

## **L e i t s ä t z e**

zum Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011

- 1 BvR 699/06 -

- 1. Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung.**
- 2. Die besondere Störanfälligkeit eines Flughafens rechtfertigt nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit weitergehende Einschränkungen der Versammlungsfreiheit, als sie im öffentlichen Straßenraum zulässig sind.**



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

der Frau K...

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Dr. Günter Frankenberg,  
Buchrainweg 17, 63069 Offenbach,  
2. Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano LL.M.,  
Universität Bremen, Zentrum für  
Europäische Rechtspolitik (ZERP)  
Universitätsallee GW 1 I, 28359 Bremen-

- gegen a) das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 20. Januar 2006 - V ZR 134/05 -,  
b) das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 20. Mai 2005 - 2/1 S  
9/05 -,  
c) das Urteil des Amtsgerichts Frankfurt am Main vom 20. Dezember 2004 -  
31 C 2799/04 - 23 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterin  
und Richter

Vizepräsident Kirchhof,  
Hohmann-Dennhardt,  
Bryde,  
Gaier,  
Eichberger,  
Schluckebier,  
Masing,  
Paulus

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. November 2010 durch

## **Urteil**

für Recht erkannt:

1. Das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 20. Januar 2006 - V ZR 134/05 -, das Urteil des Landgerichts Frankfurt am Main vom 20. Mai 2005 - 2/1 S 9/05 - und das Urteil des Amtsgerichts Frankfurt am Main vom 20. Dezember 2004 - 31 C 2799/04 - 23 - verletzen die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten der Meinungsfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 und der Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes. Die Urteile werden aufgehoben. Die Sache wird zur erneuten Entscheidung an das Amtsgericht Frankfurt am Main zurückverwiesen.
2. Die Bundesrepublik Deutschland hat der Beschwerdeführerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

## **Gründe:**

### **A.**

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen zivilgerichtliche Entscheidungen, die ein Verbot der als Aktiengesellschaft organisierten, mehrheitlich in öffentlicher Hand befindlichen Betreiberin des Flughafens Frankfurt bestätigen, das der Beschwerdeführerin auf Dauer untersagt, den Flughafen ohne deren Erlaubnis für Meinungskundgaben und Demonstrationen zu nutzen.

1

### **I.**

1. Der Flughafen Frankfurt wird von der Fraport Aktiengesellschaft, der Beklagten des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Beklagte) betrieben, in deren Eigentum auch das Flughafengelände steht. Zum Zeitpunkt des den Anlass für den Zivilrechtsstreit bildenden „Flughafenverbots“ gegenüber der Beschwerdeführerin im Jahr 2003 besaßen das Land Hessen, die Stadt Frankfurt am Main und die Bundesrepublik Deutschland zusammen circa 70 % der Aktien, während sich der Rest in privater Hand befand. Seit dem Verkauf der Bundesanteile halten das Land Hessen und die Stadt Frankfurt am Main, letztere über eine hundertprozentige Tochter, zusammen nunmehr rund 52 % der Aktien. Die übrigen Anteile befinden sich in privatem Streubesitz.

2

2. Bei Verhängung des Meinungskundgabe- und Demonstrationsverbots befanden sich auf dem Flughafen Frankfurt sowohl auf der „Luftseite“, dem nur mit Bordkarte zugänglichen Bereich hinter den Sicherheitskontrollen, als auch auf der „Landseite“, dem ohne Bordkarte zugänglichen Bereich vor den Sicherheitskontrollen, eine Vielzahl von Läden und Serviceeinrichtungen sowie eine Reihe von Restaurants, Bars und Cafés. Dieses Konsum- und Freizeitangebot wurde von der Beklagten im Laufe der Zeit kontinuierlich ausgeweitet. So bietet der Flughafen seinen Besuchern auf der

3

Landseite ausgedehnte Einkaufsmöglichkeiten mit Läden in den Kategorien „Bücher und Zeitschriften“, „Schönheit und Wellness“, „Tabakwaren und Spirituosen“, „Fashion und Accessoires“, „Schuhe und Lederwaren“, „Blumen und Souvenirs“, „Foto und Elektronik“, „Uhren und Schmuck“, „Optiker und Apotheke“. Auch befinden sich zahlreiche Gastronomiebetriebe im Flughafen, die vom gehobenen Restaurant über Cafés und Bars bis hin zum Schnellimbiss reichen. Daneben offerieren verschiedene Dienstleister ihre Angebote wie zum Beispiel ein Friseursalon, ein Wellness-Studio, eine Bank, eine Postfiliale mit Internetzugang, zwei Textilreinigungen und eine Vielzahl von Reiseanbietern. Schließlich gibt es eine christliche Kapelle sowie Gebetsräume für Angehörige anderer Glaubensrichtungen. Die Beklagte bewirbt dies mit dem Slogan: „Airport Shopping für alle!“, „Auf 4.000 Quadratmetern zeigt sich der neue Markplatz in neuem Gewand und freut sich auf Ihren Besuch!“.

3. Die Benutzung des Flughafengeländes durch Flugpassagiere und andere Kunden regelte die Beklagte durch die von dem Land Hessen genehmigte Flughafenbenutzungsordnung in der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung vom 1. Januar 1998. Diese enthielt in Teil II (Benutzungsvorschriften) - unter anderem - folgende Bestimmung:

#### 4.2 Sammlungen, Werbungen, Verteilen von Druckschriften

Sammlungen, Werbungen sowie das Verteilen von Flugblättern und sonstigen Druckschriften bedürfen der Einwilligung des Flughafenunternehmers.

In der derzeit geltenden Fassung vom 1. Dezember 2008 erklärt die Flughafenbenutzungsordnung Versammlungen in den Gebäuden des Flughafens ausdrücklich für unzulässig.

4. Auf dem Gelände des Flughafens wurden in der Vergangenheit wiederholt Versammlungen durchgeführt. Für die Jahre 2000 bis 2007 gibt die Beklagte an, dass an verschiedenen Stellen, darunter auch in den Terminals 1 und 2, insgesamt fünfundvierzig Demonstrationen und Kundgebungen stattfanden. Bei den Versammlungen handelte es sich um Aktionen verschiedener Veranstalter unterschiedlicher Größe mit diversen Anliegen, teils bei der Versammlungsbehörde angemeldet, teils nicht, teils mit der Beklagten abgestimmt, teils nicht. Die kleinste Versammlung umfasste drei Personen, die größte circa 2.000 Personen. Auch die Beklagte selbst führte auf der Landseite im öffentlich zugänglichen Bereich des Flughafens wiederholt Aktionen und Werbeveranstaltungen zur Unterhaltung des Publikums durch, wie beispielsweise Public Viewing anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2010.

5. Die Beschwerdeführerin betrat gemeinsam mit fünf weiteren Aktivisten der „Initiative gegen Abschiebungen“ am 11. März 2003 den Terminal 1 des Flughafens, sprach an einem Abfertigungsschalter Mitarbeiter der Deutschen Lufthansa an und verteilte Flugblätter zu einer bevorstehenden Abschiebung. Mitarbeiter der Beklagten und Einsatzkräfte des Bundesgrenzschutzes beendeten die Aktion.

6. Mit Schreiben vom 12. März 2003 erteilte die Beklagte der Beschwerdeführerin ein „Flughafenverbot“ und wies sie darauf hin, gegen sie werde Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs gestellt, sobald sie „erneut hier unberechtigt angetroffen“ werde. Mit einem erläuternden Schreiben vom 7. November 2003 wies die Beklagte die Beschwerdeführerin unter Verweis auf ihre Flughafenbenutzungsordnung darauf hin, sie dulde „mit uns nicht abgestimmte Demonstrationen im Terminal aus Gründen des reibungslosen Betriebsablaufes und der Sicherheit grundsätzlich nicht“.

10

7. Das Amtsgericht wies die auf die Aufhebung des Meinungskundgabe- und Demonstrationsverbots zielende und gegen die Fraport AG gerichtete Klage der Beschwerdeführerin ab. Die Beklagte könne sich als Eigentümerin auf ihr Hausrecht berufen. Einer unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliege sie nicht. Eine solche Grundrechtsbindung folge auch nicht aus dem Umstand, dass die öffentliche Hand mehrheitlich an der Beklagten beteiligt sei, da sich die Beteiligung nicht auf 100 % belaufe. Anhaltspunkte dafür, dass die Beklagte zu dem Zweck gegründet worden sei, Grundrechtsbindungen zu unterlaufen, bestünden nicht. Auch übe die Beklagte im Zusammenhang mit den Abschiebungen keine hoheitlichen Befugnisse aus. Sie unterliege wie sämtliche Privatrechtssubjekte nur einer mittelbaren Grundrechtsbindung, wonach die anzuwendenden Gesetze, aus denen sich ihre Rechte und Pflichten ergäben, unter Berücksichtigung der Grundrechte auszulegen seien. Nach Abwägung zwischen dem Eigentumsrecht der Beklagten und dem Recht der Beschwerdeführerin auf Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit ergebe sich, dass die Beklagte es nicht hinnehmen müsse, dass auf ihrem Gelände Meinungskundgaben und Demonstrationen stattfänden. Meinungs- und Versammlungsfreiheit seien Abwehrrechte gegenüber dem Staat, verliehen aber keine Rechte gegenüber einem Eigentümer, der auf seinem Gelände eine Versammlung nicht dulden wolle. Im Rahmen des § 903 BGB komme es nicht darauf an, ob die konkrete Grundrechtsbetätigung den Betriebsablauf auf dem Gelände der Beklagten tatsächlich beeinträchtige. Das Flughafenverbot sei weder willkürlich noch unverhältnismäßig, da es nur den Aufenthalt im Flughafen betreffe, der nach Nr. 4.2 der Flughafenbenutzungsordnung unrechtmäßig sei.

11

8. Das Landgericht wies die Berufung der Beschwerdeführerin unter Verweis auf die Gründe des amtsgerichtlichen Urteils als unbegründet zurück. Ergänzend führte es aus: Entscheidend sei, dass die Beklagte im konkreten Fall keine öffentlichrechtlichen Aufgaben wahrgenommen habe. Die von der Beklagten als Beliehene im Bereich der Luftverkehrsverwaltung wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben beschränkten sich auf die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Luftverkehrs. Demgegenüber gehöre die Zurverfügungstellung der Infrastruktur bei der Abschiebung nicht zu der öffentlichen Aufgabe der Luftverkehrsverwaltung. Im Rahmen der mittelbaren Grundrechtsbindung sei die Beklagte nur verpflichtet, den Zutritt zu Reisezwecken zu gewähren. Das Verbot selbst verstoße weder gegen Gesetze noch sei es sittenwidrig oder diskriminierend.

12

9. Der Bundesgerichtshof wies die Revision der Beschwerdeführerin als unbegründet zurück (vgl. NJW 2006, S. 1054 ff.). 13

Die Befugnis der Beklagten, das Verbot auszusprechen, stütze sich auf das aus §§ 858 ff., 903, 1004 BGB folgende Hausrecht, das es seinem Inhaber ermögliche, grundsätzlich frei darüber zu entscheiden, wem er den Zutritt zu der Örtlichkeit gestatte und wem er ihn verwehre. Das schließe das Recht ein, den Zutritt nur zu bestimmten Zwecken zu erlauben und die Einhaltung dieser Zwecke mittels eines Verbots durchzusetzen. 14

Einschränkungen des Hausrechts ergäben sich aus dem Kontrahierungszwang für Flugpassagiere, die die öffentlichrechtlichen Voraussetzungen zur Benutzung des Luftraums erfüllten, sowie aus der Öffnung des Flughafens für Begleitpersonen von Flugpassagieren und sonstige Besucher und Kunden der auf dem Flughafengelände angesiedelten Restaurants und Geschäfte. Die Beklagte gestatte hierdurch generell und unter Verzicht auf eine Prüfung im Einzelfall allen Personen den Zutritt zum Flughafen, die sich im Rahmen des üblichen Verhaltens bewegten und den Betriebsablauf nicht störten. Daraus folge indes kein Anspruch der Beschwerdeführerin, den Flughafen auch für Aktionen wie die am 11. März 2003 zu benutzen. Mit solchem Verhalten würden die Nutzungszwecke überschritten. Die Beklagte stelle den Flughafen weder allgemein zur Verteilung von Flugblättern noch zur Durchführung von Protestaktionen und sonstigen Versammlungen zur Verfügung. Eine solche Nutzung sei auch mit der Funktion eines Flughafens unvereinbar. 15

Die Beklagte sei auch nicht mit Rücksicht auf die Grundrechte der Beschwerdeführerin aus Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 GG verpflichtet, das Hausverbot aufzuheben. Dabei könne offenbleiben, ob eine unmittelbare Grundrechtsbindung der Beklagten die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben voraussetze oder ob eine solche Bindung unabhängig davon bestehe. Das Verbot verletze nämlich auch dann keine Rechte der Beschwerdeführerin, wenn eine unmittelbare Grundrechtsbindung der Beklagten unterstellt werde. 16

Art. 8 Abs. 1 GG begründe kein Nutzungsrecht, das nicht schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bestehe, sondern setze die rechtliche Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort voraus (unter Verweis auf BVerwGE 91, 135 <138>). Die Beschwerdeführerin könne auch nichts daraus herleiten, dass es der Beklagten möglicherweise nicht völlig freistehe, über Anträge auf Nutzung des Flughafengeländes jenseits seines Nutzungszwecks nach Belieben zu entscheiden, sondern dass sie gehalten sein könnte, hierbei auch das Interesse des jeweiligen Antragstellers an der Wahrnehmung seiner Grundrechte auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit zu berücksichtigen. Eine Duldungspflicht könne auch insoweit nur in Betracht kommen, wenn die bestimmungsgemäße Nutzung des Flughafens durch die Demonstration nicht oder allenfalls ganz geringfügig beeinträchtigt werde. Versammlungen, die geeignet seien, den Flughafenbetrieb zu stören, müsse die Beklagte jedenfalls auch unter Berücksichtigung von Art. 8 Abs. 1 GG nicht hinnehmen. Solche die Abwicklung 17

des Flugverkehrs störende Versammlungen strebe die Beschwerdeführerin indes an.

Die Beklagte sei auch nicht im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verpflichtet, das Verbot aufzuheben. Das Hausrecht eines Flughafenbetreibers schütze die Funktionsfähigkeit des Flughafens und gewährleiste so die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, die dem Flugverkehr dienenden Anlagen gebrauchsfähig zu erhalten und vor Störungen zu schützen. Diene die Ausübung des Hausrechts - wie hier - der Verhinderung konkret drohender Betriebsstörungen, sei die damit verbundene Einschränkung der Meinungsfreiheit hinzunehmen. Das Verbot sei im Lichte von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 Abs. 1 GG verhältnismäßig. Der Beklagten habe kein milderes Mittel als das Verbot zu Gebote gestanden, um die Beschwerdeführerin auch künftig zur Beachtung der zulässigen Nutzungszwecke anzuhalten. Außerdem beziehe sich das Verbot nur auf mit der Beklagten nicht abgestimmte Aktionen. Die Beklagte habe damit zu erkennen gegeben, wie sich auch aus Nr. 4.2 der Flughafenbenutzungsordnung ergebe, dass sie grundsätzlich bereit sei, im Einzelfall über eine Erlaubnis zu entscheiden.

18

10. Mit Schreiben vom 10. März 2006 informierte die Beschwerdeführerin die Beklagte, dass sie am nächsten Tag im Terminal 2 des Flughafens für einige Minuten ihre Meinung zu den derzeit stattfindenden Abschiebungen nach Afghanistan kundgeben werde, ohne den Flugbetrieb in irgendeiner Weise stören zu wollen. Außerdem teilte sie mit, dass sie beim zuständigen Ordnungsamt für den gleichen Tag eine halbstündige kleine Versammlung im Terminal 1 des Flughafens angemeldet habe. Für beide Aktionen bat die Beschwerdeführerin die Beklagte um Erlaubnis. Unter Verweis auf das ausgesprochene Verbot versagte die Beklagte die Erlaubnis für beide Aktionen. Sollte die Beschwerdeführerin trotz des Verbots die Aktionen durchführen, werde man sie sofort aus den Terminals verweisen lassen und Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs stellen.

19

## II.

Mit ihrer am 15. März 2006 eingelegten Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin unter anderem eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 Abs. 1 GG.

20

Die Beklagte müsse sich die Grundrechte der Beschwerdeführerin unmittelbar entgegenhalten lassen. Dies ergebe sich daraus, dass die öffentliche Hand die Mehrheit ihrer Gesellschaftsanteile halte. Der Staat könne sich seiner Grundrechtsbindung durch eine „Flucht ins Privatrecht“ nicht entziehen. Hinzu komme, dass die Beklagte als Betreiberin eines Verkehrsflughafens im Sinne von § 38 Abs. 2 Nr. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (im Folgenden: LuftVZO) öffentliche Infrastrukturleistungen anbiete und als Beliehene im Bereich der Luftverkehrsverwaltung öffentliche Aufgaben wahrnehme. Der von ihr betriebene Flughafen sei Teil der staatlichen Daseinsvorsorge. Unabhängig davon seien auch materiell private Rechtssubjekte unmittelbar an die Grundrechte gebunden, wenn sie Gefährdungslagen für grundrechtlich geschützte Autonomiebereiche herbeiführten, die den Freiheitsgefährdun-

21

gen im Staat-Bürger-Verhältnis glichen.

Doch selbst wenn man nur eine mittelbare Grundrechtsbindung annehme, genügen die angegriffenen Entscheidungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 Abs. 1 GG nicht.

22

Das von den Zivilgerichten bestätigte Verbot verletze die Beschwerdeführerin in ihrer Versammlungsfreiheit. Stellten private Eigentümer wie hier die Beklagte der Öffentlichkeit eine Fläche als Flanier- und Konsummeile zur Verfügung, verpflichte Art. 8 Abs. 1 GG sie zur Überlassung dieser Fläche auch zu Versammlungszwecken. Aus der Öffnung eines kommunikativen Raums ergäben sich Duldungspflichten, denen sich die Beklagte aufgrund ihrer Aktionärsstruktur, der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, der Sozialadäquanz des in Streit stehenden Verhaltens der Beschwerdeführerin sowie aus dem unmittelbaren örtlichen Bezug zwischen dem Flughafen und dem Protestgegenstand nicht mit dem pauschalen Hinweis auf eine Betriebsstörung entziehen könne. Außerdem stehe das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen nicht unter dem Vorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG und könne insoweit nur im Hinblick auf kollidierende Verfassungsgüter eingeschränkt werden. Das zeitlich unbefristete, strafbewehrte Verbot mit Erlaubnisvorbehalt auf dem gesamten Flughafengelände schränke die Beschwerdeführerin in ihrer Versammlungsfreiheit unverhältnismäßig ein, weil mildere Maßnahmen wie Anzeigepflichten, Differenzierungen nach der Größe der Versammlung oder die Festlegung bestimmter örtlicher Verbotszonen zu Gebote stünden. Außerdem mache es Spontanversammlungen unmöglich.

23

Daneben sei auch die Meinungsfreiheit der Beschwerdeführerin verletzt. Die Zivilgerichte hätten die Bedeutung des allgemein zugänglichen Raums für die Meinungsfreiheit der Beschwerdeführerin verkannt. Die Beklagte habe mit dem Flughafen ein Areal geschaffen, das in großem Umfang Einkaufs-, Gastronomie- und Dienstleistungsbetriebe vorhalte. Das Verteilen von Flugblättern in diesem öffentlich zugänglichen Raum überschreite nicht den Rahmen des von der Beklagten eröffneten Allgemeinverkehrs. Die Beklagte müsse es hinnehmen, wenn Besucher ihrer „Flug- und Erlebniswelt“ auch kritische Kommunikationsinhalte austauschten, und könne dies ebenso wenig verbieten, wie sie etwa auf den Inhalt von Tageszeitungen Einfluss nehmen könne, die in den Zeitungsläden auf dem Flughafengelände verkauft würden. Gesteigert werde die Duldungspflicht durch den engen Zusammenhang zwischen der geäußerten Kritik und der Örtlichkeit des Flughafens. Denn vom Flughafen aus werde ein Großteil der aus Deutschland durchgeführten Abschiebungen abgewickelt, gegen die sich der Protest richte. Schließlich sei der Eingriff in die Meinungsfreiheit auch deshalb unverhältnismäßig, weil das Verbot die Meinungsfreiheit zeitlich unbefristet unter einen strafbewehrten Erlaubnisvorbehalt stelle.

24

### III.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben das Bundesverwaltungsgericht, die Hessische Staatskanzlei sowie die im Ausgangsverfahren beklagte Fraport AG Stellung

25



genommen.

1. Das Bundesverwaltungsgericht teilt mit, dass nach seiner Rechtsprechung (vgl. BVerwGE 113, 208 <211>) ein privatrechtliches Unternehmen, das vom Staat beherrscht werde, der unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliege. Allerdings folgten nach seiner Rechtsprechung aus dem Abwehrrecht des Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich keine Leistungsansprüche gegen den Staat und damit auch nicht gegen einen Träger einer öffentlichen Einrichtung auf Überlassung eines Grundstücks zu Demonstrationszwecken (vgl. BVerwGE 91, 135 <138 ff.>). Art. 8 Abs. 1 GG begründe kein Benutzungsrecht, das nicht schon nach allgemeinen Grundsätzen bestehe. Der Träger einer öffentlichen Einrichtung sei allerdings nicht davon entbunden, bei der aus Anlass eines Antrags auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zu treffenden Ermessensentscheidung das Gewicht des Interesses des Antragstellers an der Wahrnehmung seines Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gebührend zu berücksichtigen.

26

2. Die Hessische Staatskanzlei hält die Verfassungsbeschwerde nur im Hinblick auf die Rüge der Verletzung der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG für zulässig. Im Übrigen sei sie teils mangels hinreichender Substantiierung, teils mangels Beschwerdebefugnis unzulässig. Jedenfalls sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet.

27

a) Die Beklagte sei nicht unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Sie falle als Gesellschaft des Privatrechts nicht unter Art. 1 Abs. 3 GG. Der Umstand, dass die Anteile an der Beklagten mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand stünden, mache sie selbst nicht zu einer Hoheitsträgerin. Die Beklagte sei vielmehr als Betreiberin eines Verkehrsflughafens Adressatin zahlreicher luftverkehrsrechtlicher Pflichten (§ 19a, § 27d Abs. 2, § 29a Luftverkehrsgesetz und § 45 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO). Eine behördenähnliche Eingliederung in den staatlichen Verwaltungsaufbau, die die Beklagte als „verlängerten Arm“ des Staates erscheinen lasse, sei hieraus nicht abzuleiten. Auch die im Luftverkehrsgesetz vorgesehene Möglichkeit, hoheitliche Befugnisse auf Privatpersonen zu übertragen, ändere hieran nichts. Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wie der Beklagten seien allein die öffentlichen Anteilseigner grundrechtsgebunden. Die Beteiligung der öffentlichen Hand dürfe nicht zur Folge haben, dass die ihrerseits grundrechtlich geschützte Beteiligung der privaten Anteilseigner wegen Grundrechten Dritter Begrenzungen über das übliche Maß hinaus erfahre. Außerdem seien öffentliche Anteilseigner nach dem Aktienrecht nicht imstande, einen bestimmenden Einfluss auf Einzelfallentscheidungen des Vorstandes auszuüben. Auch die von der Beklagten erbrachten öffentlichen Infrastrukturleistungen bewirkten eine unmittelbare Grundrechtsbindung nicht. Aus der Aufgabenwahrnehmung könne nicht geschlossen werden, dass sie auch dort an die Grundrechte gebunden sei, wo es gerade um die Verhinderung einer bestimmungswidrigen Inanspruchnahme ihrer Einrichtungen gehe.

28

b) Auch eine mittelbare Grundrechtsbindung der Beklagten begründe nicht die Ver-

29

pflichtung, privates Eigentum für die Ausübung von Grundrechten Dritter zur Verfügung zu stellen. Die Beklagte sei nur verpflichtet, jedem Nutzer diskriminierungsfrei die Teilnahme am Luftverkehr zu ermöglichen. Soweit in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung im Einzelfall aus einer Drittwirkung der Grundrechte Kontrahierungszwänge hergeleitet worden seien, könne daraus für den hier vorliegenden Fall nichts hergeleitet werden, denn dort sei es anders als hier stets um eine begehrte Nutzung im Rahmen des jeweiligen Widmungszwecks gegangen. Auch die Werbung der Beklagten führe zu keiner Ausdehnung des Widmungszwecks hin zu einem unspezifischen Allgemeinverkehr. Bei einem Großflughafen wie dem Flughafen Frankfurt entsprächen Einkaufsmöglichkeiten jedenfalls mittelbar dem Widmungszweck. Ungeachtet dessen folge aus der Einrichtung von Geschäften kein allgemeines, durch das Hausrecht unbeschränkbares Zutrittsrecht für jedermann. Vielmehr seien die Flächen zu Konsumzwecken nicht anders zu beurteilen als Flächen im Eigentum eines sonstigen Privaten, also wie Kaufhäuser oder Einkaufszentren. Sie seien nicht mit Fußgängerzonen oder öffentlichen Plätzen vergleichbar, die straßenrechtlich dem öffentlichen Verkehr gewidmet seien.

c) Selbst wenn man eine unmittelbare Grundrechtsbindung der Beklagten unterstelle, seien die angegriffenen Entscheidungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Beklagte müsse Versammlungen, die - wie die Aktionen der Beschwerdeführerin - geeignet seien, den Flughafenbetrieb zu stören, nicht hinnehmen. Abgesehen davon laufe eine allgemeine Öffnung der Terminalflächen für die von der Beschwerdeführerin verfolgten Zwecke der öffentlichrechtlichen Betriebssicherungspflicht nach § 45 Abs. 1 Satz 1 LuftVZO zuwider. Diese könne die Beklagte nur gewährleisten, wenn sie Personen, die nicht am Flugverkehr teilnehmen wollten, den Zugang verwehren könne. Der Flughafen stelle für eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen ein attraktives Kommunikationsforum dar. Hätte die Beklagte daher die Aktionen der Beschwerdeführerin zu dulden, so wäre sie im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG auch gegenüber anderen Gruppen gehalten, derartige Aktionen hinzunehmen, was zu einer konfliktträchtigen, kaum mehr kontrollierbaren Politisierung des sicherheitssensiblen Bereichs der Terminals führen würde.

30

3. Die Beklagte hält die Verfassungsbeschwerde im Hinblick auf die Rügen der Verletzung der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit für unbegründet.

31

a) Sie selbst sei nicht unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Auf die Aktionärsstruktur könne nicht abgestellt werden, weil die Frage der Grundrechtsbindung sonst von Zufälligkeiten des Börsenhandels abhängig gemacht und der Verkauf einer geringen Beteiligung eine völlige Änderung des grundrechtlichen Status bewirken würde. Der Annahme einer umfassenden Grundrechtsbindung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens wie der Beklagten stehe das Grundrecht auf Eigentum der privaten Anteilseigner entgegen, die nicht zugleich Grundrechtsberechtigte und Grundrechtsadressaten sein könnten.

32

Aus der öffentlichen Aufgabe der Beklagten, die Sicherheit und Leichtigkeit des

33

Luftverkehrs zu garantieren, könne nicht geschlossen werden, dass sie auch dort grundrechtsgebunden sei, wo es gerade nicht um den Zweck der Beförderung von Passagieren, sondern um eine darüber hinausgehende Nutzung gehe. Der öffentliche Charakter der Aufgabe führe schließlich auch nicht dazu, dass die Rechtsverhältnisse der Beklagten zu den Passagieren und Kunden des Flughafens öffentlich-rechtlicher Natur seien. Ebenso wenig könne sich die Beschwerdeführerin auf die thematische Nähe des Versammlungsortes „Flughafen“ zu dem Protestgegenstand berufen. Für diesen rein örtlichen Bezug sei die Beklagte nicht verantwortlich. Die Beförderung zum Zweck der Abschiebung werde durch die dafür zuständigen Behörden veranlasst, die hierfür einen regulären Passagierplatz bei einer Fluggesellschaft buchten. Dabei sei die Beklagte verpflichtet, den zuständigen Behörden die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Sie sei insoweit selbst Adressatin, nicht Akteurin hoheitlicher Maßnahmen. Gebunden sei die Beklagte mithin nur nach den für den gesamten Privatrechtsverkehr geltenden Grundsätzen der mittelbaren Grundrechtsbindung. Hieraus ergebe sich kein Anspruch eines Dritten auf Nutzung des in ihrem Eigentum stehenden Geländes.

b) Auch die Meinungsfreiheit der Beschwerdeführerin sei nicht verletzt. Meinungsäußerungen in Form des Verteilens von Flugblättern im Flughafen seien nicht von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt. Zwar umfasse die Meinungsfreiheit grundsätzlich auch die Wahl der Mittel und des Ortes einer Äußerung. Vorausgesetzt sei aber, dass der gewählte Ort für den Grundrechtsträger grundsätzlich frei verfügbar sei. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG enthalte dagegen kein Teilhaberecht auf Zurverfügungstellung eines ansonsten nicht verfügbaren Ortes. Die grundrechtlich geschützte freie kommunikative Entfaltung gelte für den Bereich öffentlicher Straßen und Plätze, nicht aber uneingeschränkt für private oder öffentliche Einrichtungen über deren jeweilige Aufgabe und Widmung hinaus. Auch der öffentliche Eigentumsanteil und die Eröffnung des Verkehrs machten das Flughafengebäude nicht zum öffentlichen Raum, der jeder Ausübung kommunikativer Grundrechte offen zu stehen habe.

34

Wäre der von der Beklagten betriebene Flughafen ein Eigenbetrieb der öffentlichen Hand, so stünde er nicht im Gemein-, sondern lediglich im Anstaltsgebrauch. Das erlaubte Verhalten wäre von vornherein auf den der Widmung entsprechenden Anstaltszweck des Flughafens begrenzt. Selbst wenn man einen Flughafen als öffentliche Einrichtung im Gemeingebrauch qualifizieren wollte, wäre der zulässige Gebrauch auf den Widmungszweck begrenzt. Eine darüber hinausgehende Sondernutzung wäre in jedem Fall erlaubnispflichtig. Dies müsse erst recht für private Einrichtungen mit nur partiellen öffentlichen Aufgaben gelten. Auch auf öffentlichen Straßen sei das Verbreiten von Meinungen nicht als Gemeingebrauch, sondern als Sondernutzung zu bewerten, wenn es den Gemeingebrauch anderer beeinträchtigen könne. Hierbei komme es auf die örtlichen Verhältnisse an. Was auf Straßen noch Gemeingebrauch sei, könne unter den beengten Verhältnissen und angesichts der vielfältigen Nutzungsansprüche im Fall eines großen Flughafens schon Sondernutzung sein. Hier könnten schon kleinere Gruppen und eine an den Warteschlangen

35

Flugblätter verteilende Person die Aufmerksamkeit für Durchsagen beeinträchtigen oder Flugpassagieren den Zugang versperren. Dem Ermessen des Trägers einer öffentlichen Einrichtung bei der Erlaubnis von Sondernutzungen entspreche bei einem privaten Träger der Erlaubnisvorbehalt für alle nicht der Widmung entsprechenden Nutzungen.

Auch das Angebot von „Kauflandschaften“ und „Erlebniswelten“ führe zu keiner Erweiterung des Widmungszwecks. Hierbei handele es sich um Einrichtungen, die lediglich den Zweck hätten, den Flugpassagieren die Zeit vor und nach dem Flug unterhaltsam zu gestalten. Faktisch sei hiermit keine entscheidende Widmungserweiterung verbunden. So stünden den rund 52 Millionen Passagieren und 6 Millionen Begleitpersonen im Jahr 2006 nur circa 4 Millionen Kunden gegenüber, die den Flughafen allein zu Einkaufs- oder Besichtigungszwecken aufgesucht hätten. Eine Erweiterung des Widmungszwecks und damit des Schutzbereichs der Meinungsfreiheit ergebe sich auch nicht durch die räumliche Beziehung zwischen dem Flughafen und der kritisierten Abschiebungspraxis.

36

Selbst wenn das Verteilen von Flugblättern in dem Flughafengebäude grundsätzlich unter die Meinungsfreiheit falle, sei hiervon eine Anstiftung zu Straftaten, wie bei einer Aktion der Beschwerdeführerin im Juni 2004, bei der sie die Fluggäste dazu aufgefordert habe, zur Verhinderung einer Abschiebung das Handy im Flugzeug nicht abzuschalten, nicht umfasst. Der Eingriff in die Meinungsfreiheit sei insoweit jedenfalls gerechtfertigt. Der Betreiber eines Flughafens müsse bestimmte Formen von Meinungsäußerungen, insbesondere Flugblattaktionen, kontrollieren dürfen, wenn diese geeignet seien, Betriebsstörungen herbeizuführen. Ebendies sei der Sinn der Erlaubnispflicht. Gesetzliche Grundlage und allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG sei das Hausrecht aus §§ 858, 903 BGB. Mindestens für die privaten Anteilseigner sei dieses Recht durch Art. 14 GG auch verfassungsrechtlich abgesichert. Dieses Hausrecht habe die Beklagte im Einklang mit Art. 5 GG ausgeübt. Selbst wenn das Eigentum durch die öffentliche Aufgabe und eine erweiterte Grundrechtsbindung im Sinne eines öffentlichen Kommunikationsraums überlagert sei, sei die durch das Verbot vorgenommene Beschränkung der Meinungsfreiheit als Zuordnung unterschiedlicher Grundrechte im Sinne einer Konfliktlösung zur Gefahrenabwehr gerechtfertigt.

37

Das Verbot des Flugblattverteilens ohne ausdrückliche Erlaubnis sei auch verhältnismäßig. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführerin die Möglichkeit bleibe, im öffentlichen Raum im unmittelbaren Umfeld des Flughafens, wie etwa am Charterbusbahnhof vor Terminal 1, auf ihre Meinung aufmerksam zu machen. Demgegenüber würde die Öffnung des Flughafens für vielfältige Meinungskundgaben zu einer Politisierung von Verkehrseinrichtungen führen. Konflikte wären vorprogrammiert und tendenziell unkontrollierbar. Flugpassagiere könnten sich für bestimmte Meinungen vereinnahmt fühlen, ohne - wie im öffentlichen Verkehrsraum - ausweichen zu können. All dies sei mit den Sicherheitspflichten für Flughafenbetreiber nicht vereinbar.

38

c) Ebenso wenig sei das Grundrecht der Beschwerdeführerin aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt. Weder die öffentliche Aufgabe noch die öffentliche Zugänglichkeit verschafften der Beschwerdeführerin einen Anspruch auf die Abhaltung einer Demonstration auf einem dafür nicht zur Verfügung gestellten Gelände. Das vom Grundrecht auf Versammlungsfreiheit geschützte örtliche Selbstbestimmungsrecht beziehe sich nicht auf in fremdem Eigentum stehende Grundstücke und Einrichtungen. Wie die Vorschriften des Versammlungsgesetzes sei das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit allein auf den öffentlichen Straßenraum zugeschnitten. Etwas anderes gelte nur für Versammlungen in geschlossenen Räumen, um die es aber wegen der freien Zugänglichkeit der Terminals nicht gehe.

39

Würde man die Terminals dem öffentlichen Straßenraum gleichstellen, hätte dies schwere Folgen für die Funktionsfähigkeit des Flughafens. Nach allgemeinem Versammlungsrecht müsste zunächst jede angemeldete Versammlung und jede Spontanversammlung hingenommen werden. Verstöße gegen die öffentliche Ordnung könnten einen Eingriff nicht rechtfertigen. Behinderungen Dritter müssten bis zur Grenze der Unfriedlichkeit hingenommen werden. Einzelne Straftaten würden die ganze Versammlung nicht unfriedlich werden lassen. Das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland und Empfindlichkeiten von Staatsgästen dürften keine Rolle spielen. Die Versammlungsfreiheit würde sich grundsätzlich auch auf die Verwendung von Megafonen und Transparenten erstrecken. Die Kosten der Reinigung müssten von dem Träger der Baulast übernommen werden. Bei einem solchen Szenario müssten die Zuständigkeiten zwischen der Beklagten, der Stadt Frankfurt am Main und der Landespolizei neu verteilt werden. Eine solche Zuständigkeitsverteilung könne allein der Gesetzgeber regeln. Jedenfalls aber sei eine drastisch erhöhte Präsenz der Landespolizei vonnöten.

40

Selbst wenn die Versammlungsfreiheit grundsätzlich auch Demonstrationen in den Terminals umfasse, sei das hier in Rede stehende Verbot zur Gefahrenabwehr gerechtfertigt. Der Flughafen sei eine besonders störungssensible Einrichtung, die nur bei hoher Disziplin aller Beteiligten funktioniere: Der Lärm der Veranstaltungsteilnehmer, insbesondere durch Trillerpfeifen, könne die Vernehmbarkeit und Verständlichkeit von Lautsprecherdurchsagen erschweren. Durch herumstehende Gruppen könnten Fluchtwege und Notausgänge verstellt, der Brandschutz erschwert und Rettungseinsätze behindert werden. Bei unübersichtlichen Menschenmengen könne der Raum nicht mehr auf stehengelassene Gepäckstücke kontrolliert werden. Aus der Menschenmenge heraus könnten leichter Terroranschläge verübt werden. Es bestehe kaum die Möglichkeit, Flugpassagiere von einem Terminalbereich in einen anderen umzuleiten. Außerdem sei mit Konfrontationen zwischen Veranstaltungsteilnehmern und Flugpassagieren zu rechnen, die befürchteten, ihren Flug zu verpassen. Der Flughafen sei insoweit mit einer städtischen Fußgängerzone nicht zu vergleichen.

41

Ein generelles Demonstrationsverbot im Flughafen sei auch verhältnismäßig. Mildere Mittel wie etwa die Verweisung auf den Außenbereich des Flughafens würden be-

42

reits regelmäßig ergriffen. Die Folgen des Verbots für die Beschwerdeführerin seien im Hinblick auf die räumlichen Alternativen gering. Wären Versammlungen in den Terminals des Flughafens zulässig, stünde zu befürchten, dass sich diese zu einer der „Haupt-Demonstrationsarenen“ der Republik entwickeln würden. Sicherheit und die ordnungsgemäße Abwicklung des Verkehrs wären nicht mehr oder nur noch unter Inkaufnahme einer unzumutbaren Aufrüstung und eines Umbaus des gesamten Terminalbereichs zu gewährleisten. So habe die Beklagte in Absprache mit der Polizei für den Fall von Demonstrationen, die unbeherrschbar zu werden drohten, entschieden, den betreffenden Terminal zu schließen und nur noch Passagiere mit Flugtickets hineinzulassen. Ein solches Vorgehen ziehe indes regelmäßig eine Flut von Beschwerden und Schadensersatzforderungen nach sich und bedeute letztlich, dass die Beklagte ihre betrieblichen Prozesse selbst blockiere.

#### **IV.**

In der mündlichen Verhandlung haben sich die Beschwerdeführerin und die Beklagte als Äußerungsberechtigte sowie als sachkundige Auskunftspersonen Vertreter von Amnesty International - Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. -, des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen - Deutsche Sektion des CEEP e.V. -, des Deutschen Gewerkschaftsbundes - Bezirk Hessen-Thüringen - sowie der Bundespolizeidirektion Flughafen Frankfurt/Main und der Polizeidirektion Flughafen des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main geäußert.

43

#### **B.**

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist begründet. Die angegriffenen Entscheidungen der Zivilgerichte verletzen die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.

44

#### **I.**

Die Beklagte ist gegenüber der Beschwerdeführerin unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Entsprechend kann sie sich zur Rechtfertigung des von ihr ausgesprochenen Flughafenverbots nicht ihrerseits auf eigene Grundrechte berufen.

45

1. Die Nutzung zivilrechtlicher Formen enthebt die staatliche Gewalt nicht von ihrer Bindung an die Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 3 GG. Dies gilt sowohl für die Verwendung von zivilrechtlichen Handlungsformen als auch für den Einsatz privatrechtlicher Organisations- und Gesellschaftsformen. Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung.

46

a) Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Sie gelten nicht nur für bestimmte Bereiche, Funktionen oder Handlungsformen staatlicher Aufgabenwahrnehmung, sondern binden die staatliche Gewalt umfassend und insgesamt. Der Be-

47

griff der staatlichen Gewalt ist dabei weit zu verstehen und erstreckt sich nicht nur auf imperative Maßnahmen. Entscheidungen, Äußerungen und Handlungen, die - auf den jeweiligen staatlichen Entscheidungsebenen - den Anspruch erheben können, autorisiert im Namen aller Bürger getroffen zu werden, sind von der Grundrechtsbindung erfasst. Grundrechtsgebundene staatliche Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG ist danach jedes Handeln staatlicher Organe oder Organisationen, weil es in Wahrnehmung ihres dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrags erfolgt.

Art. 1 Abs. 3 GG liegt dabei eine elementare Unterscheidung zugrunde: Während der Bürger prinzipiell frei ist, ist der Staat prinzipiell gebunden. Der Bürger findet durch die Grundrechte Anerkennung als freie Person, die in der Entfaltung ihrer Individualität selbstverantwortlich ist. Er und die von ihm gegründeten Vereinigungen und Einrichtungen können ihr Handeln nach subjektiven Präferenzen in privater Freiheit gestalten, ohne hierfür grundsätzlich rechenschaftspflichtig zu sein. Ihre Inpflichtnahme durch die Rechtsordnung ist von vornherein relativ und - insbesondere nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit - prinzipiell begrenzt. Demgegenüber handelt der Staat in treuhänderischer Aufgabenwahrnehmung für die Bürger und ist ihnen rechenschaftspflichtig. Seine Aktivitäten verstehen sich nicht als Ausdruck freier subjektiver Überzeugungen in Verwirklichung persönlicher Individualität, sondern bleiben in distanzierterem Respekt vor den verschiedenen Überzeugungen der Staatsbürger und werden dementsprechend von der Verfassung umfassend an die Grundrechte gebunden. Diese Bindung steht nicht unter einem Nützlichkeits- oder Funktionsvorbehalt. Sobald der Staat eine Aufgabe an sich zieht, ist er bei deren Wahrnehmung auch an die Grundrechte gebunden, unabhängig davon, in welcher Rechtsform er handelt. Dies gilt auch, wenn er für seine Aufgabenwahrnehmung auf das Zivilrecht zurückgreift. Eine Flucht aus der Grundrechtsbindung in das Privatrecht mit der Folge, dass der Staat unter Freistellung von Art. 1 Abs. 3 GG als Privatrechtssubjekt zu begreifen wäre, ist ihm verstellt.

48

b) Die unmittelbare Grundrechtsbindung betrifft nicht nur öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sondern auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden.

49

aa) Für öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, ist anerkannt, dass die Grundrechtsbindung nicht nur den oder die Träger des jeweiligen Unternehmens trifft, sondern das Unternehmen selbst (vgl. BVerwGE 113, 208 <211>; Rüfner, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 2. Aufl. 2000, § 117 Rn. 49; Ehlers, Gutachten E für den 64. DJT <2002>, S. E 39; Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 1 Abs. 3 Rn. 69 f.; Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 25. Aufl. 2009, Rn. 187; Höfling, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 1 Rn. 104). Dies entspricht dem Charakter eines solchen Unternehmens als verselbstständiger Handlungseinheit und stellt eine effektive Grundrechtsbindung unabhängig davon sicher, ob, wieweit und in welcher Form der oder die Eigentümer gesellschaftsrechtlich auf die Leitung der Geschäfte Einfluss nehmen können und wie - bei

50

Unternehmen mit verschiedenen öffentlichen Anteilseignern - eine Koordination der Einflussrechte verschiedener öffentlicher Eigentümer zu gewährleisten wäre. Aktivitäten öffentlicher Unternehmen bleiben unabhängig von der Ausgestaltung der gesellschaftsrechtlichen Einflussrechte eine Form staatlicher Aufgabenwahrnehmung, bei der die Unternehmen selbst unmittelbar an die Grundrechte gebunden sind.

bb) Nichts anderes hat für gemischtwirtschaftliche Unternehmen, an denen sowohl private wie öffentliche Anteilseigner beteiligt sind, zu gelten, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden.

51

(1) Auch bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erfasst die Frage der Grundrechtsbindung das jeweilige Unternehmen insgesamt und kann nur einheitlich beantwortet werden. Sie sind gleichfalls als verselbständigte Handlungseinheiten tätig. Die Grundrechtsbindung der hinter den Unternehmen stehenden öffentlichen Eigentümer und ihre gesellschaftsrechtlichen Einwirkungsbefugnisse allein sind ungeeignet, die Grundrechtsbindung solcher Unternehmen zu ersetzen und machen sie insbesondere nicht überflüssig. Schon grundsätzlich kann eine Grundrechtsbindung nicht quotenweise realisiert werden. Auch sind die Einwirkungsrechte der Anteilseigner auf die laufende Geschäftsführung gesellschaftsrechtlich vielfach beschränkt, so dass - insbesondere im Aktienrecht (vgl. etwa § 119 Abs. 2 AktG), und unter Berücksichtigung des Mitbestimmungsrechts - eine Grundrechtsbindung selbst durch die Mehrheit der Eigentümer vielfach nicht durchsetzbar ist. Überdies wäre die Geltendmachung von Grundrechten über den Umweg der Einwirkungsrechte, zumal wenn an einem Unternehmen mehrere öffentliche Anteilseigner beteiligt sind, vom Verfahren und Zeitaufwand her zu schwerfällig, um einen effektiven Grundrechtsschutz sicherzustellen.

52

(2) Ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen unterliegt dann der unmittelbaren Grundrechtsbindung, wenn es von den öffentlichen Anteilseignern beherrscht wird. Dies ist in der Regel der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Insoweit kann grundsätzlich an entsprechende zivilrechtliche Wertungen angeknüpft werden (vgl. §§ 16, 17 AktG, Art. 2 Abs. 1 Buchstabe f Richtlinie 2004/109/EG). Ob in besonderen Fällen dieses Kriterium zu ergänzen ist, bedarf hier keiner Entscheidung.

53

Das Kriterium der Beherrschung mit seiner Anknüpfung an die eigentumsrechtlichen Mehrheitsverhältnisse stellt danach nicht auf konkrete Einwirkungsbefugnisse hinsichtlich der Geschäftsführung ab, sondern auf die Gesamtverantwortung für das jeweilige Unternehmen: Anders als in Fällen, in denen die öffentliche Hand nur einen untergeordneten Anteil an einem privaten Unternehmen hält, handelt es sich dann grundsätzlich nicht um private Aktivitäten unter Beteiligung des Staates, sondern um staatliche Aktivitäten unter Beteiligung von Privaten. Für sie gelten unabhängig von ihrem Zweck oder Inhalt die allgemeinen Bindungen staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Bei der Entfaltung dieser Aktivitäten sind die öffentlich beherrschten Unternehmen unmittelbar durch die Grundrechte gebunden und können sich umgekehrt gegenüber Bürgern nicht auf eigene Grundrechte stützen.

54



(3) Die Rechte der privaten Anteilseigner erfahren hierdurch keine ungerechtfertigte Einbuße: Ob diese sich an einem öffentlich beherrschten Unternehmen beteiligen oder nicht, liegt in ihrer freien Entscheidung, und auch wenn sich die Mehrheitsverhältnisse erst nachträglich ändern, steht es ihnen - wie bei der Änderung von Mehrheitsverhältnissen sonst - frei, hierauf zu reagieren. Sofern sich Private indes an solchen Unternehmen beteiligen, haben sie an den Chancen und Risiken, die sich aus den Handlungsbedingungen der öffentlichen Hand ergeben, gleichermaßen teil. Ohnehin unberührt bleibt ihre Rechtsstellung als Grundrechtsträger insbesondere des Eigentumsgrundrechts unmittelbar gegenüber den öffentlichen Anteilseignern oder sonst gegenüber der öffentlichen Gewalt.

55

c) Mit der unmittelbaren Grundrechtsbindung und der damit fehlenden Berechtigung, sich in einem Zivilrechtsstreit gegenüber Privaten auf eigene Grundrechte zu berufen, unterliegen öffentlich beherrschte Unternehmen spezifischen Beschränkungen, denen materiell private beziehungsweise privat beherrschte Unternehmen nicht unterliegen. Die Auswirkungen dieser Grundrechtsbindung sind, da im Rahmen des Zivilrechts verbleibend, jedoch begrenzt. Insbesondere wird die öffentliche Hand hierdurch nicht grundsätzlich daran gehindert, in adäquater und weithin gleichberechtigter Weise wie Private die Handlungsinstrumente des Zivilrechts für ihre Aufgabenerfüllung zu nutzen und auch sonst am privaten Wirtschaftsverkehr teilzunehmen. Dies schließt umgekehrt allerdings nicht aus, dass möglicherweise Private - etwa im Wege der mittelbaren Drittwirkung - unbeschadet ihrer eigenen Grundrechte ähnlich oder auch genauso weit durch die Grundrechte in Pflicht genommen werden, insbesondere wenn sie in tatsächlicher Hinsicht in eine vergleichbare Pflichten- oder Garantenstellung hineinwachsen wie traditionell der Staat.

56

aa) Viele typische Gefährdungslagen für den Grundrechtsschutz entstehen im Privatrecht von vornherein nicht, da dort dem Staat keine spezifischen Eingriffsbefugnisse zu Gebote stehen. Einseitig verbindliches Handeln ist ihm im Privatrecht nur sehr begrenzt - etwa wie vorliegend unter Rückgriff auf die zivilrechtlichen Eigentümerbefugnisse, insbesondere das Hausrecht - eröffnet. Sofern hingegen Grundrechte im Rahmen von Vertragsbeziehungen in Frage stehen, ist es möglich, dass mangels einseitiger Entscheidungsgewalt der öffentlichen Hand schon kein Eingriff in Grundrechte stattfindet oder bei einer Grundrechtsbeschränkung die Freiwilligkeit des Vertragsschlusses seitens des Bürgers im konkreten Fall mit in Rechnung zu stellen ist. Auch hindert die unmittelbare Grundrechtsbindung öffentlich beherrschte Unternehmen nicht, sich erwerbswirtschaftlich am Wirtschaftsverkehr zu beteiligen. Insbesondere verbietet auch Art. 3 Abs. 1 GG Differenzierungen nicht, die an marktrelevante Kriterien wie Produktqualität, Zuverlässigkeit und Zahlungsfähigkeit anknüpfen, um ein wettbewerbliches Wirtschaften des Unternehmens zu ermöglichen.

57

bb) Allerdings sind die Grundrechtsbindung und die ihr entsprechende fehlende Grundrechtsberechtigung nicht ohne Bedeutung. Sie verwehren öffentlich beherrschten Unternehmen insbesondere, sich auf die Subjektivität gewillkürter Freiheit zu berufen. So kann die öffentliche Hand zwar die zivilrechtlichen Eigentümerbefugnisse

58

- wie vorliegend das Hausrecht - nutzen, jedoch entheben diese nicht davon, insbesondere einseitig verbindliche Entscheidungen durch legitime Gemeinwohlzwecke am Maßstab der Grundrechte und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu rechtfertigen. Praktische Bedeutung erlangt die Grundrechtsbindung vor allem als Verpflichtung zu rechtsstaatlicher Neutralität bei der Gestaltung ihrer Vertragsbeziehungen. Öffentliche einschließlich der öffentlich beherrschten Unternehmen können zwar ihre Kundenbeziehungen nach der Logik des Marktes gestalten, jedoch steht es ihnen nicht frei, ihre wirtschaftliche Tätigkeit nach Belieben mit subjektiv weltanschaulichen Präferenzen oder Zielsetzungen und hierauf beruhenden Differenzierungen zu verbinden.

cc) Die unmittelbare Grundrechtsbindung öffentlich beherrschter Unternehmen unterscheidet sich somit grundsätzlich von der in der Regel nur mittelbaren Grundrechtsbindung, der auch Private und Privatunternehmen - insbesondere nach den Grundsätzen der mittelbaren Drittwirkung und auf der Grundlage von staatlichen Schutzpflichten - unterworfen sind. Während diese auf einer prinzipiellen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger beruht, dient jene dem Ausgleich bürgerlicher Freiheitssphären untereinander und ist damit von vornherein relativ. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Wirkung der Grundrechte und damit die - sei es mittelbare, sei es unmittelbare - Inpflichtnahme Privater in jedem Fall weniger weit reicht. Je nach Gewährleistungsinhalt und Fallgestaltung kann die mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates vielmehr nahe oder auch gleich kommen. Für den Schutz der Kommunikation kommt das insbesondere dann in Betracht, wenn private Unternehmen die Bereitstellung schon der Rahmenbedingungen öffentlicher Kommunikation selbst übernehmen und damit in Funktionen eintreten, die - wie die Sicherstellung der Post- und Telekommunikationsdienstleistungen - früher dem Staat als Aufgabe der Daseinsvorsorge zugewiesen waren. Wieweit dieses heute in Bezug auf die Versammlungsfreiheit oder die Freiheit der Meinungsäußerung auch für materiell private Unternehmen gilt, die einen öffentlichen Verkehr eröffnen und damit Orte der allgemeinen Kommunikation schaffen, bedarf vorliegend keiner Entscheidung.

59

2. Die Beklagte ist als Aktiengesellschaft, deren Anteile zu mehr als 50 % von öffentlichen Anteilseignern gehalten werden, folglich unmittelbar an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden.

60

## II.

Die angegriffenen Entscheidungen der Zivilgerichte verletzen die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG.

61

1. Das durch die angegriffenen Entscheidungen bestätigte Verbot, im Frankfurter Flughafen ohne Erlaubnis der Beklagten Versammlungen durchzuführen, greift in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 Abs. 1 GG ein.

62

a) aa) Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke ei-

63

ner gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen (vgl. BVerfGE 104, 92 <104>; 111, 147 <154 f.>). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfGE 69, 315 <344 f.>). In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen - schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes - im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen (vgl. BVerfGE 69, 315 <345>).

bb) Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet auch das Recht, selbst zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll. Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, gewährleistet das Grundrecht den Grundrechtsträgern so nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fern zu bleiben, sondern zugleich ein Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung (vgl. BVerfGE 69, 315 <343>). Die Bürger sollen damit selbst entscheiden können, wo sie ihr Anliegen - gegebenenfalls auch in Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen - am wirksamsten zur Geltung bringen können.

64

(1) Die Versammlungsfreiheit verschafft damit allerdings kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt es dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Die Durchführung von Versammlungen etwa in Verwaltungsgebäuden oder in eingefriedeten, der Allgemeinheit nicht geöffneten Anlagen ist durch Art. 8 Abs. 1 GG ebenso wenig geschützt wie etwa in einem öffentlichen Schwimmbad oder Krankenhaus.

65

(2) Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist.

66

Dies betrifft - unabhängig von einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts - zunächst den öffentlichen Straßenraum. Dieser ist das natürliche und geschichtlich leitbildprägende Forum, auf dem Bürger ihre Anliegen besonders wirksam in die Öffentlichkeit tragen und hierüber die Kommunikation anstoßen können. Vor allem innerörtliche Straßen und Plätze werden heute als Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte angesehen. In verstärktem Maß gilt dies für Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche; die Ermöglichung des kommunikativen Verkehrs ist ein wesentliches Anliegen, das mit solchen Einrichtungen verfolgt wird (vgl. Stahlhut, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, S. 730). Das Versammlungsrecht knüpft an diese Funktion an. Dabei beachtet es die allgemeinen straßen- und straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen, die es jedoch partiell überlagert, sofern dies für eine effektive Wahrnehmung der Versammlungs-

67

freiheit erforderlich ist. Öffentliche Versammlungen und Aufzüge finden hier die Bedingungen, um Forderungen einem allgemeinen Publikum zu Gehör zu bringen und Protest oder Unmut sinnbildlich „auf die Straße zu tragen“.

Entsprechendes gilt aber auch für Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen. Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob die Flächen sich in eigenen Anlagen befinden oder in Verbindung mit Infrastruktureinrichtungen stehen, überdacht oder im Freien angesiedelt sind. Grundrechtlich ist auch unerheblich, ob ein solcher Kommunikationsraum mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts oder des Zivilrechts geschaffen wird. Ein Verbot von Versammlungen kann auch nicht als Minus zu der Nichtöffnung des Geländes und damit als bloße Versagung einer freiwilligen Leistung angesehen werden. Vielmehr besteht zwischen der Eröffnung eines Verkehrs zur öffentlichen Kommunikation und der Versammlungsfreiheit ein unaufhebbarer Zusammenhang: Dort wo öffentliche Kommunikationsräume eröffnet werden, kann der unmittelbar grundrechtsverpflichtete Staat nicht unter Rückgriff auf frei gesetzte Zweckbestimmungen oder Widmungsentscheidungen den Gebrauch der Kommunikationsfreiheiten aus den zulässigen Nutzungen ausnehmen: Er würde sich damit in Widerspruch zu der eigenen Öffnungsentscheidung setzen.

68

(3) Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs, die neben dem öffentlichen Straßenraum für die Durchführung von Versammlungen in Anspruch genommen werden können, sind zunächst nur solche, die der Öffentlichkeit allgemein geöffnet und zugänglich sind. Ausgeschlossen sind demgegenüber zum einen Orte, zu denen der Zugang individuell kontrolliert und nur für einzelne, begrenzte Zwecke gestattet wird. Wenn eine individuelle Eingangskontrolle wie an der Sicherheitsschleuse zum Abflugbereich für eine Einrichtung sicherstellt, dass nur bestimmte Personen - die Flugpassagiere, um ihre Reise anzutreten - Zutritt haben, ist dort kein allgemeiner Verkehr eröffnet. Die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit kann an solchen Orten nicht beansprucht werden.

69

Zum anderen beantwortet sich die Frage, ob ein solcher außerhalb öffentlicher Straßen, Wege und Plätze liegender Ort als ein öffentlicher Kommunikationsraum zu beurteilen ist, nach dem Leitbild des öffentlichen Forums (vgl. zu ähnlichen Kriterien: Supreme Court of Canada, Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada, <1991> 1 S. C. R. 139; Supreme Court of the United States, International Society for Krishna Consciousness <ISKCON> v. Lee, 505 U.S. 672 <1992>). Dieses ist dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und

70

Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Abzugrenzen ist dies von Stätten, die der Allgemeinheit ihren äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stehen und entsprechend ausgestaltet sind. Wenn Orte in tatsächlicher Hinsicht ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen, kann in ihnen - außerhalb privater Nutzungsrechte - die Durchführung von Versammlungen nach Art. 8 Abs. 1 GG nicht begehrt werden. Anders ist dies indes dort, wo die Verbindung von Ladengeschäften, Dienstleistungsanbietern, Restaurationsbetrieben und Erholungsflächen einen Raum des Flanierens schafft und so Orte des Verweilens und der Begegnung entstehen. Werden Räume in dieser Weise für ein Nebeneinander verschiedener, auch kommunikativer Nutzungen geöffnet und zum öffentlichen Forum, kann aus ihnen gemäß Art. 8 Abs. 1 GG auch die politische Auseinandersetzung in Form von kollektiven Meinungskundgaben durch Versammlungen nicht herausgehalten werden. Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet den Bürgern für die Verkehrsflächen solcher Orte das Recht, das Publikum mit politischen Auseinandersetzungen, gesellschaftlichen Konflikten oder sonstigen Themen zu konfrontieren. Solche Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu erzielen, sind als Grundlage der demokratischen Willensbildung mit der Versammlungsfreiheit gewollt und bilden ein konstituierendes Element der demokratischen Staatsordnung.

b) Hiervon ausgehend greift die Bestätigung des von der Beklagten ausgesprochenen Flughafenverbots durch die angegriffenen Entscheidungen in die Versammlungsfreiheit der Beschwerdeführerin ein.

71

Das Begehren der Beschwerdeführerin, im Frankfurter Flughafen Versammlungen durchzuführen, fällt nicht schon aus dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit heraus. Der Frankfurter Flughafen ist in wesentlichen Bereichen als Ort allgemeinen kommunikativen Verkehrs ausgestaltet. Zwar gilt dies nicht für den gesamten Flughafen. So ist eine Berufung auf die Versammlungsfreiheit für die Sicherheitsbereiche, die nicht allgemein zugänglich sind, ebenso ausgeschlossen wie für solche Bereiche, die nur bestimmten Funktionen (zum Beispiel der Gepäckausgabe) dienen. Jedoch umfasst der Flughafen auch große Bereiche, die als Orte des Flanierens und des Gesprächs, als Wege zum Einkaufen und zu Gastronomiebetrieben ausgestaltet sind und hierfür einen allgemeinen Verkehr eröffnen. Unter der Rubrik „Einkaufen und Erleben“ wirbt die Beklagte, die sich als „City in the City“ versteht, im Internet: „Airport Shopping für alle!“, „Auf 4.000 Quadratmetern zeigt sich der neue Marktplatz in neuem Gewand und freut sich auf Ihren Besuch!“. Hier sind ersichtlich Orte als allgemein zugängliche öffentliche Foren ausgestaltet, deren Verkehrsflächen Versammlungen damit grundsätzlich offenstehen.

72

Die Beklagte untersagt der Beschwerdeführerin demgegenüber für die Zukunft zeitlich unbegrenzt - und damit ohne Ansehung der durch eine bestimmte Versammlung konkret drohenden Beeinträchtigungen des Betriebsablaufs - die Durchführung von Versammlungen ohne ihre Erlaubnis für den gesamten Bereich des Flughafens. Indem die angegriffenen Entscheidungen dieses Verbot bestätigen, greifen sie in die

73

Versammlungsfreiheit der Beschwerdeführerin ein.

2. Der Eingriff unterliegt im Hinblick auf die formelle Verfassungsmäßigkeit der das Grundrecht der Versammlungsfreiheit einschränkende Ermächtigungsgrundlage keinen Bedenken. Die Beklagte kann sich für die Beschränkung von Versammlungen im Frankfurter Flughafen grundsätzlich auf die Eigentümerbefugnisse des Bürgerlichen Gesetzbuches stützen. Sie hat deren Ausübung allerdings am Grundrecht der Versammlungsfreiheit auszurichten.

74

a) Die Versammlungsfreiheit ist nicht vorbehaltlos gewährleistet. Vielmehr können Versammlungen unter freiem Himmel gemäß Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Diesem Gesetzesvorbehalt unterfallen auch Versammlungen im Innern des Frankfurter Flughafens.

75

aa) Versammlungen an Orten allgemeinen kommunikativen Verkehrs sind Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG und unterliegen dem Gesetzesvorbehalt. Dies gilt unabhängig davon, ob die der Allgemeinheit geöffneten Orte als solche in der freien Natur oder in geschlossenen Gebäuden liegen. Maßgeblich ist, dass Versammlungen an solchen Orten ihrerseits in einem öffentlichen Raum, das heißt inmitten eines allgemeinen Publikumsverkehrs stattfinden und von diesem nicht räumlich getrennt sind.

76

Der Begriff der „Versammlung unter freiem Himmel“ des Art. 8 Abs. 2 GG darf nicht in einem engen Sinne als Verweis auf einen nicht überdachten Veranstaltungsort verstanden werden. Sein Sinn erschließt sich vielmehr zutreffend erst in der Gegenüberstellung der ihm unterliegenden versammlungsrechtlichen Leitbilder: Während „Versammlungen unter freiem Himmel“ idealtypisch solche auf öffentlichen Straßen und Plätzen sind, steht dem als Gegenbild die Versammlung in von der Öffentlichkeit abgeschiedenen Räumen wie etwa in Hinterzimmern von Gaststätten gegenüber. Dort bleiben die Versammlungsteilnehmer unter sich und sind von der Allgemeinheit abgeschiedet, so dass Konflikte, die eine Regelung erforderten, weniger vorgezeichnet sind. Demgegenüber finden Versammlungen „unter freiem Himmel“ in der unmittelbaren Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit statt (vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz <Hrsg.>, 2011, Begründung zu § 10, S. 34). Hier besteht im Aufeinandertreffen der Versammlungsteilnehmer mit Dritten ein höheres, weniger beherrschbares Gefahrenpotential: Emotionalisierungen der durch eine Versammlung herausgeforderten Auseinandersetzung können sich im Gegenüber zu einem allgemeinen Publikum schneller zuspitzen und eventuell Gegenreaktionen provozieren. Die Versammlung kann hier leichter Zulauf finden, sie bewegt sich als Kollektiv im öffentlichen Raum. Art. 8 Abs. 2 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber, solche Konflikte abzufangen und auszugleichen. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass in solcher Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisations- und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung des Versammlungsrechts zu schaffen, an-

77

derseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren (vgl. BVerfGE 69, 315 <348>).

bb) Hiervon ausgehend unterliegen die von der Beschwerdeführerin erstrebten Versammlungen im Frankfurter Flughafen dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG. Zwar liegen die Orte, für die die Beschwerdeführerin die Versammlungsfreiheit in Anspruch nimmt, hauptsächlich im Innern des Flughafens und sind damit überdacht und seitlich begrenzt. Die beabsichtigten Versammlungen sollen jedoch nicht in eigenen, von den anderen Flughafengästen abgeschirmten Räumlichkeiten durchgeführt werden, sondern inmitten des allgemeinen Flughafenpublikums, an das sich die kollektiven Meinungskundgaben richten. Im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG gelten deshalb Versammlungen in derartigen Räumlichkeiten als „Versammlungen unter freiem Himmel“, die nach allgemeinen Grundsätzen gesetzlich beschränkt werden können.

78

b) Die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches können als ein die Versammlungsfreiheit beschränkendes Gesetz im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG herangezogen werden. Das zivilrechtliche Hausrecht gemäß § 903 Satz 1, § 1004 BGB ist dementsprechend grundsätzlich geeignet, Eingriffe in die Versammlungsfreiheit zu rechtfertigen. Unberührt bleiben hiervon die Versammlungsgesetze als maßgebliche Rechtsgrundlage der Befugnisse der Versammlungsbehörden für alle Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs.

79

aa) Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG erlaubt es dem Gesetzgeber, Ermächtigungsgrundlagen zu schaffen, aufgrund derer die Versammlungsfreiheit beschränkt werden kann. Der Gesetzgeber kann staatlichen Behörden die Befugnis einräumen, Versammlungen unter bestimmten Bedingungen mit beschränkenden Verfügungen zu versehen oder sie erforderlichenfalls auch zu untersagen. Soweit in dieser Weise spezifische hoheitliche Entscheidungsbefugnisse geschaffen werden und entsprechende Entscheidungen einseitig durchsetzbar sind, verlangt Art. 8 Abs. 2 GG eine bewusste und ausdrücklich auf die Versammlungsfreiheit der Bürger bezogene Regelung durch den Gesetzgeber. Die Eingriffsvoraussetzungen müssen in hinreichend bestimmter und normenklarer Weise zumindest in den Grundzügen vom Gesetzgeber selbst festgelegt werden. Dem entspricht, dass für entsprechende Regelungen auch das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gilt und die in ihm liegende Warnfunktion entfaltet.

80

Durch das Versammlungsgesetz des Bundes, das im Land Hessen gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG bis zur Ablösung durch ein Versammlungsgesetz des Landes fortgilt, hat der Gesetzgeber von diesem Gesetzesvorbehalt Gebrauch gemacht. Das Versammlungsgesetz ist dabei nicht auf Versammlungen im öffentlichen Straßenraum beschränkt, sondern erstreckt sich auf alle öffentlichen Versammlungen, unabhängig davon, ob sie auf privatem oder öffentlichem Grund stattfinden. Es findet damit auf Versammlungen im Frankfurter Flughafen Anwendung.

81

bb) Dies lässt unberührt, dass die öffentliche Hand, wenn sie in den Formen des Privatrechts handelt, Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zusätzlich auf die Vor-

82

schriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, hier § 903 Satz 1, § 1004 BGB, stützen kann. Auch diese Vorschriften füllen in diesem Fall Art. 8 Abs. 2 GG aus. Dem steht nicht entgegen, dass es sich insoweit nicht um versamlungsbezogene Vorschriften handelt und damit deren Reichweite für Versamlungen durch den Gesetzgeber inhaltlich nicht näher präzisiert ist. Da die öffentliche Hand hier wie jeder Private auf die allgemeinen Vorschriften des Zivilrechts zurückgreift, ihr also keine spezifisch hoheitlichen Befugnisse eingeräumt werden und sie ihre Entscheidungen grundsätzlich auch nicht einseitig durchsetzen kann, sind die sonst an Eingriffsgesetze zu stellenden Anforderungen zurückgenommen. Auch das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG kann gegenüber solchen unspezifischen Bestimmungen eine Warnfunktion nicht erfüllen und findet keine Anwendung. Grundrechtseingriffe in Art. 8 Abs. 1 GG, die sich allein auf die allgemeinen Befugnisse des Privatrechts stützen, sind damit nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil es an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage fehlt. Dies ist die Konsequenz dessen, dass der Staat überhaupt in den Formen des Privatrechts handeln darf.

cc) Versamlungsbeschränkende Entscheidungen, die ein öffentliches beziehungsweise öffentlich beherrschtes Unternehmen allein auf das Privatrecht stützt, vermögen die Eingriffsbefugnisse staatlicher Behörden gegenüber Versamlungen allerdings nicht zu erweitern oder gar zu begründen. Soweit die Versamlungsbehörde in Bezug auf eine Versamlung im Flughafenbereich Entscheidungen trifft oder die Vollzugspolizei zur Rechtsdurchsetzung einschreitet, haben diese zwar die Flughafenbetreiberin als Betroffene grundsätzlich einzubeziehen und gegebenenfalls deren Einschätzungen - wie sie insbesondere in der Flughafenbenutzungsordnung zum Ausdruck kommen - zu berücksichtigen, sind aber sachlich allein an die Vorgaben der für sie selbst geltenden Ermächtigungsgrundlagen - und damit vorrangig an das Versamlungsgesetz - gebunden.

83

3. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführerin jedoch in ihrem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG, weil sie ein unverhältnismäßiges Versamlungsverbot bestätigen.

84

Wenn die staatlichen Organe versamlungsbeschränkende Gesetze gemäß Art. 8 Abs. 2 GG auslegen und anwenden, haben sie diese stets im Lichte der grundlegenden Bedeutung der Versamlungsfreiheit im freiheitlich demokratischen Staat auszulegen und sich bei ihren Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist (vgl. BVerfGE 69, 315 <349>). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist hierbei strikt zu beachten. Die angegriffenen Entscheidungen halten diesen Anforderungen nicht stand.

85

a) Eingriffe in die Versamlungsfreiheit bedürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eines legitimen Zwecks. Ein Verbot, sich auf dem Flughafengelände zu versamlen, kann nicht schlichtweg auf ein dem Belieben der Beklagten unterliegendes privatautonomes Bestimmungsrecht über die Nutzung ihres Privateigentums gestützt werden. Die Grundrechtsbindung der Beklagten und die ihr fehlende Befugnis,

86



sich im Verhältnis zu anderen Privaten auf ihr Eigentumsgrundrecht zu berufen, bedingen, dass § 903 Satz 1 BGB hier nicht wie zwischen Privaten als Ausdruck einer privatautonomen, grundsätzlich im Gutdünken stehenden Entscheidungsfreiheit des Eigentümers Anwendung findet, sondern als Ermächtigungsnorm zur Verfolgung legitimer Zwecke des gemeinen Wohls in Ausfüllung der Schranken der Versammlungsfreiheit. Der Rückgriff auf § 903 Satz 1 BGB bedarf deshalb einer auf solche Aufgaben bezogenen funktionalen Einbindung und ist nur dann gerechtfertigt, wenn er zum Schutz individueller Rechtsgüter oder zur Verfolgung legitimer, hinreichend gewichtiger öffentlicher Zwecke des gemeinen Wohls dient.

Bei Versammlungen, die im Bereich eines Flughafens durchgeführt werden, gehören hierzu vor allem die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs. Ein Flughafen ist ein Verkehrsknotenpunkt für Güter- und Personenströme, er ist in ein komplexes System globaler Netzwerke eingebunden und baut auf die einwandfreie Funktionstüchtigkeit sensibler technischer Vorrichtungen und den reibungslosen Ablauf logistischer Prozesse, die im Falle der Störung oder gar des Versagens zum Verlust von unter Umständen elementaren Rechtsgütern führen können. Beeinträchtigungen im Betriebsablauf können daher eine unbestimmte Zahl von Menschen empfindlich treffen. Angesichts der hieraus folgenden spezifischen Gefährdungslage, die sich gegebenenfalls aus der unmittelbaren Verbindung von als Räume öffentlicher Kommunikation ausgestalteten Bereichen des Flughafens mit den der Verkehrsfunktion dienenden Einrichtungen noch verstärken kann, gewinnen die Sicherheit und die Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs erhebliches Gewicht und können Einschränkungen der Versammlungsfreiheit rechtfertigen. Maßnahmen, die der Sicherheit und Leichtigkeit der Betriebsabläufe sowie dem Schutz der Fluggäste, der Besucher oder der Einrichtungen des Flughafens dienen, können folglich grundsätzlich auf das Hausrecht gestützt werden.

87

b) Versammlungsbeschränkungen müssen zur Erreichung dieser Zwecke nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weiterhin geeignet, erforderlich und angemessen sein. Dabei haben die auf der Grundlage des Hausrechts ergehenden Maßnahmen der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit im freiheitlich demokratischen Staat Rechnung zu tragen. Es gelten grundsätzlich die für die Schranken der Versammlungsfreiheit auch sonst geltenden verfassungsrechtlichen Maßgaben. Diese ermöglichen es, der besonderen Gefährdungslage eines Flughafens wirksam Rechnung zu tragen. Versammlungsbeschränkende Maßnahmen können zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des komplexen logistischen Systems eines Flughafens im Einzelfall unter weniger strengen Bedingungen erlassen werden, als dies für entsprechende Versammlungen im öffentlichen Straßenraum möglich wäre.

88

aa) Gemäß Art. 8 Abs. 1 GG ist die Durchführung von Versammlungen grundsätzlich ohne Anmeldung oder Erlaubnis gewährleistet. Versammlungen können danach nicht unter einen generellen Erlaubnisvorbehalt gestellt werden. Jedenfalls gegenüber einem unmittelbar grundrechtsgebundenen Rechtsträger scheidet damit eine

89

allgemeine Erlaubnispflicht von Versammlungen für die dem allgemeinen kommunikativen Verkehr eröffneten Flächen in einem Flughafen auch auf der Grundlage des Hausrechts aus. Demgegenüber unterliegt eine Anzeigepflicht - auch bei dem Flughafenbetreiber - grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, zumal sie hier auch kurzfristig vor Ort erfolgen kann. Verhältnismäßig ist diese jedoch nur, sofern sie nicht ausnahmslos gilt, sondern Spontan- oder Eilversammlungen zulässt, und ein Verstoß gegen die Anmeldepflicht nicht automatisch das Verbot der Versammlung zur Folge hat (vgl. BVerfGE 69, 315 <350 f.>; 85, 69 <74 f.>).

Eine Untersagung einer Versammlung kommt nur in Betracht, wenn eine unmittelbare, aus erkennbaren Umständen herleitbare Gefahr für mit der Versammlungsfreiheit gleichwertige, elementare Rechtsgüter vorliegt. Für das Vorliegen der „unmittelbaren“ Gefährdung bedarf es einer konkreten Gefahrenprognose. Bloße Belästigungen Dritter, die sich aus der Gruppenbezogenheit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Versammlungszweck nicht vermeiden lassen, reichen hierfür nicht. Sie müssen in der Regel hingenommen werden. Sind unmittelbare Gefährdungen von Rechtsgütern zu befürchten, ist diesen primär durch Auflagen entgegenzuwirken. Die Untersagung einer Versammlung kommt als ultima ratio nur in Betracht, wenn die Beeinträchtigungen anders nicht verhindert werden können (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>).

90

Diese Grundsätze hindern nicht, dass dem besonderen Gefahrenpotential von Versammlungen in einem Flughafen in spezifischer Weise begegnet und die Rechte anderer Grundrechtsträger berücksichtigt werden können. Insbesondere erlaubt es der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ohne Weiteres, etwa die räumliche Beengtheit der Terminals auf den jeweiligen Stufen der Abwägung in Rechnung zu stellen. Deshalb kann in einem Flughafen eine die dortigen räumlichen Verhältnisse sprengende Großdemonstration untersagt beziehungsweise auf andere Stätten verwiesen werden - ebenso wie das etwa in einer engen Fußgängerzone oder einer dicht bebauten historischen Altstadt möglich wäre; dabei kann die Teilnehmerzahl in einer den örtlichen Gegebenheiten gerecht werdenden Weise begrenzt werden. Auch liegt auf der Hand, dass in einem Flughafen bestimmte Formen, Mittel oder Geräuschpegel von Versammlungen eher Gefährdungen auslösen und damit leichter begrenzt werden können als bei entsprechenden Versammlungen auf einem Marktplatz oder einer öffentlichen Festwiese. Ebenso rechtfertigt die besondere Störanfälligkeit eines Flughafens in seiner primären Funktion als Stätte zur Abwicklung des Luftverkehrs Einschränkungen, die nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit im öffentlichen Straßenraum nicht hingenommen werden müssten. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die die Beachtung der besonderen Sicherheitsanforderungen des Flughafens sicherstellen. Außerdem können Blockadewirkungen zur Gewährleistung der Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafens in weitergehendem Umfang verhindert werden als auf öffentlichen Straßen. So können zum Beispiel unüberschaubare, über eine begrenzte Zahl hinausgehende Spontanversammlungen unterbunden werden, wenn sie mangels hinreichender Möglichkeit zu sachgerechten Vor-

91

kehrungen des Flughafenbetreibers unbeherrschbar zu werden drohen. Freilich sind demgegenüber auch in einem Flughafen Belästigungen des Publikums durch Versammlungen in gewissem Umfang grundsätzlich hinzunehmen.

bb) Inhaltlich nähern sich damit die Handlungsmöglichkeiten, die der Beklagten als unmittelbar an die Grundrechte gebundenem Rechtsträger auf der Grundlage des Hausrechts zur Verfügung stehen, der Reichweite der Befugnisse der Versammlungsbehörden. Jedenfalls können ihre zivilrechtlichen Befugnisse grundsätzlich nicht so ausgelegt werden, dass sie über die den Versammlungsbehörden verfassungsrechtlich gesetzten Grenzen hinausreichen. Dies hindert die Beklagte allerdings nicht, Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, die den dargelegten verfassungsrechtlichen Maßgaben entsprechen, für den Flughafen näher zu konkretisieren und generalisierend auf der Grundlage ihres Hausrechts in einer Flughafenbenutzungsordnung niederzulegen. Sie kann so für die Wahrnehmung des Versammlungsrechts im Flughafen transparente Regeln schaffen, die an die räumlichen Gegebenheiten und insbesondere an die spezifischen Funktionsbedingungen wie Gefahrenlagen angepasst sind. In Betracht kommen etwa an die tatsächlichen Verhältnisse anknüpfende, klarstellende Abgrenzungen zwischen multifunktionalen Verkehrsflächen und speziellen Funktionsbereichen, die Bezeichnung von Zonen, in denen Versammlungen grundsätzlich die Sicherheit des Flugbetriebs unmittelbar gefährden, oder auch ein Verbot des Mitführens von Gegenständen wie etwa Trillerpfeifen, Trommeln oder Megafonen, sofern diese erhebliche Beeinträchtigungen der Sicherheit oder Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs besorgen lassen. Auch kann sie etwa eine - die Anmeldepflicht bei den Versammlungsbehörden ergänzende - Anzeigepflicht beim Flughafenbetreiber vorsehen.

92

Solche allein auf dem Hausrecht beruhenden Regeln bleiben freilich auf privatrechtliche Wirkungen beschränkt. Sie lassen die hoheitlichen Befugnisse der Versammlungsbehörden und der Einsatzkräfte der Vollzugspolizei vor Ort ebenso unberührt wie deren Verantwortung für die Auslegung dieser Befugnisse. Allerdings können die Behörden die Bestimmungen einer solchen Benutzungsordnung im Rahmen ihrer versammlungsrechtlichen Befugnisse als Regelvermutungen für die Erfordernisse der Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafens typisierend zugrunde legen; sie müssen hierbei jedoch prüfen, ob diese den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen oder ob im Einzelfall eine Situation vorliegt, die eine Abweichung hiervon erfordert.

93

c) Die angegriffenen Entscheidungen genügen diesen Anforderungen nicht. Die umfassende Bestätigung des der Beschwerdeführerin erteilten Flughafenverbots durch die Zivilgerichte ist - jedenfalls angesichts der unmittelbaren Grundrechtsbindung der Beklagten - mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar.

94

Das von der Beklagten ausgesprochene Flughafenverbot untersagt der Beschwerdeführerin die Durchführung jeglicher Versammlungen in allen Bereichen des Flughafens, sofern diese nicht vorher nach Maßgabe einer grundsätzlich freien Entschei-

95

dung von der Beklagten erlaubt werden. Es beschränkt sich folglich nicht auf die Abwehr konkret drohender Gefahren für mit der Versammlungsfreiheit gleichwertige, elementare Rechtsgüter, sondern versteht sich als generelles Demonstrationsverbot gegenüber der Beschwerdeführerin. Ein solches Verständnis legt auch der Bundesgerichtshof dem Flughafenverbot zugrunde. Zwar bezieht er sich zur Begründung seiner Entscheidung auch auf konkrete, früher von der Beschwerdeführerin durchgeführte Versammlungen und stellt darauf ab, dass die Beklagte als Flughafenbetreiberin „vergleichbare Aktionen“ (vgl. BGH, Urteil vom 20. Januar 2006 - V ZR 134/05 -, NJW 2006, S. 1054 <1056>) nicht dulden müsse. Er leitet hieraus jedoch das berechnigte Interesse der Flughafenbetreiberin her, das Verbot insgesamt und ohne weitere Begrenzungen zu erlassen. Dieses erstreckt sich generell auf jede Art von Versammlung, auf alle Bereiche des Flughafens und auf unbegrenzte Zeit. Die Beschwerdeführerin muss danach für künftige Versammlungen in allen Bereichen des Flughafens um eine Erlaubnis nachsuchen. Dabei ist nicht erkennbar, unter welchen Bedingungen diese erteilt würde; vielmehr wird hierbei der Beklagten ein im Grundsatz freies Entscheidungsrecht zuerkannt. Die gerichtliche Bestätigung eines solch generellen Versammlungsverbots in dem zu weiten Teilen als öffentliches Forum ausgestalteten Flughafen genügt den Verhältnismäßigkeitsanforderungen nicht.

### III.

Die angegriffenen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführerin zudem in ihrem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.

96

1. a) Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG schützt das Äußern einer Meinung nicht nur hinsichtlich ihres Inhalts, sondern auch hinsichtlich der Form ihrer Verbreitung (vgl. BVerfGE 54, 129 <138 f.>; 60, 234 <241>; 76, 171 <192>). Hierzu gehört namentlich das Verteilen von Flugblättern, die Meinungsäußerungen enthalten. Geschützt ist darüber hinaus auch die Wahl des Ortes und der Zeit einer Äußerung. Der sich Äußernde hat nicht nur das Recht, überhaupt seine Meinung kundzutun, sondern er darf hierfür auch die Umstände wählen, von denen er sich die größte Verbreitung oder die stärkste Wirkung seiner Meinungskundgabe verspricht (vgl. BVerfGE 93, 266 <289>).

97

Allerdings verschafft auch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG dem Einzelnen keinen Anspruch auf Zutritt zu ihm sonst nicht zugänglichen Orten. Die Meinungsäußerungsfreiheit ist dem Bürger nur dort gewährleistet, wo er tatsächlich Zugang findet. Anders als im Fall des Art. 8 Abs. 1 GG ist dabei die Meinungskundgabe aber nicht schon ihrem Schutzbereich nach auf öffentliche, der Kommunikation dienende Foren begrenzt. Denn im Gegensatz zur kollektiv ausgeübten Versammlungsfreiheit impliziert die Ausübung der Meinungsfreiheit als Recht des Einzelnen in der Regel keinen besonderen Raumbedarf und eröffnet auch nicht einen eigenen Verkehr, der typischerweise mit Belästigungen verbunden ist. Vielmehr haben die Meinungsäußerungsfreiheit und das aus ihr folgende Recht der Verbreitung von Meinungen keinen spezifischen Raumbezug. Als Individualrecht steht sie dem Bürger vom Grundsatz her überall dort zu, wo er sich jeweils befindet.

98

- b) Die angegriffenen Entscheidungen bestätigen das von der Beklagten erteilte Flughafenverbot und legen dieses dahingehend aus, dass der Beschwerdeführerin ein Betreten und eine Nutzung des Flughafens nur nach Maßgabe der Flughafenbenutzungsordnung erlaubt sind, die ihrerseits das Verteilen von Flugblättern und sonstigen Druckschriften von einer vorab einzuholenden Erlaubnis abhängig macht. Der Beschwerdeführerin wird damit der Zutritt zu dem - der Öffentlichkeit sonst allgemein zugänglichen - Flughafen dann verwehrt, wenn sie dort Flugblätter verteilen will. Hierin liegt seitens der - unmittelbar grundrechtsgebundenen - Beklagten ein Eingriff in die Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. 99
2. Die Meinungsfreiheit ist - wie die Versammlungsfreiheit - nicht unbeschränkt gewährleistet. Vielmehr findet sie ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen. Zu diesen zählen insbesondere auch die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches einschließlich des aus § 903 Satz 1 und § 1004 BGB abzuleitenden Hausrechts. Grundsätzlich kann damit die Beklagte Beschränkungen der Meinungskundgabe im Bereich des Flughafens auf ihr Hausrecht stützen. 100
3. Gesetze, auf deren Grundlage die Meinungsfreiheit beschränkt wird, sind jedoch - wie für die Versammlungsfreiheit dargelegt - ihrerseits im Lichte des eingeschränkten Grundrechts auszulegen. Hierbei ist der für eine freiheitlich demokratische Ordnung konstituierenden Bedeutung der Meinungsfreiheit Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 7, 198 <208 f.>; 101, 361 <388>; stRspr). Insbesondere sind die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beachten. 101
- a) aa) Eingriffe in die Freiheit der Meinungskundgabe bedürfen zunächst eines legitimen Zwecks. Es gilt Entsprechendes wie zur Versammlungsfreiheit: Auch für die Einschränkung der Meinungsfreiheit ist die Beklagte angesichts ihrer unmittelbaren Grundrechtsbindung und der damit korrelierenden fehlenden Möglichkeit, sich im Verhältnis zur Beschwerdeführerin auf eigene Grundrechte zu berufen, in der Ausübung ihres Hausrechts grundsätzlich begrenzt. Sie darf dieses nicht wie private Bürger prinzipiell nach Gutdünken zur Durchsetzung ihrer Interessen verwenden. Vielmehr darf sie es nur insofern zur Unterbindung von Meinungskundgaben ausüben, als dieses öffentlichen Interessen dient. 102
- Deshalb kann das Verbot des Verteilens von Flugblättern insbesondere auch nicht auf den Wunsch gestützt werden, eine „Wohlfühlatmosphäre“ in einer reinen Welt des Konsums zu schaffen, die von politischen Diskussionen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen frei bleibt. Ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des Bürgers ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf (vgl. BVerfGE 102, 347 <364>). Unerheblich sind folglich Belästigungen Dritter, die darin liegen, dass diese mit ihnen unliebsamen Themen konfrontiert werden. Erst recht ausgeschlossen sind Verbote zu dem Zweck, bestimmte Meinungsäußerungen allein deshalb zu unterbinden, weil sie von der Beklagten nicht geteilt, inhaltlich missbilligt oder wegen kritischer Aussagen gegenüber dem betreffenden Unternehmen als geschäftsschädigend beurteilt werden. 103

Nicht verwehrt ist es der Beklagten demgegenüber, kraft ihres Hausrechts das Verteilen von Flugblättern und sonstigen Formen von Meinungsäußerungen insoweit einzuschränken, als dies zur Gewährleistung der Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flugbetriebs erforderlich ist. Wie für die Versammlungsfreiheit liegt hierin auch im Hinblick auf die Meinungsäußerungsfreiheit ein gewichtiges Gemeingut, das Grundrechtseingriffe rechtfertigen kann.

104

bb) Die Einschränkungen der Meinungskundgabe müssen zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein. Dies schließt es jedenfalls aus, das Verteilen von Flugblättern im Flughafen generell zu verbieten oder von einer Erlaubnis abhängig zu machen. Demgegenüber sind Beschränkungen, die sich auf bestimmte Orte, Arten oder Zeitpunkte der Meinungskundgabe beziehen, zur Verhinderung von Störungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen (vgl. Supreme Court of Canada, *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, <1991> 1 S. C. R. 139, S. 86 ff.; Supreme Court of the United States, *International Society for Krishna Consciousness <ISKCON> v. Lee*, 505 U.S. 672 <1992>, S. 699 ff.). Wie im öffentlichen Straßenrecht kann die Nutzung der Flughafenflächen zur Verbreitung von Meinungen nach Maßgabe funktionaler Gesichtspunkte begrenzt und geordnet werden. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet insoweit nicht, dass die Verbreitung von Meinungen partiell oder für bestimmte Formen untersagt oder beschränkt wird. Es kommt hierbei nicht anders als im öffentlichen Straßenraum auf die räumlichen Verhältnisse und die Beeinträchtigung der verschiedenen Nutzungszwecke, insbesondere auf die Abläufe in Bezug auf die Luftverkehrsfunktion des Flughafens, an.

105

Nach diesen Maßstäben ist die Beklagte nicht generell daran gehindert, zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs in bestimmten Bereichen wie beispielsweise auf der Luftseite hinter den Sicherheitskontrollen oder im Bereich von Rollbändern das Verteilen von Flugblättern erlaubnispflichtig zu machen oder gegebenenfalls auch ganz zu untersagen. Demgegenüber ist ein Verbot von Meinungskundgaben überhaupt oder auch eine umfassende Erlaubnispflicht, die das bloße Verteilen von Flugblättern einschließt, jedenfalls in den Bereichen, die als Räume öffentlicher Kommunikation ausgestaltet sind, unverhältnismäßig. Hier gelten für die unmittelbar an die Grundrechte gebundene Beklagte dieselben Grundsätze wie in Fußgängerzonen im öffentlichen Straßenraum. Das Grundgesetz gewährleistet die Möglichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung prinzipiell an allen Orten allgemeinen kommunikativen Verkehrs. Werden solche Räume dem allgemeinen Zugang eröffnet, muss in ihnen auch den Kommunikationsgrundrechten Rechnung getragen werden. Im Übrigen kommt es darauf an, wieweit die Meinungskundgabe die Funktionsabläufe nachhaltig zu stören geeignet ist. Untersagt werden kann das Verteilen von Flugblättern im Einzelfall im Übrigen etwa auch dann, wenn diese ihrem Inhalt nach darauf ausgerichtet sind, den Flughafenbetrieb zu behindern, und hierdurch ernsthafte Störungen konkret zu befürchten sind; in Betracht kommt dieses etwa bei Aufrufen und Appellen zu Verstößen gegen die Sicherheitsbestimmungen des Flughafens oder des Luftverkehrsrechts.

106

b) Die angegriffenen Entscheidungen genügen diesen Anforderungen nicht. Sie bestätigen das Flughafenverbot auch mit Blick auf das in ihm enthaltene generelle und unbegrenzte Verbot gegenüber der Beschwerdeführerin, künftig ohne vorherige Erlaubnis im Frankfurter Flughafen Flugblätter zu verteilen. Unabhängig von der Rechtmäßigkeit der von der Beschwerdeführerin früher durchgeführten Flugblattaktionen, die nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind, ist ein in dieser Art allgemeines und von konkreten Störungen des Flughafenbetriebs unabhängiges Verbot unverhältnismäßig. 107

#### IV.

Ob die angegriffenen Entscheidungen darüber hinaus weitere Grundrechte der Beschwerdeführerin verletzen, kann dahinstehen, weil bereits die Verletzung von Art. 8 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zur Aufhebung der angegriffenen Entscheidungen führt. 108

#### V.

Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG. 109

Die Entscheidung ist mit 7 : 1 Stimmen ergangen. 110

Kirchhof	Hohmann-Dennhardt	Bryde
Gaier	Eichberger	Schluckebier
Masing		Paulus

Abweichende Meinung des Richters Schluckebier  
zum Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011

- 1 BvR 699/06 -

Ich stimme dem Urteil nicht zu. Die Verfassungsbeschwerde hätte nach meinem Erachten jedenfalls im Blick auf die geltend gemachte Verletzung des Versammlungsgrundrechts ohne Erfolg bleiben müssen. Hierzu und zu weiteren aus meiner Sicht wesentlichen Erwägungen des Urteils bemerke ich:

111

Die unmittelbare Grundrechtsbindung der Fraport Aktiengesellschaft halte auch ich *im Ergebnis* für richtig. Die von der Senatsmehrheit dafür gegebene Begründung ist jedoch nicht hinreichend differenziert, weil sie nicht darauf abstellt, ob die verschiedenen öffentlichen Träger als Minderheitsgesellschafter die Koordinierung ihrer gesellschaftsrechtlichen Einflusspotentiale sichergestellt haben. Die stattdessen angeführten Gründe sind nicht genügend tragfähig (I.). Die Ausdehnung des Schutzbereichs des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in die Abfertigungshallen des Flughafengebäudes des Frankfurter Flughafens hinein als einem öffentlichen Forum überzeugt nicht (II.). Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu Art. 8 GG berücksichtigt der Senat die Besonderheiten der räumlichen Enge und der Betriebsamkeit eines internationalen Großflughafens in seiner vielfältigen Fragilität sowie das dort weitgehend unausweichliche Betroffensein einer ganz außergewöhnlich großen Zahl anderer Grundrechtsträger nicht angemessen. Er gewichtet diese Umstände nicht realitätsgerecht (III.). Das Ergebnis, die Beanstandung der angegriffenen zivilgerichtlichen Entscheidungen für die hier im Ausgangsverfahren in Rede stehende Kleinversammlung von nur wenigen Personen, wäre bei insoweit zulässig erhobener Rüge auch unter Heranziehung des Gleichbehandlungsgrundsatzes begründbar gewesen, weil die Fraport AG in der Vergangenheit auch andere kleinere und die Betriebsabläufe nicht störende Versammlungen geduldet oder erlaubt hat (IV.).

112

I.

1. Die unmittelbare Grundrechtsbindung einer sogenannten gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft (hier: der Fraport AG) als Folge einer Beherrschung durch verschiedene Träger staatlicher Gewalt, die je für sich jedoch - neben privaten Anteilseignern - nur Minderheitsgesellschafter sind, lässt sich grundsätzlich nur dann begründen, wenn die öffentlichen Anteilseigentümer ihre addierten Anteile am Grundkapital einer rechtlich verbindlichen Koordination ihrer Einflusspotentiale unterworfen haben oder sonst ein Interessengleichlauf sichergestellt ist. Nur dann sind die Voraussetzungen einer Beherrschung (sogenannte Mehrmütterherrschaft) erfüllt. Diese Voraussetzung, die auch in den vom Senat in Bezug genommenen gesellschaftsrechtlichen Vorschriften angelegt ist (vgl. § 17 AktG, Art. 2 Abs. 1 Buchstabe f Richtlinie 2004/109/EG), wird hier mit dem im Geschäftsbericht der Fraport AG (im Abschnitt „Abhängigkeitsbericht“) erwähnten Konsortialvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Hessen und einer Beteiligungsgesellschaft der Stadt Frankfurt am Main erfüllt sein. Der Senat sieht indessen vom Erfordernis einer

113



solchen rechtsverbindlichen Vereinbarung zur Koordinierung der Einflusspotentiale ab und verlangt auch keine sonstige, in den tatsächlichen Verhältnissen gründende ausreichend sichere Grundlage für eine Interessenkoordination, die im Gesellschaftsrecht für die Annahme einer Beherrschung anerkannt ist (vgl. etwa Hüffer, AktG, 9. Aufl. 2010, § 17 Rn. 13 - 16). Dies wäre aber erforderlich gewesen, um den Begriff der Beherrschung mit Substanz zu füllen.

Die Bundesrepublik Deutschland, das Land Hessen und über eine städtische Beteiligungsgesellschaft die Stadt Frankfurt am Main waren bei Erteilung des Flughafenverbots im Jahr 2003 je für sich nur als Minderheitsgesellschafter an der Fraport AG beteiligt. Gleiches gilt gegenwärtig noch für das Land und die mittelbar beteiligte Stadt. Es liegt auf der Hand, dass die „öffentlichen Anteilseigentümer“ - freilich je für sich grundrechtsgebunden - hinsichtlich des Flughafens divergierende, möglicherweise sogar gegenläufige Interessen verfolgen können, zumal sie auch von politisch unterschiedlichen Mehrheiten bestimmt sein können. Unter diesen Umständen geht es nicht an, die bloße Addition der Anteile verschiedener Träger staatlicher Gewalt unterschiedlicher staatlicher Ebenen auf mehr als 50 % für die unmittelbare Grundrechtsbindung *der Gesellschaft selbst* genügen zu lassen. Die vom Senat angenommene „Gesamtverantwortung“ und „Beherrschung“ läuft damit für den Ausgangsfall darauf hinaus, allein den Entschluss zur Beteiligung an der Aktiengesellschaft als Grund für die „Gesamtverantwortung“ heranzuziehen. Das wird weder den gesellschaftsrechtlichen noch den lebensstatsächlichen Gegebenheiten gerecht.

114

2. Die stattdessen vom Senat gegebene Begründung erscheint mir nicht genügend tragfähig:

115

Die Senatsmehrheit erachtet die gesellschaftsrechtlichen Einwirkungsbefugnisse als vielfach beschränkt und geht ganz allgemein davon aus, dass die Einwirkungsbefugnisse der öffentlichen Eigentümer bei von ihnen im Sinne einer summierten Anteilsmehrheit beherrschten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen - wohl unabhängig von der Gesellschaftsform - ungeeignet seien, die Grundrechtsbindung solcher Unternehmen zu ersetzen. Deswegen statuiert sie die unmittelbare Grundrechtsbindung auch der Fraport AG als „vollziehende Gewalt“ im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG, um ein Einwirkungsdefizit auszugleichen oder von vornherein für unerheblich zu erachten. Darin liegt ein argumentativer Bruch: Werden einerseits etwaige mangelnde Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Anteilseigner in Rechnung gestellt, leuchtet es nicht ein, andererseits gerade deshalb und auch für einen solchen Fall die Aktiengesellschaft selbst der vollziehenden Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG zuzuordnen.

116

Die Senatsmehrheit erzeugt mit ihrer Begründung zugleich ein Spannungsverhältnis zu Art. 20 Abs. 2 GG. Danach ist die „vollziehende Gewalt“ als ausgeübte Staatsgewalt an die Legitimation durch das Volk gekoppelt. Mit der demokratischen Legitimation der „vollziehenden Gewalt“ verknüpft Art. 20 Abs. 2 GG das Gebot hinreichender Einflussmöglichkeiten. Ist das staatlich beherrschte gemischtwirt-

117

schaftliche Unternehmen „vollziehende Gewalt“, muss sein Handeln notwendig demokratisch hinreichend legitimiert sein (vgl. Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 20 <Demokratie> Rn. 136 ff.). Unzureichende Einwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Träger gewährleisten indessen die demokratische Legitimation nicht genügend. Den Widerspruch zwischen der postulierten Grundrechtsbindung wegen eines etwaigen Einwirkungsdefizits und einem gleichzeitig mit einem solchen Defizit verbundenen Mangel an demokratischer Legitimation löst die Senatsmehrheit gerade bezogen auf den aktienrechtlichen Ausgangsfall nicht auf. Von ihrem Standpunkt aus hätte sie sich aufgrund ihrer Prämisse, die öffentlichen Anteilseigentümer könnten auf die Geschäftsleitung der Fraport AG möglicherweise nur unzureichend einwirken, überdies mit der Zulässigkeit insbesondere eines aktienrechtlichen Engagements von Gebietskörperschaften in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sowie deren Voraussetzungen und näherer Ausgestaltung auseinandersetzen müssen (vgl. dazu auch Dreier, a.a.O., Art. 20 <Demokratie> Rn. 138, 140).

## II.

Die Ausdehnung des Schutzbereichs des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in die Abfertigungshallen des Flughafengebäudes des Frankfurter Flughafens hinein als einem öffentlichen Forum überzeugt nicht. 118

1. Das Versammlungsgrundrecht verschafft kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten, gewährt insbesondere keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Von diesen Grundsätzen geht zunächst auch die Senatsmehrheit aus, erweitert jedoch das Zutrittsrecht für Versammlungen auf sogenannte „öffentliche Foren“, die der Öffentlichkeit allgemein eröffnet und zugänglich sind. Diese will sie von Stätten abgegrenzt wissen, die der Allgemeinheit den äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stehen oder *ganz überwiegend* nur einer bestimmten Funktion dienen. Sie ordnet den landseitigen Bereich in den Abfertigungshallen eines Großflughafens der Kategorie eines allgemein zugänglichen öffentlichen Forums zu und spricht dem Flughafenbetreiber insoweit das Recht zu einer eingeschränkten Widmung ab, die Versammlungen ausschließt. 119

2. Schon auf der Grundlage dieser abstrakten Umschreibung des Schutzbereichs durch die Senatsmehrheit wären die Abfertigungshallen eines Großflughafens vom Schutzbereich auszunehmen gewesen. Denn diese Flughafenterminals dienen *ganz überwiegend* nur einer bestimmten Funktion, nämlich der Abfertigung von Flugreisenden; sie schaffen zwar auch weitere Angebote für diese, für Abholer und Zubringer wie auch weitere Interessierte. Die dort vorhandene Gastronomie und die Ladengeschäfte dienen aber ganz überwiegend der Versorgung der Reisenden, der Abholer und der Zubringer mit Reisebedarf nach den Standards des 21. Jahrhunderts im internationalen Vergleich. Dass der Flughafenbetreiber die Laden- und Gastronomiebereiche auch offensiv bewirbt, ändert angesichts des allgemeinen Ein- 120

drucks und der alle anderen Besucherzahlen in den Hintergrund drängenden Zahlen von Fluggästen und Bring- wie Abholbegleitern eines Großflughafens nichts daran, dass die „Funktion Flughafen“ absolut dominant ist. Die Terminals stehen also *ganz überwiegend* nur zu bestimmten Zwecken zur Verfügung; der beworbene „Marktplatz- und Forumscharakter“ ändert daran nichts. Unter diesen Umständen kann von einem Kommunikationsforum, das öffentlichen Straßen und Plätzen vergleichbar wäre, keine Rede sein.

3. Überdies leuchtet nicht ein, dass der grundrechtsgebundene Flughafenbetreiber mit der grundsätzlichen Öffnung der Terminals für die Allgemeinheit sein Recht einbüßen sollte, bestimmte Nutzungsarten auszuschließen. Das überzeugt schon deshalb nicht, weil der Senat selbst für bestimmte Funktionsbereiche ausdrücklich eine einschränkende, willensentschlussgestützte Zweckbestimmung nach wie vor - auf Grundlage des zivilrechtlichen Eigentums - für statthaft erachtet.

121

Der Senat führt für die Ausweitung des Schutzbereichs im Kern nur die Erwägung an, es werde „heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze“ zunehmend durch öffentliche Foren im Sinne der Definition der Senatsmehrheit „ergänzt“. Dies ist eine wertende Betrachtung, die gegenwärtig empirisch nicht genügend belegt ist. Seit langem sind großen Bahnhöfen oder Flughäfen Ladenpassagen und Gastronomiebetriebe eingegliedert - vornehmlich zur Deckung von Reisebedürfnissen -, ohne dass dies bislang als eine beachtliche „Kommunikationsraumkonkurrenz“ zum öffentlichen Straßenraum als Versammlungsort angesehen worden wäre oder gar zu einer Entwertung des öffentlichen Straßenraums als Versammlungsort geführt hätte. Gegenwärtig besteht kein Anlass zu befürchten, die Kommunikationsfunktion der herkömmlich im Allgemeingebrauch befindlichen öffentlichen Straßenräume werde ausgehöhlt oder gar systematisch zurückgeführt. Sollten sich in Zukunft Anhaltspunkte dafür ergeben, der Staat suche durch eine formelle oder materielle Privatisierung des öffentlichen Raums die für Versammlungen zur Verfügung stehenden Flächen merklich zu beschneiden, oder sollte eine Entwicklung eintreten, die die Bedeutung des öffentlichen Straßenraums als Versammlungsstätte sonst spürbar schmälert, mag dies Anlass für eine Neubewertung sein. Derzeit rechtfertigen die tatsächlichen Gegebenheiten die von der Senatsmehrheit vollzogene Ausdehnung des Schutzbereichs nicht.

122

4. Die Urteilsgründe befördern ein Verständnis, das die Einbeziehung auch ausschließlich privat getragener Foren in den Schutzbereich des Versammlungsgrundrechts nahelegt. Das ergibt sich schon daraus, dass sie im Zusammenhang mit der Frage der Grundrechtsbindung wie auch der Öffnung sogenannter Foren die Inpflichtnahme (ausschließlich) privater Eigentümer erwähnen, obwohl der Ausgangsfall - zumal nach der ausführlichen Begründung für die unmittelbare Grundrechtsbindung der Fraport AG - an sich keinen Anlass bietet, hierauf einzugehen. Dabei wird weitgehend ausgeblendet, dass bei solcher Fallgestaltung das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG) eine grundrechtliche Gegenposition verbürgt, auf die sich unmittelbar grundrechtsgebundene, „öffentlich beherrschte“ Unternehmen nicht berufen können.

123

Dessen ungeachtet würde die Kollisionslage zwischen beiden Grundrechten durch die in Rede stehende Ausweitung des Schutzbereichs des Art. 8 GG generell auch auf die allgemeinen Verkehrsflächen von Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen und Begegnungsstätten von vornherein auf der Schutzbereichsebene zugunsten des Versammlungsgrundrechts vorentschieden. Das Eigentumsgrundrecht könnte bei einer solchen Sichtweise wohl allein noch auf der Rechtfertigungsebene in Bezug auf die Art und Weise der Durchführung der Versammlung berücksichtigt werden. Da in den Urteilsgründen angedeutet wird, dass möglicherweise auch Private einer der staatlichen Gewalt ähnlichen oder angenäherten Grundrechtsbindung unterzogen werden könnten, würde das im Ergebnis dazu führen, den privaten Eigentümer trotz einer nur mittelbaren Drittwirkung so in die Pflicht zu nehmen, als gelte Art. 8 GG ihm gegenüber unmittelbar mit dem von der Senatsmehrheit ausgedehnten Schutzbereich. Eine tragfähige Rechtfertigung dafür bleibt offen.

Die in den Urteilsgründen mit den obiter dicta zur Inpflichtnahme Privater und zu der ganz allgemeinen Einbeziehung auch von Foren in „Einkaufszentren, Ladenpassagen und Begegnungsstätten“ angelegte Erstreckung des Schutzbereichs des Versammlungsgrundrechts auch auf Foren in ausschließlich privater Trägerschaft deutet im Übrigen darauf hin, dass die Senatsmehrheit die rechtspolitischen Vorstellungen, die der Arbeitskreis Versammlungsrecht seinem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes zugrunde gelegt hat (vgl. Arbeitskreis Versammlungsrecht, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, Enders/Hoffmann-Riem/ Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz <Hrsg.>, 2011, dort § 21 und S. 60 ff.), im Wege der Verfassungsverinterpretation aufgreift.

124

### III.

Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu Art. 8 GG berücksichtigt der Senat - auf der Grundlage seines Schutzbereichsverständnisses - die Besonderheiten der räumlichen Enge und der Betriebsamkeit eines internationalen Großflughafens in seiner vielfältigen Fragilität sowie das hier weitgehend unausweichliche Betroffensein einer ganz außergewöhnlich großen Zahl anderer Grundrechtsträger nicht angemessen und gewichtet dies nicht realitätsgerecht.

125

Die Senatsmehrheit erstreckt den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit auf ein „öffentliches Forum“, das mangels funktional-räumlicher Abgrenzung in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den landseitigen Funktionsflächen des größten internationalen Verkehrsflughafens der Bundesrepublik Deutschland steht. Mit den landseitigen Bereichen der Abfertigungsterminals wird eine Versammlungsstätte an einem Ort eröffnet, der durch eine dem Reisefieber geschuldete Betriebsamkeit auf engstem, umbautem Raum gekennzeichnet ist und wegen seiner herausragenden Bedeutung für den Passagierflugverkehr als „Drehkreuz“ weltweit Bedeutung hat. Eine bloß geringfügige Beeinträchtigung kann schnell in eine erhebliche, weitgreifende Betriebsstörung umschlagen, die dann - zumal beim Erforderlichwerden der Schließung eines Terminals - wegen der dichten Vernetzung des Luftverkehrs auf viele andere

126

Flughäfen und deren Passagiere überwirken kann (Kettenreaktion). Wegen der weitgehenden Unausweichlichkeit beeinträchtigender Folgen für eine außergewöhnlich große Zahl von Flugreisenden und damit anderen Grundrechtsträgern, die von ihrer Freizügigkeit und allgemeinen Handlungsfreiheit Gebrauch machen wollen, können diese durch Störungen der Funktionsabläufe und eine etwa erforderlich werdende Schließung des Terminals eines Großflughafens nach Zahl und Intensität weit empfindlicher getroffen werden, als das bei Versammlungen auf öffentlichen Straßen und Plätzen regelmäßig der Fall ist. Angesichts der Enge und Dichte von Menschenansammlungen, die mit vielfach geschäftiger Betriebsamkeit einhergeht, liegt zudem auf der Hand, dass Versammlungen, die über solche von kleinen, überschaubaren Gruppen hinausgehen, zu Abwehr- und Unmutsreaktionen sich behindert fühlender, eiliger Fluggäste führen können. Weiter liegt nahe, dass Flucht- und Rettungswege verstellt werden und schon ein räumliches Ausweichen bei Versammlungen, die erheblichen Zulauf erfahren, anders als unter wirklich freiem Himmel nur begrenzt möglich erscheint. Überdies scheint mir die von der Senatsmehrheit in Betracht gezogene Auflösung einer „zu groß werdenden“ Versammlung in einem Terminal unter den Gegebenheiten besonderer Enge bei realitätsgerechter Betrachtung mit weiteren großen Risiken verbunden.

Hinzu kommt, dass die Erweiterung des Schutzbereichs auf das Innere der Terminals gerade wegen der Fragilität des Systems „Großflughafen“ und der Vielzahl der für das Versammlungsziel erreichbaren Menschen eine besonders große Medienwirkung und eine Vervielfachung des kund getragenen Anliegens verspricht, den Großflughafen also als Versammlungsort in spezifischer Weise besonders „attraktiv macht“. Gerade deshalb bedarf er im Blick auf die Grundrechte der ihn - im Sinne seiner eigentlichen Bestimmung - nutzenden anderen Grundrechtsträger eines besonderen Schutzes. Diese Umstände erkennt grundsätzlich auch die Senatsmehrheit an und erachtet versamlungsbeschränkende Maßnahmen unter weniger strengen Bedingungen als im öffentlichen Straßenraum für möglich. Darüber hinaus hätte indes Anlass bestanden, stringentere, vor allem konkretere Hinweise zu ortsspezifischen Einschränkungsmöglichkeiten bei der Durchführung von Versammlungen zu geben. Deshalb wäre es meines Erachtens auch vom Standpunkt des Senats aus angezeigt gewesen, die Befugnis des Gesetzgebers zu verdeutlichen, für solche speziellen, in vielfältiger Hinsicht fragilen „Foren“ unter Beachtung des Gewichts des Grundrechts der Versammlungsfreiheit, aber im Blick auf die hier in besonderer Weise zu beachtenden Grundrechte Dritter auch schon im Versamlungsrecht selbst ein deutlich einschränkenderes Regime einführen zu können. Dabei sollte es dem Gesetzgeber möglich sein, ähnlich wie dem Flughafenbetreiber in seiner Flughafenbenutzungsordnung, auch zu generalisierenden Regelungen zu greifen, die sich von einer konkreten Gefahrenprognose lösen dürfen. Darüber hinaus wäre es geboten gewesen, die Anforderungen an die Friedlichkeit einer Versammlung im Hinblick auf den konkreten Versammlungsort näher zu konkretisieren. Es hätte weiter der Klarstellung bedurft, dass zulässige Beschränkungen der Versammlungsfreiheit etwa von vornherein zahlenmäßige Begrenzungen auf Kleingruppen und den Ausschluss von Umzügen in

127

den Flughafengebäuden vorsehen können.

#### **IV.**

Die in Betracht zu ziehende Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) bei der Ausübung des Hausrechts durch die Fraport AG hätte der Verfassungsbeschwerde zum Erfolg verhelfen können, weil der Flughafenbetreiber zuvor andere kleinere Versammlungen geduldet hatte. Eine entsprechende Rüge ist indes-  
sen mit der Verfassungsbeschwerdeschrift nicht in zulässiger Weise erhoben wor-  
den.

128

Schluckebier

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011 -  
1 BvR 699/06**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06  
- Rn. (1 - 128), [http://www.bverfg.de/e/rs20110222\\_1bvr069906.html](http://www.bverfg.de/e/rs20110222_1bvr069906.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110222.1bvr069906