

Zürcher Studien
zum öffentlichen Recht

Herausgegeben im Auftrag der Juristischen Abteilung
der Universität Zürich von U. Häfelin, W. Haller, A. Kölz,
G. Müller, D. Schindler, D. Thürer und F. Zuppinger

Urs Saxer

Die Grundrechte
und die Benutzung
öffentlicher Strassen

Eine Untersuchung der Bundesgerichtspraxis
unter Berücksichtigung deutscher
Entscheidungen

Schulthess Polygraphischer Verlag
Zürich

Inhaltsübersicht

Teil I Grundlagen

1	Vorfragen; Eigenart der Interpretation von Grundrechten Der Wandel der Grundrechte - Der Leistungsstaat - Das Problem des Vorverständnisses - Die Konkretisierung der Grundrechte - Grundrechtstheorie	5
2	Theorie der Grundrechte Begriff der Grundrechte - Die verschiedenen Grundrechtstheorien — Die Grundrechte und andere Strukturelemente der Verfassung	15
3	Dogmatik des Strassenrechtes Die Verwaltung öffentlicher Sachen - Leistungsverwaltung - Gemeingebrauch - Sondergebrauch - Abgrenzungen	46

Teil II Die Praxis des Bundesgerichtes

§ 4	Anfänge und Konsolidierung Praxis von Bundesrat und Bundesgericht - Gewerbliche Strassenbenutzung - Heilsarmee-Fälle - Autofahrverbote — Praxis zu Demonstrationen - Krise der zwanziger und dreissiger Jahre - Migros-Fälle - Jura-Fälle	67
§ 5	Die Wende in der Rechtsprechung Neue Formen der Benutzung von Strassen - Demonstrationsfreiheit - Flugblätter - Unterschriftensammeln - Prostituiertenfälle - Neue Formen der Interessenabwägung in Bewilligungsverfahren	86
§ 6	Neueste Entwicklung und aktuelle Probleme Regelungen des Grundrechtsgebrauches auf Strassen - Inhaltliche Neutralität der Bewilligungspraxis - Rechtsanspruch auf die Benutzung der Strasse - Aktuelle Probleme	102

Teil III Der Wandel der Grundrechte und das Strassenrecht

§ 7	Umbau der Strassenrechtsdogmatik: Die Strasse als Forum grundrechtsgeschützter Kommunikation Die ältere Doktrin - Strassen als Kommunikationsforen - Kommunikativer Verkehr resp. Gemeingebrauch - Dogmatische Probleme - Dualistische Zwecksetzung öffentlichen Grundes - Der Gemeinverträglichkeitsgrundsatz	121
-----	---	-----

IV

- § 8 Grundrechtstheorien und das Strassenrecht 146
Die verschiedenen Grundrechtstheorien und die Benutzung der Strasse -
Fragestellungen - Grundrechte als Elemente objektiver Ordnung im Strassen-
recht

Teil IV

Die Grundrechte und der Gemeingebrauch

- § 9 Gemeingebrauch als Freiheitsgebrauch 167
Der Schutz des Gemeingebrauches als Rechtsinstitut in der BRD - Die
Praxis des Bundesgerichtes - Fragestellungen
- § 10 Die Beziehungen zwischen Gemeingebrauch und persönlicher Freiheit;
zum verfassungsrechtlichen Schutz des Verkehrs 173
Bewegungsfreiheit - Freiheit des Fussgängers - Schutz elementarer
kommunikativer Betätigungen - Möglichkeiten des verfassungsrechtlichen
Schutzes des Verkehrsverhaltens
- § 11 Der Gemeingebrauch als Rechtsinstitut I: Der Schutz einzelner Begriffs-
merkmale durch die Verfassung 183
Schutz der Begriffsmerkmale aufgrund der Praxis des Bundesgerichtes sowie
der allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze — Der Anstösser - Mittelbare
Garantie des Gemeingebrauches
- § 12 Der Gemeingebrauch als Rechtsinstitut II: Verfassungsrechtlicher Schutz als
ungeschriebenes Grundrecht bzw. im Rahmen eines speziellen Grundrechtes? 196
Institutsgarantie im Rahmen der persönlichen Freiheit - Art. 664 ZGB und
Art. 2 UeBest BV - Bedeutung einer Anerkennung als ungeschriebenes
Grundrecht - Bedenken
- § 13 Zur Rechtsnatur des Gemeingebrauches 203
Subjektives Recht - Grundrechtliches Leistungsrecht - Dingliche Rechts-
position - Verfassungsrechtlich geschütztes Recht

Teil V

Die Grundrechte und der Sondergebrauch

- § 14 Allgemeine Probleme 213
Schutzgüter bei der Verwaltung des Sondergebrauches - Einfluss der Verfas-
sung und der Grundrechte - Unterscheidung zwischen Gemein- und Sonder-
gebrauch aus verfassungsrechtlicher Sicht
- § 15 Verfassungsrechtliche Determinanten der Bewilligungspflicht 230
Motivation und Verhältnismässigkeit — Anmeldeverfahren — Spontan-
veranstaltungen - Problem der gesetzlichen Grundlage - Rechtsnatur

§ 16 Arten, Funktionen und Bedeutung von Güterabwägungen bei der Gewährung von Sondergebrauch	254
Funktion der Interessenabwägungsformeln - Interessenabwägung im Rahmen von Art. 4 BV sowie der Grundrechte	
§ 17 Der Interessenausgleich in der Praxis des Bundesgerichtes; Interessenrangordnung	266
Die Grundrechte im Verhältnis zum Strassenverkehr, der öffentlichen Ordnung, der Polizeigüter sowie weiterer öffentlicher Interessen - Tendenzen der Praxis	
§ 18 Der konkrete Interessenausgleich: Richtpunkte und Kriterien einer verfassungskonformen Interessenabwägung	285
Umfang zulässiger Abwägung - Einzelne Kriterien für die Praxis - Bedeutung der Kriterien	
§ 19 Verschiedene Probleme	296
Grundrechtliche Leistungsrechte - Nebenbestimmungen von Bewilligungsverfügungen - Verfahrensrechte - Sonderstatus, Anstaltsnutzung und Sondergebrauch	
Zusammenfassung	312

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	III
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Literaturverzeichnis	XXI

Teil Grundlagen

§ 1	Vorfragen; Eigenart der Interpretation von Grundrechten	5
	I. Zum Verhältnis zwischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht	5
	II. Zur Herrschaft der Grundrechte im Verwaltungsrecht	6
	III. Der Leistungsstaat und die Grundrechte	9
	IV. Zur Konkretisierung der Grundrechte	9
	A. Besonderheiten bei der Interpretation von Grundrechtsgarantien	9
	B. Grundrechtsinterpretation als Normkonkretisierung	9
	C. Grundrechtskonkretisierung und die Funktionenzuordnung der Verfassung	10
	V. Die Vorverständnisgebundenheit juristischer Interpretation	11
	VI. Grundrechtskonkretisierung mittels Grundrechtstheorien	13
§ 2	Theorie der Grundrechte	15
	I. Der Begriff der Grundrechte; anthropologischer Ansatz	15
	II. Die liberale Grundrechtstheorie; Grundrechte als Abwehrrechte	16
	A. Inhalt	16
	B. Bedeutung für die Schweiz	17
	C. Die Revisionsbedürftigkeit dieses Ansatzes	18
	D. Zur aktuellen Grundrechtsdiskussion	19
	III. Die institutionelle Grundrechtstheorie	20
	A. Grundrechte als Institutionen	20
	B. Neuere Entwicklungen	22
	C. Würdigung	23
	IV. Die Werttheorie der Grundrechte	24
	A. Der Grundrechtskatalog als objektive Wertordnung	24
	B. Folgen für die Geltung der Grundrechte	25
	C. Würdigung	26
	V. Demokratisch-funktionale Grundrechtstheorien	27
	A. Grundrechte und die demokratische Willensbildung	27
	B. Folgen für die Geltung der Grundrechte	28
	C. Würdigung	29

VIII

VI.	Sozialstaatliche Grundrechtstheorien	29
	A. Grundrechte und staatliche Leistungsgewährung	29
	B. Folgen für die Geltung der Grundrechte	30
	C. Insbesondere: Grundrechte als Leistungsrechte	31
	D. Funktionelle Probleme	33
	E. Grundrechtsverwirklichung durch Verfahrensbeteiligung	34
	F. Würdigung	35
VII.	Grundrechte als Elemente objektiver Ordnung	36
	A. Der Doppelcharakter der Grundrechte	36
	B. Folgen für die Geltung der Grundrechte	38
	C. Würdigung	39
Vm.	Grundrechte und die Strukturelemente der Verfassung	39
	A. Lückenhaftigkeit der Kompetenzordnung im Grundrechtsbereich	39
	B. Das Gewaltenteilungsprinzip und die Zuweisung von Normkonkretisierungsbefugnissen	40
	C. Der Entscheidvorrang rechtsetzender Organe; Grundrechte und Demokratie	41
	D. Grundrechte und Föderalismus	43
	E. Die Grundrechte und das Sozialstaatsprinzip	45
§ 3	Dogmatik des Strassenrechts	46
I.	Konzeptionen der Verwaltung öffentlicher Sachen	46
	A. Strassen als Stätten hoheitlicher Machtausübung	46
	B. Historische Konzeption: Die Regalität von Strassen	46
	C. Privatrechtliche Konzeption	47
	D. Genossenschaftliche Konzeption	48
	E. Dualistische Konzeption	49
II.	Strassenrecht als Teil der Leistungsverwaltung	49
III.	Die Kompetenzordnung im Strassenrecht	51
	A. Die Strassenhoheit der Kantone	51
	B. Bundesrechtliche Schranken der Strassenhoheit	52
	C. Verbleibende Regelungsbefugnisse der Kantone	52
IV.	Zur Kategorisierung der Sachnutzungsarten	53
V.	Der Gemeingebrauch	55
	A. Der Gemeingebrauch als kantonaler Rechtsbegriff	55
	B. Übliche Definition; Begriffsmerkmale	55
	a) Zulassungsfreiheit	56
	b) Gebührenfreiheit	56
	c) Gleichheit	57
	d) Zweckkonformität	58
VI.	Der Sondergebrauch	59
	A. Definition; Merkmale	59
	B. Sondergebrauch als zweckfremder Gebrauch	60
	C. Gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung: Zur Problematik von Unterkategorisierungen	61

Teil II

Die Praxis des Bundesgerichtes

§ 4 Anfänge und Konsolidierung	67
I. Einleitung	67
II. Die Praxis bis zum ersten Weltkrieg	68
A. Vorbemerkungen	68
B. Die Praxis zur Wirtschaftsfreiheit: Märkte; Transportreglemente	68
C. Die Praxis zur Religions- und Versammlungsfreiheit: Die Heilsarmee-Fälle	71
D. Die Koordination von Verfassungs- und Strassenrecht	73
E. Würdigung	75
III. Zwischenkriegszeit: Grundrechtsgebrauch auf Strassen in Zeiten politischer Spannungen	75
A. Öffentliche Ordnung als Grundrechtsschranke	75
B. Erweiterung staatlicher Restriktionsmöglichkeiten	76
C. Würdigung	79
IV. Rechtsprechung nach dem zweiten Weltkrieg	79
A. Praxis zur Wirtschaftsfreiheit	79
B. Urteile zum Juraproblem	81
a) Urteile "Rassemblementj urassien" I und II	81
b) Entscheid "Rassemblement jurassien/Unitejurassienne"	82
c) Entscheid "Unite jurassienne Corgemont"	84
C. Würdigung	85
§ 5 Die Wende in der Rechtsprechung	86
I. Ausgangslage	86
II. Zur Demonstrationsfreiheit	86
A. Der Entscheid "Nöthiger"	86
B. Der Entscheid "Komitee für Indochina"	88
III. Zum Verteilen von Flugblättern; der Fall "Aleinick"	89
A. Das "Aleinick"-Urteil	89
B. Parallele Entwicklungen in Deutschland	90
C. Bedeutung des "Aleinick"-Urteils	90
IV. Zum Unterschriftensammeln	91
A. Der Entscheid "Kupfer"	91
B. Ein Entscheid des Regierungsrates Zug	93
C. Weitere Entwicklung	93
D. Würdigung	94
V. Der Zuger Strassentheater-Fall: Einfluss der Grundrechte auf die Bewilligungspraxis	95
A. Standort im Rahmen der Gerichtspraxis	95
B. Die Interessenabwägungsformel	95
C. Auswirkungen	97

VI.	Die neuere Praxis zur Wirtschaftsfreiheit	98
	A. Die Judikatur seit den "Migros"-Entscheidungen	98
	B. Anpassung der Praxis: Die Prostituiertenfälle	98
	C. Auswirkungen der Praxisänderung	100
	D. Verbleibende Ungereimtheiten	101
§ 6	Neueste Entwicklung und aktuelle Probleme	102
I.	Vorbemerkungen	102
II.	Regelungen der Benutzung öffentlichen Grundes	102
	A. Reglement der Stadt Zürich	102
	B. Reglement der Gemeinde Graben	103
	C. Der Entscheid "Lautsprecherverbot"	104
III.	Politische Informationsstände, Demonstrationen	105
	A. Informationsstände	105
	B. Kundgebungen	106
IV.	Objektivität und Neutralität der Bewilligungspraxis; zum Problem der Meinungszensur	106
	A. Das Gebot inhaltlicher Neutralität des Bewilligungsverfahrens	106
	B. Zulässige Zensurmassnahmen; Der Entscheid zum Informationsstand in St. Gallen	107
	C. Kritik dieser Praxis	108
V.	Neuere Urteile	109
	A. Zur Kultusfreiheit: Der Entscheid "Rivara"	109
	B. Bannmeileähnliche Regelungen	111
VI.	Neueste Tendenzen	113
	A. Veränderungen im Erscheinungsbild von Demonstrationen	113
	B. Umstrittene polizeiliche Observationsmethoden	115
	C. Fazit: Der fehlende Zusammenhang zwischen Verfassungs- und Strassenrecht in der Bundesgerichtspraxis	116

Teil III

Der Wandel der Grundrechte und das Strassenrecht

7	Umbau der Strassenrechtsdogmatik: Die Strasse als Forum grundrechtsgeschützter Kommunikation	121
I.	Die Benutzung öffentlicher Strassen in der älteren Doktrin	121
	A. Grundlagen und Auswirkungen	121
	B. Bedeutung des Begriffes "Verkehr"	122
	C. Der Umschwung	123
II.	Neuansatz: Die Strasse als Kommunikationsforum	124
	A. These	124
	B. Kommunikationstheoretische Bedeutung	125
	C. Bezüge zu den Grundrechten	125
	D. Einflüsse auf das Strassenrecht	126

III.	Einflüsse der Forumsthese auf die Begriffsbildungen des Strassenrechtes	127
	A. Kommunikativer Verkehr, kommunikativer Gemeingebrauch	127
	B. Zulassungsfreie Sondernutzung	129
	C. Methodische Probleme	130
IV.	Einfluss auf die Zwecksetzung öffentlichen Grundes: Dualistische Konzeption	132
	A. Unterscheidung zwischen Fortbewegungs- und Kommunikativzweck	132
	B. Relation zwischen den Teilzwecken als Problem praktischer Konkordanz	133
	C. Einbezug der konkreten örtlichen Verhältnisse	134
	D. Typenbildung bei Strassenflächen	136
V.	Gemeinverträglichkeit als Nutzungsregulativ	136
	A. Begriff der Gemeinverträglichkeit	136
	B. Anwendung in der Gerichtspraxis	137
	C. Bedeutung für die Abgrenzung zwischen Gemein- und Sondergebrauch	138
VI.	Gemeingebrauchsregelungen als neues Instrument	140
	A. Die Widmung als Gemeingebrauchsregelung	140
	B. Ausübungsregelungen	141
	C. Gegenstand von Gemeingebrauchsnormierungen	143
VII.	Zusammenfassung	144
§ 8	Grundrechtstheorien und das Strassenrecht	146
I.	Vorbemerkungen	146
II.	Aktualität der liberalen Grundrechtstheorie	146
	A. Bedeutung des grundrechtlichen Abwehrenspruches	146
	B. Grenzen der liberalen Theorie	147
III.	Bedeutung der Werttheorie	148
	A. Einfluss der Grundrechte als oberste Richtwerte der Rechtsordnung	148
	B. Der Einfluss auf die Handhabung der Bewilligungspflicht: Die Güterabwägung	149
	C. Weitere Einflüsse im Strassenrecht	150
	D. Grenzen des Verfahrens der Güterabwägung	151
IV.	Bedeutung demokratisch-funktionaler Ansätze	151
	A. Politische Grundrechtsausübung als aktives Statusrecht	151
	B. Einfluss auf die Gerichtspraxis	153
	C. Privilegierung politischer Grundrechte	154
	D. Würdigung und Kritik	155
V.	Der Einfluss der institutionellen Grundrechtstheorie; die Strassenfreiheit	157
	A. Die freiheitliche Ausgestaltung des Lebensbereiches "öffentliche Strasse"	157
	B. Institutionelle Garantien im Strassenrecht	157
	C. Strassenfreiheit als institutionelles Grundrecht	158
	D. Grundrechtspolitik und institutionelle Leistungsansprüche	158

XII

VI.	Bedeutung sozialstaatlicher Ansätze	159
	A. Allgemeines	159
	B. Der Gemeingebrauch als Leistungsrecht	160
	C. Sondergebrauch im Licht sozialstaatlicher Theorien	161
	D. Verfahrensrechtliche Teilhabe	162
VII.	Zusammenfassung: Die Grundrechte als Elemente objektiver Ordnung im Strassenrecht	162

Teil IV

Die Grundrechte und der Gemeingebrauch

§ 9	Gemeingebrauch als Freiheitsgebrauch	167
	I. Gemeingebrauch und Freiheit	167
	II. Zum verfassungsrechtlichen Schutz des Gemeingebrauches in der Bundesrepublik Deutschland	168
	III. Der verfassungsrechtliche Schutz des Gemeingebrauches in der Schweiz	169
	A. Zur Garantie des Gemeingebrauches schlechthin	169
	B. Schutz gemeingebrauchlicher Nutzungsarten im Rahmen von Art. 4 BV	169
	C. Schutz gemeingebrauchlicher Nutzungsarten durch spezielle Grundrechte?	170
	IV. Wege der verfassungsrechtlichen Absicherung des Gemeingebrauches; Fragestellungen	171
§ 10	Die Beziehungen zwischen Gemeingebrauch und persönlicher Freiheit; zum verfassungsrechtlichen Schutz des Verkehrs	173
	I. Zur persönlichen Freiheit im allgemeinen	173
	A. Schutzbereich	173
	B. Bedeutung für den Gemeingebrauch: Bewegungsfreiheit	173
	II. Die Bewegungsfreiheit auf öffentlichem Grund	175
	A. Die Freiheit der Fortbewegung und die Verfassung: la liberte d'aller et de venir	175
	B. Insbesondere: Die Freiheit des Fussgängers	176
	III. Der Schutz kommunikativer Betätigungen auf öffentlichem Grund durch die persönliche Freiheit	177
	IV. Zur verfassungsrechtlichen Garantie des Verkehrs; die Verkehrsfreiheit	178
	A. Problemstellung	178
	B. Wesen und Folgen einer verfassungsrechtlichen Garantie des Strassenverkehrs	178
	C. Bedeutung von Art. 37 Abs. 2 EV	179
	D. Bedeutung von Art. 37bis Abs. 2 BV	180
	E. Der Schutz des Strassenverkehrs durch Art. 4 BV	180
	F. Der Schutz des Strassenverkehrs durch die persönliche Freiheit	181

§ 11 Der Gemeingebrauch als Rechtsinstitut I: Der Schutz einzelner Begriffselemente durch die Verfassung	183
I. Fragestellung	183
II. Der Schutz der Zulassungsfreiheit durch die Verfassung	183
III. Der Schutz der Rechtsgleichheit des Gemeingebrauches durch die Verfassung	184
A. Rechtsgleicher Zugang zum Gemeingebrauch	184
B. Rechtsgleichheit der Ausübung des Gemeingebrauches	185
IV. Exkurs: Zur Rechtsstellung des Anstössers	185
A. Einleitung	185
B. Praxis in der Bundesrepublik Deutschland	186
C. Praxis in der Schweiz	186
D. Würdigung und Kritik	187
V. Der verfassungsrechtliche Schutz der Gebührenfreiheit des Gemeingebrauches	189
A. Unentgeltlichkeit als schwächstes Begriffselement	189
B. Unentgeltlichkeit in der Lehre	190
C. Bedeutung von Art. 37 Abs. 2 BV	191
D. Unentgeltlichkeit im Licht der allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätze	193
VI. Der verfassungsrechtliche Schutz des Zwecks des Gemeingebrauches (Verweisung)	194
VII. Zusammenfassung	195
§ 12 Der Gemeingebrauch als Rechtsinstitut II: Verfassungsrechtlicher Schutz als ungeschriebenes Grundrecht bzw. im Rahmen eines speziellen Grundrechtes?	196
I. Institutsgarantie des Gemeingebrauches im Rahmen der persönlichen Freiheit	196
A. Der Gemeingebrauch als Rechtsinstitut	196
B. Persönliche Freiheit als Sitz einer Institutsgarantie	196
C. Institutsgarantie als Teil des Kernbereiches der persönlichen Freiheit?	197
II. Art. 664 ZGB i.V.m. Art. 2 UeBest BV als Sitz einer Institutsgarantie?	199
III. Die Freiheit des Gemeingebrauches als ungeschriebenes verfassungsmäßiges Recht?	201
IV. Zusammenfassung	202
§ 13 Zur Rechtsnatur des Gemeingebrauches	203
I. Stand der Diskussion	203
II. Der Gemeingebrauch als grundrechtliches Leistungsrecht	204
A. Der Gemeingebrauch als Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung	204
B. Typologie grundrechtlicher Leistungsrechte	205
C. Der Gemeingebrauch als grundrechtliches Leistungsrecht	205

XIV

D. Bedeutung des Gemeingebrauches als Leistungsrecht	206
E. Der Gemeingebrauch als institutionelles Leistungsrecht	207
III. Der Gemeingebrauch als dingliche Rechtsposition	208
IV. Zum Gemeingebrauch als subjektivem Recht	209

TeilV

Die Grundrechte und der Sondergebrauch

§ 14 Allgemeine Probleme	213
I. Terminologie: Sondergebrauch und Sondernutzung	213
II. Zur Verwaltung des Sondergebrauches	214
A. Instrumente	214
B. Einfluss der Verfassung	215
III. Die Unterscheidung zwischen Gemein- und Sondergebrauch aus verfassungsrechtlicher Sicht	216
A. Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Festlegung von Gebrauchssphären	216
B. Vorrang des Gemeingebrauchs vor dem Sondergebrauch	216
C. Verfassungsrechtlicher Schutz des Sondergebrauches als Nutzungskategorie	217
IV. Schutzgüter bei der Verwaltung des Sondergebrauches	218
A. Öffentliche Interessen auf Strassen	218
B. Schutz des Verkehrs-resp. Gemeingebrauches	219
C. Schutz der öffentlichen Ordnung	219
a) Polizeigüterschutz	220
b) Staatsschutzklausel	221
D. Bewirtschaftung des öffentlichen Grundes im Interesse des Gemeinwohls	221
E. Verwirklichung der Grundrechte	222
F. Weitere öffentliche Interessen	223
V. Der Einfluss der Grundrechte	224
A. Methodische Probleme: Güterabwägung statt Schrankendenken	224
B. Das Verfahren praktischer Konkordanz	225
C. Exkurs: Zum Vorbehalt der allgemeinen Rechtsordnung im Strassenrecht	225
D. Zur Methode der Güterabwägung	229
§ 15 Verfassungsrechtliche Determinanten der Bewilligungspflicht	230
I. Die Bewilligungspflicht als Grundrechtsproblem	230
II. Motivation und Verhältnismässigkeit der Bewilligungspflicht	231
A. Allgemeines	231
B. Die Schutzgüter in der Gerichtspraxis	232
C. Weitere öffentliche Interessen als Schutzgüter?	234
D. Zur Verhältnismässigkeit	234

III.	Sonderfragen der Verhältnismässigkeit: Das Anmeldeverfahren; Spontanveranstaltungen	235
	A. Problemstellung	235
	B. Zum Problem der Anmeldepflicht	236
	C. Spontanveranstaltungen als Grundrechtsproblem in Lehre und Praxis	238
	D. Typologie und rechtliche Behandlung von Spontanveranstaltungen	240
	a) Spontanveranstaltungen im weiteren Sinne	240
	b) Spontanveranstaltungen im engeren Sinne	241
	E. Rechtsmissbräuchliche Spontanveranstaltungen	243
	F. Bezeichnung spezieller Orte für Spontanaktionen	244
IV.	Das Bewilligungserfordernis und das Legalitätsprinzip	244
	A. Herrschende Praxis	244
	B. Auswirkungen	245
	C. Anpassung der Praxis	246
	D. Die polizeiliche Generalklausel als Grundlage der Bewilligungs- pflicht?	247
V.	Zur Rechtsnatur der Bewilligungspflicht	249
	A. Zur Schwierigkeit einer Klassifizierung	249
	B. Die Sondergebrauchsbewilligung als Polizeibewilligung	250
	C. Die Sondergebrauchsbewilligung als Ausnahmebewilligung	251
	D. Die Sondergebrauchsbewilligung als Instrument staatlicher Leistungszuteilung	251
	E. Die Stufenfolge administrativer Präventivmassnahmen	252
16 Arten, Funktionen und Bedeutung von Güterabwägungen bei der Gewährung von Sondergebrauch		254
I.	Funktion und Bedeutung der Interessenabwägungsformeln des Bundesgerichtes	254
	A. Konkretisierung der Grundrechte als Elemente objektiver Ordnung	254
	B. Festhalten am Ermessenscharakter des Bewilligungsverfahrens	254
	C. Verpflichtung zur Güterabwägung und deren sachgerechten Handhabung	255
	D. Zwang zum Interessenausgleich	255
	E. Zwang zur Einzelfallgerechtigkeit	256
II.	Der Interessenausgleich im Licht von Art. 4 BV	256
	A. Einflüsse von Art. 4 BV	256
	B. Einfluss auf die Bewilligungspraxis	257
	C. Einfluss auf den Bestand zulässiger Interessen	258
	D. Kasuistik	258
	a) Im Bewilligungsverfahren	258
	b) Bei Regelungen	259
	E. Die Rechtsgleichheit im Normbereich spezieller Grundrechts- garantien	259
	F. Würdigung	260
III.	Der Interessenausgleich im Licht der übrigen Grundrechte	261
	A. Allgemeine Bemerkungen	261
	B. Einfluss auf den Kreis der zulässigen öffentlichen Interessen	261
	a) Allgemeines	261
	b) Verfassungswidrige Eingriff sinteressen	262

c) Privilegierung des gemeinnützigen Grundrechtsgebrauches	262
C. Bedeutung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes	263
17 Der Interessenausgleich in der Praxis des Bundesgerichtes; Interessenrangordnung	266
I. Vorbemerkungen	266
II. Die Grundrechte und die Interessen des Strassenverkehrs	266
A. Praxis des Bundesgerichtes	266
B. Dogmatische Probleme	268
III. Die Grundrechte und die Anforderungen der öffentlichen Ordnung	269
A. Allgemeines	269
B. Praxis des Bundesgerichtes	270
C. Das Gebot konkreter Einzelfallprüfung	271
D. Das frühere Verhalten der Gesuchsteller als Beurteilungskriterium?	272
IV. Die Grundrechte und der Schutz weiterer Polizeigüter	273
A. Koordination von Grundrechten mit polizeilichen Interessen	273
B. Anwendungsfälle	273
C. Würdigung	276
V. Die Grundrechte und Knappheitsphänomene auf öffentlichem Grund	277
A. Problemkonstellationen	277
B. Beim wirtschaftlichen Gebrauch der Strasse: Kasuistik zu öffentlichen Taxistandplätzen	278
C. Bei ideellen Grundrechten	279
D. Würdigung	280
VI. Der Sondergebrauch und weitere öffentliche Interessen	281
VII. Würdigung	282
A. Allgemeines	282
B. Generelle Verbote	282
C. Bedeutung der Interessen der Allgemeinheit bei der Handhabung der Bewilligungspflicht	283
18 Der konkrete Interessenausgleich: Richtpunkte und Kriterien einer verfassungskonformen Interessenabwägung	285
I. Grenzen abstrakter Abwägungen	285
II. Der Umfang zulässiger Ermessensbetätigung	285
III. Die einzelnen Kriterien	286
A. Existentielle grundrechtliche Betroffenheit des Gesuchstellers	286
B. Objektive Substituierbarkeit und subjektive Substitutionsfähigkeit	287
C. Wichtigkeit von betroffenen Interessen der Allgemeinheit sowie Dritter	289
D. Nutzungsintensität	290
E. Rechtsgleichheit und Verteilungsgerechtigkeit	291
F. Eigen- resp. Fremdnützigkeit	294
IV. Würdigung	294

! 19 Verschiedene Probleme	296
I. Grundrechtliche Leistungsrechte beim Sondergebrauch	296
A. Allgemeines	296
B. Aus Art. 4 BV	296
C. Aus ideellen Grundrechten	297
D. Bei wirtschaftlichen Betätigungen	297
II. Grundrechtliche Anforderungen an Nebenbestimmungen	298
A. Bedeutung von Nebenbestimmungen in Bewilligungsverfügungen	298
B. Anforderungen an die gesetzliche Grundlage	299
C. Verhältnismässigkeit	300
D. Die Gebote der Sachbezogenheit und der Rechtsgleichheit	300
E. Miteinbezug betroffener grundrechtlicher Gehalte	301
III. Verfahrensrechtlicher Grundrechtsschutz	305
A. Allgemeines	305
B. Anspruch auf materielle Prüfung von Bewilligungsgesuchen	305
C. Anspruch auf rechtliches Gehör	306
D. Anspruch auf einen begründeten Entscheid	306
IV. Sondergebrauch, Sonderstatusverhältnis und Anstaltsnutzung im Vergleich	306
A. Der Sondergebrauch als besonderes Verwaltungsverhältnis	306
B. Zur Geltung der Grundrechte in besonderen Verwaltungsverhältnissen	308
C. Vergleich zwischen dem Sonderstatus und dem Sondergebrauch	310
D. Vergleich zwischen dem Anstaltsbenutzungsverhältnis und dem Sondergebrauch	311
Zusammenfassung	312