

Versammlungsrecht und freie Ortswahl

VERSAMMLUNGEN IN FLUGHÄFEN UND AUF BAHNGLEISEN MÖGLICH?

VON STEFFEN KOMMER

Dem Selbstbestimmungsrecht, über den Ort der Versammlung frei zu entscheiden, kommt vor allem dann eine maßgebliche Bedeutung zu, wenn das Protestanliegen der Demonstrierenden einen besonderen thematischen Zusammenhang mit dem gewählten Versammlungsort aufweist. In diesem Fall vermag gerade die Anwesenheit vor Ort den kommunikativen Zweck der Versammlung einen besonderen Ausdruck zu verleihen. Gleichwohl gerät das Recht der GrundrechtsträgerInnen, über den Ort der Versammlung frei zu entscheiden, nicht selten in Konflikt mit den Interessen der EigentümerInnen, die meist nicht gewillt sind, Demonstrationen auf ihrem Grund und Boden zuzulassen.

DAS FRAPORT-URTEIL

Um nicht weiterhin dem Protest gegen die Abschiebepaxis am Frankfurter Flughafen ausgesetzt zu sein, belegte die Betreibergesellschaft die Initiatorin im Jahre 2003 mit einem umfassenden Hausverbot. In seiner Entscheidung vom Februar dieses Jahres stellte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) fest, dass die Versammlungsfreiheit auch innerhalb eines Flughafengebäudes Anwendung findet und das Hausverbot einen ungerechtfertigten Eingriff in Art. 8 I GG darstellt.¹ Dabei handelt es sich um ein Grund-

satzurteil, das die Rechte von VersammlungsteilnehmerInnen über den Einzelfall hinaus insgesamt stärkt.

Zum einen nahm das BVerfG erstmals eine unmittelbare Grundrechtsbindung privatrechtlich organisierter Unternehmen an, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Eine Beherrschung durch den Staat liegt vor, soweit er die einfache Mehrheit der Anteile des Unternehmens hält. Eine öffentliche Mehrheitsstellung kann sich hierbei auch aus der Addition der Anteile verschiedener Gebietskörperschaften ergeben. Folglich bejahte das BVerfG die Grundrechtsbindung der Fraport AG, an der das Land Hessen, die Stadt Frankfurt am Main und die Bundesrepublik zum maßgeblichen Zeitpunkt zusammen 70% der Aktien hielten.

Zum anderen – und darin liegt die wesentliche Weichenstellung – stellte das BVerfG bezüglich des räumlichen Anwendungsbereiches der Versammlungsfreiheit maßgeblich darauf ab, ob es sich um einen Ort handelt, der für den allgemeinen öffentlichen Verkehr geöffnet ist. Als Prototyp dient dabei der öffentliche Straßenraum. Darüber hinaus sind alle Orte erfasst, auf denen nach dem in der nordamerikanischen Rechtsprechung entwickelten Leitbild des öffentlichen Forums (*public forum*) eine Vielzahl verschiedener Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und

offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Gemessen an diesen Maßstäben befand das BVerfG, dass der Frankfurter Flughafen als Ort allgemeinen kommunikativen Verkehrs ausgestaltet ist. Dies gilt abgesehen von den Sicherheitsbereichen für große Teile des Flughafens, die als Orte des Flanierens und des Gesprächs, als Wege zum Einkaufen und zu Gastronomiebesuchen ausgestaltet sind.

DEMOS IN BAHNHÖFEN UND EINKAUFSZENTREN

Die Ausführungen des BVerfG zur verfassungsrechtlichen Einordnung von Flughäfen lassen sich auf Bahnhöfe unmittelbar übertragen. Auch diese Örtlichkeiten dienen in der Regel nicht mehr allein als bloßer Warteraum für Bahnreisende und Ort des Fahrscheinerwerbs, sondern sind als großzügige »Erlebniswelten« mit zahlreichen Verköstigungs- und sonstigen Einkaufsangeboten ausgestaltet, die dem allgemeinen Publikumsverkehr geöffnet sind. Und auch die Deutsche Bahn AG unterliegt trotz ihrer privatrechtlichen Gesellschaftsform einer unmittelbaren Grundrechtsbindung, da ihre Anteile vollumfänglich vom Bund gehalten werden. Einschränkungen von Verhaltensweisen, die in den Schutzbereich von Art. 8 I GG fallen, sind nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen, wenn durch die Versammlung der Betriebsablauf, etwa aufgrund der Masse an Demonstrierenden, erheblich gestört wird.

Das Fraport-Urteil des BVerfG lässt sich darüber hinaus auch für Demonstrationsanliegen in Shopping Centers fruchtbar machen. Auch wenn das BVerfG eine unmittelbare Grundrechtsbindung im Sinne von Art. 1 III GG verneint, soweit das Einkaufszentrum von einer Gesellschaft betrieben wird, die mehrheitlich in der Hand von privaten AnteilseignerInnen liegt, hat das Verfassungsgericht anklängen lassen, dass Private

in Fällen privatisierter öffentlicher Räume im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch zu nehmen sind: »Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können.«²

Erkennt man an, dass sich die wesentliche Bedeutung einer Räumlichkeit für die Versammlungsfreiheit aus ihrer Öffnung für vielfältige, öffentliche Kommunikation ergibt, so ist kein Grund ersichtlich, warum private AnteilseignerInnen im Ergebnis nicht im gleichen Umfang zur Hinnahme von Demonstrationen verpflichtet sein sollten wie öffentliche Anteilseigner. Das BVerfG hebt selbst hervor, dass die Verpflichtungsdimension einer mittelbaren Grundrechtsbindung nicht weniger intensiv ausfallen muss als die Reichweite der direkten Grundrechtsgebundenheit des Staates: »Je nach Gewährleistungsinhalt und Fallgestaltung kann die mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates vielmehr nahe oder auch gleich kommen.«³ Eine Duldungspflicht im Sinne des § 1004 II BGB ist in diesen Fällen aus der Ausstrahlungswirkung der Grundrechte des Art. 8 und 5 GG auf das Privatrechtsverhältnis abzuleiten.

VERSAMMLUNGEN AUF BAHNGLEISEN

Wenige Tage nach der Fraport-Entscheidung des BVerfG sprach das Schleswig-Holsteinische Oberlandesgericht (OLG) in Verkennung der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Versamm-

lungsfreiheit letztinstanzlich der DB Netz AG einen Schadensersatzanspruch für Reparaturkosten zu, die aus der Entfernung einer sich im Gleisbett fest geketteten Antimilitaristin resultierten.⁴ Die spontane Blockade erfolgte auf einem Bahnübergang ohne vorherige Anmeldung mit drei weiteren Personen und richtete sich gegen eine bevorstehende Militärlieferung.

Mit der gegen diese Entscheidung erhobenen Verfassungsbeschwerde wurde zunächst gerügt, dass das Schleswig-Holsteinische OLG zu Unrecht lediglich eine mittelbare Grundrechtsbindung der DB Netz AG annahm. Diese Ausgangsentscheidung, die dazu führte, dass die berechtigten Interessen der Beklagten als Versammlungsteilnehmerin im Rahmen der Rechtswidrigkeitsprüfung gem. § 823 I BGB relativiert wurden, ist mit der Fraport-Entscheidung des BVerfG nicht in Einklang zu bringen. Ein Unternehmen des Privatrechts, das mehrheitlich oder wie im Fall der Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG sogar ausschließlich von der öffentlichen Hand gehalten wird, handelt auch dann grundrechtsgebunden, wenn es im Nachhinein den Ersatz von Demonstrationsschäden gegen VersammlungsteilnehmerInnen geltend macht.

VERSAMMLUNGSFREIE ORTE?

Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ist entgegen der Auffassung des Schleswig-Holsteinischen OLG auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Demonstration auf Bahngleisen stattfand. Das BVerfG hat sich zwar in der Fraport-Entscheidung gegen ein unmittelbar aus Art. 8 I GG abzuleitendes Zutrittsrecht zu beliebigen Orten ausgesprochen und ein solches etwa in Bezug auf Verwaltungsgebäude oder Krankenhäuser explizit verneint.⁵ Diese Feststellung des BVerfG bezieht sich zum einen jedoch auf die Situation vor Anmeldung der Versammlung.

Hat sich eine Demonstration bereits gebildet, so ist allein der kommunikative Zweck und nicht der Ort der Zusammenkunft für die Eröffnung des Schutzbereiches von Art. 8 I GG konstitutiv. Zum anderen ist es in Bezug auf Gleisanlagen auch nicht von vornherein ausgeschlossen, dass ein Anspruch auf Zulassung der Versammlung besteht.

Seit der Hofgarten-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist anzuerkennen, dass dem Einzelnen grundsätzlich ein Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Zulassung einer Versammlung in einer öffentlichen Einrichtung zukommt.⁶ Gleisanlagen sind schon deshalb nicht wie Privatgrundstücke zu behandeln, weil die Zugangsberechtigungen durch öffentlich-rechtliche Normen nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz i. V. m. der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) ausgestaltet sind. Über die Vorschrift des § 62 II EBO kann eine Sondernutzung auch zu Demonstrationzwecken zugelassen werden. In Bezug auf Autobahndemonstrationen hat etwa der Verwaltungsgerichtshof Kassel bereits anerkannt, dass sich ein Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis aus § 8 I 2 BFernStrG ergeben kann.⁷

Auch dem Fall Schmidberger, in dem sich der Europäische Gerichtshof für die Einschränkung von Grundfreiheiten zum Schutz von Grundrechtspositionen aussprach, beruht auf einer zugelassenen Blockade der Brenner-Autobahn in Österreich.⁸ Ein gewichtiger Grund, der für die Erlaubniserteilung einer Versammlung auf Autobahnen oder Gleisanlagen spricht, liegt vor, wenn der mit der Veranstaltung verbundene Kommunikationszweck in unmittelbarem Zusammenhang mit der Örtlichkeit steht. Dies ist etwa dann der Fall, wenn VersammlungsteilnehmerInnen gegen Rüstungstransporte auf Schienen bzw. Umweltverschmutzungen durch Kraftfahrzeuge vor Ort demonstrieren wollen.

VERFASSUNGSRECHTLICHE BEDEUTUNG DER AUFLÖSUNG

Steffen Kommer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter
am Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP)
der Universität Bremen.

Schließlich hat das Schleswig-Holsteinische OLG die grundrechtliche Bedeutung einer Versammlungsauflösung verkannt, indem der Umstand, dass die Demonstration nicht aufgelöst wurde, bevor die Bundespolizei die Aktivistin aus der Gleisanlage herauschneiden ließ, unbeachtet blieb. Aus der grundrechtlichen Funktion des Art. 8 GG, einer Gruppe aus der Bevölkerung die Möglichkeit zu verschaffen, ihr politisches Anliegen in die Öffentlichkeit zu tragen und einen Beitrag zu einer lebendigen Demokratie zu leisten, folgt, dass gegen solche Zusammenkünfte, unabhängig ob diese an einem verbotenen oder legalen Ort stattfinden, allein der Staat vorgehen kann. Erst die ausdrückliche Auflösung einer Versammlung vermag den Schutz einer Veranstaltung nach Art. 8 I GG zu beenden.⁹

Vor Ausspruch einer unmissverständlichen Auflösungsverfügung besteht keine Entfernungspflicht und es dürfen auch keine Vollstreckungsmaßnahmen ergehen.¹⁰ Dass sich die DB Netz AG im Ergebnis nicht an die Versammlungsteilnehmerin halten kann, weil es an einer ordnungsgemäßen Vollstreckungshandlung fehlte, ist im Übrigen auch für die Netzbetreiberin nicht unverhältnismäßig, weil es ihr unbenommen bleibt, als Nichtstörerin Ansprüche gegen die Bundespolizei nach § 51 BPolG geltend zu machen.

- 1 BVerfG, Urteil vom 22.2.2011 – 1 BvR 699/06.
- 2 Ebd., Rn. 68.
- 3 Ebd., Rn. 59.
- 4 OLG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25.2.2011 – Az. 1 U 39/10.
- 5 BVerfG, Urteil vom 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, Rn. 65.
- 6 BVerwGE 91, 135 (138 f.).
- 7 VGH Kassel, Beschluss vom 31.7.2008 – 6 B 1629/08, NJW 2009, S. 312 (313).
- 8 EuGH, Urteil vom 12.6.2003, Rs. C-112/00.
- 9 BVerfGE 104, 92 (117).
- 10 OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 14.2.2006, Az. 4 LB 10/15, S. 10, NordÖR 2006, S. 166ff.

Ausgang trotz Freispruch weiter ungewiss

RAV-DELEGATION BEOBACHTETE DAS STRAFVERFAHREN GEGEN PINAR SELEK IN ISTANBUL

VON FRANZISKA NEDELMANN

Die türkische Soziologin und Schriftstellerin Pinar Selek lebt derzeit im Berliner Exil, wo sie als Stipendiatin des deutschen P.E.N.-Zentrums an ihrem ersten Roman arbeitet. Durch ihre vielfältigen Veröffentlichungen hat sie sozial benachteiligten Gruppen (Straßenkindern, Transsexuellen, Prostituierten) und Minderheiten (KurdInnen, ArmenierInnen) eine Stimme gegeben und Missstände der türkischen Gesellschaft aufgezeigt.

In deutscher Sprache ist kürzlich von ihr die Untersuchung »Zum Mann gehätschelt, zum Mann gedrillt: Männliche Identitäten« über den Männlichkeitskult in der Türkei erschienen. Darin setzt sie sich vor allem mit dem Einfluss des Militärs auf die männlichen Identitäten auseinander.¹

1998 wird Pinar Selek verdächtigt, an einem Anschlag auf den Istanbuler Gewürzbasar beteiligt gewesen zu sein, der der PKK zugeschrieben wurde und bei dem mehrere Menschen ums Leben kamen. Sie wird verhaftet und über viele Monate hinweg gefoltert. Sie soll Namen von PKK-AktivistInnen preisgeben, mit denen sie zuvor im Rahmen einer soziologischen Studie Interviews geführt hat. Der politische Hintergrund der Festnahme lag insofern auf der Hand.

Am 9. Februar 2011 verfolgte eine RAV-Delegation neben vielen anderen Gruppen aus dem

In- und Ausland den nach wie vor andauernden Strafprozess gegen Pinar Selek vor dem »Gericht für schwere Straftaten« in Istanbul. Die besondere öffentliche Beobachtung des Verfahrens gründete sich vor allem auf folgende Besonderheiten.

Bereits zwei Mal wurde Pinar Selek zuvor freigesprochen. Dabei wurde vom Gericht in Übereinstimmung mit einer Vielzahl von Gutachten festgestellt, dass die Explosion auf dem Basar nicht auf einem Bombenanschlag beruhte, sondern von einer defekten Gasflasche ausgelöst wurde. Ohnehin war die Beweislage ausgesprochen dürftig: Die einzige Belastung lag in einer durch Folter erzwungenen Aussage eines Mitbeschuldigten.

Demgegenüber hielt das Kassationsgericht die Beteiligung von Pinar Selek an dem Anschlag für nachgewiesen und hob die Freisprüche auf. Dabei stützte es sich insbesondere auf die durch Folter erlangte Aussage. Diese Entscheidung hatte international große Empörung hervorgerufen.

Dementsprechend hatten sich am 9. Februar 2011 neben vielen türkischen JournalistInnen und internationalen ProzessbeobachterInnen mehrere hundert Menschen in Istanbul versammelt, um den dritten Prozessanlauf zu beobachten. Pinar Selek reiste auf Anraten ihrer Verteidigung nicht nach Istanbul.