

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung: Einführung in die Problematik und Reaktionen in Deutschland	23
A. Einleitung	23
I. Wahlkampfauftritte ausländischer Regierungsmitglieder im Lichte aktueller Rechtsprechung	24
1. OVG Münster, Beschluss vom 29.07.2016 – 15 B 876/16	24
2. BVerfG, Beschluss vom 08.03.2017 – 2 BvR 483/17	25
II. Forschungsfragen und Zielsetzungen	25
III. Gang der Untersuchung	27
B. Die Problematik im Rahmen des Auftritts von Obama am Brandenburger Tor	30
C. Die Verbalnote des Auswärtigen Amtes	31
D. Resümee	32
§ 2 Die Änderung des Versammlungsgesetzes als Reaktion in Österreich auf die Problematik	33
A. Wesentliche Änderungen des Versammlungsgesetzes	33
I. Neuer Verbotstatbestand	33
II. Verschärfte Anzeigepflicht	33
III. Kompetenzrechtliche Regelungen	34
IV. Der Schutz der Versammlungsfreiheit in Österreich als Rechtmäßigkeitsmaßstab	34
B. Entstehungsgeschichte des Änderungsgesetzes des Versammlungsgesetzes	35
I. Vorhaben des österreichischen Innenministers	35
II. Gesetzgebungsverfahren	36
1. Einbringung als Initiativantrag	36
a) Verfahrensrechtliche Einordnung	36
b) Begründung des Antrags	37
2. Ausschussbegutachtung	38
a) Verfahrensrechtliche Einordnung	38
b) Bewertung des Antrags durch die Stellungnahmen	39
aa) Zustimmungende Stellungnahmen	39
bb) Kritische Stellungnahmen	40
(1) Formales Zustandekommen des Gesetzes	41
(2) Wortlaut	41

(3) Vereinbarkeit mit der EMRK	42
(4) Neue Zuständigkeit der Bundesregierung	44
(5) Bezugnahme auf die Entscheidung des BVerfG	45
(6) Ermessensvorschrift	46
(7) Verlängerung der Anzeigefrist	46
3. Ausschussberatungen im Nationalrat	47
4. Plenarberatungen im Nationalrat	47
5. Weiterleitung an den Bundesrat	50
a) Verfahrensrechtliche Einordnung	50
b) Inhaltliche Auseinandersetzung	50
6. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens	51
III. Zusammenfassung des Gesetzgebungsprozesses	52
C. Kritik durch die Literatur	52
I. § 6 Abs. 2 Versammlungsgesetz Österreich	53
II. § 2 Abs. 1 a Versammlungsgesetz Österreich	55
III. Zusammenfassende Bewertung durch die Literatur	56
D. Zusammenfassung	57
§ 3 Die Entscheidung über die Einreise eines ausländischen Staatsoberhauptes oder Regierungsmitglieds aus völker- und verfassungsrechtlicher Perspek- tive	58
A. Die Einreise in einen anderen Staat als Vorgang im Rahmen des Völker- rechts	58
I. Anspruch auf Einreise als allgemeine Regel des Völkerrechts gem. Art. 25 GG	59
1. Verhältnis von nationalem Recht und Völkerrecht	59
2. Modell des Grundgesetzes	60
3. Einreiseanspruch	62
II. Das Verhältnis der Staaten im Lichte ihrer souveränen Gleichheit	62
1. Relevanz im vorliegenden Fall	62
2. Herleitung und Ausprägungen des Grundsatzes	63
3. Konsequenzen	64
III. Anspruch auf Einreise aus den Rechten der EMRK	65
1. Die Geltung der EMRK in Deutschland	65
a) Geltungsgrund	65
b) Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	66
2. Schutzbereichseröffnung des Art. 10 EMRK	67
a) Persönlicher Schutzbereich	67
b) Sachlicher Schutzbereich	68
3. Fazit	69
IV. Bewertung hinsichtlich des Diplomaten- und Konsularrechts	70

1. Regelungen zum Diplomaten- und Konsularrecht	70
2. Erklärung zur persona non grata	71
3. Anspruch auf Nutzung der Konsularräume zum Wahlkampf gem. Art. 5 WÜK?	71
4. Fazit	73
B. Abweichende Beurteilung für die Einreise von Staatsoberhäuptern und Regierungsmitgliedern aus Mitgliedsstaaten der EU?	73
I. Qualifikation der Freizügigkeit gem. Art. 21 AEUV	74
II. Urteil des EuGH vom 16.10.2012, Ungarn ./.. Slowakische Republik ..	75
1. Rechtsauffassungen der Parteien	76
2. Das Urteil des EuGH	77
3. Einschränkung des persönlichen Anwendungsbereichs oder Teil der Beschränkung?	77
4. Kritik und offene Fragen	78
III. Fazit	78
C. Verfassungsrechtliche Dimension einer Einreiseentscheidung	79
I. Einreiseanspruch aus der Verfassung	79
II. Art. 32 Abs. 1 GG als Kompetenznorm	79
1. Die auswärtige Gewalt	79
2. Qualifikation als Kompetenzverteilungsnorm zwischen Bund und Ländern	81
3. Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten	82
a) Begriff der auswärtigen Staaten	82
b) Reichweite des Begriffs der Pflege der Beziehungen	83
c) Pflege der Beziehungen durch unterstaatliche Akteure	86
d) Zwischenergebnis und Einordnung der Entscheidung über die Einreise	87
III. Organkompetenz der Bundesregierung für die Entscheidung über die Einreise ausländischer Staatsoberhäupter und ihrer Regierungsmitglie- der	88
1. Problemstellung	88
2. Unterscheidung zwischen materieller und formeller Kompetenz im Bereich der Auswärtigen Gewalt	89
3. Reichweite der Vertretungsbefugnis des Bundespräsidenten	92
4. Zwischenergebnis	94
IV. Befugnisse der Länder im Rahmen der auswärtigen Beziehungen	94
1. Vertragsabschlusskompetenz gem. Art. 32 Abs. 3 GG	94
2. Problemstellung	95
3. Meinungsstand	95
4. Stellungnahme und Zwischenergebnis	99
V. Zwischenergebnis	100

D. Ergebnis zu § 3	101
§ 4 Relevanz der Grundrechte hinsichtlich einer konkret geplanten Wahlkampfveranstaltung für ausländische Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder	103
A. Grundrechtsberechtigung von Ausländern im Rahmen der Deutschen Grundrechte	104
I. Herleitung eines Grundrechtsschutzes für Ausländer aus einem EU-Mitgliedsstaat	104
II. Grundrechtsschutz für Nicht-EU-Ausländer im Rahmen der Deutschen Grundrechte	105
1. Differenzierung nach Art der Deutschen Grundrechte	106
2. Der Schutz der politischen Betätigung der Ausländer durch das Grundgesetz	107
a) Reichweite des Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 GG	108
b) Gründe für den Deutschen Vorbehalt	109
3. Die politische Betätigung der Ausländer im Lichte der EMRK und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte ..	110
a) Grundsätzliche Gewährleistung	110
b) Verhältnis zu dem Schutzniveau durch die Grundrechte des Grundgesetzes	110
c) Art. 16 EMRK als Beschränkungsmöglichkeit	111
aa) Art. 16 EMRK in der Rechtsprechung des EGMR	112
(1) Der Fall <i>Piermont</i> ./ Frankreich	112
(2) Konsequenzen für den persönlichen Anwendungsbereich des Art. 16 EMRK	113
(3) Der Fall <i>Perinçek</i> ./ Schweiz	113
(4) Kodifizierung eines völkerrechtlichen Grundsatzes – Gründe für die Anwendung des Art. 16 EMRK	114
bb) Voraussetzungen und Anwendung der Norm	115
(1) Auslegung des Begriffs der politischen Tätigkeit	115
(2) Grenzen der Beschränkungsmöglichkeit nach Art. 16 EMRK	116
(a) Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ..	116
(b) Verhältnis zu Art. 17 EMRK	117
cc) Bewertung der Relevanz des Art. 16 EMRK durch die Literatur	118
dd) Zwischenfazit	119
4. Einschränkungsmöglichkeit der politischen Betätigung der Ausländer in Deutschland auf Grundlage des § 47 AufenthG	119
a) Verfassungsmäßigkeit der Norm	121
b) Vereinbarkeit mit den Rechten der EMRK	123
c) Tatbestandsvoraussetzungen	123

aa) Begriff der politischen Betätigung	123
bb) Tatbestandsvoraussetzungen für die Untersagung der politischen Betätigung	124
d) Anwendung im Rahmen von Wahlkampfauftritten ausländischer Hoheitsträger	125
aa) Der persönliche Anwendungsbereich im Allgemeinen	125
bb) Die entgegenstehende Immunität ausländischer Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder im Besonderen	126
(1) Möglichkeit des Verzichts auf die Immunität	129
(2) Ausnahme bei privaten Besuchen?	129
cc) Telos der Vorschrift	131
III. Ergebnis zu A.	132
B. Grundrechtsberechtigung des Staates und seiner Organwalter	133
I. Grundrechtsberechtigung des deutschen Staates	133
1. Wesen der Grundrechte	133
2. Konfusionsargument	135
3. Dichotomie von Grundrechtsberechtigung und demokratischer Legitimation	137
4. Zwischenergebnis	139
II. Grundrechtsberechtigung des ausländischen Staates und seiner Organe	140
1. Grundrechtsschutz für Unternehmen, die von der ausländischen öffentlichen Hand beherrscht werden nach dem Urteil des BVerfG zum Atomausstieg?	140
a) Meinungsstand in der Literatur vor der Entscheidung des BVerfG	141
b) Lösung des BVerfG	142
c) Bewertung in der Literatur	143
d) Abweichende Beurteilung der Problematik durch den EGMR und den EuGH	145
aa) Rechtsprechung des EGMR	145
bb) Rechtsprechung des EuGH	146
cc) Relevanz für die Gewährung des Grundrechtsschutzes	147
2. Zwischenergebnis und Konsequenzen für die vorliegende Problematik	147
III. Grundrechtsberechtigung ausländischer Hoheitsträger unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu Äußerungsbefugnissen deutscher Amtsträger	149
1. Maßgebliche Kriterien für die Zulässigkeit von Äußerungen	150
a) Das Neutralitätsgebot als Grenze	150
b) Das Kriterium der Grundrechtsbindung	151
c) Doppelrolle des Amtsträgers	152

aa) Einteilung der verschiedenen Sphären	153
bb) Abgrenzungskriterien und Anwendungsfälle	153
cc) Konsequenz	155
2. Möglichkeit eines Auftritts als Privatperson	155
a) Reine Privatsphäre	155
aa) Die Entscheidung Böhmermann	156
bb) Bewertung in der Literatur	158
cc) Konsequenzen für die Grundrechtsberechtigung ausländischer Staatsoberhäupter	159
dd) Einordnung von Wahlkampfauftritten	160
b) Politische Auftritte	161
aa) Fehlende Relevanz des Art. 21 Abs. 1 GG	161
bb) Übertragbarkeit der Abgrenzungskriterien bei parteipolitischen Auftritten von inländischen Amtsträgern	162
cc) Besonderer Schutz für ausländische Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder	163
(1) Allgemeiner Schutz	163
(2) Besonderer Schutz im Rahmen von Besuchen	165
dd) Immunität als Ausschlussgrund?	167
ee) Abstellen auf die Funktion der Grundrechte	168
ff) Besonderheiten und Parallelen für die Rechte aus der EMRK	169
gg) Zwischenstaatliche Dimension	170
3. Andere Beurteilung aufgrund der Rechtsprechung des EuGH?	171
4. Zwischenergebnis	172
IV. Ergebnis zu B.	172
C. Ergebnis zu § 4	173
§ 5 Bedeutung der Grundrechte für die Veranstalter des Wahlkampfauftritts .	174
A. Grundrechtsfreier Bereich im Rahmen der auswärtigen Beziehungen nach dem Beschluss des OVG Münster?	174
I. Herleitung eines grundrechtsfreien Bereichs durch das OVG Münster ..	175
II. Kritik durch die Literatur	175
1. Kritik hinsichtlich der Schutzbereichsbegrenzung aufgrund der Zusammenschau verfassungsrechtlicher Normen	175
2. Kritik an der Zuordnung zur Außenpolitik des Bundes	177
III. Sonstige Ansichten in der Literatur	178
1. Zustimmende Stellungnahmen	178
2. Ablehnende Stimmen	178
IV. Stellungnahme und Zwischenergebnis	179
B. Relevante Grundrechte	179
I. Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG	180

1. Mögliche Fälle	180
2. Bedeutung und Schutzrichtung der Versammlungsfreiheit	180
3. Sachlicher Schutzbereich	181
a) Verschiedene Versammlungsbegriffe	181
b) Wahlkampfveranstaltung als Versammlung	182
c) Notwendigkeit der physischen Präsenz der Teilnehmer	182
d) Die Problematik des Auftritts eines Redners	183
aa) Einladung	183
bb) Aufstellen der Leinwand	184
cc) Verhältnis zu den Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG ..	185
(1) Behandlung in der Rechtsprechung	186
(2) Ansichten in der Literatur	187
(3) Konsequenzen für ein Auftrittsverbot	188
dd) Überzeugungskraft der Argumentation des OVG Münster ..	189
ee) Notwendigkeit der physischen Anwesenheit	191
e) Zwischenergebnis	191
4. Eingriff	192
5. Rechtfertigungsmöglichkeiten	193
a) Rechtfertigung eines mittelbaren Eingriffs aufgrund von Kom- petenzvorschriften?	194
aa) Die grundrechtsbeschränkende Wirkung von Kompetenz- normen	194
bb) Die Osho-Entscheidung des BVerfG	196
cc) Kritik der Literatur	196
dd) Übertragbarkeit auf die vorliegende Problematik	197
b) Rechtfertigungsmöglichkeiten hinsichtlich mittelbarer sowie un- mittelbarer Eingriffe in die Versammlungsfreiheit	198
aa) Einschränkungsmöglichkeiten der Versammlungsfreiheit ...	198
(1) Wechselwirkungslehre	198
(2) Öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne des Ver- sammlungsgesetzes	199
(3) Besondere Eingriffsschwellen	199
(4) Gegendemonstrationen	201
bb) Die versamlungsrechtliche Auflage als mögliche Grund- lage eines Auftrittsverbots?	201
(1) Inhalt der Auflage	202
(2) Beurteilung des Auflagenbescheids	202
(3) Stellungnahme und Zwischenergebnis	204
cc) Rechtfertigung aufgrund des Konzepts einer transnationa- len wehrhaften Demokratie?	205
(1) Die transnationale wehrhafte Demokratie	205

(2) Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes und der EMRK	206
(a) Konzeption	206
(b) Konkrete Ausgestaltung	208
(c) Rechtliche Bedeutung	210
(d) Übertragbarkeit auf die vorliegende Problematik ...	212
(3) Überzeugungskraft des Konzepts der transnationalen wehrhaften Demokratie	213
II. Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Alt. GG	214
1. Schutzbereichseröffnung für das Verbreiten fremder Meinungen ...	214
2. Übertragbarkeit auf die vorliegende Problematik	217
III. Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Alt. GG	220
IV. Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	222
C. Ergebnis zu § 5	222
§ 6 Möglichkeiten eines Verbots eines Wahlkampfauftritts von ausländischen Staatsoberhäuptern und Regierungsmitgliedern	225
A. Ausgangslage	225
I. Erfasste Fälle	225
II. Aktualität der Problematik	226
B. Zu berücksichtigende Aspekte beim Verbot eines Wahlkampfauftritts	226
I. Völkerrechtliche und grundrechtliche Prägung	227
1. Völkerrechtliche Dimension	227
2. Grundrechtliche Dimension	227
II. Beschränkungsmöglichkeiten der politischen Betätigung des Ausländers	228
III. Gedanke der wehrhaften Demokratie	228
IV. Kompetenzrechtliche Probleme	229
1. Zuständigkeit der Bundesregierung im Bereich der Außenpolitik ..	229
2. Landesrechtliche Zuständigkeit im Bereich des Gefahrenabwehrrechts	229
V. Zwischenergebnis	229
C. Bestehende Rechtslage und ihre Anwendungsfälle	230
I. Gefahrenabwehrrechtliche Ermächtigungsgrundlagen	230
II. § 47 AufenthG	231
III. Art. 32 GG	232
IV. Art. 16 EMRK	233
V. Verbalnote	233
1. Der Begriff der Note	234
2. Auswirkungen auf die vorliegende Problematik	234
a) Genehmigungsfreiheit im Konsulat	234
b) Anwendbares Gefahrenabwehrrecht	235

c) Konsequenzen bei Zuwiderhandlung	235
VI. Zwischenergebnis	237
D. Bewertung	237
I. Übertragbarkeit der österreichischen Lösung	237
II. Zusammenfassende Bewertung	239
E. Zusammenfassung der wesentlichen Thesen	241
Literaturverzeichnis	245
Sachwortverzeichnis	264