



Aktueller Begriff

Verfassungs- und einfachrechtliche Rahmenbedingungen für „ausländische Wahlkampfauftritte“

Die Diskussion um „ausländische Wahlkampfauftritte“ betrifft die Beteiligung eines ausländischen Staatsoberhauptes oder anderer ausländischer Regierungsmitglieder (ausländische Staatsvertreter) an Versammlungen in Deutschland. Konkret geht es darum, dass sich **ausländische Staatsvertreter** auf Versammlungen in ihrer **amtlichen Eigenschaft** zu **politischen Fragen** äußern wollen. Im Gegensatz zu Versammlungen, die anlässlich staatlich veranlasster Besuche ausländischer Staatsvertreter stattfinden (z.B. der „Sternmarsch“ in Heiligendamm), handelt es sich bei „ausländischen Wahlkampfauftritten“ um untypische Fallkonstellationen, die neue Fragen zur **Grundrechtsrelevanz** und zur **Zuständigkeitsverteilung** zwischen Bund und Ländern aufwerfen. Eine erste rechtliche Einordnung haben das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) und das Bundesverfassungsgericht vorgenommen.

Die Entscheidung des **OVG NRW** vom 29. Juli 2016 bezieht sich auf den geplanten „virtuellen Auftritt“ ausländischer Staatsvertreter durch eine Live-Zuschaltung über Videoleinwand. Die Auflage gegenüber dem Veranstalter einer öffentlichen Versammlung zur Untersagung einer solchen Live-Zuschaltung besitzt nach Auffassung des OVG NRW **keine Grundrechtsrelevanz**. So sei schon der Schutzgehalt von Grundrechten des Veranstalters – hier der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG, der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG – nicht berührt. Für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit führt das OVG NRW die fehlende Grundrechtsrelevanz näher aus. Zu den konstituierenden Merkmalen des Art. 8 Abs. 1 GG gehöre zwar das Recht der Bürger, die Modalitäten der Versammlung (Zeitpunkt, Art, Inhalt) selbst zu bestimmen. Es liege jedoch erkennbar außerhalb des Schutzzwecks der Versammlungsfreiheit, eine Live-Zuschaltung eines ausländischen Staatsoberhauptes zu ermöglichen. Insbesondere sei das Grundrecht der Versammlungsfreiheit „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 Fragestellungen zu äußern.“ Anstelle einer grundrechtlichen Verortung sieht das OVG NRW die **Außenpolitik** als betroffen an und weist die Zuständigkeit für Entscheidungen über „ausländische Wahlkampfauftritte“ dem **Bund** zu.

Das **Bundesverfassungsgericht** bestätigt und präzisiert die Rechtsprechung des OVG NRW in seiner jüngsten Entscheidung vom 8. März 2017 über eine Verfassungsbeschwerde gegen den Wahlkampfauftritt des türkischen Ministerpräsidenten in Deutschland. Demnach fällt die **Entscheidung** über einen solchen Auftritt als **auswärtige Angelegenheit** (Art. 32 Abs. 1 GG) in die Zuständigkeit der **Bundesregierung**. Ausländische Staatsvertreter könnten sich in Bezug auf die **Einreise** nach Deutschland und die **Ausübung amtlicher Funktionen** weder auf einen verfassungsrechtlichen Anspruch noch auf eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 GG

berufen. Vielmehr bedürfe es der – ausdrücklichen oder konkludenten – Zustimmung der Bundesregierung. Auch **Grundrechte der ausländischen Staatsvertreter** seien **nicht betroffen**, wenn sie in amtlicher Eigenschaft und unter Inanspruchnahme ihrer Amtsautorität in Deutschland aufträten. „Denn bei einer Versagung der Zustimmung würde es sich nicht um eine Entscheidung eines deutschen Hoheitsträgers gegenüber einem ausländischen Bürger handeln, 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.“

Die außenpolitische Zuständigkeit der Bundesregierung schließt **weitere Zuständigkeiten der Behörden auf Landesebene** jedoch nicht aus. In Betracht kommen Maßnahmen zur **Abwehr von Gefahren** nach Maßgabe der Versammlungsgesetze der Länder oder des Versammlungsgesetzes des Bundes (Art. 125a Abs. 1 GG) sowie nach den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder. Dabei ist zu beachten, dass die fehlende Grundrechtsrelevanz von Auftritten ausländischer Staatsvertreter nicht auf die grundrechtliche Einordnung der gesamten Veranstaltung durchschlagen muss. Vielmehr kann die Veranstaltung im Übrigen dem Schutz der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG unterfallen; dann mit der Folge, dass die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie bei der Anwendung der einfachrechtlichen Rechtsgrundlagen zu berücksichtigen ist. Welche Rechtsgrundlagen konkret einschlägig sind, hängt von den **Umständen des Einzelfalls** ab, insbesondere von den abzuwehrenden Gefahren. Die Abwehr von Gefahren, die – wie der Zusammenstoß mit Gegendemonstranten – gerade aus der Durchführung von Versammlungen resultieren (**versammlungsspezifische Gefahren**), richtet sich nach den Versammlungsgesetzen. Die Versammlungsgesetze wiederum enthalten differenzierte Eingriffsregelungen je nach Art und Ort der Versammlung. Hintergrund ist das unterschiedliche Gefährdungspotential für die Rechtsgüter Dritter, das von öffentlichen oder privaten Versammlungen und von Versammlungen unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen ausgeht. Die Rechtsgrundlagen der Versammlungsgesetze sind so auszulegen, dass präventive Verbote und Auflösungen bereits begonnener Versammlungen nur als letzte Mittel eingesetzt werden (ultima ratio). Insbesondere dürfen es einzelne Versammlungsteilnehmer nicht in der Hand haben, durch ihr Verhalten das Versammlungsrecht der anderen Versammlungsteilnehmer faktisch außer Kraft zu setzen. Daher müssen sich versammlungsrechtliche Maßnahmen primär gegen die einzelnen Störer wenden. Der vorrangige Schutz der friedlichen Versammlung gilt auch für den Fall, dass Gefahren durch Gegendemonstrationen drohen. Geht es um die Abwehr von allgemeinen Gefahren, die – wie die Baufälligkeit eines Gebäudes – unabhängig von dem Versammlungscharakter einer Veranstaltung auftreten (**nicht versammlungsspezifische Gefahren**), kommen die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder zur Anwendung.

Denkbar sind ferner Fallkonstellationen, in denen für die Durchführung der „ausländischen Wahlkampfauftritte“ die **Nutzung öffentlicher Einrichtungen der Kommunen** begehrt wird, z.B. die Nutzung einer Stadthalle. In diesen Fällen sind die landesrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen und ggf. kommunale Benutzungsbestimmungen einschlägig, die den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen der Kommunen regeln.

Quellen:

- BVerfG, Beschluss vom 8. März 2017, Az. 2 BvR 483/17.
- OVG NRW, Beschluss vom 29. Juli 2016, Az. 15 B 876/16.