



## »Keine Wohlfühlatmosphäre in einer reinen Welt des Konsums«

### Reclaim the Shopping Mall by BVerfG

In seinem Urteil vom 22. Februar 2011 hat das Bundesverfassungsgericht<sup>1</sup> festgestellt, dass auch privat(isiert)er öffentlicher Raum nicht allein dem Gutdünken des Eigentümers untersteht, sondern ein Ort der gesellschaftlichen Auseinandersetzung bleibt, in dem das Grundgesetz Meinungs- und Versammlungsfreiheit gewährleistet. Auf diese Weise hat Karlsruhe die Grenzen des Privateigentums neu gezogen und zugleich dessen Sozialpflichtigkeit unterstrichen. Es reagiert damit auf die sich verschiebenden Orte öffentlicher Auseinandersetzung, die längst nicht mehr allein auf oder an der Straße zu finden sind. Ob damit zugleich dem Trend ein Riegel vorgeschoben ist, durch Kommerzialisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben und Begegnungsräume lästige Kritiker\_innen abzuschütteln, die lautstark oder in Pamphleten das »Elend der Welt« in die ungestörten Welten des Konsums tragen, bleibt abzuwarten. Die Verfassungsrichter\_innen haben ihnen jedenfalls ein »Forum« geschaffen, auf das sie bestehen können – unabhängig von Eigentumsrechten.

VON MICHA PLÖSE

Die Tendenz der Verdrängung öffentlicher Räume durch deren Privatisierung und Kommerzialisierung, wie sie mit der Konzentration von Verkaufs-, Vergnügungs- und Begegnungsflächen in Centern

am Stadtrand oder in Parkhaus- und Bahnhofsnähe einhergeht, hält in Deutschland schon seit einigen Jahren unvermindert an. Zeitgleich nimmt die Bedeutung des Internet nicht nur zur Befriedigung

<sup>1</sup> BVerfG, 1 BvR 699/06 vom 22. 2. 2011, Absatz-Nr. (1–128), [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110222\\_1bvR069906.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110222_1bvR069906.html) (abgerufen am 23. 02. 2011, soweit nicht anders bezeichnet beziehen sich alle verwendeten Randnummern hierauf).



des Konsumbedarfs, sondern auch als Ort der öffentlichen Auseinandersetzung zu. Unter diesen Bedingungen stellen sich auch für die Wahrnehmung der Demonstrations- und Meinungsfreiheit die gleichen Herausforderungen wie vormalig der Berg für den Propheten. Nun hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Gelegenheit, das Verhältnis von Privateigentum und Öffentlichkeit neu zu bestimmen. Es hat sie genutzt.

## Politikverbot am Frankfurter Flughafen

Der Sachverhalt ist schnell erzählt. Im Zentrum des Geschehens steht der internationale Flughafen von Frankfurt am Main, der von der *Fraport Ak-*

*tiengesellschaft* (Fraport AG) betrieben wird, einem Konsortium, das sich mehrheitlich im Eigentum des Landes Hessen und der Stadt Frankfurt befindet. Neben der Abwicklung des Flugverkehrs vermietet die Fraport AG sowohl innerhalb des geschlossenen, nur mit Bordkarte betretbaren Bereichs, als auch im öffentlich zugänglichen Teil des Flughafens eine Vielzahl von Läden und Serviceeinrichtungen sowie eine Reihe von Restaurants, Bars und Cafés, die sie als »City in the City« versteht und u. a. mit folgenden Slogans bewirbt: »Airport Shopping für alle!« und »Auf 4 000 Quadratmetern zeigt sich der neue Marktplatz in neuem Gewand und freut sich auf Ihren Besuch!«

Die Beschwerdeführerin engagiert sich im anti-rassistischen *Aktionsbündnis gegen Abschiebung*. Sie kritisiert vor allem die Mitwirkung privater Fluggesellschaften und der Flughafeneinrichtungen an der Abschiebep Praxis, wobei es immer wieder zu schweren Misshandlungen, Selbsttötungen und Todesfällen vor, während oder nach dem Transport kommt. So wurden 3270 der insgesamt 7289 auf dem Luftweg vorgenommenen Abschiebungen im Jahr 2009 über den Frankfurter Flughafen abgewickelt. Als die Beschwerdeführerin im März 2003 zusammen mit fünf weiteren Aktivist\_innen in der Abflughalle des Flughafens an einem Abfertigungsschalter Informationen über eine bevorstehende Abschiebung an den betreffenden Piloten weitergeben und Flugblätter an die Fluggäste verteilen wollte,<sup>2</sup> erteilte ihr die Fraport AG ein »Flughafenverbot«. Ihr wurde in Aussicht gestellt, dass gegen sie ein Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs gestellt werde, sollte sie erneut »unberechtigt« auf dem Flughafen angetroffen werden. Dabei verwies die AG auf ihre Flughafenbenutzungsordnung, wonach »Sammlungen, Werbungen sowie das Verteilen von Flugblättern und sonstigen Druckschriften der Einwilligung des Flughafenunternehmers« bedürfen. In einem weiteren Schreiben stellte sie klar, dass sie »nicht abgestimmte Demonstrationen im Terminal aus Gründen des reibungslosen Betriebsablaufes und der Sicherheit grundsätzlich nicht« dulde.

Gegen das Hausverbot erhob die Aktivistin zunächst Klage vor dem Amtsgericht Frankfurt am Main, blieb damit jedoch in erster und zweiter Instanz ohne Erfolg. Die Fraport AG unterliege nicht der staatlichen Grundrechtsbindung und müsse daher auch keine Proteste gegen Abschiebungen zulassen, lautet die Begründung des Landgerichts vom 20. Mai 2005. Eine andere Auffassung hatte

<sup>2</sup> Ein Flugblatt mit Verhaltenstipps für Fluggäste, die Abschiebungen mitbekommen ist auf der Website von ProAsyl abrufbar: [www.proasyl.de/texte/flugbl/flughafen.htm](http://www.proasyl.de/texte/flugbl/flughafen.htm) (22. 03. 2011).

dagegen der Hessische Verwaltungsgerichtshof bereits 2003 aus Anlass einer Demonstration gegen den Irakkrieg ebenfalls im Flughafenbereich vertreten.<sup>3</sup> Nachdem auch der BGH im Revisionsverfahren das Hausverbot aufrecht erhielt, erhob die Klägerin im März 2006 Verfassungsbeschwerde.<sup>4</sup>

## Rechtspolitische Wertung

Mit seinem Urteil vom 22. Februar 2011 hat der erste Senat des BVerfG festgestellt, dass die Zivilgerichte, indem sie die Verbote der Flughafengesellschaft ohne Weiteres bestätigten, die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) und der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) verletzt haben. Damit hob es zugleich die Urteile der Vorinstanzen auf und verwies das Verfahren zur erneuten Entscheidung an das AG Frankfurt a. M. zurück.

Beachtenswert ist das Urteil vor allem wegen seiner rechtspolitischen Neuausrichtung der Versammlungsfreiheit; bricht es doch mit gängigen dogmatischen Mustern, um den Gewährleistungsgehalt des Grundrechts auch auf private Bereiche auszudehnen. Dabei zeigt sich das Gericht überaus entscheidungsfreudig, äußert sich – ohne dazu durch den vorgelegten Fall verpflichtet zu sein – zu nahe liegenden Anschlussfragen und schreibt der Legislative damit so manche verfassungsrechtliche Maßgabe für die gesetzliche Neugestaltung des Versammlungsrechts in sein obiter dictum.

Knackpunkt der Entscheidung ist zunächst die Frage, inwieweit staatliche Hoheitsträger an Grundrechte gebunden bleiben, wenn sie in privatrechtlich organisierter Form am Wirtschaftsleben teilnehmen. Weiterhin geht es darum, ob und in welchem Umfang Versammlungen und Meinungskundgaben auch in privat(isiert)en Räumen geduldet werden müssen, wenn diese dem allgemeinen Publikumsverkehr offen stehen. Schließlich war die Frage zu beantworten, welche Anforderungen an eine grundrechtsbeschränkende Gesetzesgrundlage zu stellen sind, insbesondere ob sich diese im Falle der Versammlungsfreiheit auch aus dem Zivilrecht ergeben kann.

## Keine Flucht ins Privatrecht!

An diesem alten Grundsatz des öffentlichen Rechts, wonach die öffentliche Hand ihre Grundrechtsbindung nicht dadurch abschütteln kann, dass sie als zivilrechtlich organisierte Aktiengesellschaft in Erscheinung tritt, und den 2003 auch der vGH Kassel

bei seiner Flughafenentscheidung zu Grunde gelegt hatte, hält das BVerfG ohne Abstriche fest. Dabei komme es auch nicht darauf an, ob der Staat nun 100 Prozent oder 51 Prozent der Anteile an dem Unternehmen halte. Maßgeblich sei vielmehr, ob er aufgrund seiner Gesellschafterstellung in der Lage ist, Einfluss auf das operative Geschäft der Firma zu nehmen. Eine unmittelbare Grundrechtsbindung ergebe sich dabei gerade für solche Unternehmen, die vom Staat wegen dessen Gesamtverantwortung »beherrscht« würden. Bei ihnen handle es sich also nicht um private Aktivitäten unter Beteiligung des Staates, sondern um staatliche Aktivitäten unter Beteiligung von Privaten. Diese Unternehmen seien bei der Entfaltung ihrer Aktivitäten daher »unmittelbar durch die Grundrechte gebunden und können sich umgekehrt gegenüber Bürgern nicht auf eigene Grundrechte stützen.« (Rn. 54)

Hier muss der Staat also nicht erst durch seine Gesellschafteranteile auf die Geschäftsleitung einwirken, um die Durchsetzung von Grundrechten zu bewerkstelligen, sondern das Unternehmen selbst ist grundrechtsverpflichtet. Unabhängig von der Rechtsform, in der sie in Erscheinung treten, sind staatliche Aktivitäten damit nicht als »Ausdruck freier subjektiver Überzeugungen in Verwirklichung persönlicher Individualität« zu verstehen, sondern als treuhänderische Aufgabenwahrnehmung für die Bürger\_innen und diesen gegenüber rechen-schaftspflichtig (Rn. 48); so auch die zu 51 Prozent in öffentlicher Trägerschaft befindliche Frankfurter Flughafengesellschaft Fraport AG. Sie muss bei ihrer Aufgabenerfüllung zugleich die Grundrechte der betroffenen Bürger\_innen beachten.

Durch die Grundrechtsbindung gewinnt die Rechtsprechung zugleich etwas Terrain gegenüber den privaten Teilhabern zurück, die sich üblicherweise in weitgehender unternehmerischer Freiheit aus den Dividenden der privatisierten Staatsbetriebe befriedigen konnten, während Investitionskosten und Schulden üblicherweise auf die Steuerzahler\_innen umgelegt und damit sozialisiert werden. Diese würden daher durch die Grundrechtsbindung auch nicht übermäßig belastet, denn »ob sie 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.« (Rn. 55) Es gilt also: Wer aus den Vorzügen staatlicher Unterneh-

<sup>3</sup> vGH Kassel, Beschluss vom 14. 03. 2003, NVwZ 2003, S. 874.

<sup>4</sup> Ausgearbeitet und vertreten wurde die Beschwerde von den zwei Mitherausgebern der Zeitschrift *Kritische Justiz* Prof. Andreas Fischer-Lescano (Bremen) und Prof. Günter Frankenberg (Frankfurt a. M.).

mensbeteiligung wirtschaftlichen Profit zieht, ist auch dessen Schranken unterworfen.

## Was ist ein öffentlicher Raum?

Wer eine Versammlung durchführen oder seine Meinung öffentlich kundtun will, erfährt dabei hinsichtlich der Auswahl von Inhalt, Ort, Zeit und Gestaltungsart grundrechtlichen Schutz.<sup>5</sup> Das heißt aber nicht, dass damit automatisch ein Zutritts- oder Versammlungsrecht auch für Privatgrundstücke verbunden wäre. In Zeiten stetiger Verlagerung öffentlicher Begegnungs- und Kommunikationsräume von der Straße in Einkaufszentren und Ladenpassagen stellt sich indes die Frage, wohin der Protest noch getragen werden kann, um die politischen »Anliegen – gegebenenfalls auch in Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen – am wirksamsten zur Geltung [zu] bringen.« (Rn. 64)

Bei der Beantwortung dieser Frage hat sich das BVerfG, was für dieses nicht gerade typisch ist, von der Rechtsprechung jener Gerichte inspirieren lassen, die schon länger mit dem Phänomen der Privatisierung öffentlicher Räume konfrontiert sind; konkret den Verfassungsgerichtshöfen von Kanada<sup>6</sup> und den USA<sup>7</sup>. Diese stellen schon seit den 90er Jahren auf das *Leitbild des öffentlichen Forums* ab, das dadurch charakterisiert sei, »dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht.« (70)

Was für Versammlungen auf öffentlichem Straßenland gilt, müsse also entsprechend auch für Stätten gelten, die in ähnlicher Weise für den öffentlichen Verkehr geöffnet sind und an denen Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen. Dies gelte unabhängig davon, ob diese Flächen in öffentlicher oder privater Trägerschaft stehen, ob sie überdacht oder im Freien sind. Damit wird die Idee vom *kommunikativen Gemeingebrauch der Straße*, den der Staat nicht über Gebühr beschränken darf,<sup>8</sup> auf den privaten Publikumsverkehr erstreckt.

Wann immer also ein Ort – egal mit welcher Intention (z. B. zum Zwecke des Konsums oder der Erholung) – zum öffentlichen Verweilen einlädt, kann er nicht ausschließlich für die unmittelbar erwünschten Tätigkeiten eröffnet, für andere, unerwünschte aber geschlossen werden. Wer also für seine kommerziellen Angebote mit Slogans wie »Airport Shopping für alle!« wirbt, kann sich nicht

ohne Weiteres gegen jegliche (politischen) Störfaktoren abschotten:

*»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)*

Das gelte selbst dann, wenn der Fiskus an diesen Unternehmen nicht beteiligt ist. In diesem Fall könnten Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten in Anspruch genommen werden. Das bedeutet zugleich, dass die Wahrnehmung von Eigentümerbefugnissen überall dort den Eigengesetzlichkeiten der öffentlichen Auseinandersetzung unterworfen ist und der Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 und 2 GG seine Grenze findet, wo mit Willen des Eigentümers ein allgemeiner Zugang für die Öffentlichkeit geschaffen wird und dadurch ein Forum gesellschaftlicher Auseinandersetzung entsteht. So auch am Frankfurter Flughafen,

*»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.« (70)*

Noch deutlichere Worte finden sich an der Stelle der Urteilsbegründung, wo es um die Zulässigkeit einer Beschränkung der Meinungsfreiheit geht:

*»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*

5 BVerfGE 69, 315, 343 – Brokdorf-Beschluss vom 14. Mai 1985.

6 Supreme Court of Canada, Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada, <1991> 1 S. C. R. 139.

7 Supreme Court of the United States, International Society for Krishna Consciousness <ISKCON> v. Lee, 505 U.S. 672 <1992>.

8 Vgl. vGH Mannheim, Beschluss vom 06. 10. 1998, VBIBW 1999, 101 ff.



dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf. 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.«

Damit ist der private, aber öffentlich zugängliche Bereich jedoch der Verfügungsbefugnis des Unternehmers keinesfalls entzogen. Wie auch bei staatlichen Verwaltungseinrichtungen bestimmte Bereiche für die Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind (Rn. 65: »Die Durchführung von Versammlungen etwa in Verwaltungsgebäuden [...] ist durch Art. 8 Abs. 1 GG ebenso wenig geschützt wie etwa in einem öffentlichen Schwimmbad oder Krankenhaus.«), gilt dies im besonderen Maße für privat betriebene Einrichtungen, »die der All-

gemeinheit ihren äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stehen und entsprechend ausgestaltet sind.« (Rn. 70) Wenn also auch öffentlich zugängliche Orte ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen, kann dort gegen den Willen des Eigentümers keine Versammlung durchgesetzt werden. Bei Ladenpassagen und Flaniermeilen – so schiebt das BVerfG rasch hinterher – könne dies jedenfalls nicht angenommen werden, für den einzelnen Laden oder das Restaurant aber wohl schon.

### Offene Raumbegrenzung

Allerdings kann auch an Orten, an denen die Durchführung von Versammlungen nicht (generell) versagt werden darf, diese im Einzelfall auf der Grundlage eines entsprechenden Gesetzes untersagt werden, um unmittelbare, konkret nachweisbare Gefahren für elementare Rechtsgüter abzuwehren, die – wie Leib, Leben und Freiheit von Personen – der Versammlungsfreiheit gleichwer-

tig gegenüberstehen. Als ein solches Gesetz zieht das BVerfG zunächst das Versammlungsgesetz heran, das auch nach der Föderalismusreform noch in den meisten Bundesländern fortgilt (Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG). Daneben könnten Eingriffe durch die Flughafenbetreiberin, aber auch auf das privatrechtliche Hausrecht gemäß §§ 903 Satz 1 und 1004 BGB gestützt werden.

Das überrascht zunächst, sind doch Beschränkungen der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 2 GG durch oder aufgrund eines Gesetzes nur für Kundgebungen und Demonstrationen unter freiem Himmel zulässig. Zudem müssen die auf dieser Grundlage geschaffenen (Eingriffs-)Gesetze nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG bewusst und ausdrücklich auf die Versammlungsfreiheit der Bürger\_innen bezogene Regelungen enthalten (bereichsspezifische Gesetzesermächtigungen und Zitiergebot), die hinreichend klar machen, unter welchen Umständen oder aufgrund welcher Handlungen demonstrierende Bürger\_innen durch welche Maßnahmen der Behörden in ihrer Versammlungsfreiheit oder in anderen Grundrechten beschränkt werden dürfen (Gebot der Normenklarheit).

All das sollte mensch für eine zivilrechtliche Regelung, die den Eigentümer berechtigt, vom Störer die Beseitigung der Beeinträchtigung zu verlangen (wie z. B. § 1004 Abs. 1 BGB), kaum annehmen können. Schon die definitorische Überspannung des Tatbestandsmerkmals »Versammlungen unter freiem Himmel« auf Proteste in überdachten Shopping-Centern oder Flughäfen mag überraschen. Vor dem Hintergrund der Erweiterung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit auch auf private Räume ist dies jedoch nur konsequent.

Zur Begründung wird auch hier das »Leitbild des öffentlichen Forums« herangezogen und insbesondere gegenüber Versammlungen in geschlossenen Räumen abgegrenzt, in denen »die Versammlungsteilnehmer unter sich und von der Allgemeinheit abgeschirmt« bleiben (Rn. 77). Demgegenüber sei das Gefahrenpotential öffentlicher Foren ebenso wie bei Versammlungen unter freiem Himmel, bei denen Versammlungsteilnehmer unmittelbar mit Dritten zusammen treffen und kontinuierlich Zulauf erhalten können, ungleich höher.

Damit folgt das BVerfG im Wesentlichen dem Musterentwurf für ein neues Versammlungsgesetz des *Arbeitskreises Versammlungsrecht*,<sup>9</sup> dem auch der Amtsvorgänger des für Versammlungsrecht zuständigen Berichterstatters im 1. Senat, der ehemalige

Bundesverfassungsrichter *Prof. Wolfgang Hoffmann-Riem* angehört, und empfiehlt es mehr als deutlich dem Gesetzgeber zur baldigen Umsetzung. Vor dem Hintergrund der anhängigen Klagen gegen das bayerische<sup>10</sup> und sächsische<sup>11</sup> Versammlungsgesetz empfiehlt sich wohl eine vergleichende Lektüre.

## Der Wolf im Schafspelz

Moment mal, werden die Polizeirechtscracks sagen, wenn jetzt sogar das BGB eine zulässige Eingriffsgrundlage im Sinne von Art. 8 Abs. 2 GG darstellen soll, ist damit doch auch der Uraltstreit darüber entschieden, ob neben dem VersG und der StPO auch noch andere Gesetze als Grundlage für hoheitliche Eingriffe herangezogen werden können, insbesondere die Polizeigesetze der Länder? Weit gefehlt. Das BVerfG weicht hier geschickt auf ein Nebengleis aus:

*»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. [...] Dies ist die Konsequenz dessen, dass der Staat überhaupt in den Formen des Privatrechts handeln darf.«* (Rn. 82)

Im Klartext heißt das, wenn der Staat nicht als Hoheitsträger, sondern als Teilnehmer am Zivilrechtsverkehr, und damit als ein gegenüber anderen Teilnehmerinnen Gleichgestellter, auftritt, unterliegt er nicht den sonst erforderlichen formellen Anforderungen für hoheitliches Eingriffshandeln. Er kann sich wie jeder andere »Zivilist« auch auf die für das bürgerliche Recht maßgeblichen Regelungen berufen.

Wie jetzt? Grundrechtsbindung des Staates auch bei Teilnahme am oder privatrechtlicher Tarnung im Zivilrechtsverkehr: ja. Unterworfenheit unter die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen für grundrechtsbeschränkendes Handeln: nein? Gemach, auch diese Karlsruher Weichenstellung erscheint im Ergebnis nicht inkonsequent. Denn das BVerfG macht zugleich deutlich, dass der Rückgriff auf zivilrechtliche Bestimmungen allenfalls zusätzlich und lediglich generalisierend erfolgen darf. Polizeiliche Eingriffe und versammlungsbeschränkende Entscheidungen dürfen daher auch in öffentlich zugänglichen Privateinrichtungen nur auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes erfolgen.

Daher sind auch Demonstrationen im Flughafen bei der Versammlungsbehörde anzumelden, die

9 Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes (ME VersG), Gesetzestext mit Begründungen, vorgelegt von Christoph Enders, Wolfgang Hoffmann-Riem, Michael Kniesel, Ralf Poscher und Helmuth Schulze-Fielitz, München 2011.

10 Der Eilantrag auf Aussetzung wesentlicher Bestimmungen des Bayerischen Versammlungsgesetzes vor dem BVerfG hatte bereits im Februar 2009 teilweise Erfolg: Beschluss vom 17. Februar 2009, Az. 1 BvR 2492/08.

11 Der Normenkontrollantrag der Fraktionen DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag vom August 2010 wird vertreten von Prof. Ralf Poscher (Uni Freiburg), vgl.: <http://akj-berlin.blogspot.com/2010/08/normenkontrollantrag-gegen-sachs-versg.html> (abgerufen: 22. 02. 2011).



Foto: a1j-Fotograf\_innen (Creative Commons Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0)

ihrerseits zwar »die Flughafenbetreiberin als Betroffene grundsätzlich einzubeziehen und gegebenenfalls deren Einschätzungen zu berücksichtigen« hat, sachlich aber »allein an die Vorgaben der für sie selbst geltenden Ermächtigungsgrundlagen – und damit vorrangig an das Versammlungsgesetz – gebunden« bleibt (Rn. 83). Demgegenüber sind Private darauf beschränkt, die Nutzungsbedingungen ihrer Einrichtungen z.B. in Flughafenbenutzungsordnungen abstrakt-generell zu regeln, soweit sie dabei die Ausübung von Versammlungen und Meinungskundgaben lediglich nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen Anforderungen auf die räumlichen Gegebenheiten und insbesondere an die spezifischen Funktionsbedingungen und Gefahrenlagen transparent anpassen.

### Wo soll das nur hinführen?

Zukünftig müssen Antira-Gruppen also keine Strafanzeige mehr befürchten, wenn sie auf dem Frankfurter Flughafen Flyer verteilen und Fluggäste in-

formieren. Bei ordnungsgemäßer Anmeldung ist die Flughafengesellschaft sogar verpflichtet, ihnen dafür einen angemessenen und öffentlich wahrnehmbaren Platz zur Verfügung zu stellen. Jedenfalls so lange wie hierdurch nicht die Störanfälligkeit des Flughafens »in seiner primären Funktion als Stätte zur Abwicklung des Luftverkehrs« außer Verhältnis in Anspruch genommen wird (Rn. 91). Dringend ausprobierenswert erscheint die Durchführung entsprechender Aktionen in rein privaten Centern ohne konsumablenkende Primärfunktion, z.B. den Potsdamer Platz Arkaden in Berlin.

Über die Störanfälligkeit öffentlicher Anlagen kann indes im Einzelfall noch kräftig gestritten werden. Das beweist schon das Minderheitenvotum des Verfassungsrichters *Wilhelm Schluckebier*, der den Zerriss dieser progressiven Rechtsprechung nicht erst den bereits in den Startlöchern sitzenden Staatsrechtslehrern überlassen wollte. Mit Verweis auf die an Flughäfen durch kleinere Störungen drohenden Kettenreaktionen im internationalen Flug-



verkehr und die »weitgehende Unausweichlichkeit beeinträchtigender Folgen für eine außergewöhnlich große Zahl von Flugreisenden und damit anderen Grundrechtsträgern« beschwört er ein Friedensgebot durch politischen Grundrechtsverzicht der Protestierenden (Rn. 126). Die gleiche Argumentation könnte der auf CSU-Ticket richtende ehemalige Staatsschützer und Bundesanwalt freilich auch für ein Verbot von Demonstrationen auf vielbefahrenen Straßen oder von Streikmaßnahmen anwenden. Dabei hängt der Erfolg jeglichen Protests doch wesentlich davon ab, irgendjemanden zu stören. In einer lebendigen Demokratie findet kreativer Protest daher erst dort seine Grenzen, wo andere nicht lediglich nur gestört, sondern

in ihren geschützten Rechtsgütern konkret gefährdet werden.

Der »Leitgedanke des öffentlichen Forums« wirft hingegen, neben einer Rückeroberung des öffentlichen Raumes durch dessen Politisierung, wie sie nicht nur in Inszenierungen des Weltelends, sondern auch in einer hedonistischen Reclaim-the-street-Party denkbar und schutzwürdig ist, noch ganz andere Assoziationen auf. So ließe sich der Forumsgedanke auch auf soziale Netzwerke und öffentliche Protestaktionen beziehen, die zwar öffentlich wahrnehmbar, aber ganz privat stattfinden: Online-Demos zum Beispiel.<sup>12</sup> Auch hier war die Abschiebepaxis am Frankfurter Flughafen bereits 2001 Paradebeispiel für virtuelle Versammlungen und Anlass zur Strafverfolgung der Aktivist\_innen (in diesem Fall der Initiative *Libertad!*), die vom Vorwurf der Anstiftung zur Nötigung und Datenmanipulation zwar letztlich freigesprochen wurden,<sup>13</sup> aber Durchsuchungen von Wohn- und Geschäftsräumen zu dulden hatten.

Solche virtuellen Foren hat das BVerfG jedoch wohl eher nicht im Sinn, wenn es unter Verweis auf seine frühere Rechtsprechung davon ausgeht, dass Demonstrationen in ihrer idealtypischen Ausformung »gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen« seien. Dabei fällt auf, dass die weiteren Definitionsmerkmale ebenso gut auf Onlineforen zutreffen könnten, wenn es darum gehen soll, dass

*»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.«* (Rn. 63)

In dem Maße wie sich der öffentliche Raum an andere Orte, wie Einkaufszentren oder auch in das Internet verlagert, wird ihm der öffentliche Protest folgen und sich damit von seinem ursprünglichen »Idealtypus« aus zu anderen Formen weiterentwickeln. Idealtypische Ausformungen der Versammlungsfreiheit werden dann weniger als Leitbild denn als Urbild in Erinnerung bleiben. Das Recht jedoch folgt in der Regel der Tat. ☐

<sup>12</sup> Dokumentiert im Handbuch Online-Aktivismus: [go.to/online-demo](http://go.to/online-demo), auch auf der Website von Libertad! abrufbar.  
<sup>13</sup> OLG Frankfurt a. M., Beschluss vom 22. 05. 2006, Az. 1 Ss 319/05, abrufbar unter: <http://www.libertad.de/service/downloads/pdf/olg220506.pdf> (23. 02. 2011).