

## Fraport (Lösungsvorschlag)

© Heike Krieger (Freie Universität Berlin)

Bearbeitung für Hauptstadtfälle: Björnstjern Baade, Christian Janssen  
Stand der Bearbeitung: Juni 2024

### A. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde des Mözil (M) müsste zunächst zulässig sein.

#### I. Zuständigkeit des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG für Verfassungsbeschwerden zuständig.

#### II. Beteiligtenfähigkeit

M ist als natürliche Person Grundrechtsträger und damit „jedermann“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG.

#### III. Prozessfähigkeit

M ist auch fähig, Verfahrenshandlungen selbst vorzunehmen und daher prozessfähig.

#### IV. Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde kann gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder „Akt der öffentlichen Gewalt“ sein, d.h. jedes Handeln oder Unterlassen eines staatlichen Organs. Die vorliegend angegriffenen Entscheidungen der Zivilgerichte sind solche Handlungen. Das letzte Urteil muss, die anderen können angegriffen werden.<sup>1</sup>

#### V. Beschwerdebefugnis

M müsste weiterhin beschwerdebefugt sein, § 90 Abs. 1 BVerfGG. Dies ist der Fall, wenn die Möglichkeit einer Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten besteht. M macht vorliegend eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 und 8 Abs. 1

<sup>1</sup> BVerfGE 4, 52 (56); 19, 377 (393); vgl. *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 35.. Aufl., Rn. 1296



GG geltend. M ist als Deutscher auch unter Art. 8 GG grundrechtsberechtigt

Grundrechte binden jedoch gem. Art. 1 Abs. 3 GG grundsätzlich nur die öffentliche Gewalt. Hier geht es jedoch um das Verhältnis zwischen zwei Privatpersonen: dem M und der F-AG. In diesem Verhältnis könnten Grundrechte Anwendung finden soweit sie generell zwischen Privaten gelten (Drittwirkung) oder die F-AG unmittelbar grundrechtsverpflichtet ist.

Fraglich ist daher, ob die F-AG einer unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegt, obwohl sie die privatrechtliche Form einer AG hat. Der Staat darf sich seiner umfassenden Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG nicht entziehen, indem er sich über die entsprechende Wahl der Organisationsform in das Privatrecht flüchtet. Bedient er sich zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben solcher Organisationen, sind diese daher grundsätzlich selbst unmittelbare Grundrechtsadressaten (Verwaltungsprivatrecht).<sup>2</sup>

Dies gilt jedenfalls soweit der Staat Eigentümer aller Anteile einer juristischen Person ist. Vorliegend ist die öffentliche Gewalt in Form des Bundes und des Landes Berlin jedoch nur zu ca. 70% an der F-AG beteiligt. Es handelt sich daher um ein gemischt-wirtschaftliches Unternehmen. Fraglich ist, ob auch diese einer unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen. Da gem. Art. 1 Abs. 3 GG grundsätzlich nur die öffentliche Gewalt Grundrechtsadressatin ist, liegt es zunächst nahe, eine Bindung des Bundes und des Landes Berlin als Anteilseigner anzunehmen. Gegen diese könnte dann auf Einwirkung auf die F-AG geklagt werden. So würden auch die Grundrechte der privaten Anteilseigner der F-AG in diesem Zusammenhang nicht durch die unmittelbare Bindung der F-AG beeinträchtigt.

Allerdings würde dies dazu führen, dass die Grundrechtsbindung von den gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten abhängt. Gerade auch im Aktienrecht sind diese beschränkt. Außerdem wäre die Geltendmachung über den Umweg mehrerer Anteilseigner kosten- und zeitintensiv. Eine effektive Grundrechtsbindung wäre daher so nicht gewährleistet. Private Anteilseigner würden durch eine unmittelbare Grundrechtsbindung auch nicht ungerechtfertigt beeinträchtigt. Zwar sind gemischt-wirtschaftliche Unternehmen nach dem Gesagten nicht mehr selbst grundrechtsberechtigt. Die privaten Anteilseigner nehmen aber gleichermaßen an Chancen und Risiken einer Beteiligung der öffentlichen Hand teil und sind ohnehin nicht zur Beteiligung an einem solchen Unternehmen gezwungen. Da solche Unternehmen über keine Hoheitsbefugnisse verfügen, sollten sich die Auswirkungen ihrer unmittelbaren Grundrechtsbindung außerdem mangels grundrechtstypischer Gefährdungslage in Grenzen halten. Im Übrigen steht den privaten Anteilseignern selbst der Schutz ihrer Grundrechte, insbesondere der Schutz des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, natürlich nach wie vor zu. Jedenfalls private juristische Personen, die

---

<sup>2</sup> Hufen, Grundrechte, 10. Aufl., § 7 Rn. 11.

durch die öffentliche Hand beherrscht werden, also zu über 50% in deren Eigentum stehen, sind daher selbst unmittelbar an Grundrechte gebunden.<sup>3</sup>

Die F-AG, die zu ca. 70% in öffentlicher Hand liegt, ist daher unmittelbar an Grundrechte gebunden.

Eine Verletzung der Grundrechte des M kann jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen werden, ist also möglich.

M ist durch Urteile auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

## **VI. Rechtswegerschöpfung/Subsidiarität (+)**

Laut Sachverhalt hat M den Rechtsweg erschöpft (§ 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG). Auch der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde ist genüge getan, da andere zumutbare Wege, die Rechtsverletzung zu beheben, nicht ersichtlich sind.

### **B. Begründetheit (+)**

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte des M verletzt sind. In Betracht kommen insofern vorliegend die Grundrechte aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 GG.

#### **I. Art. 8 Abs. 1 GG**

Die Versammlungsfreiheit des M ist verletzt, wenn ein ungerechtfertigter Eingriff in den Schutzbereich dieses Grundrechts vorliegt.

##### **1. Schutzbereich**

M fällt als Deutscher i.S.v. Art. 116 Abs. 1 GG in den personellen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Sachlich verbürgt Art. 8 Abs. 1 GG die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen.<sup>4</sup> Dies beinhaltet auch das Selbstbestimmungsrecht, wann und wo die Versammlung stattfindet, aber kein Zutrittsrecht zu nicht allgemein oder nur zu bestimmten Zwecken zugänglichen Orten.

Fraglich ist hier, ob eine Demonstration im Flughafengebäude vom Schutzbereich erfasst wird. Art. 8 GG verbürgt die Durchführung von Versammlungen an Orten, die einem allgemeinen öffentlichen Verkehr geöffnet sind und Orte öffentlicher

---

<sup>3</sup> S. dazu insgesamt: BVerfGE 128, 226 (245 ff.).

<sup>4</sup> Hufen, Grundrechte, 10. Aufl., § 30 Rn. 6 f.

Kommunikation bilden, klassischerweise insbesondere der öffentliche Straßenraum. Die Öffnung eines Raumes für die Allgemeinheit unter Ausschluss des Demonstrationsrechts kann auch nicht als Minus zur Nichtöffnung gesehen werden. Zwischen der Öffnung eines Raumes für den öffentlichen Verkehr und der Versammlungsfreiheit besteht vielmehr ein unauflösbarer Zusammenhang.<sup>5</sup>

Für die Frage, ob ein anderer Ort als der öffentliche Straßenraum ein öffentlicher Kommunikationsraum ist, ist das Leitbild des öffentlichen Forums maßgeblich. Dieses ist dadurch charakterisiert, dass auf ihm, im Gegensatz zu Orten, die nur eine bestimmte Funktion haben, eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Ein solchermaßen für die Allgemeinheit geöffneter Ort kann nicht gegen politische Auseinandersetzung in Form einer Versammlung abgeschirmt werden. Kollektive Meinungskundgabe und die Möglichkeit, in öffentlichen Foren Aufmerksamkeit zu erregen, sind konstitutive Elemente der Demokratie.<sup>6</sup>

Bezogen auf das Flughafengelände der F-AG ist zwischen der Land- und der Flugseite zu unterscheiden. Die Flugseite ist nur über eine individuelle Eingangskontrolle für Passagiere zugänglich. Der Zugang zu dieser ist daher nicht für den allgemeinen Verkehr, sondern lediglich für einen bestimmten Zweck eröffnet. Anders verhält es sich mit der Landseite. Diese ist, insbesondere auch laut eigener Werbung der F-AG, darauf ausgerichtet durch ein vielseitiges Angebot an Läden, Dienstleistungen und Restaurants zum Flanieren, Verweilen und Begegnen einzuladen. Die Landseite des Flughafens ist damit als öffentliches Forum zu beurteilen.<sup>7</sup> Die Durchführung einer Versammlung an diesem Ort fällt daher in den Schutzbereich von Art. 8 GG.

## **2. Eingriff**

Die angegriffenen Urteile bestätigen das auf Versammlungen beschränkte Hausverbot und stellen somit eine unmittelbare Verkürzung grundrechtlicher Freiheit des M dar.

## **3. Rechtfertigung**

Der Eingriff könnte jedoch gerechtfertigt sein.

### **a) Einschränkung durch Gesetz**

Das Versammlungsrecht kann gem. Art. 8 Abs. 2 GG für Versammlungen unter freiem

---

<sup>5</sup> BVerfGE 128, 226 (250 ff.).

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> BVerfGE 128, 226 (254).



Himmel eingeschränkt werden

Fraglich ist, ob die Versammlung im Terminal als „unter freiem Himmel“ i.S.v. Art. 8 Abs. 2 GG zu bewerten ist. Der Begriff ist nicht in einem engen Sinne als Verweis auf einen nicht überdachten Veranstaltungsort zu verstehen. Sinn der Norm ist vielmehr eine Unterscheidung zwischen Versammlungen im öffentlichen Raum und solchen, die abgeschirmt stattfinden. Erstere führen zu einer unmittelbaren Konfrontation mit Unbeteiligten, was dem Bild der klassischen Demonstration auf der Straße entspricht. Hierdurch entsteht ein höheres Gefahrenpotential und Interessen Dritter werden betroffen. Letztere hingegen finden etwa im Hinterzimmer einer Gaststätte statt und rufen daher weniger regelungsbedürftige Konflikte hervor.<sup>8</sup>

Die Versammlung im öffentlichen Forum des landseitigen Flughafens führt unmittelbar zur Konfrontation mit Unbeteiligten. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG ist daher anwendbar.

Grundlage des Hausverbots sind vorliegend die §§ 903, 1004 BGB. Diese müssten auch verfassungsgemäß sein.

Zweifel könnten insofern an der Vereinbarkeit dieser Vorschriften als Eingriffsgrundlage mit dem allgemeinen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot bestehen (Art. 20 Abs. 3 GG), da die Normen sehr allgemein gehalten sind. Da jedoch hier keine besonderen hoheitlichen Befugnisse verliehen werden, die einseitig durchgesetzt werden könnten, sind die Anforderungen, die sonst an Eingriffsgesetze zu stellen sind reduziert.<sup>9</sup> Dem Bestimmtheitsgebot ist daher genüge getan.

Weiterhin scheint das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nicht erfüllt, da das BGB keinen Hinweis darauf enthält, dass es die Versammlungsfreiheit einschränkt. Das Zitiergebot kann gegenüber solchen unspezifischen Bestimmungen wie den §§ 903, 1004 BGB eine Warnfunktion jedoch nicht erfüllen und findet daher keine Anwendung.<sup>10</sup> Die Zulässigkeit von Eingriffen auf unbestimmter, dem Zitiergebot nicht entsprechender Grundlage ist Konsequenz daraus, dass die öffentliche Hand überhaupt in zivilrechtlicher Form handeln darf

Die Versammlungsbehörde wie auch die Vollzugspolizei sind selbstverständlich an das Versammlungsfreiheitsgesetz des Landes Berlin gebunden.<sup>11</sup>

## **b) Anwendung der Gesetze**

---

<sup>8</sup> BVerfGE 128, 226 (255 f.).

<sup>9</sup> BVerfGE 128, 226 (258).

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Aufgrund des neuen Versammlungsfreiheitsgesetzes des Landes Berlin vom 23. Februar 2021 kommt es auf eine Fortgeltung des alten Versammlungsgesetzes des Bundes nach Art. 125a Abs. 1 GG nicht mehr an.



Die Anwendung der §§ 903, 1004 BGB durch die Fachgerichte müsste verfassungsmäßig sein. Das Bundesverfassungsgericht ist jedoch keine Superrevisionsinstanz und prüft ausschließlich spezifisches Verfassungsrecht. Entscheidend ist daher, ob die Fachgerichte Bedeutung und Tragweite der Grundrechte in Anwendung der einfachgesetzlichen Normen verkannt haben.

Vorliegend erscheint fraglich, ob Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurde. Legitimes Ziel des Hausverbots ist die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs. Nicht jedoch ein freies, privatautonomes Bestimmungsrecht über Privateigentum nach § 903 BGB, das nicht unmittelbar an Grundrechte gebundenen Eigentümern zustehen würde. Das Hausverbot ist auch geeignet dieses Ziel zu erreichen, da dieses jedenfalls gefördert wird. Die Ausgestaltung des Hausverbots als vollständiges Demonstrationsverbot ist auch erforderlich, da eventuell denkbare mildere Mittel jedenfalls nicht gleich geeignet sind.

Fraglich erscheint jedoch die Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit i.e.S. des Hausverbots. Die Schwere des Eingriffs dürfte nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des gegenläufigen Interesses stehen. Hierbei ist der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit im freiheitlich demokratischen Staat i.S.e. Wechselwirkung Rechnung zu tragen.<sup>12</sup> Zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des komplexen logistischen Systems eines Flughafens können Beschränkungen jedoch im Einzelfall unter weniger strengen Bedingungen erlassen werden, als dies für entsprechende Versammlungen im öffentlichen Straßenraum möglich wäre.<sup>13</sup>

Nach Art. 8 Abs. 1 GG ist die Durchführung von Versammlungen grundsätzlich ohne Anmeldung oder Erlaubnis gewährleistet. Versammlungen können danach, jedenfalls durch einen unmittelbar grundrechtsgebundenen Rechtsträger nicht unter einen generellen Erlaubnisvorbehalt gestellt werden. Eine Anzeigepflicht, die für Eil- und Spontanversammlungen ausnahmen macht, würde hingegen keinen Bedenken begegnen. Die Untersagung einer Versammlung käme nur in Betracht, wenn eine unmittelbare, aus erkennbaren Umständen herleitbare Gefahr für mit der Versammlungsfreiheit gleichwertige, elementare Rechtsgüter vorliegt. Es bedarf hierfür einer konkreten Gefahrenprognose.<sup>14</sup>

Das von der F-AG vorliegend erteilte Flughafenverbot stellt eine zeitlich unbestimmte und den gesamten Flughafen umfassende Erlaubnispflicht dar, die im Übrigen nicht erkennen lässt, wann sie erteilt würde. Die Bestätigung dieses Flughafenverbots, das den Anforderungen von Art. 8 Abs. 1 GG insofern nicht genügt, durch die Fachgerichte ist daher unverhältnismäßig.

---

<sup>12</sup> Hufen, Grundrechte, 10. Aufl., § 30 Rn. 4.

<sup>13</sup> BVerfGE 128, 226 (261 f.).

<sup>14</sup> Ebd.

## II. Art. 5 Abs. 1 GG

Weiterhin kommt eine Verletzung der Meinungsfreiheit des M in Betracht.

### 1. Schutzbereich

Der Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 GG umfasst auch die Wahl der Form der Flugblätterverteilung sowie die Wahl von Ort und Zeit, aber nur dort, wo man auch sonst Zugang hat.

### 2. Eingriff

Die Urteile bestätigen ein Flughafenverbot, das das Betreten zum Zwecke der Meinungsäußerung von einer Erlaubnis abhängig macht. Dies stellt einen Eingriff dar.

### 3. Rechtfertigung

Der Eingriff könnte jedoch gerechtfertigt sein.

#### a) Einschränkung durch allgemeines Gesetz

Allgemeine Gesetze sind solche, welche sich weder gegen den Prozess der Meinungsbildung, noch gegen einzelne Meinungen richten, sondern vielmehr allgemein, ohne Rücksicht auf bestimmte Meinungen, den Schutz eines auch ansonsten geschützten Rechtsguts bezwecken.<sup>15</sup> §§ 903, 1004 BGB sind allgemeine Gesetze in diesem Sinne.

#### b) Anwendung im Einzelfall

Ihre Anwendung durch die Fachgerichte müsste jedoch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Legitimes Ziel ist auch hier die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flugbetriebs. Als unmittelbar Grundrechtsverpflichtete ist jedoch subjektive Interessenverfolgung, etwa die Schaffung einer „Wohlfühlatmosphäre“ in einer reinen Welt des Konsums“, kein legitimes Ziel, es muss ein öffentliches Interesse verfolgt werden.<sup>16</sup>

Zur Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit gelten die Ausführungen zu Art. 8 GG entsprechend. Das Verbot ist unangemessen. Die Bedeutung der

---

<sup>15</sup> Vgl. *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 35. Aufl., Rn. 689 ff.

<sup>16</sup> BVerfGE 128, 226 (266).

Meinungsfreiheit für Demokratie wird, auch i.S.e. Wechselwirkung zwischen Grundrechtsgarantie und Schranke, durch ein unbegrenztes Verbot, das nicht an eine konkrete Gefahr anknüpft, nicht genügend Rechnung getragen.

### **C. Gesamtergebnis**

Die Verfassungsbeschwerde des M ist zulässig und auch begründet. Das BVerfG wird gem. § 95 Abs. 1 und Abs. 2 BVerfGG feststellen, dass sie durch die gerügten Urteile in ihren Grundrechten aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 GG verletzt ist, diese Urteile aufheben und die Sache an ein zuständiges Gericht zurückverweisen.