



Art. 5 Abs. 1 S. 1, 8 Abs. 1 GG

Versammlungsfreiheit gilt auch im Frankfurter Flughafen

BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06

Fall

Der Flughafen Frankfurt am Main wird von der Fraport Aktiengesellschaft (Fraport AG) betrieben. Ihre Anteile stehen mehrheitlich (zurzeit insgesamt 52%) im Eigentum der öffentlichen Hand, aufgeteilt zwischen dem Land Hessen und der Stadt Frankfurt am Main. Auf dem Flughafen befinden sich neben der für die Abwicklung des Flugverkehrs bestimmten Infrastruktur zahlreiche Einrichtungen zu Zwecken des Konsums und der Freizeitgestaltung, die der Öffentlichkeit allgemein zugänglich sind. Dazu zählen neben Läden und Serviceeinrichtungen auch Bars, Cafes und Restaurants.

K ist Mitglied einer „Initiative gegen Abschiebungen“, die sich gegen die Abschiebung von Ausländern unter Mitwirkung privater Fluggesellschaften wendet. Nachdem sie mit fünf weiteren Mitgliedern in der Abflughalle des Frankfurter Flughafens im März 2003 an einem Abfertigungsschalter Flugblätter verteilt hatte, die sich gegen eine Abschiebung richteten, erteilte ihr die Fraport AG ein „Flughafenverbot“ mit dem Hinweis, dass gegen sie ein Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs erstattet werde, sobald sie erneut „unberechtigt“ auf dem Flughafen angetroffen werde. Mit einem erläuternden Schreiben wies sie K unter Bezugnahme auf ihre Flughafenbenutzungsordnung darauf hin, dass Sammlungen, Werbungen sowie das Verteilen von Flugblättern ihrer Einwilligung bedürfen und dass sie „nicht abgestimmte Demonstrationen im Terminal aus Gründen des reibungslosen Betriebsablaufes und der Sicherheit grundsätzlich nicht“ dulde. Versammlungen in den Gebäuden des Flughafens werden in der Benutzungsordnung ausdrücklich für unzulässig erklärt.

Die von K vor den Zivilgerichten gegen die Fraport AG erhobene Klage auf Feststellung, dass das erteilte Demonstrations- und Meinungskundgabeverbot für das Gelände des Flughafens Frankfurt rechtswidrig sei, blieb in allen Instanzen ohne Erfolg. K erhebt Verfassungsbeschwerde und rügt eine Verletzung ihrer Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit durch die angegriffenen zivilgerichtlichen Entscheidungen.

Hat die Verfassungsbeschwerde Erfolg?

Entscheidung

Die Verfassungsbeschwerde hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

I. Das BVerfG ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a BVerfGG **zuständig** für die Entscheidung über Individualverfassungsbeschwerden.

II. Beteiligtenfähig ist nach § 90 Abs. 1 BVerfGG jedermann, d.h. jeder, der Grundrechtsträger sein kann. K ist als natürliche Person beteiligtenfähig.

III. Zulässiger **Beschwerdegegenstand** einer Verfassungsbeschwerde ist gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder Akt der öffentlichen Gewalt. K wendet sich gegen das Verbot der Fraport AG und die zivilgerichtlichen Urteile als Akte der öffentlichen Gewalt.

Leitsätze

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.

Der Beschwerdeführer kann entweder das letztinstanzliche Urteil oder aber auch alle vorherigen Entscheidungen und die Ausgangsentscheidung (z.B. einen Verwaltungsakt) angreifen. Das BVerfG hebt alle Entscheidungen auf, durch die das Grundrecht verletzt wird.

IV. Der Beschwerdeführer muss geltend machen, durch die Entscheidungen möglicherweise in seinen Grundrechten verletzt zu sein (§ 90 Abs. 1 BVerfGG, **Beschwerdebefugnis**). K macht geltend, in ihren Grundrechten aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG verletzt zu sein. Dies ist nicht von vornherein und offensichtlich ausgeschlossen. Sie ist durch die Urteile auch **selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen**.

V. Der **Rechtsweg** ist **erschöpft** (§ 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG).

VI. Die **Form- und Fristregeln** nach §§ 23, 92, 93 Abs. 1 BVerfGG (schriftlich mit Begründung innerhalb eines Monats) sind gewahrt.

Die Verfassungsbeschwerde der K ist zulässig.

B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit K durch die angegriffenen Urteile in verfassungsspezifischer Weise in ihren Grundrechten verletzt ist.

I. Grundrechtsbindung der Fraport AG

Grundrechte sind Abwehrrechte des Bürgers „gegen den Staat“, nicht Abwehrrechte des Bürgers gegen einen Privaten. Das Demonstrations- und Meinungskundgabeverbot für das Gelände des Flughafens Frankfurt durch die Fraport AG und die dies bestätigenden Urteile können K daher nur dann in ihren Grundrechten verletzen, wenn und soweit die Fraport AG als juristische Person des Privatrechts überhaupt an Grundrechte gebunden ist.

1. Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rspr. als unmittelbar geltendes Recht. Der Begriff der „vollziehenden Gewalt“ ist dabei weit zu verstehen. Erfasst werden neben den Behörden auch Beliehene und Verwaltungshelfer, aber auch öffentliche Unternehmen, die in privatrechtlicher Form von einem Hoheitsträger geführt werden.

„[48] ... 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 greifen wäre, ist ihm verstellt.“

Damit wäre die Fraport AG jedenfalls dann an die Grundrechte gebunden, wenn der Staat zu 100% Anteilseigner wäre.

„[50] 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 (...).“

2. Fraglich ist jedoch, ob dies auch dann gilt, wenn an einem Unternehmen sowohl private als auch öffentliche Anteilseigner beteiligt sind (**gemischtwirtschaftliche Unternehmen**).

*„[53] 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. ... [54] 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 pri-*

Zwischen Privaten gelten die Grundrechte grundsätzlich nur mittelbar, sog. **mittelbare Drittwirkung** (vgl. AS-Skript Grundrechte [2011], Rdnr. 69 ff.)

A.A. Sondervotum Richter Schluckebier, der darauf hinweist, dass im vorliegenden Fall das Land Hessen und die Stadt Frankfurt jeder für sich nur über eine Minderheitenbeteiligung verfügen; sollen die öffentlichen Anteilseigner gegenläufige Interessen verfolgen, könne von einer „Beherrschung“ keine Rede sein. Aus diesem Grunde genüge es nicht für eine unmittelbare Grundrechtsbindung, durch bloße Addition der „öffentlichen“ Gesellschaftsanteile auf mehr als 50% abzustellen.



vate 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.“

3. Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass die **privaten Anteilseigner** eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens ungerechtfertigt benachteiligt würden.

„[55] ... 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 ...“

Die Fraport AG ist demzufolge **unmittelbar** an die Grundrechte gebunden, die damit auch von den Zivilgerichten zu beachten waren.

II. Verletzung des Art. 8 GG

Das durch die Fraport AG ausgesprochene Verbot, im Frankfurter Flughafen ohne Erlaubnis Versammlungen durchzuführen, und die dies bestätigenden Entscheidungen der Zivilgerichte, könnten K in ihrem Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzen.

1. Dann müsste zunächst der **Schutzbereich** des Art. 8 Abs. 1 GG **betroffen** sein. Eine **Versammlung** ist eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung (vgl. auch BVerfG RÜ 2011, 183).

„[64] 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. ...“

a) Das bedeutet jedoch **nicht**, dass eine Versammlung **an jedem beliebigen Ort** durchgeführt werden kann. So kann eine Versammlung nicht – gegen den Willen des Eigentümers – auf einem Privatgrundstück durchgeführt werden oder an Orten, zu denen nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird.

„[65] ... 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.“

b) Das Selbstbestimmungsrecht zur Durchführung einer Versammlung ist aber an Orten eröffnet, die **für die Öffentlichkeit allgemein zugänglich** sind. Darunter fällt zunächst der **öffentliche Straßenraum**.

„[68] 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

Beachte: Einerseits ist das gemischtwirtschaftliche Unternehmen, soweit eine öffentliche Beherrschung gegeben ist, an die Grundrechte gebunden. Daraus folgt automatisch, dass das Unternehmen nicht grundrechtsberechtigt ist, sich also nicht auf Grundrechte berufen kann („Kehrseitentheorie“).

Daher ist zu unterscheiden: Im Abflugbereich hinter der Sicherheitsschleuse oder im Bereich der Gepäckausgabe gewährleistet Art. 8 GG keinen Schutz, in den frei zugänglichen Bereichen des Terminals (Ladenpassagen, Gastronomiebetriebe etc.) ist der Schutzbereich des Art. 8 GG eröffnet.

Einfacher Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG

Maßgeblich für die Abgrenzung ist, ob die Räumlichkeit für die Öffentlichkeit frei zugänglich ist. So findet eine Versammlung in einem Fußballstadion „in geschlossenen Räumen“ statt, da hier eine Einlasskontrolle vorgenommen wird.

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. ...“

c) Eingeschränkt werden muss diese Erweiterung des Schutzbereichs des Art. 8 GG auf Einkaufszentren und Ladenpassagen jedoch insoweit, dass Orte ausgenommen werden, in denen der **Zugang individuell kontrolliert** wird und daher ein „allgemein zugänglicher Verkehr“ nicht stattfindet (BVerfG a.a.O. Rdnr. 69). Die Fraport AG hat K verboten, „nicht abgestimmte Demonstrationen im Terminal“ durchzuführen. Versammlungen sind nach der Benutzungsordnung in den Gebäuden des Flughafens (generell) unzulässig. Dadurch ist der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit betroffen.

2. Es müsste ein **Eingriff** in den Schutzbereich vorliegen. Wie bereits festgestellt, hat die Fraport AG der K die Durchführung von Versammlungen in Gebäuden des Flughafens generell untersagt, und zwar voraussetzungslos und zeitlich unbegrenzt. Indem die zivilgerichtlichen Entscheidungen dieses final und unmittelbar wirkende Verbot bestätigen, greifen sie in die Versammlungsfreiheit der K ein.

3. Fraglich ist, ob der Eingriff in das Grundrecht der K **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** ist.

a) Dann müsste eine Einschränkungsmöglichkeit (**Schranke**) bestehen. Gemäß Art. 8 Abs. 2 GG kann das Grundrecht **für Versammlungen unter freiem Himmel** durch oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden.

aa) Die Fraport AG hat der K die Durchführung von Versammlungen **in Gebäuden** des Flughafens untersagt. Fraglich ist, ob diese Versammlungen solche „unter freiem Himmel“ darstellen.

„[76] 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. ... [77] 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. ... Demgegenüber finden Versammlungen ‚unter freiem Himmel‘ in der unmittelbaren Auseinandersetzung mit einer unteiligten Öffentlichkeit statt. (...) 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. ...“

K möchte überwiegend im Flughafengebäude demonstrieren. Die Versammlungen sollen aber nicht in eigens für die Demonstration abgesperrten Bereichen stattfinden, zu denen die Öffentlichkeit keinen Zutritt hat, sondern vielmehr inmitten des allgemeinen Flughafenpublikums, mithin in der Öffentlichkeit. K will daher Versammlungen „unter freiem Himmel“ durchführen, die gemäß Art. 8 Abs. 2 GG dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt unterfallen.

bb) Der Gesetzgeber hat, insbesondere durch das VersG des Bundes bzw. der Länder, den Gesetzesvorbehalt aufgegriffen und spezielle Ermächtigungsgrundlagen für Hoheitsträger geschaffen, in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit einzugreifen. Die Fraport AG kann aber als zivilrechtliche Körperschaft nicht wirksam aufgrund des VersG handeln. Vielmehr stützt die Fraport AG ihr Demonstrationsverbot auf ihr **Hausrecht** (§§ 903, 1004 BGB).



„[82] Dies lässt unberührt, dass die öffentliche Hand, wenn sie in den Formen des Privatrechts handelt, Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zusätzlich auf die Vorschriften 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 Versammlungen 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. ...“

Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG wird im vorliegenden Fall durch das Hausrecht der Fraport AG, gestützt auf §§ 903, 1004 BGB, umgesetzt.

b) Fraglich ist, ob der Eingriff durch das Demonstrationsverbot und die dies bestätigenden zivilgerichtlichen Entscheidungen eine **verfassungsgemäße Konkretisierung** der Einschränkungsmöglichkeit darstellen. Dies ist der Fall, wenn sowohl die §§ 903, 1004 BGB als auch die Einzelentscheidung verfassungsgemäß sind.

aa) Von der Verfassungsmäßigkeit der §§ 903, 1004 BGB ist auszugehen. Insbesondere kann

„[82] ... das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG ... gegenüber solchen unspezifischen Bestimmungen eine Warnfunktion nicht erfüllen und findet keine Anwendung. ...“

bb) Es müssten auch die angegriffenen **Entscheidungen verfassungsgemäß**, insbesondere **verhältnismäßig** sein.

(1) Für einen verhältnismäßigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit bedarf es zunächst eines **legitimen Zwecks**. Für Versammlungen im Bereich eines Flughafens gehört dazu die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Betriebs des Flughafens. Angesichts der Komplexität und der heute im Flugverkehr bestehenden Vernetzung können im Falle der Störung des Betriebs an einem Großflughafen wie dem Frankfurt/Main Airport gewichtige Konsequenzen auch für andere Flughäfen ausgelöst werden.

„[87] ... 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.“

(2) Die Untersagung der Versammlungen ist **geeignet** und (wohl auch) **erforderlich**. Problematisch könnte die **Angemessenheit** der Maßnahme sein.

(a) In der Abwägung der widerstreitenden Interessen ist zu berücksichtigen, dass Art. 8 GG als Kommunikationsgrundrecht „schlechthin demokratiekonstituierend“ wirkt. Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit kann daher nur zum Schutze gleichwertiger, elementarer Rechtsgüter zulässig sein. Die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs stellt ein solch elementares Schutzgut dar. Den Gefahren ist aber in erster Linie durch die Erteilung von Auflagen zu begegnen. Eine Untersagung der Versammlung kommt lediglich als **ultima ratio**, also als letztes Mittel in Betracht.

(b) Die Fraport AG untersagt durch ihre Flughafenbenutzungsordnung die Durchführung generell und macht alle Arten von Versammlungen in allen Teilen der Gebäude von einer Erlaubnis abhängig. Dabei sind Versammlungen in den öffentlich zugänglichen Ladenpassagen etc. ohne Gefährdung des Flughafenbetriebs möglich. Die Angemessenheit wird insbesondere dadurch infrage gestellt, dass die Untersagung voraussetzungslos ausgesprochen wird.

Das heißt aber nicht, dass durch eine allein auf das Zivilrecht gestützte versamlungsbeschränkende Entscheidung die Eingriffsbefugnisse staatlicher Behörden begründet oder erweitert würden. Die Versamlungs-/Vollzugsbehörde ist **nur** an die Vorgaben des VersG gebunden, **nicht** an Vorgaben eines Privaten (wie hier an die Vorgaben der Flughafenbenutzungsordnung).

Zur restriktiven Anwendung des Zitiergebots vgl. AS-Skript Grundrechte [2011], Rdnr. 108.

Sie setzt nicht voraus, dass eine konkrete Gefahr für die Sicherheit des Betriebs des Flughafens abgewehrt werden soll. Ohne Konkretisierung und Einschränkung ist die generelle Möglichkeit, Versammlungen über das Hausrecht zu verbieten, unangemessen (BVerfG a.a.O. Rdnr. 95).

Das Verbot durch die Fraport AG und damit auch die dies bestätigenden Urteile sind unverhältnismäßig. Der Eingriff in Art. 8 GG ist nicht gerechtfertigt. Art. 8 Abs. 1 GG ist verletzt.

III. Verletzung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG

Die angegriffenen Entscheidungen könnten zudem das Grundrecht der K auf Meinungsäußerung gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG verletzen.

1. Es müsste ein **Eingriff in den Schutzbereich** gegeben sein.

„[97] Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG schützt das Äußern einer Meinung nicht nur hinsichtlich ihres Inhalts, sondern auch hinsichtlich der Form ihrer Verbreitung. 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 (...).“

Anders als Art. 8 GG ist die Meinungsäußerungsfreiheit vom Schutzbereich her nicht auf allgemein zugängliche Räume beschränkt. Die Meinungskundgabe des Einzelnen ist unabhängig von einem konkreten Raumbezug und steht dem Einzelnen überall dort zu, wo er sich gerade befindet.

Durch das Verbot, in allen – auch der Öffentlichkeit zugänglichen – Bereichen des Flughafens Flugblätter und andere Druckerzeugnisse zu verteilen, greift die (unmittelbar an die Grundrechte gebundene) Fraport AG in diese grundrechtlich geschützte Betätigungsfreiheit ein. Die Urteile, die dieses Verbot bestätigen, stellen daher einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dar.

2. Der Eingriff könnte **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** sein.

a) Die Meinungsfreiheit findet ihre **Schranken** in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, Art. 5 Abs. 2 GG. Dazu gehören auch die §§ 903, 1004 BGB.

b) *„[101] 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. Insbesondere sind die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beachten.“*

Insofern gilt das oben Gesagte entsprechend. Zwar kann das Verteilen von Flugblättern in den sicherheitsrelevanten Bereichen des Flughafens über das Hausrecht eingeschränkt werden. Insbesondere wäre ein Verbot im Falle einer konkreten Gefahr für die Sicherheit des Flughafenbetriebs möglich. Ein generelles Verbot bzw. eine generelle Erlaubnispflicht stellen jedoch einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht dar.

Demzufolge ist durch die das Verbot bestätigenden Entscheidungen auch Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG verletzt.

Die Verfassungsbeschwerde der K ist somit begründet und erfolgreich.

Ralf Altevers

Allgemeine Gesetze sind solche, die sich nicht gegen Meinungen als solche richten.