



EG: 23.02.2023

über
Herrn Oberbürgermeister *SR*
Gert-Uwe Mende

Febr 23.

Der Magistrat

Bürgermeister

Dr. Oliver Franz

über
Magistrat

und
Herrn Stadtverordnetenvorsteher
Dr. Gerhard Obermayr

23 . Februar 2023

an den Ausschuss für Soziales, Integration, Wohnen,
Kinder, Familie

Regeln für Politikerinnen und Politiker aus dem Ausland während einer Wahlkampfphase -
Antrag der Fraktion Die Linke vom 25. Januar 2023
Beschluss-Nr. 0022 vom 25. Januar 2023 (SV-Nr. 23-F-55-0001)

Der Magistrat wird gebeten,

in Erfahrung bringen zu lassen, nach welchen Regeln und in welchem Rahmen Werbung für
ausländische Wahlen in Deutschland und Wiesbaden gemacht werden darf.

Anlass für die obige Beschlussfassung war der der Presse zu entnehmende Aufruf eines
AKP-Abgeordneten in einer Moschee-Gemeinde in Neuss im Rahmen der anstehenden Prä-
sidentschaftswahlen in der Türkei, Anhängerinnen und Anhänger der in der Türkei und in
Deutschland verbotenen Terrororganisation PKK und der Gülen-Bewegung in der Türkei und
in Deutschland zu verfolgen.

Für die Beantwortung der Frage kommt es entscheidend darauf an, wer für ausländische
Wahlen in Deutschland und in Wiesbaden werben möchte. Es ist zu differenzieren zwischen
der politischen Tätigkeit von Vertretern fremder Staaten, in Deutschland lebenden Auslän-
dern und Deutschen.

1. Staatsoberhäupter und Mitglieder ausländischer Regierungen

In seinem Beschluss vom 8. März 2017 (Az.: 2 BvR 483/17) stellt das Bundesverfassungs-
gericht fest, dass Staatsoberhäupter und Mitglieder ausländischer Regierungen weder von
Verfassungs wegen noch nach einer allgemeinen Regel des Völkerrechts im Sinne von Art.
25 Grundgesetz (GG) einen Anspruch auf Einreise in das Bundesgebiet und die Ausübung
amtlicher Funktionen in Deutschland haben. Hierzu bedarf es der - ausdrücklichen oder kon-
kludenten - Zustimmung der Bundesregierung, in deren Zuständigkeit für auswärtige Angele-
genheiten eine solche Entscheidung gemäß Art. 32 Abs. 1 GG fällt (juris Rn. 3).

Weiter führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass, soweit ausländische Staatsoberhäupter oder Mitglieder ausländischer Regierungen in amtlicher Eigenschaft und unter Inanspruchnahme ihrer Amtsauctorität in Deutschland auftreten, sie sich nicht auf Grundrechte berufen können. Begründet wird dies damit, dass es sich bei einer Versagung der Zustimmung nicht um eine Entscheidung eines deutschen Hoheitsträgers gegenüber einem ausländischen Bürger handle, sondern um eine Entscheidung im Bereich der Außenpolitik, bei der sich die deutsche und die türkische Regierung auf der Grundlage des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten (Art. 2 Nr. 1 der Charta der Vereinten Nationen) begegnen.

Dementsprechend wurde am 30. Juni 2017 aus Anlass des Wahlkampfes türkischer Politiker in vielen deutschen Städten vor dem türkischen Verfassungsreferendum eine Rundnote zu Wahlkampfauftritten ausländischer Amtsträger in Deutschland seitens des Auswärtigen Amtes zirkuliert, welche folgenden Inhalt hat und nach einer aktuellen Mitteilung nach wie vor gültig ist:

„Auftritte ausländischer Amtsträger bei Veranstaltungen in Deutschland, die sich an Wahlberechtigte des auswärtigen Staates richten, bedürfen der Genehmigung der Bundesregierung.

Eine solche Genehmigung ist mindestens zehn Tage vor der Veranstaltung durch Verbalnote an das Auswärtige Amt zu beantragen. Ihre Erteilung erfolgt im Licht der außenpolitischen Beziehungen; sie ersetzt daher auch nicht ordnungsrechtlich notwendige Genehmigungen.

Die Auftritte müssen sich im Rahmen der Prinzipien des Grundgesetzes und der deutschen Rechtsordnung, insbesondere des deutschen Versammlungsrechts, halten. Sie dürfen die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährden.

Die Genehmigung wird grundsätzlich nicht erteilt, wenn der Auftritt in einem Zeitraum von weniger als drei Monaten vor dem Termin von Wahlen oder Abstimmungen liegt; diese Regelung gilt grundsätzlich nicht für Mitgliedstaaten der Europäischen Union.“

(Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 30. Juni 2017)

Demnach obliegt es im Zusammenhang mit Wahlkampfauftritten ausländischer Amtsträger in Deutschland der Bundesregierung/dem Auswärtigen Amt, eine entsprechende Genehmigung zu erteilen.

Eine Berufung auf die grundgesetzlich garantierte Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG kommt nicht in Betracht, da es sich um ein Grundrecht aller Deutschen und kein sog. Jedermann-Grundrecht handelt. Die Versammlungsfreiheit ist ein Bürger- und kein Menschenrecht. Ausländern, auch EU-Ausländern, bleibt mithin nicht nur der spezifische Schutzgehalt der Versammlungsfreiheit versagt, auch entfaltet Art. 2 Abs. 1 GG in dieser Hinsicht keine Auffangfunktion. Da bei gesetzlichen Regelungen im Bereich der Bürgerrechte nicht in bestehende subjektive Verfassungsrechte der Ausländer eingegriffen wird, entfaltet auch das Übermaßverbot keine Wirkung (Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, Art. 8 Rn. 118).

2. In Deutschland lebende Ausländer

Nach dem in § 47 Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) normierten Grundsatz dürfen sich Ausländer im Rahmen der allgemeinen Rechtsvorschriften politisch betätigen. Gemäß § 2 Abs. 1 AufenthG ist Ausländer jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG ist. Wie bereits ausgeführt, ist nicht der Anwendungsbereich von Art. 8 GG, jedoch der von Art. 5 Abs. 1 GG eröffnet, da die Meinungsfreiheit ein sog. Jedermann-Grundrecht ist. Dane-

ben ergibt sich die Möglichkeit der politischen Betätigung insbesondere aus dem Vereins- sowie dem Versammlungsgesetz, wobei letzteres liberal ausgestaltet ist und z. B.: ein Verbot von Versammlungen und Aufzügen unter freiem Himmel nur vorsieht, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet ist (§ 15 Abs. 1 VersG).

§ 47 AufenthG regelt die Befugnis des Verbotes und der Beschränkung der politischen Betätigung von ausländischen Staatsangehörigen und dient damit der präventiven Abwehr von Gefahren, die sich aus der politischen Betätigung von ausländischen Staatsangehörigen für den inneren Frieden in der Bundesrepublik und für die zwischenstaatlichen Beziehungen zu anderen Ländern ergeben können. § 47 AufenthG findet auf Staatsangehörige der EU-Staaten, der EWR-Staaten und der Schweiz keine Anwendung.

Nach § 47 Abs. 1 Satz 2 AufenthG liegt es im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde (§ 71 Abs. 1 AufenthG), ob sie bei Vorliegen einer der in Nr. 1 - 4 genannten Tatbestandsvarianten die politische Betätigung beschränkt oder untersagt. Dagegen normiert § 47 Abs. 2 AufenthG Sachverhalte, in denen die Behörde verpflichtet ist, die politische Betätigung zu untersagen. Diese Beschränkungen sind nach Art. 16 Europäischer Menschenrechtskonvention auch möglich.

Unter den Begriff der politischen Betätigung fällt jedes Handeln oder Unterlassen, das auf die Erbringung, Änderung oder Bewahrung von Macht und Einfluss auf die Gestaltung staatlicher oder gesellschaftlicher Einrichtungen und Daseinsformen gerichtet ist. § 47 AufenthG kann bei einer solchen politischen Betätigung auch als Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die einfachgesetzlich garantierte Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit herangezogen werden (Hruschka, BeckOK, Aufenthaltsgesetz, § 47 Rn. 3.1).

Beispielsweise kann nach § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG die politische Betätigung eines Ausländers beschränkt oder untersagt werden, soweit sie die politische Willensbildung in Deutschland oder das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern oder von verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet.

Welche der Tatbestandsalternativen der Abs. 1 und 2 einschlägig sein könnte, hängt von den Umständen des konkreten Einzelfalls ab und bedarf einer gründlichen Prüfung, bei der im Rahmen der Ermessensausübung (Abs. 1) abzuwägen ist, ob tatsächlich eine Beschränkung oder Untersagung lediglich bestimmter politischer Tätigkeiten in Betracht kommen kann, da es sich bei der Untersagung einer bestimmten politischen Tätigkeit immer um einen Grundrechtseingriff handelt (Hruschka a. a. O., Rn. 15).

Der Vollständigkeit halber wird erwähnt, dass einer unmittelbaren Anwendung des Aufenthaltsgesetzes auf Wahlkampfauftritte ausländischer Regierungsmitglieder in Deutschland der Umstand entgegensteht, dass ausländische Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister aufgrund ihrer völkerrechtlichen Immunität von der deutschen Gerichtsbarkeit ausgenommen sind (§ 20 Gerichtsverfassungsgesetz). Ausländische Regierungspolitiker treten in Deutschland nämlich nicht als beliebige Angehörige des fremden Staates auf, sondern als Amtsträger mit Hoheitsfunktion. Ausländerrechtliche sowie aufenthaltsrechtliche bzw. verwaltungsgerichtliche Maßnahmen und Verbote gegen ausländische Regierungsmitglieder verbieten sich insoweit (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 2-3000-035/17 vom 23. März 2017 Seite 6).

3. Deutsche

Alle Deutschen haben nach Art. 8 Abs. 1 GG das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Nach Art. 8 Abs. 2 GG können Versammlungen unter freiem Himmel durch oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Dieser Gesetzesvorbehalt ist insbesondere im Versammlungsgesetz verwirklicht worden. Einschränkungen aufgrund des Versammlungsgesetzes müssen aber wegen der besonderen Bedeutung des Art. 8 GG im besonderen Maße dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. In der Regel kommen Verbote und Auflösungen nur zum Schutz elementarer Rechts- bzw. Gemeinschaftsgüter in Betracht. Diese müssen im Einzelfall gegenüber der Versammlungsfreiheit vorrangig sein. Eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung wird im Allgemeinen nicht als ausreichend angesehen. Daher sind Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung seitens der Versammlungsbehörde in erster Linie mittels Auflagen und unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu treffen.

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verleiht jedem das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Gemäß Art. 5 Abs. 2 GG finden die Rechte des Abs. 1 ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre.

In diesem Zusammenhang ist der Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 29. Juli 2016 (Az.: 15 B 876/16) von Interesse, in welchem es um den untersagten virtuellen Wahlkampfauftritt eines ausländischen Staatsoberhauptes anlässlich einer Versammlung geht. Das OVG stellte fest (juris Rn. 6):

„Weder die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG noch andere Grundrechte - wie namentlich die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 HS 1 GG oder die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG verleihen dem Veranstalter einer Versammlung - wie hier dem Antragsteller - von ihrem Schutzgehalt her einen Anspruch darauf, ausländischen Staatsoberhäuptern oder Regierungsmitgliedern die Gelegenheit zu geben, in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen in ihrer Funktion als Staatsoberhaupt bzw. Regierungsmitglied zu politischen Themen zu sprechen.“

Zur Begründung verweist das OVG Nordrhein-Westfalen unter Betonung des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters bezüglich der Durchführung der Veranstaltung hinsichtlich der Auswahl des Ortes und Bestimmung der sonstigen Modalitäten wie Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung darauf, dass der Anspruch auf Livebildübertragung des Staatspräsidenten außerhalb des Schutzzwecks des Art. 8 Abs. 1 GG liegt. Dieser sei kein Instrument dafür, ausländischen Staatsoberhäuptern oder Regierungsmitgliedern ein Forum zu eröffnen, sich auf öffentlichen Versammlungen im Bundesgebiet in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträger amtlich zu politischen Fragenstellungen zu äußern (juris Rn. 8).

Diese Entscheidung zeigt, welch hoher Rang dem Schutzgut der Versammlungsfreiheit zukommt und wie weit das Selbstbestimmungsrecht eines Veranstalters reicht, macht jedoch zugleich deutlich, dass der inhaltliche Schutzbereich auch Grenzen unterliegt.

4. Zusammenfassung

Die obigen Ausführungen lassen erkennen, dass generelle Verbote von Wahlkampfveranstaltungen bzw. von Werbung für ausländische Wahlen weder verfassungsrechtlich noch versammlungsrechtlich möglich sind und § 47 AufenthG nur Einzelfallregelungen zulässt (so auch Jacob, NVwZ 2017, 1173 ff.). Sofern für ausländische Wahlen in Wiesbaden bzw.

Deutschland geworben werden soll, ist hinsichtlich der rechtlichen Bewertung zu differenzieren, wer als Werbender an welchem Ort und in welchem Rahmen auftritt.

Abschließend ist festzustellen, dass auch im Rahmen der Versammlungsfreiheit und der Meinungsäußerung die Grundsätze der freiheitlich demokratischen Grundordnung sowie die Werte des Grundgesetzes zu beachten sind. Hierfür sowie für die Beurteilung der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehen die Regelwerke des Polizei- und Ordnungsrechts zur Verfügung, die im Einzelfall ein Einschreiten der Behörden ermöglichen.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. Müller', written in a cursive style.