

An den Innen- und Rechtsausschuss

STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUM VERSAMMLUNGSRECHT IN SCHLESWIG- HOLSTEIN

Berlin, 08.08.2013

Das in Art. 8 GG gewährleistete Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und die Umsetzung im deutschen Versammlungsrecht fällt nicht in die Arbeitsschwerpunkte der deutschen Sektion von Amnesty International. Insofern kann keine umfangreiche Kommentierung des Gesetzesentwurfes bzw. der Änderungsanträge erfolgen.

Vertreter von Amnesty International wurden im November 2011 im Verfahren um die Versammlungsfreiheit auf dem Frankfurter Flughafen (Az. 1 BvR 699/06) vor dem Bundesverfassungsgericht als sachkundige Auskunftspersonen angehört. In dem Verfahren war eine der zentralen Fragen, inwieweit die Versammlungsfreiheit auch auf Grund und Boden ausgeübt werden darf, der teilweise in Privateigentum und teilweise bzw. mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand (Stadt, Land, Bund) steht.

Zur Vorbereitung der mündlichen Stellungnahme von Amnesty International wurde ein kurzes Papier zum Schutzgehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit aus europarechtlicher und völkerrechtlicher Perspektive erstellt. Dieses Papier finden Sie im Anhang.

Im Folgenden wird die Position von Amnesty International zur Frage der Versammlungsfreiheit auf (teilweise) privaten Grundstücken nochmal zusammengefasst. Diese Ausführungen betreffen § 17 des Änderungsantrags der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der SSW-Abgeordneten bzw. § 2a des Änderungsantrages der Fraktion der Piraten.

KERNAUSSAGEN ZUM VERSAMMLUNGSSORT

1. Wahl des Versammlungsort ist Teil der Versammlungsfreiheit

Der Versammlungsort ist für die Versammlungsteilnehmer regelmäßig Teil des Versammlungskonzeptes. Grundsätzlich ist daher die **Freiheit, den Versammlungsort zu bestimmen, ein Bestandteil der Versammlungsfreiheit**. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erkennt dies an.¹ Einschränkungen der freien Wahl durch staatliche Behörden müssen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen. Nach Art. 11 Abs. 2 EMRK und der Rechtsprechung des EGMR darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit – und damit auch die Wahl des Versammlungsortes - nur Einschränkungen unterworfen werden, die **gesetzlich vorgesehen** und **in einer demokratischen Gesellschaft notwendig** sind

¹ Vgl. z.B. EGMR, Stankov und UMO Ilinden v Bulgarien, Urteil vom 2.10.2001, Nr. 29221/95 und 29225/95, Rn. 109; EGMR, Saska v. Ungarn, Urteil vom 27.11.2012, Nr. 58050/08, Rn. 21.



- für die nationale oder öffentliche Sicherheit,
- zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten,
- zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder
- zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.²

2. Unternehmen in mehrheitlich öffentlicher Hand dürfen den Zutritt zu ihren Grundstücken nicht unter Verweis auf Art. 14 GG unterbinden

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 22.2.2011 zur Versammlungsfreiheit am Frankfurter Flughafen entschieden, dass ein Unternehmen mit privatrechtlicher Organisationsform (AG, GmbH), dessen Anteile mehrheitlich in der Hand des Staates liegen, ebenso wie eine rein staatliche Stelle Grundrechtsverpflichteter ist. Da die freie Wahl des Versammlungsortes Teil des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit ist, kann die Wahl eines Versammlungsortes, der auf dem Gelände eines mehrheitlich öffentlichen Unternehmens liegt, nur nach den bereits genannten allgemeinen Grundsätzen eingeschränkt werden. Das jeweilige Unternehmen kann sich nicht auf die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG berufen. Beispiele für die zulässige Beschränkung der Nutzung von Räumen in öffentlicher Hand für Versammlungen sind Bannmeilen wie im Bereich des Holocaust-Mahnmals in Berlin nach § 15 Abs. 2 S. 2 Versammlungsgesetz.

3. Unter bestimmten Voraussetzungen müssen Grundstücke in rein oder mehrheitlich privatem Eigentum für Versammlungen zugänglich gemacht werden

Das Versammlungsgrundrecht kann sich unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Grundstücke erstrecken, die (mehrheitlich) in privatem Eigentum stehen. Das Versammlungsrecht muss dann stets mit dem Eigentumsgrundrecht des Grundstückseigentümers abgewogen werden, das in bestimmten Konstellationen zurücktreten muss. Der Staat muss in diesem Fall im Rahmen seiner grundrechtlichen Schutzpflicht für eine Zutrittsmöglichkeit sorgen.

Zu den Voraussetzungen, unter denen auch zu privaten Grundstücken Zutritt für Versammlungen gewährt werden muss, hat der EGMR in seiner Entscheidung *Appleby* aus dem Jahr 2003 erste Maßstäbe entwickelt: So soll die Versammlungsfreiheit kein grundsätzliches Zutrittsrecht zu privatem Grund und Boden gewähren. **Wenn aber die Verweigerung des Zutritts zu einem Privatgrundstück den Effekt hat, dass jegliche Ausübung des Grundrechts verhindert wird**, kann der Staat verpflichtet sein in das Eigentumsrecht einzugreifen um die Grundrechtsausübung zu ermöglichen.³

² EGMR, *Saska v. Ungarn*, Urteil vom 27.11.2012, Nr. 58050/08, Rn. 21.

³ EGMR, *Appleby v UK*, Urteil vom 6. Mai 2003, Nr. 44306/98, Rn. 47: „Where however the bar on access to property has the effect of preventing any effective exercise of freedom of expression or it can be said that the essence of the right has been destroyed, the Court would not exclude that a positive



Bei der Prüfung der Frage, inwieweit der Kerngehalt der Versammlungsfreiheit durch eine Zutrittsverweigerung betroffen wäre, sind folgende Kriterien relevant:

- Welcher Natur ist das private Grundstück, wofür wird es vorrangig genutzt und was ist seine ursprüngliche **Zwecksetzung**?
 - ➔ Je eher der Nutzungszweck des Grundstücks einen Bezug zur Öffentlichkeit bzw. zu gesellschaftspolitischen Themen hat, desto eher wird die Inanspruchnahme für eine Versammlung in Betracht kommen.
- Auf welche Art und Weise und in welchem Umfang wird die Öffentlichkeit dazu aufgefordert, das Grundstück zu nutzen? (**Zugang für Öffentlichkeit**)
 - ➔ je eher die Öffentlichkeit vom Betreiber des Grundstücks zum Betreten und Nutzen der Fläche oder Teilen davon aufgefordert ist, desto eher muss auch der Zutritt für Zwecke der Versammlung gewährt werden.
- In welchem Verhältnis steht der Inhalt der Meinungsäußerung zu der privaten und der öffentlichen Nutzung des Grundstücks? (Zusammenhang zwischen kommunikativem Anliegen der Versammlung und Nutzungszweck des Grundstücks)
 - ➔ Je enger der Bezug des kommunikativen Anliegens der Versammlungsteilnehmer zum Nutzungszweck des Grundstücks ist, desto eher kommt ein Anspruch auf Gewährung des Zutritts zum Grundstück in Betracht. Je eher alternative Versammlungsorte in Betracht kommen, von denen aus das Anliegen der Versammlung ähnlich gut kommuniziert werden kann, desto eher muss das private Grundstück „verschont“ werden.

Beispiele: Gegen eine Abschiebung per Charterflug kann am wirksamsten am Flughafen selbst demonstriert werden, dort können die mitreisenden Passagiere auf die Abschiebung aufmerksam gemacht werden etc. Eine Kundgebung gleichen Inhalts auf dem Marktplatz hätte nicht die gleiche Wirkung.

Eine Demonstration auf dem Gelände einer privaten Universität gegen die Höhe der Studiengebühren hat einen direkten Bezug zum Nutzungszweck des Grundstücks. Wenn auf dem Universitäts-Gelände gegen den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan demonstriert werden soll, besteht kein Bezug und die Wahl dieses Ortes für die Versammlung ist weniger geschützt.

obligation could arise for the State to protect the enjoyment of Convention rights by regulating property rights.“.



Völkerrechtlicher /Menschenrechtlicher Ansatz zum Schutzgehalt der Rechte auf Meinungsfreiheit und auf Versammlungsfreiheit¹

O. Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes

Für die Verfassungsbeschwerde ist das Grundgesetz der entscheidende Maßstab, anhand dessen eine mögliche Rechtsverletzung festgestellt wird. Dies heißt jedoch nicht, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die sie als Vertragsstaat der EMRK, der Europäischen Grundrechtscharta und des IPBPR übernommen hat, für die Verfassungsbeschwerde irrelevant sind. Vielmehr hat das BVerfG in seiner Entscheidung „**Görgülü**“ aus dem Jahr 2004 ausgeführt:

„Die Gewährleistungen der Konvention beeinflussen jedoch die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes. Der Konventionstext und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes.“²

Um sicherzugehen, dass die Gewährleistungen des Grundgesetzes also nicht hinter denen der EMRK bzw. der Grundrechtscharta oder des IPBPR zurückbleiben, muss jeder verfassungsrechtliche Sachverhalt auch vor ihrem Hintergrund ausgelegt und untersucht werden. Hierzu bemerkt das BVerfG:

*„Diese verfassungsrechtliche Bedeutung eines völkerrechtlichen Vertrages, der auf regionalen Menschenrechtsschutz zielt, ist Ausdruck der **Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes**, das die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.“*

I. Verbürgung der Rechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit

Auf internationaler Ebene ist das Recht auf Meinungsfreiheit durch folgende völkerrechtlichen Gewährleistungen verbürgt:

- Art. 10 EMRK
- Art. 11 der Europäischen Grundrechtscharta (GrCh)
- Art. 19 Abs. 1 und Abs. 2 Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (IPBPR)

Das Recht auf Versammlungsfreiheit wird durch folgende Normen garantiert:

- Art. 11 EMRK
- Art. 12 GrCh
- Art. 21 IPBPR

¹ Diese Ausführungen wurden von Maria Scharlau im Auftrag von Amnesty International zusammengestellt und dienen der Vorbereitung der mündlichen Stellungnahme von Vertretern von Amnesty International als sachverständige Auskunftspersonen vor dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren Az. 1 BvR 699/06 im November 2010.

² BVerfGE, 111, 307 (328)

Die Frage, ob auf (teilweise) privaten Grundstücken Versammlungen bzw. Meinungsäußerungen stattfinden dürfen, wird im Bereich der völkerrechtlich gewährleisteten Menschenrechte sowie im gesamten anglo-amerikanischen Raum unter einem völlig anderen Blickwinkel diskutiert als in der deutschen Grundrechtsdogmatik.

Die deutsche Grundrechtsdogmatik differenziert genau zwischen der Grundrechtsverpflichtung einerseits und dem Schutzgehalt des Grundrechts andererseits. Dagegen wird die Frage, ob auf privaten Grundstücken Kommunikationsgrundrechte ausgeübt werden, auf menschenrechtlicher Ebene als eine Frage des Schutzgehalts der Rechte verstanden.

Ausgangspunkt ist, dass jeder Mensch Inhaber dieser Rechte ist, die dann möglicherweise (z.B. wegen entgegenstehendem Privateigentum) beschränkt werden dürfen. Dem Staat kommt eventuell eine Schutzpflicht zu, aufgrund derer er die Grundrechtsausübung auch zulasten von Privaten ermöglichen muss.

II. Europäische Perspektive

1. Art. 10 und 11 EMRK

Die Aktivitäten der Beschwerdeführerin fallen grundsätzlich in den Schutzbereich der durch Art. 10 EMRK gewährleisteten Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit nach Art. 11 EMRK.

a) Schutzgehalt der Rechte aus Art. 10 und 11 EMRK

Zwar hat der EGMR noch nicht zu der Frage Stellung genommen, ob auch eine Meinungsäußerung oder eine Versammlung in einem privat geführten Flughafen von den Rechten aus Art. 10, 11 EMRK gedeckt ist. Jedoch sprechen verschiedene Punkte dafür, dass der EGMR ein striktes Verbot jeglicher Protestaktionen gegen Abschiebungen im Flughafen für unzulässig erklären würde.

In seiner Entscheidung **„Appleby and others vs UK“**³ hat sich der EGMR erstmals dazu geäußert, inwieweit Art. 10, 11 EMRK die Ausübung der kommunikativen Grundrechte auch auf privatem Grund und Boden schützt. Dabei ging es den Klägern darum, in einem privaten Einkaufszentrum Werbung für ihre kommunalpolitischen Anliegen zu machen. Hier versagte der EGMR den Klägern dieses Recht im Hinblick auf das Hausrecht des privaten Betreibers des Einkaufszentrums.

Der Fall unterscheidet sich jedoch in zwei Punkten wesentlich von der in Frage stehenden Konstellation der Verfassungsbeschwerde.

(1) Bezug des kommunikativen Anliegens zu dem Ort der Meinungsäußerung

Die Kläger in „Appleby“ hatten das Einkaufszentrum lediglich aufgrund des hohen Menschengedränges als strategisch günstigen Ort ausgewählt, um für ihre kommunalpolitischen Anliegen zu werben. Dagegen geht es Abschiebungsgegnern darum, am Ort des Geschehens – dem Flughafen – auf drohende Abschiebungen aufmerksam zu machen.

(2) Fraport AG als atypischer privater Grundstückseigentümer

Weiter kann das Hausrecht der Fraport AG nicht dem des zu 100% privaten Betreibers des Einkaufszentrums gleichgestellt werden. Zum einen stehen 70% der Anteile der Fraport AG tatsächlich

³ EGMR, Urteil „Appleby and others vs UK“ vom 6.5.2003, Appl 44306/98.

im Eigentum des Staates, der nicht mit einem privaten Grundstückseigentümer gleichgesetzt werden kann.

Zum anderen stellt der Betrieb eines so zentralen und wichtigen Flughafens wie dem in Frankfurt eine ureigene öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge im Bereich Verkehrsinfrastruktur dar, wohingegen die Bereitstellung von Einkaufsmöglichkeiten in einem marktwirtschaftlichen System gerade nicht Aufgabe des Staates ist. Die allgemeine Tendenz zur Privatisierung ehemals vom Staat betriebener Infrastruktur-Einrichtungen (Bahnverkehr, Flugverkehr, etc.) kann an dem öffentlichen Charakter der dort zu erfüllenden Aufgaben nichts ändern.

Zu diesem Problemkomplex ergeben sich auch aus der abweichenden Meinung des Richters Maruste zu „Appleby“ wertvolle Überlegungen für den Flughafen-Fall. So mahnt der Richter, dass der allgemeine Trend zur Privatisierung ehemals öffentlicher Einrichtungen nicht dazu führen dürfe, dass bestimmte zentrale Rechte wie die Meinungsfreiheit weniger geschützt würden. „It cannot be the case that through privatisation the public authorities can divest themselves of all responsibility to protect rights and freedoms other than property rights.“ Richter Maruste regt an, darauf abzustellen für welche Zwecke eine Örtlichkeit vorrangig genutzt wird und ob sie ein „public forum“ darstellt.

b) Schutzpflicht des Staates aus Art. 10 und 11 EMRK

Auch wenn es sich bei der Fraport AG aus den bereits angeführten Gründen nicht um einen klassischen privaten Akteur handelt, so ist sie zumindest formal gesehen keine staatliche Stelle und damit kein Adressat der EMRK-Rechte. Dies bedeutet aber nicht, dass Art. 11 und 12 EMRK deshalb keine Schutzwirkung entfalten. Vielmehr hat der EGMR in mehreren Entscheidungen den Grundsatz entwickelt, dass die Kommunikationsgrundrechte den Vertragsstaat zu positiven Schutzmaßnahmen gegenüber Privaten verpflichten können, wenn das Recht sonst praktisch leer laufen würde.

So äußerte sich der EGMR in seiner Entscheidung **„Plattform Ärzte für das Leben gegen Österreich“**⁴ dazu, dass das Versammlungsrecht aus Art. 11 EMRK den Vertragsstaaten zum Eingreifen gegenüber Gegendemonstranten verpflichten kann, wenn die Ausübung des Rechts durch Private praktisch unmöglich gemacht wird. Die bloße Verpflichtung im Sinne der Abwehrfunktion der Grundrechte, nicht in die Ausübung der Rechte einzugreifen, wäre in diesen Fällen mit dem Ziel und Zweck von Art. 11 EMRK nicht in Einklang zu bringen.⁵ Wenn der Staat aber zur Einwirkung auf private Dritte verpflichtet sein kann, muss er erst recht zur Einwirkung auf solche juristischen Personen des Privatrechts wie der Fraport AG verpflichtet werden können, an denen er selbst mehrheitlich beteiligt ist.

c) Mögliche Einschränkung der Rechte aus Art. 10 und 11 EMRK

Für die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit nach Art. 10 bzw. Art. 11 EMRK gilt nach dem jeweiligen Absatz 2, dass die Freiheit eingeschränkt werden kann, wenn die Einschränkung gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die öffentliche Sicherheit bzw. zum Schutz der „Rechte anderer“.

Der EGMR hat in der Entscheidung **„Handyside“** festgestellt, dass der Begriff „notwendig“ zwar nicht gleichbedeutend ist mit „unbedingt erforderlich“, jedoch auch nicht synonym mit „zulässig“ oder „vernünftig“. Vielmehr müsse ein dringendes soziales Bedürfnis die Einschränkung erforderlich machen.⁶

⁴ EGMR, Urteil vom 21.6.1988, EGMR-E 4, 122, Rn. 32.

⁵ Vgl. auch Van Dijk u.a., Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 2006 Antwerpen, S. 837

⁶ Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Auflage 2009, Vorbemerkungen zu Art. 8-11, Rn. 14.

Auf den vorliegenden Fall übertragen heißt das, dass die Fraport AG wegen Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 EMRK nicht einfach auf die Benutzungsordnung des Flughafens verweisen kann, sondern die konkrete Gefahr für die Sicherheit bzw. für die Rechte anderer benennen muss, die von einer kleinen Versammlung wie der von der Beschwerdeführerin beantragten Demonstration bzw. von dem Verteilen von Flugblättern ausgehen würde. Weiter muss das Verbot der Aktivitäten notwendig sein, um diese Gefahr zu bekämpfen.

(1) Einschränkung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit

Ein Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in Art. 10 EMRK und Art. 11 EMRK ist der Schutz der öffentlichen Sicherheit.

Hier muss genau zwischen den verschiedenen möglichen Beeinträchtigungen für Aktivisten durch die Fraport AG und zwischen der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit differenziert werden.

(a) Flugblattaktionen – Meinungsfreiheit aus Art. 10 EMRK

Für die Abgrenzung von Meinungsäußerungen von Versammlungen ist eine Definition der Versammlung unerlässlich. Darunter wird allgemein das organisierte Zusammenkommen mehrerer Menschen zum gemeinsamen Zweck der kollektiven Meinungsbildung oder der gemeinsamen Kundgabe von Meinungen verstanden.⁷ Wenn einzelne Personen Flugblätter verteilen, kommt es für die Entscheidung, ob es sich um eine Versammlung handelt, auf die genauen Umstände an. Wenn jede einzelne Person dabei für sich agiert, ohne als Gruppe aufzutreten, handelt es sich um eine bloße Meinungskundgabe i.S.d. Art. 10 EMRK und nicht um eine Versammlung.

In Bezug auf die Meinungsäußerungsfreiheit könnte aber bereits die Pflicht aus Ziffer 4.2 der Benutzungsordnung des Flughafens, für das Verteilen von Flugblättern die Einwilligung des Flughafens einzuholen, einen unzulässigen Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 10 EMRK darstellen.

Auch wenn Flughäfen ohne Zweifel sicherheitssensible Bereiche sind, kann ein pauschaler Verweis auf die terroristischen oder sonstigen Gefahren des Luftverkehrs nicht das Verbot rechtfertigen, in der Schalterhalle Flugblätter zu verteilen.

Vielmehr müssen die genauen Umstände der in Frage stehenden Protestaktionen beachtet und die potentielle Gefahr, die von der Aktion ausgeht, herausgearbeitet werden. Dabei ist auszuschließen, dass durch das Verteilen von Flugblättern selbst an einzelne Flugpassagiere, die am Schalter auf ihren Check-In warten, Sicherheitsbedenken entstehen. Da es sich um einzelne Personen handelt, die sich zwischen den Warteschlangen bewegen, kann es dadurch regelmäßig nicht zu Ablaufstörungen kommen.

Eine andere Frage ist die, ob vom Inhalt der Flugblätter eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Im konkreten Fall der Verfassungsbeschwerde forderte das von der Beschwerdeführerin verteilte Flugblatt auf:

„Wenn die Maschine noch nicht gestartet ist, stehen Sie auf, sagen Sie, dass Sie Ihr Handy nicht ausschalten und verhindern oder verzögern Sie den Start und damit die Abschiebung.“

Der EGMR hat in seinem Urteil vom 16.6.2009 zur Rechtmäßigkeit einer strafrechtlichen Verurteilung wegen des Versendens von SMS zugunsten der PKK ausgeführt, dass es entscheidend auf den Inhalt der angeblich sicherheitsgefährdenden SMS ankommt.⁸ Wenn sich die Fraport AG darauf beruft, dass durch die Flugblätter der Beschwerdeführerin zu Störungen im Betriebsablauf aufgefordert werde, so

⁷ Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Auflage 2009, Art. 11, Rn. 62.

⁸ EGMR, Urteil vom 16.6.2009, 33340/03 (Bahçeci u.a./Türkei), Rn. 30 ff.

muss sie diese zu erwartende Störung sorgfältig darlegen und begründen. Sie muss außerdem darlegen, inwieweit das Verbot des Verteilens von Flugblättern notwendig für die Sicherheit ist und warum z.B. ein Verbot bestimmter Inhalte, das durch die Benutzungsordnung des Flughafens festgelegt werden könnte, nicht ausreicht, um Gefahren zu beseitigen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass eine bloße Störung des Betriebsablaufs nicht gleichzusetzen ist mit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Auch wenn die jeweilige Fluggesellschaft eine solche Störung nicht ohne weiteres hinzunehmen hat, so bedarf es doch einer sorgfältigen Argumentation, warum der Flughafen das Verteilen von Flugblättern wegen einer dadurch eventuell provozierten Betriebsverzögerung verbieten darf.

Anders als in Verbindung mit Versammlungen kann eine Genehmigungspflicht für Meinungsäußerungen jedenfalls nicht damit begründet werden, dass von einer Versammlung – je nach Größe – bestimmte Gefahren ausgehen können, die durch sorgfältige Planung zu vermeiden sind. Denn sogar in Bezug auf Versammlungen darf eine Genehmigungsvoraussetzung nicht dazu führen, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit praktisch ausgehöhlt wird. Daher müssen Spontan- und Eilversammlungen, die nicht mehr angemeldet werden können, dennoch zugelassen werden.⁹

Im Umkehrschluss ist ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt jedenfalls für spontan aufgrund eines bestimmten Vorfalles angesetzte Flugblattaktionen unzulässig. Aufgrund der überragend wichtigen Funktion der Meinungsfreiheit ist aber fraglich, ob die Genehmigungspflicht nicht auch für langfristiger planbare Aktionen eine unzumutbare und nicht mit Gründen der öffentlichen Sicherheit zu rechtfertigende faktische Behinderung darstellt. Die Genehmigungspflicht muss hier jedenfalls besonders gut begründet werden.

(b) Versammlungen nach Art. 11 EMRK

In Bezug auf Versammlungen hingegen lässt der EGMR eine Genehmigungspflicht zu, wenn dadurch sichergestellt werden soll, dass die öffentliche Ordnung nicht gefährdet wird.¹⁰

Dementsprechend kann ein legitimes Interesse des Flughafens angenommen werden, darüber im Voraus informiert zu sein, um Behinderungen des Flugbetriebs zu vermeiden. Allerdings kann der Flughafen die Erlaubnis für eine Versammlung nicht willkürlich versagen, sondern zum Schutze der öffentlichen Sicherheit nur dann, wenn auch dargelegt wird, warum von der jeweiligen angemeldeten Versammlung eine Gefahr ausgeht.

(2) Einschränkung zum Schutz der Rechte anderer

Auch wenn es der Schutz der (Grund-)Rechte anderer erfordert, dürfen die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit eingeschränkt werden. Bei einer Kollision zweier Grundrechte müssen diese so in einen Ausgleich miteinander gebracht werden, dass beiden Rechten möglichst umfassende Geltung verschafft wird.

Während die Meinungsfreiheit häufig mit dem Recht anderer auf Schutz ihrer Ehre kollidiert, stellt hier nicht der Inhalt der Meinungsäußerung das Problem dar, sondern der Ort. Betroffenes Recht eines anderen ist daher das Recht der Fraport AG auf Schutz ihres Eigentumsrechts aus Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK und des damit einhergehenden Hausrechts. Unabhängig von der Frage, wie die Kommunikationsgrundrechte hier im Einzelfall mit der Eigentumsfreiheit in Einklang zu bringen wären, ist aber bereits fraglich, ob die Fraport AG als überwiegend im Eigentum des Staates stehende Aktiengesellschaft überhaupt Trägerin des Eigentumsgrundrechts ist. Selbst wenn man dies mit Hinblick auf die privaten Teilhaber, die 30% der Unternehmensanteile in ihren Händen halten, bejaht,

⁹ Vgl. für Art. 12 GrCh, der sich im Schutzgehalt an Art. 11 EMRK orientiert: Ehlers/Pünder, § 16.2, Rn. 37.

¹⁰ Meyer-Ladewig, EMRK-Kommentar, 2. Auflage 2006, Art. 11, Rn. 5.

so muss in die Abwägung der Grundrechte dennoch eingestellt werden, dass mit der Fraport AG ein überwiegend öffentliches Unternehmen eine überwiegend öffentliche Aufgabe ausübt.

(3) Verhältnismäßigkeitsprüfung

In jedem Fall muss die Einschränkung der Rechte aus Art. 10 und 11 EMRK verhältnismäßig sein, wobei die genannten Punkte in die Prüfung einfließen.

Der EGMR hat in den letzten Jahrzehnten seine Verhältnismäßigkeitsprüfung zunehmend verschärft und ausgestaltet. Ein Meilenstein in dieser Entwicklung war der Fall **Barthold** 1985¹¹, in dem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zum entscheidenden Kriterium wurde. Dort ging es um einen Zeitungsartikel über Missstände bei der nächtlichen tierärztlichen Notversorgung, in dem ein Tierarzt zitiert und abgebildet wurde. Die Tierärztekammer und die Wettbewerbszentrale sahen in diesem Artikel eine unlautere Werbung für den zitierten Tierarzt und beantragten vor Gericht erfolgreich ein Verbot derartiger Äußerungen für die Zukunft.

Der EGMR entschied, dass dieses Verbot für die Erreichung des Schutzzwecks – Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs und Aufrechterhaltung des Werbeverbots für ärztliche Berufe – nicht notwendig i.S.d. Art. 10 EMRK sei und sah darin einen unzulässigen Eingriff in die Meinungsfreiheit des Tierarztes aus Art. 10 EMRK.

Der Schwerpunkt der Prüfung durch den EGMR liegt dabei einerseits auf der Notwendigkeit des eingesetzten Mittels zu dem Schutz des betreffenden Gutes und andererseits auf der Abwägung zwischen dem Freiheitsrecht und dem Schutzgut.¹²

Zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in das Recht aus Art. 10 EMRK führt der EGMR in seinem Urteil „**Cumpana und Mazare gegen Rumänien**“ 2004 aus:

*„88. Bei der Prüfung der „Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft“ muss der Gerichtshof feststellen, ob der gerügte Eingriff **einem „dringenden sozialen Bedürfnis“ entsprach**. Die Konventionsstaaten haben bei der Entscheidung, ob das der Fall ist, einen gewissen Ermessensspielraum, der aber Hand in Hand geht mit europäischer Überwachung, die sich sowohl auf die Gesetzgebung als auch auf die auf ihr beruhenden Entscheidungen bezieht, auch wenn die von einem unabhängigen Gericht getroffen worden sind. Der Gerichtshof entscheidet also endgültig darüber, ob eine „Beschränkung“ mit der von Art. 10 EMRK geschützten Freiheit der Meinungsäußerung vereinbar ist.*

*89. Es ist nicht Aufgabe des Gerichtshofs, sich bei seiner Prüfung an die Stelle der zuständigen staatlichen Gerichte zu setzen. Seine Aufgabe besteht vielmehr darin, die von ihnen im Rahmen ihres Ermessensspielraums getroffenen Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt von Art. 10 EMRK zu überprüfen. Das heißt aber nicht, dass sich die Überwachung darauf beschränkt, zu prüfen, ob der beklagte Staat seinen Ermessensspielraum angemessen, sorgfältig oder in gutem Glauben ausgeübt hat. Der Gerichtshof muss den gerügten Eingriff vielmehr unter Berücksichtigung aller Umstände des Falls prüfen, einschließlich des **Inhalts der dem Beschwerdeführer vorgeworfenen Äußerung** und des **Zusammenhangs, in dem sie gemacht worden sind**.*

*90. Der Gerichtshof muss insbesondere feststellen, ob die von den staatlichen Behörden zur Rechtfertigung des Eingriffs vorgebrachten Gründe „stichhaltig und ausreichend“ und die getroffenen Maßnahmen **„verhältnismäßig zu dem verfolgten berechtigten Ziel“** sind. Er muss*

¹¹ EGMR, Urteil „Barthold“ vom 25.3.1985, EGMR-E 3, S. 14ff.

¹² Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Auflage 2009, Vorbemerkungen zu Art. 8-11, Rn. 15.

sich dabei auch davon überzeugen, dass sich die Behörden auf eine ausreichende Feststellung der erheblichen Tatsachen gestützt und Grundsätze angewendet haben, die mit denen in Art. 10 EMRK verankerten übereinstimmen.“¹³

Für die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei einem Eingriff in Art. 10 EMRK notwendige Interessenabwägung hat der Gerichtshof die Bedeutung der Meinungsfreiheit als Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft hervorgehoben. Sie sei Grundvoraussetzung für den Fortschritt der Gesellschaft und für die Entfaltung eines jeden Einzelnen.¹⁴ Es besteht daher eine klare Vermutung für die Zulässigkeit der Meinungsäußerung.¹⁵

Angewendet auf die Konstellation der Verfassungsbeschwerde müssen für die Verhältnismäßigkeitsprüfung folgende Erwägungen angestellt werden:

(a) Zweck des Hausverbots als dringendes soziales Bedürfnis

Die Untersagung der Meinungsäußerung per Flugblatt durch ein Hausverbot könnte Ausdruck der oben bereits genannten Schranken von Art. 10 EMRK sein und der öffentlichen Sicherheit bzw. dem Eigentumsgrundrecht des Flughafenbetreibers dienen.

Allerdings wurde bislang weder von der Fraport AG noch von den entscheidenden Zivilgerichten herausgearbeitet, worin das dringende soziale Bedürfnis für die öffentliche Sicherheit lag, das durch das Hausverbot verwirklicht werden sollte.

Auch was das Eigentumsrecht der Fraport AG anbetrifft, so stellt dies im konkreten Zusammenhang kein „dringendes soziales Bedürfnis“ dar, das ein Hausverbot erfordern würde. Der öffentlich zugängliche Flughafenbereich steht durch seine Öffnung für die Allgemeinheit und durch die öffentliche Infrastrukturaufgabe, die er erfüllt, vorrangig im Dienste der Allgemeinheit und nicht der Fraport AG. Das Interesse der Fraport AG, Aktionen wie das Flugblattverteilen zu unterbinden, ist daher nicht so schützenswert, dass es ein „dringendes soziales Bedürfnis“ darstellen würde.

(b) Inhalt der Äußerung

In den Meinungsäußerungen der Beschwerdeführerin durch die verteilten Flugblätter ging es inhaltlich darum, Flugpassagiere auf einzelne Abschiebungen aufmerksam zu machen, die vom Flughafen Frankfurt aus durchgeführt wurden. So sollte die Abschiebungspraxis durch Linienflüge im Allgemeinen und einzelne Fälle im Besonderen der Öffentlichkeit ins Bewusstsein gebracht werden.

Hierin ist ein legitimes Informationsansinnen zu sehen, insbesondere deswegen, weil Abschiebungen von den zuständigen Ausländerbehörden und Bundespolizisten so durchgeführt werden, dass die betroffenen Personen in einem Sonderbereich auf ihre Ausweispapiere und ihr Gepäck kontrolliert werden und dann direkt das Flugzeug besteigen. Die Öffentlichkeit bekommt also am Flughafen von dem Abschiebungsvorgang nichts mit. Darüber hinaus ist eine Abschiebung in manchen Fällen, gegen die in der Regel auch der Protest gerichtet ist, mit schweren Gefahren für Leib und Leben der Abzuschiebenden verbunden. Die Abschiebung kann also irreversible Schäden anrichten, was das Informationsanliegen der Abschiebungsgegner noch unterstreicht.

¹³ EGMR, Urteil vom 17. 12. 2004 – 33348/96 (Cumpana/Romania), Rn. 88-90, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=cumpana&sessionid=62142628&skin=hudoc-en>.

¹⁴ EGMR, Urteil „Barthold“ vom 25.3.1985, EGMR-E 3, S. 31; Meyer-Ladewig, EMRK-Kommentar, 2. Auflage 2006, Art. 10, Rn. 27.

¹⁵ Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 3. Auflage 2009, Art. 10, Rn. 31.

Soweit in den Flugblättern Passagiere auch dazu aufgefordert wurden, im Flugzeug zu sagen, dass sie ihre Handys nicht ausschalten würden, so handelt es sich dabei um eine bloße Anregung, der die einzelnen Passagiere erst einmal Folge leisten müssten. Eine Verantwortlichkeit für die Folgen als „Zweckveranlasser“ kann dem Multiplikator der Flugblätter außerdem nur dann zugeschrieben werden, wenn feststeht, dass es bei Befolgen dieser Anregung tatsächlich zu einer Störung der öffentlichen Sicherheit kommen würde.

(c) Zusammenhang der geäußerten Inhalte mit den Umständen der Meinungsäußerung

Wie bereits angedeutet ist gerade der Zusammenhang, in dem Flugblätter gegen Abschiebungen verteilt werden, ein entscheidender Punkt in der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Wer auf einen Missstand aufmerksam machen will, hat ein legitimes Interesse daran, dies in einem möglichst engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zu dem Missstand zu tun. Es ist viel weniger effektiv, z.B. auf einem Marktplatz gegen Abschiebungen zu demonstrieren als einem Passagier mitzuteilen, dass in seinem Flugzeug gleich eine Person sitzen wird, die in ihr Heimatland abgeschoben wird und dort Gefahren ausgesetzt ist.

(d) Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engen Sinne

Eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne hat in dem Fall der Verfassungsbeschwerde bislang nicht stattgefunden. So müsste zunächst der Flughafenbetreiber Fraport AG selbst abwägen, ob ein Hausverbot wie das der Beschwerdeführerin erteilt in einem angemessenen Verhältnis steht zu dem mit ihm verfolgten Zweck.

Vieles spricht gegen die Verhältnismäßigkeit des Verbots, Flugblätter gegen Abschiebungen im Bereich der Schalterhalle des Flughafens Frankfurt zu verteilen.

Während ein „dringendes soziales Bedürfnis“ als Zweck der Einschränkung der Meinungsfreiheit bereits nicht vorgetragen wurde und auch nicht ohne weiteres ersichtlich ist, umfasst die Meinungsäußerungsfreiheit von Abschiebungsgegnern grundsätzlich auch die freie Wahl des Ortes, da dem Grundrecht sonst die Effektivität genommen würde. Die Versagung der Möglichkeit, humanitäre Bedenken gegen Abschiebungen in der Nähe des Ortes des Geschehens kundzutun, stellt daher einen gravierenden Eingriff in dieses Menschenrecht dar. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Gerichtshof der Meinungsfreiheit einen besonderen Rang einräumt.

Dem gravierenden Eingriff in die Meinungsfreiheit stehen Anliegen der Fraport AG gegenüber, die nicht den Rang eines „dringenden sozialen Bedürfnisses“ haben, dessen Erfüllung notwendig in einer demokratischen Gesellschaft ist. Der Meinungsfreiheit gebührt also der Vorrang, wenn es um die Zulässigkeit des Verteilens von Flugblättern gegen Abschiebungen im Flughafen geht.

2. Art. 11 und Art. 12 Europäische Grundrechtscharta

Der EuGH hat noch keine Fälle zu Art. 11, 12 GRCh entschieden, aus denen abzuleiten wäre, wie er die in Frage stehende Konstellation beurteilen würde.

Allerdings zeigt das Urteil „**Schmidberger**“¹⁶, dass der EuGH der Versammlungsfreiheit einen hohen Rang einräumt und im Rahmen dieses Grundrechts auch die Wahl des Versammlungsortes als geschützt ansieht. So erkennt der EuGH in diesem Urteil an, dass eine Verlegung der Demonstration

¹⁶ EuGH, Urteil vom 12.6.2003, C-112/00, Slg. 2003, I-5659.

der Umweltschützer von der Autobahn auf einen Bereich neben der Autobahn der Versammlung und damit dem Grundrecht einen wesentlichen Teil der Wirkung hätte nehmen können.¹⁷

3. Art. 19 Abs. 1, 2 und Art. 21 IPBPR

a) Schutzgehalt

Aktivitäten wie das Verteilen von Flugblättern und Demonstrationen gegen Abschiebung fallen auch unter den Schutz der Meinungsfreiheit aus Art 19 Abs. 1, 2 und der Versammlungsfreiheit aus Art. 21 IPBPR.

In Bezug auf die Meinungsfreiheit hat der Menschenrechtsausschuss in seiner Entscheidung „**Leo Hertzberg et al. v. Finland**“ 1982¹⁸ ausgeführt, dass die Vertragsstaaten auch dafür verantwortlich sind zu gewährleisten, dass semi-staatliche Stellen wie eine Rundfunkanstalt, die zu 90% im Eigentum des Staates steht, die Meinungsfreiheit aus Art. 19 IPBPR respektieren. Wie der EGMR für die EMRK, so erkennt also der Menschenrechtsausschuss eine positive Schutzverpflichtung der Vertragsstaaten des IPBPR an.¹⁹ Außerdem zeigt der Fall, dass im System des IPBPR die Verpflichtung einer juristischen Person zur Menschenrechtsgewährleistung nicht voraussetzt, dass sie zu 100% im Staatseigentum steht.

Der Fall „**Gauthier v. Canada**“²⁰ zeigt ebenfalls, dass der Vertragsstaat dafür sorgen muss, dass etwaige private Akteure die Meinungs- und Pressefreiheit nicht faktisch behindern.

Dem Fall lag folgender Sachverhalt zugrunde: Die private Organisation „Canadian Press Gallery“ vergab Akkreditierungen an Journalisten für die Sitzungen des Kanadischen Parlaments. Wer keine Akkreditierung erhielt, konnte nicht rechtlich gegen die Ablehnung vorgehen. Der Beschwerdeführer wurde als dauerhaftes Mitglied der „Canadian Press Gallery“ abgelehnt und sah hierin eine Verletzung seiner Meinungs- und Pressefreiheit aus Art. 19 IPBPR durch den kanadischen Staat. Der Menschenrechtsausschuss bejahte eine Verletzung der Meinungs- und Pressefreiheit, weil gegen die Entscheidungen der Press Gallery keine Handhabe vorgesehen war.

b) Einschränkungen

In seinem Entwurf des 34. General Comment zur Meinungsfreiheit aus Art. 19 IPBPR führt der Menschenrechtsausschuss aus, dass dieses Recht nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung sowie der öffentlichen Gesundheit und Moral eingeschränkt werden darf. Eine Einschränkung muss darüber hinaus notwendig (necessary) sein, um dem Schutzzweck gerecht zu werden.²¹ Schließlich muss die Beschränkung verhältnismäßig sein, sie muss das mildeste zur Verfügung stehende Mittel für die Erreichung des Zwecks sein.²²

Der Menschenrechtsausschuss betont, dass der Staat den Missstand, den er durch die Freiheitsbeschränkung aufzuheben gedenkt, präzise und einzelfallbezogen aufzeigen muss.

„36. When a State party invokes a legitimate ground for restriction of freedom of expression, it must demonstrate in specific and individualised fashion the precise nature of the threat and

¹⁷ EuGH, Urteil vom 12.6.2003, C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Rn. 90.

¹⁸ Leo Hertzberg et al. v. Finland, Communication No. 61/1979, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1 at 124 (1985).

¹⁹ Vgl. Draft general comment No. 34 on Art. 19 ICCPR.

²⁰ Gauthier v. Canada, Communication No. 633/1995.

²¹ Draft General Comment No. 34, Rn. 22f.

²² Draft General Comment No. 34, Rn. 33f.

the necessity of the specific action taken, in particular by establishing a direct and immediate connection between the expression and the threat.”

Wenn also wie im Ausgangsfall die Gefahren, die von einer Versammlung oder einer Flugblattaktion am Flughafen ausgehen soll, gar nicht erst spezifisch benannt werden, wird eine Beschränkung der Meinungsfreiheit nicht den Maßstäben des Art. 19 IPBPR gerecht.

III. Rechtsvergleichende Perspektive – Rechtslage in einzelnen Ländern

1. Italien: La libertà di riunione – die Versammlungsfreiheit nach italienischem Recht

Art. 17 der italienischen Verfassung garantiert die Versammlungsfreiheit „in luogo pubblico“ (an „öffentlichen Orten“) und „in luogo aperto al pubblico“ (an Orten, die der Öffentlichkeit zugänglich sind). Daraus wird abgeleitet, dass es für den „öffentlichen Ort“ auf die allgemeine Zugänglichkeit und nicht auf die Eigentumsverhältnisse ankommt.²³ Danach müsste die Versammlungsfreiheit sich zumindest grundsätzlich auf einen Flughafen erstrecken, der für die Allgemeinheit zugänglich ist.

2. USA: First Amendment of the American Constitution

Im amerikanischen Verfassungsrecht deckt das erste Amendment sowohl die Meinungs- als auch die Versammlungsfreiheit ab.

Die Frage, an welchen Orten die Grundrechte in welchem Umfang ausgeübt werden dürfen, beschäftigt seit jeher den US Supreme Court sowie die Supreme Courts der Bundesstaaten. Diese Gerichte haben im Laufe der Zeit zu der Frage, an welchen grundsätzlich im Staatseigentum stehenden Orten diese Freiheiten ausgeübt werden dürfen, die so genannte „public forum doctrine „ entwickelt.

Der Aspekt, wann auch privates Eigentum für Meinungsäußerungen etc. genutzt werden darf, wurde ebenfalls in vielen Entscheidungen behandelt und anhand des „Schmid-Tests“ systematisiert.

a) Die Nutzung privater Grundstücke – der Schmid-Test

Einige amerikanische Bundesstaaten gehen bei dem Schutz der Meinungsfreiheit regelmäßig über das Schutzniveau des Supreme Courts hinaus und haben insbesondere in Bezug auf deren Ausübung auf privaten Grundstücken wegweisende Entscheidungen getroffen.

So hat der Supreme Court New Jersey in seinem Urteil „State v. Schmid“ 1980 für private Universitäten entschieden, dass das Recht der freien Meinungsäußerung die Rechte des Grundstückseigentümers überwiegt. Für die Abwägung der beiden Rechte entwickelte das Gericht den sogenannten „Schmid-Test“, der drei Parameter vorgibt, anhand derer abgewogen werden soll. So soll das Augenmerk darauf gerichtet werden,

(1) welcher Natur das private Grundstück ist, wofür es vorrangig genutzt wird und was seine ursprüngliche Zwecksetzung ist. (Nutzungszweck)

(2) auf welche Art und Weise und in welchem Umfang die Öffentlichkeit dazu aufgefordert wird, das Grundstück zu nutzen und (Zugang für die Öffentlichkeit)

²³ Vgl. Arzt, Versammlungsfreiheit in Italien, S. 74.

(3) in welchem Verhältnis der Zweck der Meinungsäußerung zu der privaten und der öffentlichen Nutzung des Grundstücks steht. (kommunikativer Zusammenhang)

Anhand des Schmid-Tests entschied der Supreme Court New Jersey 1994 in „*New Jersey Coalition Against War in the Middle East v. J.M.B. Realty Corp*“²⁴, dass auch in einem privaten Einkaufszentrum das Verteilen von Flugblättern nicht verboten werden könne. Das Gericht argumentierte hauptsächlich damit, dass es dem Einkaufszentrum trotz des vorrangig kommerziellen Zwecks auch darum ginge, ein möglichst breites Publikum zum Besuch der Mall zu bewegen und eine Art „Marktplatz“ zu schaffen, dessen Nutzung gewünscht sei auch ohne tatsächlich einzukaufen. Es sei aber nicht zulässig, einen Raum einerseits bewusst zum öffentlichen Platz zu machen und dann andererseits die im Rahmen dessen normalen kommunikativen Aktivitäten zu unterbinden.

Übertragen auf die kommunikative Nutzung des Flughafens Frankfurt sprechen insbesondere das zweite und dritte Kriterium des Schmid-Tests für die Zulässigkeit der kommunikativen Aktivitäten der Beschwerdeführerin. Denn zwar ist der Hauptzweck des Flughafens die Abwicklung und Ermöglichung des Flugverkehrs und nicht der Meinungs-austausch. Allerdings trifft diese Aussage praktisch auf jedes Grundstück zu, da selbst ein Marktplatz in erster Linie Teil des Straßenraums und Veranstaltungsort für den Wochenmarkt ist. Er ist jedoch zweifellos auch ein Ort der Kommunikation. Und zum anderen macht die Fraport AG bewusst Werbung für den Flughafen Frankfurt als umfassende „Erlebniswelt“, also für dessen Nutzung weit über den Flugverkehr hinaus. Auf seiner Website lädt der Flughafen mit der Überschrift „Airport Shopping für alle!“²⁵ explizit auch Personen auf das Gelände ein, die den Flughafen nicht als Verkehrsknotenpunkt nutzen wollen.

Und schließlich spricht gerade der dritte Schmid-Faktor, d.h. der Zusammenhang zwischen der fraglichen Meinungsäußerung (Flugblätter gegen Abschiebung) und der Nutzung des Flughafens (Flugverkehr, teilweise auch eingesetzt zur Abschiebung), für eine Zulässigkeit der kommunikativen Nutzung.

Personen wie die Beschwerdeführerin wählen den Flughafen als Ort ihres Protests gegen Abschiebung gerade deshalb, weil die Abschiebungen dort stattfinden und die daran beteiligten Flugunternehmen dort ihre Schalter haben.

b) Die Public-Forum-Doktrin des US Supreme Courts

Nach der Public-Forum-Doktrin wird unterschieden zwischen „public forum“, „limited public forum“ und „non-public forum“. Als Unterscheidungsmerkmal dient die Frage, inwieweit der jeweilige Ort traditionell für Versammlungen und Meinungs-austausch genutzt wurde. So werden als „public forum“ z.B. Straßen, Plätze und öffentliche Parkanlagen angesehen.

Zwar wurden Flughäfen vom Supreme Court in seiner Entscheidung vom 26.6.1992 „**International Society for Krishna Consciousness v. Lee**“ als „non-public forum“ eingeordnet. Jedoch müssen Einschränkungen der Meinungsfreiheit auch hier einer allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten. „The challenged regulation need only be reasonable, as long as the regulation is not an effort to suppress the speaker’s activity due to disagreement with the speaker’s view.“

²⁴ New Jersey Supreme Court, *New Jersey Coalition Against War in the Middle East v. J.M.B. Realty Corp.*, 650 A.2d 757 (1994).

²⁵ Vgl. die Seite www.frankfurt-airport.de, auf der es heißt: „Erleben Sie einen Einkaufsbummel der Extraklasse in einem exklusiven, internationalen Ambiente, das Ihnen nur einer der größten Flughäfen der Welt bieten kann: ein einzigartiges Angebot aus Marken, Mode und mehr aus der ganzen Welt zu attraktiven Preisen. Und das an sieben Tagen die Woche, von 7.00 bis 22.00 Uhr. Und wenn Sie eine Pause brauchen, können Sie Ihren Aufenthalt bei einem Drink in einer Bar oder bei einem Essen in einem der zahlreichen Restaurants auf angenehme Weise genießen.“

Justice O'Connor betont in ihrer teilweise zustimmenden Urteilsbegründung, dass auch in Flughäfen als „non-public forum“ die Beschränkung von Meinungsäußerungen dann nicht mehr „reasonable“ ist, wenn der Flughafen einem weiten Spektrum an Aktivitäten wie Einkaufen, Bummeln, etc. dient und es sich um das simple Verteilen von Flugblättern ohne die Sammlung von Spenden etc. handelt. Sie hält es für rechtswidrig, das Verteilen von Flugblättern im Flughafen generell zu verbieten.²⁶

3. Kanada: Freedom of Expression

Section 2 (b) der Kanadischen Verfassung garantiert die Meinungsfreiheit.

Das Kanadische Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung **“Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada“** vom 25.1.1991²⁷ festgestellt, dass das kategorische Verbot in einem Flughafen politische Flugblätter zu verteilen, gegen die Meinungsfreiheit aus Section 2 (b) verstößt.

Zwar ging es hierbei um einen Flughafen, der im Eigentum des Staates stand, doch kann nichts anderes gelten für einen Flughafen, dessen Betrieb noch immer eine ureigene öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge im Bereich Verkehrsinfrastruktur darstellt und der zu 70% im Eigentum des Staates steht.

*„Freedom of expression, while it does not encompass the right to use any and all government property for purposes of disseminating views on public matters, does include the right to use streets and parks which are dedicated to the use of the public, subject to reasonable limitation to ensure their continued use for the purposes to which they are dedicated. **This should include areas of airports frequented by travellers and members of the public.** The blanket prohibition against the use of such areas for the purpose of the expression of views violated the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the Charter, and is not justifiable under s. 1. Section 7 of the Regulations does not cover political activities, but in prohibiting expression of political views at the airport, the officials were exercising the Crown's legal right to manage its property, and the prohibition was thus prescribed by law.“*

4) Großbritannien

In Großbritannien wird die Frage des Konflikts zwischen Privateigentum und Kommunikationsgrundrechten weniger liberal behandelt als im amerikanischen und kanadischen Raum. So geht die Rechtsprechung in den wenigen existierenden Fällen davon aus, dass ein Eigentümer die Nutzung seines Grundstücks durch andere beliebig einschränken könne.²⁸ Hierfür steht der Fall **„CIN Properties v. Rawlins“**²⁹, in dem das Hausverbot für zehn Jugendliche für das Betreten einer Mall für rechtmäßig erklärt wurde, obwohl ihnen kein Vergehen im Bereich der Mall zur Last gelegt werden konnte.

Diese Auffassung wird jedoch im englischen Schrifttum kritisiert, das mit einer fortschreitenden Privatisierung des öffentlichen Raums eine zunehmende Beschränkung der kommunikativen Bürgerrechte befürchtet.³⁰ Die englische Regierung hat vor einiger Zeit einen Gesetzesentwurf für eine „Freedom Bill“ vorgelegt, der darauf hinwirken soll, dass die Möglichkeiten der Bürger, friedlich zu

²⁶ Justice O'Connor, concurring in 91-155 and concurring in the judgment in 91-339, Supreme Court, *International Society for Krishna Consciousness v. Lee*, 16.6.1992, vgl. <http://www.law.cornell.edu/supct/html/91-155.ZX1.html>.

²⁷ *“Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada“* (1991) 1 S.C.R. 139.

²⁸ Vgl. Richard Clayton/ Hugh Tomlinson, *The Law of Human Rights*, 2nd Edition, Vol. I, Oxford 2009, 16.10.

²⁹ *„CIN Properties v. Rawlins“* 1995, 2 EGLR 130.

³⁰ Vgl. Gray/Gray, *„Civil Rights, civil wrongs and quasi-public space“*, EHRLR 1999, S. 46.

protestieren gestärkt werden.³¹ In die gleiche Richtung gehen Bestrebungen, das Demonstrieren in sogenannten „quasi-public spaces“ zu erlauben.

³¹ <http://www.number10.gov.uk/queens-speech/2010/05/queens-speech-freedom-great-repeal-bill-50647>.