Bitte nicht reden! Auftritte ausländischer Regierungsmitglieder in Deutschland

Sebastian Steuer

04.03.2017 doi: 10.17176/20170304-182921

Nach den Ereignissen in Gaggenau liest und hört man allenthalben von den „rechtlichen Schwierigkeiten“, die hinsichtlich Verboten von Redeauftritten ausländischer Politiker bestünden. In Gaggenau hat man originär sicherheitsrechtlich argumentiert: viel zu viele Leute, viel zu kleiner Parkplatz, Chaos vorprogrammiert. Ähnliches nun in Köln: zu großer Aufwand, zu kurzfristig, Chaos vorprogrammiert. Nehmen wir einmal an, es seien im Einzelfall tragfähige Begründungen gewesen. Dann stellt sich zugleich die Frage: Was kann man tun, wenn man den Auftritt eines ausländischen Vertreters untersagen will, obwohl der Parkplatz groß genug und die Polizei ausreichend gegen Ausschreitungen gewappnet ist?

Einen Präzedenz-Fall gibt es ja schon: Letztes Jahr wurde den Veranstaltern einer Kundgebung in Köln untersagt, Erdogan per Video auf einer Großleinwand zuzuschalten. Das OVG Münster hat dieses Vorgehen im einstweiligen Rechtsschutz im Wesentlichen abgesegnet (15 B 876/16). Laut einer minimalistischen Eilentscheidung des BVerfG hat das OVG die Grundrechte des Veranstalters dabei nicht verkannt (1 BvQ 29/16). Diese Verfahren sind für die oben aufgeworfene Frage vor allem deshalb von Relevanz, weil sich das OVG implizit auch zu Präsenz-Redeauftritten äußert: Insbesondere heißt es, Art. 8 I GG sei kein Instrument, ausländischen Staatsoberhäuptern oder Regierungsmitgliedern in dieser Funktion ein Forum politischer Betätigung zu bieten. Die Entscheidung ist in der Begründung leider etwas unstrukturiert. Wie sich Schutzbereich und Rechtfertigung, Verfassung und Versammlungsrecht, objektives und subjektives Recht in der Begründung des OVG zueinander verhalten, bleibt auch nach mehrfacher Lektüre schleierhaft. Nils Schaks und den Kommentatoren im Verfassungsblog ging es damals ähnlich. Vorliegender Beitrag beabsichtigt vor allem, etwas Struktur in die Überlegungen zu bringen.

Die Versammlungsfreiheit löst nicht alle Probleme.

Denken wir einmal vom Ergebnis her: Wir wollen ein Redeverbot auf einer Versammlung erreichen. Als Adressaten von Maßnahmen kommen der Veranstalter und das ausländische Regierungsmitglied in Betracht. Dabei kann man dem Regierungsmitglied verbieten, vor Publikum zu reden. Oder man kann dem Veranstalter verbieten, das Regierungsmitglied vor Publikum reden zu lassen. Das sind aber letztlich nur zwei Seiten derselben Medaille. Eine rechtlich überzeugende Lösung muss daher beide Perspektiven adressieren.

Das funktioniert nur schwer, wenn man allein in Grundrechten denkt: Man könnte zwar behaupten, die ganze Frage berühre überhaupt keine Grundrechte des Veranstalters. Wieso aber soll die Versammlungsfreiheit oder hilfsweise allgemeine Handlungsfreiheit nicht das Recht umfassen, auf der Kundgebung einen ausländischen Regierungsvertreter reden zu lassen und ihm zuzuhören? Das ist keine Frage des Schutzbereichs, sondern der Rechtfertigung. Für diese braucht es gegenüber dem Veranstalter mindestens eine Rechtsgrundlage und einen sachlichen Grund. Der kann darin bestehen, dass öffentliche Auftritte des ausländischen Regierungsmitglieds in Deutschland Beschränkungen unterliegen. Damit ist aber noch nicht geklärt, ob und warum es solche Beschränkungen gibt. Sollte es keine Regel geben, wonach das ausländische Regierungsmitglied keine Rede halten darf, fehlt es an einem legitimen Ziel zur Rechtfertigung des Eingriffs. Ein derartiges „Redeverbot“ selbst kann man aber nicht aus der Versammlungsfreiheit herleiten. Es ist zirkulär, wenn man an dieser Stelle argumentiert, die Versammlungsfreiheit des Veranstalters sei kein

Instrument, ausländischen Regierungsvertretern eine Bühne zu bieten. Denn dass der Veranstalter keinen solchen Anspruch hat, ist nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für ein derartiges Verbot. Die fehlende Berechtigung ausländischer Regierungsmitglieder zur öffentlichen Rede in Deutschland muss vielmehr „exogen" erklärt werden.

Die einfachrechtliche Verbindung zwischen beiden Verboten ist dabei die Allzweckwaffe der öffentlichen Sicherheit, die auch die „Unversehrtheit der Rechtsordnung" umfasst. Wenn es eine Rechtsregel gibt, wonach ein Regierungsvertreter in Deutschland nicht ohne weiteres auftreten darf, dann kann auf Basis des § 15 Versammlungsgesetz oder dem landesrechtlichen Pendant auch eine entsprechende Anordnung gegenüber dem Veranstalter ergehen. Zumindest gibt es dafür eine Rechtsgrundlage.

Man kommt also nicht umhin, zu erklären, warum ein ausländisches Regierungsmitglied hier keine öffentliche Rede halten dürfen soll. Insoweit sind im Wesentlichen drei Wege denkbar.

Drei Ansätze zur Herleitung eines Redeverbots

Erstens: Man stellt sich auf den Standpunkt, das Redeverbot folge aus einer Gesamtschau der außenpolitisch orientierten Regelungen des Grundgesetzes (Art. 20 I, II, 23, 24, 32 I, 59, 73 Nr. 1 GG) oder aus Völkergewohnheitsrecht. Etwas in diese Richtung hat wohl auch das OVG Münster seinerzeit gemeint. Verfassungsimmanente Schranken und ungeschriebene Grundsätze haben eben noch jedes Problem behoben. Zyniker aus dem schönen Wunsiedel mögen anführen, dies habe ja gerade im Bereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit auch eine gewisse Tradition. Man müsste den ausländischen Regierungsvertretern dann gar nichts mehr verbieten – die Bundesregierung könnte ihnen allenfalls etwas erlauben! Solange sie das nicht tut, kann man auch die korrelierenden versammlungsrechtlichen Auflagen erteilen.

Zweitens: Man stellt sich auf den Standpunkt, das Redeverbot folge zwar nicht schon aus allgemeinen Grundsätzen, könne aber von der Bundesregierung ohne weiteres erteilt werden. Rechtsgrundlage: Art. 32 I GG, Pflege der außenpolitischen Belange der Bundesrepublik. So Niels Petersen auf LTO. Einer konkreteren Rechtsgrundlage bedürfe es nicht, weil sich ausländische Regierungsmitglieder nicht auf Grundrechte berufen könnten. Auch das OVG Münster hat das schon behauptet und Art. 1 III, 20 III GG zitiert. Aber: Warum eigentlich? Ausländische Regierungen sind hier nicht grundrechtsgebunden (BVerfGE 1, 10). Das Konfusionsargument greift daher nicht. Etwas formalistischer: Ausländische Regierungsmitglieder sind Vertreter einer außereuropäischen juristischen Person, Art. 19 III GG. Und wenn sie privat einreisen? „Ziel Nummer 1" muss es dann sein, die unlösbaren Abgrenzungsprobleme zu bewältigen, in welcher Funktion ein Staatsoberhaupt oder Regierungsmitglied gerade spricht (BVerfGE 138, 102). Die Anforderungen an einen „privaten Auftritt" können jedenfalls nicht unerreichbar hoch liegen. Mit der Anerkennung von Persönlichkeitsrechten ausländischer Staatsoberhäupter tun wir uns weniger schwer (LG Hamburg 324 O 402/16).

Nehmen wir einmal an, dass die Bundesregierung allein auf Basis der Kompetenznorm in Art. 32 I GG zumindest Auftritte ausländischer Regierungsmitglieder „in dieser Funktion" (also etwa während Staatsbesuchen) verbieten könnte. Dann müsste eine Verfügung irgendeiner Art ergehen. Mit Blick auf diese Verfügung könnten auch die entsprechenden versammlungsrechtlichen Auflagen ergehen.

Drittens: Man verlangt – stets oder jedenfalls bei „privatem Auftritt" – eine einfachrechtliche Rechtsgrundlage, um ausländischen Regierungsmitgliedern das Reden zu verbieten. Zumindest für offizielle Auftritte müsste diese bundesrechtlicher Natur sein (Art. 73 Nr. 1 GG). Das Versammlungsrecht, soweit überhaupt noch Bundesrecht (Art. 125a I 1 GG), hilft hier nur weiter, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung schon aus anderen Gründen gefährdet ist (also fehlende Parkmöglichkeiten oder ggf. Schlimmeres). Eine denkbare Rechtsgrundlage wäre § 47 I 2 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz, der da lautet: „Die politische Betätigung eines Ausländers kann beschränkt oder untersagt werden, soweit sie den außenpolitischen Interessen oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderlaufen kann."

Ausländische Staatsoberhäupter sind keine deutschen Staatsbürger und daher Ausländer im Sinn des Gesetzes (sie sind als Inhaber eines Diplomatenpasses aber insbesondere vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels ausgenommen). Die Idee der Verfasser des § 47 I 2 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz war aber sicher nicht, dass darauf Maßnahmen der Ausländerbehörde (einer Landesbehörde!) gegen ausländische Regierungsmitglieder darauf gestützt werden. Die Vorschrift soll vielmehr die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik gerade schützen, und sie nicht auf die Probe stellen. Wenn sich die Ausländerbehörde entscheidet, dies doch zu tun, könnte nach dem bekannten Schema auch die Versammlung beschränkt werden.

Eine eindeutige Antwort liefert unsere Rechtsordnung wieder einmal nicht. Und das, obwohl wir noch gar nicht über Verhältnismäßigkeitsaspekte nachgedacht haben. Ein rein politisch motiviertes Verbot eines Erdogan-Auftritts erscheint jedenfalls nicht prinzipiell undenkbar, ist aber mit Komplikationen verbunden. Auch in rechtlicher Hinsicht.

AUTOR*IN

Sebastian Steuer
Sebastian Steuer arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Sullivan & Cromwell LLP in Frankfurt/Main und absolviert derzeit ein wirtschaftswissenschaftliches Masterprogramm an der Goethe-Universität in Frankfurt/Main.

EMPFOHLENE ZITATION
Steuer, Sebastian: Bitte nicht reden! Auftritte ausländischer Regierungsmitglieder in Deutschland, Verfassungsblog, 04.03.2017, doi: 10.17176/20170304-182921.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170304-182921.