

Maren Wernke-Schmiesing

Amtsträger und politische Akteure fremder Staaten auf deutschem Boden

Eine Betrachtung im Mehrebenensystem zwischen
völkerrechtlicher Verpflichtung, auswärtiger Gewalt
und Grundrechtsbindung



**Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft –
Neue Folge**

herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Heghmanns

Prof. Dr. Ingo Saenger

Prof. Dr. Fabian Wittreck

Band 60

Maren Wernke-Schmiesing

Amtsträger und politische Akteure fremder Staaten auf deutschem Boden

Eine Betrachtung im Mehrebenensystem zwischen
völkerrechtlicher Verpflichtung, auswärtiger Gewalt
und Grundrechtsbindung



Nomos

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Fabian Wittreck
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Niels Petersen
Dekan: Prof. Dr. Matthias Casper
Tag der mündlichen Prüfung: 10.11.2020

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Münster, Diss. der Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westf. Wilhelms-Universität, 2020

ISBN 978-3-8487-8343-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2729-7 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

D6

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommer 2020 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Juli 2020 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck, auf dessen Anstoß die Idee zu dieser Arbeit entstand und dessen umfassende wie engagierte Betreuung maßgeblich zum Erfolg des Vorhabens beigetragen hat. Die mir eingeräumte wissenschaftliche Freiheit bei der Umsetzung des Themas habe ich sehr geschätzt. Vielen Dank auch für die tatkräftige Unterstützung bei der Stipendienbewerbung.

Herrn Prof. Dr. Niels Petersen danke ich für die Übernahme und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Weiterhin bedanken möchte ich mich bei der Konrad-Adenauer-Stiftung für die Aufnahme in die Promotionsförderung und die damit verbundene ideelle und finanzielle Unterstützung.

Herrn Prof. Dr. Michael Heghmanns, Herrn Prof. Dr. Ingo Saenger und Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck danke ich vielmals für die Aufnahme in diese Reihe. Ebenso dem Freundeskreis Rechtswissenschaften für den großzügigen Druckkostenzuschuss sowie allen, die durch ihre Mithilfe bei der Korrektur ihren Beitrag geleistet haben.

Schließlich bedanke ich mich herzlich bei meiner Familie – insbesondere meiner Mama Doris Klose – für die wertvolle Unterstützung während meiner gesamten Ausbildung sowie meinem Freund Moritz für den tatkräftigen Zuspruch während dieses Projekts.

Berlin, im Juli 2021

Maren Wernke-Schmiesing

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	29
A. Gegenstand der Arbeit	29
B. Fragestellungen und Gang der Untersuchung	36
Kapitel 1: Begriffe und Vorüberlegungen	46
A. Repräsentation des Staates und das völkerrechtliche <i>ius repraesentationis omnidae</i>	47
B. Organschaft und Vertretung des Staates	48
I. Grundsätze der Zurechnung in der allgemeinen Staatslehre und im nationalen Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland	48
II. Organschaft und Vertretung im Völkerrecht	50
C. Staatenimmunität und Immunität des Staatsoberhauptes	52
D. Kategorisierung der politischen Akteure	54
I. Staatsoberhäupter	56
II. Regierungschefs	57
III. Außenminister	58
IV. Regierungsmitglieder	58
V. Diplomaten	60
VI. Konsuln	61
VII. (<i>Ad hoc</i>)-Vertreter von Sondermissionen	61
VIII. Parlamentsmitglieder und Oppositionspolitiker	63
IX. Parteien	63
X. Parteifunktionäre	64
E. Besuchsformen in der Bundesrepublik Deutschland	64
I. Protokollarisch begleitete Besuche	65
1. Staatsbesuche	66
2. Offizielle Besuche	66
3. Arbeitsbesuche	67
4. Terminbesuche	67

Inhaltsverzeichnis

II. Aufenthalt abseits des Protokolls	68
1. Aufenthalt außerhalb des offiziellen Programms	68
2. Privater Besuch	69
3. Incognito-Aufenthalt	69
III. Einordnung von Wahlkampfveranstaltungen und anderen öffentlichen Auftritten fremder Amtsträger in Deutschland	70
F. Amtliches Auftreten oder private und parteipolitische Betätigung?	70
I. Völkerrechtliche Hoheitsakte	72
1. Einreise und Aufenthalt als Hoheitsakt	73
2. Hoheitlicher Charakter von Wahlen auf dem Territorium eines fremden Staates	73
3. Öffentliches Auftreten und Wahlkampf	75
II. Differenzierung zwischen privatem und hoheitlichem Auftreten von Amtsinhabern im Völkerrecht	76
1. Die amtliche Eigenschaft in Art. 27 IStGH	77
2. <i>Incognito</i> -Reisen von Staatsoberhäuptern	77
3. Die Differenzierung von <i>official capacity</i> zu <i>private capacity</i> im Bereich der Verantwortlichkeit der Staaten für das Handeln ihrer Organe	78
4. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	81
5. <i>Acta iure imperii</i> und <i>acta iure gestionis</i> zur Feststellung der Immunität als Anknüpfungspunkt für eine Differenzierung	83
6. Zwischenergebnis zur Differenzierung zwischen privatem und hoheitlichem Auftreten von Amtsinhabern im Völkerrecht	87
III. Differenzierung zwischen privatem und hoheitlichem Auftreten von Amtsinhabern im nationalen Recht	87
1. Der unter Staaten „ <i>allgemein anerkannte Bereich hoheitlicher Tätigkeit</i> “ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	87
2. Differenzierungen im einfachen deutschen Recht	89
a) Der Begriff der amtlichen Eigenschaft von ausländischen Vertretern im Strafgesetzbuch	89
b) Differenzierung in den §§ 18 bis 20 Gerichtsverfassungsgesetz	90
c) Bewertung im Aufenthaltsgesetz	91

3. Die Beurteilung der Inanspruchnahme der Amtsfunktion in der Rechtsprechung	92
a) Inanspruchnahme der Amtsfunktion im Kontext des Neutralitätsgebotes von staatlichen Amtsträgern	93
b) Inanspruchnahme der Amtsfunktion unterhalb der Ebene der Bundeserfassungsorgane	98
4. Übertragbarkeit der Grundsätze auf ausländische Amtsträger	99
a) Grundsätzliche Anwendung auf ausländische Amtsträger	99
b) Modifizierter Maßstab für die Inanspruchnahme der Amtsfunktion durch einen ausländischen Amtsträger	100
aa) Modifizierung hinsichtlich der Parteifunktion	101
bb) Modifizierung hinsichtlich der Privatfunktion	103
c) Modifizierte Kriterien für ausländische Amtsträger	104
aa) Gebrauch von Staatsbeflaggung oder Staatsymbolik	104
bb) Finanzierung aus Haushalts- und Sachmitteln	105
cc) Nutzung staatlicher Kommunikationsmittel und staatlicher Ressourcen in technischer Hinsicht	105
dd) Nutzung der Amtsbezeichnung	106
ee) Geschlossenes Auftreten als Regierung	106
ff) Veranstalter und der Rahmen der Veranstaltung	107
gg) Ort der Veranstaltung	108
5. Möglichkeit des ausdrücklichen Verzichts auf ein amtliches Auftreten?	108
6. Zwischenfazit	109
IV. Zurechnung von öffentlichen Äußerungen zu Parteien	110
V. Fazit zum ersten Kapitel	111
 Kapitel 2: Völkerrechtliche Dimension	 114
A. Einfluss des Völkerrechts auf das nationale Recht	115
I. Inkorporation des Völkerrechts in das nationale Recht	115
II. Schutz von Menschen- und Bürgerrechten in internationalen Übereinkommen	116
1. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	116
2. Europäische Menschenrechtskonvention	118

Inhaltsverzeichnis

3. Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für den nationalen Grundrechtsschutz	119
B. Völkerrechtliche Grundpflichten als allgemeine Regeln des Völkerrechts	119
I. Souveränität	121
1. Souveräne Gleichheit der Staaten	124
2. Territoriale Integrität	124
3. Interventionsverbot	126
C. Völkerrechtliche Bewertung von Einreise und Aufenthalt auf fremdem Staatsgebiet	128
I. Die Einreise und der Aufenthalt von Politikern in nicht-hoheitlichen Funktionen	129
1. Kein Anspruch auf Einreise und Aufenthalt aus Menschen- und Bürgerrechtsabkommen	129
2. Keine Einreiseverweigerung unter Verletzungen von Rechten der EMRK	129
3. Kein Anspruch auf Einreise und Aufenthalt aus völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht	131
4. Anspruch für Unionsbürger aus der unionsbürgerlichen Freizügigkeit	132
II. Einreise und Aufenthalt von ausländischen Amtsträgern	134
1. Völkervertragsrechtlicher Anspruch?	135
a) Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen	135
b) Übereinkommen über Sondermissionen	137
2. Völkergewohnheitsrechtlicher Anspruch?	138
a) Immunität von Amtsträgern	138
b) Würde und Ehrerbietung gegenüber anderen Staaten und deren Vertretern	139
c) Unverletzlichkeit	140
d) Entstehung von neuem Gewohnheitsrecht?	142
III. Einreise von Amtsträgern anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union	143
1. Anwendbarkeit der Freizügigkeitsrichtlinie auf Amtsträger aus Europäischen Mitgliedstaaten?	143
2. Besondere Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu loyaler Zusammenarbeit	146

D. Die Ausübung politischer Rechte in fremder Öffentlichkeit	148
I. Ausübung von politischen Rechten in fremder Öffentlichkeit durch Politiker in nicht-hoheitlichen Funktionen	148
1. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	148
a) Recht auf Meinungsfreiheit gem. Art. 19 IPbPR	148
b) Versammlungsfreiheit gem. Art. 21 IPbPR	149
2. Europäische Menschenrechtskonvention	150
a) Recht auf Meinungsfreiheit gem. Art. 10 EMRK	150
b) Versammlungsfreiheit gem. Art. 11 EMRK	154
c) Beschränkung der politischen Tätigkeit ausländischer Personen gem. Art. 16 EMRK	155
II. Öffentliches Auftreten von ausländischen Amtsträgern in der Öffentlichkeit fremder Staaten	158
1. Völkerrechtliche Verträge	159
a) Charta der Vereinten Nationen	159
b) Politische Öffentlichkeitsarbeit von ausländischen Vertretungen und Sondermissionen	160
aa) Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen	160
bb) Übereinkommen über Sondermissionen	161
cc) Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten des Gaststaates für ausländische Vertretungen	162
c) Öffentliches Auftreten von Amtsträgern aus anderen Unionsstaaten	163
d) Anwendbarkeit von Menschen- und Bürgerrechtsabkommen auf ausländische Amtsträger	163
aa) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	163
bb) Europäische Menschenrechtskonvention	164
2. Kein völkergewohnheitsrechtlicher Anspruch auf öffentliche Äußerung	167
III. Ausübung von politischen Rechten durch ausländische Parteien	168
1. Ausländische Parteien im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte	168
2. Der Status der Parteien in der Europäischen Menschenrechtskonvention	169

Inhaltsverzeichnis

3. Die Stellung von Parteien in den Verträgen über die Europäische Union	172
a) Parteien auf europäischer Ebene	172
b) Parteien aus anderen Unionsmitgliedstaaten	174
E. Durchführung von Wahlen und Referenden auf dem Territorium eines fremden Staates	176
I. Völkerrechtliche Ermächtigung zur Durchführung von Wahlen auf dem Territorium eines fremden Staates	176
1. Völkervertragsrechtliche Ermächtigung	176
a) Keine Ermächtigung in den Wiener Übereinkommen über konsularische und diplomatische Beziehungen	176
b) Kein aktives und passives Wahlrecht für Ausländer auf fremdem Staatsgebiet aus Bürger- und Menschenrechtsübereinkommen	178
aa) Aktives und passives Wahlrecht gem. Art. 25 IPbPR	178
bb) Aktives und passives Wahlrecht aus Art. 3 ZP I EMRK	179
2. Keine Ermächtigung aus Völkergewohnheitsrecht	180
II. Wahlkampf auf fremdem Territorium	181
III. Wahlen von Unionsstaaten	182
1. Anspruch auf Teilhabe an Wahlen zum Europäischen Parlament	182
2. Wahlen und Wahlkampf von Unionsmitgliedstaaten	183
F. Fazit Zweites Kapitel	183
 Kapitel 3: Staatsorganisationsrechtliche Dimension	 187
A. Das Verhältnis von Grundgesetz und Völkerrecht als Ausgangspunkt für das Auftreten gegenüber anderen Staaten	188
I. Grundentscheidung des Verfassungsgebers für Völkerrechtsfreundlichkeit und offene Staatlichkeit	188
II. Rechtsnatur der Völkerrechtsfreundlichkeit	191
III. Völkerrechtsfreundlichkeit im Auftreten gegenüber fremden Staaten und deren Vertretern: Verpflichtung oder Leitbild?	194

B. Kompetenzen des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten	195
I. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten	196
II. Gesetzgebungskompetenz im Aufenthaltsrecht	196
III. Die Kompetenz des Bundes zur Pflege der auswärtigen Beziehungen gem. Art. 32 Abs. 1 GG	197
1. Entstehungsgeschichte	198
2. Auswärtige Gewalt oder innerstaatliche Belange?	202
3. Auswärtige Gewalt und die Europäische Union	203
IV. Ausübung, Kontrolle, Maßnahmen und Umsetzung der auswärtigen Gewalt durch den Bund	204
1. Die Ausübung der Auswärtigen Gewalt	204
a) Die Ausübung der auswärtigen Gewalt durch die Verfassungsorgane	204
aa) Der Bundespräsident als formeller Repräsentant im auswärtigen Verkehr	205
bb) Die Bundesregierung als zentrales Organ der auswärtigen Gewalt	205
cc) Der Bundestag als Kontrollinstanz bei auswärtigem Handeln	207
b) Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander	207
2. Kontrolle der auswärtigen Gewalt durch das Bundesverfassungsgericht	211
a) Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle im Normenkontroll- und Organstreitverfahren von der Annäherungstheorie zur Willkürkontrolle	212
b) Bundesverfassungsgerichtliche Willkürkontrolle bei Individualverfassungsbeschwerden	215
3. Maßnahmen des Bundes im Bereich der auswärtigen Gewalt	219
a) Förmliches und nicht-rechtsförmliches Handeln	219
aa) Ein- und mehrseitige Rechtsakte als völkerrechtsförmliche Akte der auswärtigen Gewalt	220
bb) Nicht-völkerrechtsförmliches Handeln als Akt der auswärtigen Gewalt	222
cc) Zustimmungsvorbehalt des Parlaments bei einseitigen Völkerrechtsakten der Bundesregierung	225

Inhaltsverzeichnis

b) Einordnung von Handlungsformen als auswärtige Gewalt	228
aa) Diplomatischer Verkehr	228
bb) Entscheidungen der Bundesregierung über öffentliches Auftreten fremder Amtsträger	229
(1) Entscheidung der Bundesregierung über Besuche oder Auftritte fremder Amtsträger	229
(2) Derzeitige Situation in Deutschland	230
cc) Entscheidungen der Bundesregierung über Einreise	232
dd) Staatsbesuche und offizielle Besuche	233
ee) Von fremden Staaten durchgeführte Wahlen und Wahlkampf in der Bundesrepublik Deutschland	233
ff) Nutzung von inländischen Medien	238
c) Verfassungsbindung der auswärtigen Gewalt bei Maßnahmen mit mittelbarer Einschränkung von Individualgrundrechten im Inneren	239
aa) Grundrechtsbindung bei Maßnahmen der auswärtigen Gewalt mit Beeinträchtigung von Individualrechtsgütern im Inneren	239
bb) Möglichkeit eines mittelbaren Grundrechtseingriffs durch Ausübung der auswärtigen Gewalt	241
d) Regierungshandeln gegenüber Bürgern auf Grundlage der auswärtigen Gewalt?	242
aa) Maßnahmen gegenüber Bürgern gem. Art. 32 Abs. 1 GG	243
bb) Exekutivhandeln ohne Gesetzesvorbehalt als Teil der Aufgabe zur Staatsleitung	243
4. Umsetzung von Maßnahmen der auswärtigen Gewalt bei offiziellen Besuchen fremder Amtsträger	244
a) Umsetzung durch den Bund	244
b) Allgemeine Gefahrenabwehrmaßnahmen und Amtshilfe der Landesbehörden bei der Durchführung von offiziellen Besuchen	245
V. Zwischenfazit	247
C. Kompetenz der Länder und Kommunen im Bereich der auswärtigen Gewalt	249
I. Kompetenz der Kommunen hinsichtlich des Rechts zur Kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	249

II. Kompetenzen der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt	250
1. Grundsätzlich keine eigene Außenpolitik der Länder	250
2. Handeln der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt	250
a) Das Verhältnis von Art. 30 GG zu Art. 32 GG	250
b) Ausnahmsweise Handlungsbefugnisse gegenüber anderen Staaten zu Gunsten der Länder	254
aa) Vertragsschlusskompetenz nach Art. 32 Abs. 3 GG	254
bb) Einseitig bindende völkerrechtliche Akte durch die Länder	255
cc) Nicht-rechtsförmliches Handeln der Länder	255
dd) Besuchsdiplomatie der Länder	256
III. Kompetenzen der Länder gegenüber nicht-hoheitlich auftretenden Politikern	261
1. Informelle Kontakte mit nicht-hoheitlich auftretenden Politikern und Parteien	261
2. Eingriffs- und Durchführungskompetenzen der Länder gegenüber Störungen durch nicht-hoheitlich auftretende Politiker und politisch aktive Private	261
3. Föderale Eigenständigkeit oder Weisungsgebundenheit der Länder bei Sachverhalten mit mittelbarem Bezug zur auswärtigen Gewalt im Zuständigkeitsbereich der Länder?	263
a) Berücksichtigung der außenpolitischen Entscheidungen des Bundes im Bereich der Zuständigkeit der Länder	263
aa) Bindung der Länder an die allgemeinen Regeln des Völkerrechts	264
bb) Kein genereller Vorrang der außenpolitischen Interessen des Bundes	264
cc) Unterstützungsgebot der Länder als Ausformung der Bundestreue	265
b) Berücksichtigung der Bundesinteressen innerhalb des Ermessens	268
IV. Zwischenfazit	269
D. Fazit Drittes Kapitel	270

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 4: Grundrechtliche Dimension	271
A. Politische Betätigung von hoheitlich auftretenden ausländischen Amtsträgern	271
I. Grundrechtsberechtigung	271
1. Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 3 GG auf ausländische juristische Personen öffentlichen Rechts	273
a) Inländervorbehalt für ausländische juristische Personen	274
b) Dem Wesen nach nicht anwendbar auf ausländische Amtsträger als Vertreter von ausländischen juristischen Personen öffentlichen Rechts	275
2. Inkorporation des Völkerrechts in das nationale Recht als Anknüpfungspunkt für eine Grundrechtsfähigkeit?	279
a) Kein Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Grundgesetzes	279
b) Denkbare Widerspruch zur Grundrechtssystematik durch Annahme einer Grundrechtsberechtigung	281
c) Gefahr der Verletzung völkerrechtlicher Grundsätze durch eine Öffnung der Grundrechtsberechtigung für fremde Amtsträger	282
3. Besonderheiten für einzelne Grundrechte	283
a) Allgemeines Persönlichkeitsrecht	283
b) Körperliche Unversehrtheit	285
c) Justizgrundrechte und Rechtsweggarantie	286
II. Grundrechtsberechtigung von Amtsträgern anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union	287
III. Zwischenfazit	288
B. Durchführung und Teilnahme an Versammlungen mit fremden Amtsträgern	289
I. Grundrechtsberechtigung	290
1. Deutsche Veranstalter und Teilnehmer von Versammlungen mit fremden Amtsträgern	290
2. Unionsbürger	290
3. Ausländische Veranstalter und Teilnehmer	291

II. Durchführung und Teilnahme an Veranstaltungen mit fremden Amtsträgern als grundrechtlich geschützte Verhaltensweisen	291
1. Durchführung und Teilnahme an Veranstaltungen mit fremden Amtsinhabern für Deutsche gem. Art. 116 Abs. 1 GG	291
a) Versammlungsfreiheit des Veranstalters	292
aa) Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters bei besuchsbegleitenden Versammlungen anlässlich ausländischer Staatsbesuche	293
bb) Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters bei nicht offiziellen Veranstaltungen mit fremden Amtsträgern	295
cc) Stellungnahme	297
b) Versammlungsfreiheit der Teilnehmer	304
c) Meinungsfreiheit von Veranstaltern und Teilnehmern	304
aa) Meinungsäußerungsfreiheit anlässlich offizieller Staatsbesuche	305
bb) Schutzbereichseröffnung bei nicht offiziellen Veranstaltungen mit hoheitlich auftretenden Amtsträgern	306
2. Durchführung und Teilnahme an Versammlungen mit fremden Amtsträgern für Ausländer	309
III. Verbot, Auflagen und Auflösung von Versammlungen gem. § 15 VersG	310
1. Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	310
a) Die Ausübung der auswärtigen Gewalt als Schutzgut	312
aa) Einschätzungsprärogative der Bundesregierung im Bereich der auswärtigen Gewalt gem. Art. 32 Abs. 1 GG	313
bb) Außenpolitische Belange	314
cc) Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland	320
dd) Zwischenfazit	323
b) Staatsbesuchsbezogene Schutzgüter	323
aa) Strafbare Handlungen	323
bb) Schutz des Staatsgastes	324
cc) Schutz des Staatsbesuchs als Veranstaltung des Staates	325

Inhaltsverzeichnis

dd)	Schutzpflichten aus dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen und dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen	327
ee)	Behördliches Ermessen hinsichtlich des Eingreifens	327
	(1) Gefahrenbegriff und Gefahrenprognose	327
	(2) Störerauswahl	328
	(3) Bedeutung für die Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs bei Staatsbesuch bezogenen Schutzgütern	329
c)	Widerspruch zu den Grundprinzipien der Verfassung	330
aa)	Freiheitlich demokratische Grundordnung	330
bb)	Das friedliche Zusammenleben der Völker gem. Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG	334
cc)	Behördliches Ermessen hinsichtlich eines Eingreifens	335
	(1) Gefahrenbegriff und Gefahrenprognose	335
	(2) Störerauswahl	335
	(3) Bedeutung für die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs bei Widersprüchen zu Grundprinzipien der Verfassung	336
d)	Verletzung völkerrechtlicher Verträge und allgemeiner Regeln des Völkerrechts als völkerrechtswidriges Verhalten	336
aa)	Hoheitsakt auf fremdem Staatsgebiet	337
bb)	Konkrete Entscheidung der Bundesregierung als völkerrechtlich bindender Exekutivakt	337
cc)	Völkerrechtliches Interventionsgebot	339
dd)	Völkerrechtliches Einmischungsverbot	339
ee)	Behördliches Ermessen	340
	(1) Gefahrenbegriff und Gefahrenprognose	340
	(2) Störerauswahl	341
	(3) Bedeutung für die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs	341
IV.	Zwischenfazit	342

C. Einreise und öffentliches Auftreten von nicht-hoheitlich auftretenden ausländischen Politikern	344
I. Einreise von nicht-hoheitlich auftretenden ausländischen Politikern	345
1. Einreise von Drittstaatlern	345
a) Kein Anspruch aus grundgesetzlicher Freizügigkeit	345
b) Kein Anspruch aus anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes aber Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	346
2. Einreise von Unionsbürgern	348
II. Verweigerung der Einreise	348
1. Zustimmung zu Einreise und Zurückweisung gem. § 15 AufenthG	348
2. Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt gem. § 6 FreizügG/EU	351
III. Öffentliche (politische) Rede	353
IV. Verbot und Beschränkung der politischen Betätigung von Ausländern gem. § 47 AufenthG	354
1. Beschränkung oder Untersagung der politischen Betätigung nach Ermessen gem. § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 4 AufenthG	356
a) § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AufenthG	356
b) § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AufenthG	357
c) § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AufenthG	358
d) § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AufenthG	358
2. Zwingende Beschränkung der politischen Betätigung gem. § 47 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 AufenthG	359
a) § 47 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG	359
b) § 47 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG	360
c) § 47 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG	360
3. Gefahrenbegriff und Störerauswahl	360
4. Abwägung und Bewertung	361
a) Bedeutung	361
b) Verfassungs- und konventionsrechtliche Bedenken	364
c) Stellungnahme	365
V. Zwischenfazit	368

Inhaltsverzeichnis

D. Politische Betätigung ausländischer Parteien und parteinaher Gruppierungen	369
I. Grundrechtsberechtigung	370
1. Ausländische Parteien und politisch aktive Vereinigungen	371
a) Kein Grundrechtsschutz für ausländische Parteien	371
b) Schutz aus anderen Grundrechten nur für Ausländervereine mit Sitz in Deutschland	371
c) Ausschluss der Vereinigungsfreiheit gem. Art. 9 Abs. 1 GG	372
d) Subsidiärer Schutz für Ausländervereine aus der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG	372
2. Europarechtskonforme Auslegung des Art. 21 GG für Europäische politische Parteien?	373
II. Organisations- und Betätigungsverbot von Ausländervereinen und ausländischen Vereinen gem. § 14 Abs. 2 und 3 VereinsG	375
1. Erweiterte Verbotsgründe gem. § 14 Abs. 2 VereinsG	376
a) § 14 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG	376
b) § 14 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG	378
c) § 14 Abs. 2 Nr. 3 VereinsG	378
d) § 14 Abs. 2 Nr. 4 VereinsG	379
e) § 14 Abs. 2 Nr. 5 VereinsG	379
2. Gefahrenbegriff und Störerauswahl	380
3. Bedeutung und Abwägung	380
III. Zwischenfazit	383
E. Aktives und passives Wahlrecht von Ausländern	384
I. Eingriff in das aktive und passive Wahlrecht durch das Verbot, Wahlen durchführen zu lassen?	385
II. Eingriff für Unionsbürger	385
III. Zwischenfazit	386
Gesamtfazit	387
Literaturverzeichnis	393

Abkürzungsverzeichnis

2	Zweite Auflage
6	Sechste Auflage
a.A.	Andere Ansicht
a.F.	alte Fassung
a.M.	Am Main
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfCMR	Afrikanische Charta der Menschenrechte (Banjul-Charta)
AfD	Alternative für Deutschland
AK	Alternativkommentar
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung)
Alt.	Alternative
AMR	Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
Anm.	Anmerkungen
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArCMR	Arabische Charta der Menschenrecht
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Verband südostasiatischer Nation)
AU	Afrikanischen Union
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AuslG	Ausländergesetz
AVR	Archiv des Völkerrechts
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGh	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz

Abkürzungsverzeichnis

BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGBI. Österreich	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
bzgl.	bezüglich
CCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
CDL-AD	European Commission for Democracy through Law Advisory Draft (Gutachten der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht) (Venedig Kommission)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
ChGREU	Europäische Grundrechte-Charta
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi (Republikanische Volkspartei)
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dens.	denselben
ders.	derselbe
dess.	desselben
DHKP-C	Devrimci Halk Kurtuluş Partisi-Cephesi (Revolutionäre Volksbefreiungspartei-Front)

dies.	dieselbe/dieselben
DİTİB	Diyanet İşleri Türk İslam Birliği (Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e. V.)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Die Polizei
DR	Decisions and Reports (Amtliche Sammlung der Europäischen Kommission für Menschenrechte)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
dt.	deutsch/deutsche
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebda.	ebenda
ECLI	European Case Law Identifier
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	EGMR
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
ELD	Europäische Liberale Demokraten
ELR	European Law Reporter
EMRK	EMRK
Ent.	Entscheidung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischen Gerichtshof
EUGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Zeitschrift Europarecht
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVP	Europäische(n) Volksparteien – Föderation christlich-demokratischer Parteien der Europäischen Gemeinschaften
f./ff.	folgend/folgende
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung

Abkürzungsverzeichnis

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern
FS	Festschrift
G20	Gruppe der zwanzig
G8	Gruppe der acht
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGK	Grundgesetz Kommentar
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GK	Große Kammer
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HB	Handbuch
HBGR	Handbuch der Grundrechte
HStr	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HChE	Herrenchiemsee-Entwurf
hl.	heilig
Hrsg.	Herausgeber/Herausgeberin
Hs.	Halbsatz
i.E.	im Ergebnis
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assitance
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
ICJ Reports	ICJ Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGMG	Millî Görüş
ILC	International Law Commison
ILC Yearbook	Yearbook of the International Law Commison

ILR	International Law Reports
InfAusIR	Informationsbrief Ausländerrecht
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
JA	Juristische Arbeitsblätter
JÖR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
JRP	Journal für Rechtspolitik
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K&R	Kommunikation & Recht
Kap.	Kapitel
LadenschlussG	Ladenschlussgesetz
LG	Landgericht
Lit.	Literatur
lit.	Buchstabe
LTO	Legal Tribune Online
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MüKo	Münchener Kommentar
n.F.	neue Fassung
N.N.	Nomen nominandum/nomen nescio/non nominatum
NATO	North Atlantic Treaty Organization Nordatlantikpakt
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLMR	Newsletter Menschenrechte
No.	Nummer
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtssprechungs-Re- port
Österr. VersG	Österreichisches Versammlungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
PaßG	Passgesetz
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PCIJ Series	Collection of Judgments of Permanent Court of International Justice
PEGIDA	Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê (Arbeiterpartei Kuridistans)
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RJC	Reports of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights
Rn.	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
Schlussantr.	Schlussantrag
SchweizStGB	Schweizer Strafgesetzbuch
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
taz	Die Tageszeitung
u.a.	unter anderem/und andere
UN	United Nations
UN Doc.	United Nations Documents (Dokumente der Vereinten Nationen)
UN GA Res.	United Nations General Assembly Resolution (Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen)
UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen
Urt.	Urteil
UFITA	Archiv für Medienrecht und Medienwissenschaft
v.	von/vom
Var.	Variante

Abkürzungsverzeichnis

VereinsG	Vereinsgesetz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkungen
VVDStLR	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WÜD	Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen
WÜRV	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZP	Zusatzprotokoll
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht-Rechtsprechungsdienst