffentlichkeit geöffnet haben, wie öffentliche Sachen im Gemeingebrauch: Diese Flugverkehrs- und Konsumwelten „resemble those public thoroughfares which have been long recognized to be particularly appropriate places for the exercise of constitutionally protected rights to communicate ideas and information“ (Chicago Area vs. Chicago 508 F.2d 921, 1975 *U.S. App.*, m.w. Nachw.).

¹⁸ *Teubner*, Der Staat 45 (2006), i. Ersch.; vgl. *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990, S. 36ff.

¹⁹ S. *Hager*, JZ 1994, 373 (377f.).

²⁰ Zu hieraus resultierenden interkommunalen Abstimmungspflichten BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2004, 220.

²¹ *Glasze*, Berichte zur deutschen Landeskunde 75 (2001), 160 (163ff.).

²² Vgl. bereits für kleine Ladengeschäfte *BGH*, NJW 1980, 700.

²³ So auch *Kohl*, in: AK-BGB, 1983, § 1004 Rdnr. 36; s. auch die Entscheidung des 1. Strafsenats des OLG *Frankfurt a.M.* v. 16. 3. 2006 - 1 Ss 219/05: „Der Gemeingebrauch verdrängt insoweit die Eigentümerrechte und mit ihnen auch das Hausrecht.“

²⁴ „Für uns sind Flughäfen nicht nur Verkehrs-, sondern auch Erlebniswelten. Wir bieten [...] ein breites Spektrum an Einkaufs-, Gastronomie- und Serviceangeboten“ (*Fraport AG*, Geschäftsbericht 2002, 37).

²⁵ Das bleibt im klassischen Bild, s. *BGH*, NJW 1967, 1911 (1912); *Hamm*, BB 1963, 790 (791).

²⁶ *BGH*, NJW 2006, 1054 (1055 Rdnr. 14).

²⁷ BVerwGE 91, 135 = NJW 1993, 610.

²⁸ *LG Münster*, NJW 1978, 1329.

²⁹ *BGH*, NJW 2006, 377 (380 Rdnr. 31).

³⁰ *BGH*, NJW 1990, 762; *AG Würzburg*, NJW-RR 93, 1332; *OLG Celle*, OLGZ 72, 281; *OLG Köln*, ZIP 2000, 2159; *LG Stuttgart*, NJW 1996, 3347; *LG Frankfurt (Oder)*, NJW 2001, 82; *BGH*, NVwZ 1994, 1240; *OLG Köln*, NJW-RR 1992, 1522; *NJW-RR* 2001, 1051; *LG Nürnberg*, NJW 1981, 2421; *LG Leipzig*, NJW 2001, 80; s. schon *Bydlinski*, AcP 180 (1980), 1.

³¹ BVerwGE 91, 135 (140) = NJW 1993, 610.

³² S. auch *EGMR*, Plattform Serie A 139, 12, § 32 = EuGRZ 1989, 522 - Plattform „Ärzte für das Leben“/Österreich; vgl. die objektiv-rechtliche Funktion von Art. 8 I GG in BVerfGE 69, 315 (343) = NJW 1985, 2395.

³³ *Schlink*, NJW 1993, 610 (611).

³⁴ *OVG Lüneburg*, NVwZ-RR 2004, 575; vgl. *LG Kassel*, GuT 2003, 42.

³⁵ *VGH Kassel*, NVwZ 2003, 874 (875).

³⁶ Das allein scheint bereits unverhältnismäßig (s. *VG Berlin*, NJW 2002, 1063 [1066]; *Hecker*, Bahnhöfe - Öffentlicher Raum für alle?, 2002, S. 26), wird vom *BGH* aber nicht problematisiert.

³⁷BVerfGE 93, 266 (295) = NJW 1995, 3303 = NStZ 1996, 26.

³⁸S. auch *EuGH*, Slg. 2003, I-5659 = NJW 2003, 3185 Rdnr. 90 - Schmidberger/Österreich.

³⁹Vgl. *BVerfG*, NVwZ 1999, 53, u. *VGH München*, NVwZ-RR 1997, 258: Verteilen von Flugblättern als Gemeingebrauch; s. auch *Finger/Müller*, NVwZ 2004, 953.

⁴⁰Die US-Gerichte haben beispielsweise die Verfügung von Pufferzonen, die bestimmte Abstandsflächen (ISKCON vs. Eaves, 601 F.2d 809 [5th Cir. 1979] spricht von 3 Metern) zu stark frequentierten Schaltern, Rolltreppen etc. betreffen, für zulässig erachtet (O'Brien vs. United States, 444 A 2d 946 [D.C.App. 1982]).

⁴¹BVerfGE 73, 206 (249f.) = NJW 1987, 43.