Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Prof. Dr. Christian Calliess,* Berlin – *Dr. Josef Christ,* Vizepräsident des BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg,* Rechtsanwalt, Berlin – *Dr. Andreas Heusch,* Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Dr. Thomas Schröer,* Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – *Prof. Dr. Rudolf Streinz,* München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

16 2017

Seite 1–8

36. Jahrgang

15. August 2017

Vors. Richter am VGH i. R. Dr. Peter Jacob*

Türkische Wahlen und türkischer Wahlkampf in Deutschland

Rückblick und Ausblick

Der vorliegende Text versucht einen Überblick zu geben über die ausländerrechtlichen sowie verfassungs- und völkerrechtlichen Fragen, die die Durchführung des türkischen Verfassungsreferendums für die deutsche Seite aufgeworfen hat.

I. Vorgeschichte und Ausgangssituation

Das türkische Verfassungsreferendum vom April dieses Jahres – insofern ist der in der Überschrift gewählte Begriff „Wahlen" bewusst ungenau[1] – hat nicht nur politisch und publizistisch ein vielfältiges Echo gefunden,[2] sondern in seinem teilweise durch die türkische Seite gezielt gesteuerten Verfahrensablauf auch die deutschen Behörden und Gerichte vor (durchaus unerwartete) juristische Probleme gestellt. Wenn auch das *BVerfG* einen Teilbereich, nämlich die Einreise von türkischen Regierungsmitgliedern zu Wahlkampfzwecken, inzwischen entschieden hat,[3] bleibt noch genug an offenen Fragen; so wird zB auf politischer Ebene bereits diskutiert, wie sich die Bundesrepublik bei einem erneuten Referendum – diesmal die Wiedereinführung der Todesstrafe betreffend – völkerrechtlich verhalten solle.[4]

Nationaler Hintergrund des Referendums ist das vom türkischen Parlament bereits angenommene Gesetz Nr. 6771, das Änderungen der türkischen Verfassung in 18 verfassungsrechtlichen Punkten vorsieht; bis voraussichtlich November 2019 sollen demnach insgesamt 69 Verfassungsartikel geändert werden. Vorgeschaltet ist nach Art. 175 der türkischen Verfassung jedoch ein Referendum, das den Weg zu entsprechenden Verfassungsänderungen freimachen oder aber versperren kann. Es geht hier nicht um eine politische oder demokratietheoretische Bewertung dieser Änderungen[5] und auch nicht um problematische Gleichheitsverstöße bei der Vorbereitung des Referendums[6] oder bei der Auszählung und Wertung der Stimmen,[7] sondern (nur) um die Durchführung des Referendums bei den in der Bundesrepublik ansässigen türkischen Staatsangehörigen,[8] von denen 1,4 Mio. abstimmungsberechtigt sind. Damit war aber gleichzeitig die Frage aufgeworfen, wie sich die deutschen (lokalen) Behörden verhalten sollten, wenn – der AKP-Agen-

* Der *Verf.* war bis 2009 Vorsitzender Richter am *VGH Mannheim*; er lebt in Karlsruhe.

1 Der Verfassungstext (unter http://www.tuerkei-recht.de/downloads/verfassung.pdf abrufbar) spricht von „Volksabstimmung". Zur Unterscheidung von Wahlen und Referenden s. *Hannah Birkenkötter*, Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de mit Hinweis auf Art. 25 des Internationalen Zivilpakts, der – ebenso wie Art. 8 Buchst. b der allerdings nie in Kraft getretenen Europäischen Konsularkonvention von 1967 – Wahlen und Referenden gleichstellt.

2 Siehe etwa FR v. 18.4.2017, 2 ff., oder Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS) v. 26.2.2017, 41; etwa FR v. 18.4.2017, 2 ff., oder FAS v. 26.2.2017, 41.

3 Siehe *BVerfG*, NJW 2017, 1166 = NVwZ 2017, 622 Ls. Im Einzelnen s. dazu unten im Text.

4 Siehe dazu die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags v. 21.4.2017 – WD 2 – 3000-039/17, 5, unter https://www.bundestag.de/blob/504712/f75ca943093b62df5561d658633577d5/wd-2-039-17-pdf-data.pdf unter Bezugnahme auf *Hannah Birkenkötter*, Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de, und die Auffassung der Bundesregierung dazu (SZ v. 6./7.5.2017, 8, und FR v. 11.5.2017, 10).

5 Siehe dazu etwa den Kommentar von *Rumpf* in http://tuerkei-recht.de/downloads/Verfassungsaenderung.pdf oder *Dienstbühl* in https://publicus.boorberg.de/das-referendum-in-der-Tuerkei oder den Bericht der sog Venedig-Kommission.

6 Etwa was die Ausschaltung kritischer Publizisten und Publikationen und die Gleichschaltung der türkischen Medienlandschaft angeht, s. dazu *Dienstbühl* in https://publicus.boorberg.de/das-referendum-in-der-Tuerkei.

7 Etwa die große Zahl nicht offiziell gestempelter Wahlzettel, die nach Art. 77 des türkischen Wahlgesetzes ungültig sind, aber am Wahltag von der Hohen Wahlkommission kurzfristig zugelassen wurden. Eine Klage hiergegen hatte beim *Obersten VG* der Türkei keinen Erfolg; die Richter hielten sich wegen Fehlens einer „verwaltungstechnischen Prozedur" für nicht zuständig. Der CHP-Vorsitzende, der die Wertung dieser Stimmzettel für unzulässig hält, ist inzwischen von der Hohen Wahlkommission wegen Verleumdung angezeigt worden.

8 Einschließlich der Doppelstaater, deren Zahl nicht feststeht, aber auf 150.000 geschätzt wird.

da entsprechend –[9] türkische Politiker oder Regierungsmitglieder zu Werbungs- bzw. Wahlkampfzwecken in Deutschland auftreten würden. Obwohl nämlich in der Türkei selbst Wahlpropaganda auf offener Straße eingeschränkt war[10] und in den Auslandsvertretungen ausdrücklich untersagt[11] ist, wurden von der türkischen Seite, insbesondere der AKP, bereits im Vorfeld in mehreren europäischen Ländern Wahlkampfauftritte betrieben. In Deutschland gab es schon früh in Köln und in Oberhausen Großveranstaltungen unter Beteiligung türkischer Politiker.[12] Der türkische Außenminister *Cavusoglu* hatte am 11.3.2017 vergeblich versucht, zu einer Kundgebung nach Rotterdam zu reisen – man versagte ihm die Landeerlaubnis –; und die mit dem Pkw von Deutschland aus in die Niederlande eingereiste türkische Familienministerin *Betül Sayan Kaya* wurde noch am selben Tag durch die Polizei gestoppt und zur Grenze eskortiert.[13] Hintergrund dieser Maßnahmen war die Erklärung des niederländischen Ministerpräsidenten, türkische Auftritte zur Werbung für die Zustimmung zum Referendum seien unerwünscht. Dementsprechend wurden die Betroffenen zur persona non grata[14] erklärt. In Deutschland hatte sich ganz unabhängig von diesen unmittelbar mit dem Referendum zusammenhängenden Vorgängen das Problem der Beteiligung ausländischer Politiker an Großveranstaltungen bereits früher gestellt: Während die Auftritte von *Erdogan* in Berlin 2014 und früher auch schon in Köln noch unproblematisch im Rahmen eines offiziellen Staatsbesuchs stattgefunden hatten, verlangte er im Juli 2016 anlässlich einer Großveranstaltung vergeblich die Zuschaltung auf eine Videoleinwand; eine versammlungsrechtliche Auflage der Stadt Köln untersagte dies. Hierzu lag bereits eine (kurz darauf vom *BVerfG* bestätigte) Beschwerdeentscheidung des *OVG Münster*[15] vor; nach ihr gehört es zwar zum Recht aus Art. 8 GG, auch selbst über Zeit, Ort und Gegenstand von Versammlungen und auch über die Person der vorgesehenen Redner zu bestimmen;[16] dieses Recht finde aber dort seine Grenze, wo es nicht um Meinungsäußerung und Persönlichkeitsentfaltung in physischer Präsenz gehe, sondern um eine Livebildzuschaltung ausländischer Staatsoberhäupter oder Regierungsmitglieder, denen ein Forum eröffnet werden solle, sich als Hoheitsträger amtlich zu äußern. Da es hier um Außenpolitik gehe, sei es Sache des Bundes zu entscheiden, ob und unter welchen Umständen solche Personen im Bundesgebiet sich im öffentlichen Raum amtlich äußern dürften.

Mit dieser in der Türkei sehr ungünstig aufgenommenen Entscheidung[17] war ein erster – allerdings durchaus problematischer[18]– Schritt zur Bewältigung der sich auch beim türkischen Referendum stellenden Probleme getan; die Findigkeit der türkischen Politik provozierte allerdings auf lokaler und Landesebene wesentlich weitergehende Überlegungen. Sie setzten an bei der Frage, ob überhaupt die Durchführung der Abstimmung in den türkischen Auslandsvertretungen verhindert werden könne, also beim eigentlichen Wahlvorgang (im Folgenden: II.) und in zweiter Linie ging es um administrative (und strafrechtliche) Möglichkeiten, türkische Wahlkampfaktivitäten in Deutschland zu beschränken (im Folgenden: III.).

II. Die Zulassung von Wahlen in den Auslandsvertretungen

1. Völkerrechtliche Grundlagen

Die staats- und völkerrechtliche Literatur sieht bei aller Uneinigkeit in Einzelfragen in dem kollektiven Wahlakt des Staatsvolks, mindestens aber in den dazu ergänzend gehörenden staatlichen Handlungen der Registrierung (wenn nicht sogar der Bewertung)[19] der Stimmen einen Hoheitsakt, den im Fall von Auslandswahlen ein fremder Staat im Bundesgebiet ausübt;[20] dementsprechend geht man im Grundsatz von einer Genehmigungspflicht des Staates aus, auf dessen Gebiet der Wahlvorgang stattfindet. Zwingend ist dies zwar nicht, denn auch bei der unproblematisch genehmigungsfreien Ausstellung eines Visums wird ein Konsulat hoheitlich tätig; möglicherweise war für die Annahme einer Genehmigungspflicht der Gedanke entscheidend, dass es sich bei der Urnenwahl doch um eine „besonders edle“ Hoheitshandlung des fremden Staates handelt.[21] Für die Briefwahl, bei der das Konsulat in der Regel lediglich Übermittlungsfunktionen hat, soll diese Einschränkung dementsprechend nicht gelten.[22] In der Türkei gibt es allerdings seit 2008 aufgrund einer Entscheidung des türkischen Verfassungsgerichts keine Briefwahl mehr. Daraus folgt, dass die Türkei anders als viele andere Staaten – etwa Deutschland, die Schweiz oder Italien –[23] bei Auslandswahlen darauf angewiesen ist, die Auslandsvertretungen, also im Wesentlichen die Konsulate,[24] als Ort der Urnenwahl einzusetzen; das Gleiche gilt – soweit ersichtlich – nur noch für wenige, insbesondere die französischen Wahlen. Eine allgemeine völkerrechtliche Pflicht, solche Wahlen ausländischer Staatsbürger im eigenen Staatsgebiet zuzulassen, wird allgemein verneint; sie würde selbst dann nicht bestehen, wenn sich inzwischen unter den Staaten – im Übrigen aus dem Art. 3 Zusatzprotokoll I zur EMRK oder aus dem IPBürgR gar nicht ableitbare[25] – völkerrechtlich relevante Übung herausgebildet hätte, im Ausland lebenden Staatsangehörigen durch interne Regelung eine Wahlmöglichkeit zu verschaffen. Eine entsprechende

9 Siehe dazu das sog Koordinationszentrum Auslandswahlen der AKP mit Sitz in Köln, das über eine eigene website und über facebook den Wahlkampf, dh das Auftreten türkischer Politiker in Deutschland minutiös regelte und Wahlkampfmaterial bereitstellte, s. www.tagesschau.de/ausland/referendum-tuerkei-105 html.

10 Wahlkampfeinschränkungen sah der Beschluss der türkischen Wahlkommission (YSK) Nr. 109 v. 15.2.2017 (dpa 9.3.2017, bei http://www.zeit.de/news/2017–03/09/verfassung-tuerkisches-wahlgesetz-gestattet-keinen-wahlkampf-im-ausland-09130602) vor.

11 Art. 94 A-E Abs. 5 des Gesetzes Nr. 298.

12 Am 18.2.2017 warb der türkische Ministerpräsident *Yildirim* in Oberhausen für die Verfassungsänderung.

13 Siehe *Dienstbühl* in https://publicus.boorberg.de/das-referendum-in-der-Tuerkei.

14 Zu diesem völkerrechtlichen Institut des Diplomatierechts s. Art. 9 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen v. 18.4.1961 und das entsprechende Gesetz v. 6.8.1964, BGBl. II 1964, 957, sowie *Wagner/Raasch/Pröbstl*, Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen v. 18.4.1961, 2007, 485.

15 *OVG Münster*, NVwZ 2017, 648.

16 Zitiert werden ua *BVerfG*, NVwZ 2013, 570, und *BVerfG*, Urt. v. 22.2.2011 – 1 BvR 2794/10 Rn. 64.

17 Siehe *Hipp* in SPIEGEL online (spiegel.de/panorama/tuerkei-demo-in-koeln) v. 1.8.2016.

18 Siehe dazu unten im Text III.1.

19 Im Fall der Türkei wurden die Wahlurnen versiegelt und zur Auszählung in die Türkei geschickt und dort bis zum Abstimmungstag am 16.4.2017 bei der Obersten Wahlbehörde aufbewahrt, s. FAS v. 9.4. 2017, 1.

20 Siehe dazu Wissenschaftlicher Dienst BT v. 21.4.2017 – WD 2 – 3000-039/17, 5, unter https://www.bundestag.de/blob/504712/f75ca943093b62df5561d658633577d5/wd-2-039-17-pdf-data.pdf.

21 So die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes in der Pressekonferenz vom 15.3.2017, zit. nach dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages v. 21.4.2017 – WD 2 – 3000-039/17, 4.

22 Kein staatliches Handeln; so *Birkenkötter*, Verfassungsblog v. 30.3. 2017, http://verfassungsblog.de.

23 Die Rolle der Konsulate ist dabei durchaus unterschiedlich ausgestaltet; sie reicht von der Erstellung der Wählerlisten bis zur Sammlung und Weiterleitung der Briefwahlunterlagen und -zettel.

24 Die Botschaften selbst dürfen zwar im gleichen Umfang tätig werden wie die Konsulate (s. Art. 3 II des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen), sind aber in der Regel nicht selbst Wahlort.

25 Siehe *Birkenkötter,* Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de, mit Hinweis auf die Rspr. des *EMRK*.

Verpflichtung träfe jedenfalls nur den Heimatstaat, und ihre Erfüllung wäre – zB durch die Briefwahlmöglichkeit – auch ohne Inanspruchnahme der Konsulate im Drittstaat möglich. Hiervon abgesehen gibt es noch immer Staaten (sogar Europaratsmitglieder), die die im Ausland lebenden Staatsangehörigen aus dem aktiven Wahlrecht herausnehmen,[26] und auch die Bundesrepublik selbst war zunächst in dieser Frage eher zurückhaltend.[27]

2. Das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (WÜK)

Als konkrete völkerrechtliche Rechtsquelle zu der Frage, ob und wann ein Staat (in der Terminologie der Abkommen: Empfangsstaat) die Abhaltung von Wahlen in den Konsulaten oder Missionen eines Entsendestaates genehmigen oder dulden muss, kommt in erster Linie[28] das WÜK aus dem Jahr 1963 als ein mehrseitiger völkerrechtlicher Vertrag in Betracht; die Bundesrepublik und die Türkei sind seit 1964 (BRD) bzw. 1985 (Türkei) Vertragsstaaten. Nach Art. 3 Buchst. a WÜK ist es eine konsularische Aufgabe, „die Interessen des Entsendestaates sowie seiner Angehörigen … im Empfangsstaat innerhalb der völkerrechtlich zulässigen Grenzen zu schützen", und Buchst. m des gleichen Artikels ergänzt dies durch die Generalklausel,[29] „alle anderen der konsularischen Vertretung vom Entsendestaat zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen, die nicht durch Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften des Empfangsstaats verboten sind oder gegen die der Empfangsstaat keinen Einspruch erhebt oder die in den zwischen dem Entsendestaat und dem Empfangsstaat in Kraft befindlichen internationalen Übereinkünften erwähnt sind." Diese Vorschrift, die gegenüber dem früheren Konsularrecht eine Neuerung darstellt,[30] wird in der Literatur, aber auch in der Staatenpraxis als Rechtsgrundlage zum Problemkreis Auslandswahlen angesehen; danach fällt hierunter die Mitwirkung bei Wahlen, insbesondere die Bekanntmachung von Wahlen in den Medien des Gastlandes, die Auskunfterteilung an die wahlberechtigten Staatsangehörigen, die Verteilung und gegebenenfalls auch die Beförderung von Wahlunterlagen.[31] Hinsichtlich dieser – eher untergeordneten – Tätigkeiten wird über den Wortlaut der Vorschrift hinaus ein Genehmigungsvorbehalt des Empfangsstaates sogar als unzulässig angesehen.[32]

Anders ist es jedoch, soweit es über bloße Hilfe bei Briefwahlen hinaus konkret um die Nutzung der Räumlichkeiten eines Konsulats (oder einer Botschaft) als Wahllokal geht. Insofern ist Art. 55 II WÜK einschlägig, wonach „die konsularischen Räumlichkeiten…nicht in einer Weise benutzt werden (dürfen), die mit der Wahrnehmung der konsularischen Aufgaben unvereinbar ist." Bei der Frage, was als konsularische Aufgabe zu gelten hat, kommt es wiederum auf die Auslegung des Art. 3 Buchst. m WÜK an, und hier hat der Entsendestaat kein Vorentscheidungsrecht.[33] Die nach den oben bereits dargestellten Grundsätzen ungenehmigte Nutzung solcher Räume als Wahllokal (Urnenwahl) dürfte damit vom Konsularrecht nicht gedeckt sein.[34] Noch im Jahr 1981 hatte die Bundesregierung anlässlich eines iranischen Referendums in einer Rundnote klargestellt, dass sie der Durchführung von Wahlen in den Auslandsvertretungen generell nicht zustimme.[35] Diese Praxis hat sich später wesentlich geändert: Heute wird in entsprechenden Fällen, zB bei den französischen Wahlen, durch Verbalnote beim Auswärtigen Amt eine Einzelfallgenehmigung beantragt, wobei zu den Örtlichkeiten, den Öffnungszeiten und zur geschätzten Zahl der Stimmberechtigten Stellung zu nehmen ist.[36] Inzwischen hat das Auswärtige Amt den anderen Vertragsstaaten generell eine Genehmigung in Aussicht gestellt. In einer Rundnote Nr. 08/2003[37] heißt es:

„Die Bundesrepublik Deutschland behält sich vor, eine Zustimmung mit Auflagen zu versehen. Dies kann zum Beispiel erforderlich sein, wenn Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu befürchten sind."

Zurück zum türkischen Referendum: Der Türkei wurde vom Auswärtigen Amt auf entsprechenden Antrag mit Verbalnote vom 14.3.2017 die Nutzung der konsularischen Liegenschaften, aber auch konsularfremder Grundstücke[38] gestattet; allerdings verlangte das Auswärtige Amt in diesem Zusammenhang die „konstruktive Zusammenarbeit"[39] türkischer Stellen, insbesondere „eine rechtzeitige Mitteilung seitens der türkischen Regierung über die Teilnahme von türkischen Amtsträgern und Parlamentariern an öffentlichen und nichtöffentlichen Veranstaltungen in Deutschland, die der Information über das Referendum und einer Werbung für eine Stimmabgabe in dem einen oder anderen Sinne dienen."[40] Die Frage, ob und wie solche Nebenbestimmungen durchsetzbar sind und was die Folgen eines Verstoßes sein könnten, wird bei der Beurteilung einzelnen Wahlkampfaktivitäten zu behandeln sein.

3. Zur Verweigerung einer Urnenwahlgenehmigung

Die rechtlichen Folgen bei unterschiedlicher Auslegung des völkervertragsrechtlich maßgebenden Begriffs „konsularische Aufgabe" zwischen Entsende- und Empfangsstaat[41] und

26 Es gibt durchaus Staaten, auch Mitglieder des Europarats, die ein solches Recht nicht anerkennen, s. den Bericht des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags WD 3-3000-006/15.

27 Zur Entwicklung des Wahlrechts Auslandsdeutscher s. *BVerfGE* 132, 39 = NVwZ 2012, 1167.

28 Der unter Umständen neben dem WÜK noch weitergeltende (Art. 73 I WÜK) Konsularvertrag zwischen dem Deutschen Reich und der Türkei vom 28.5.1929 enthält zu der hier interessierenden Frage nichts.

29 So *Wagner/Raasch/Pröbstl*, WÜK v. 24.4.1963, 2007, 109, und insbes. *Richtsteig*, Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen, 2010, 147.

30 *Richtsteig*, Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen und *Birkenkötter*, Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de, mit dem Hinweis auf die nicht in Kraft getretene Europäische Konsularkonvention von 1967, wonach (Art. 8 Buchst. b) ein Konsularbeamter berechtigt gewesen wäre, im Zusammenhang mit Volksabstimmungen und Wahlen Stimmzettel entgegenzunehmen.

31 So *Wagner/Raasch/Pröbstl*, WÜK, Berlin 2007, 110 und (zur Praxis) *Richtsteig*, Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen, 2010, 151.

32 *Hecker/Müller/Chorus*, HdB d. konsularischen Praxis, 2001, § 7 G Rn. 1.

33 Siehe *Richtsteig*, Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen, 2010, 211. Ein aktuelles Beispiel ist die Nutzung der nordkoreanischen Botschaft in Berlin als Hostel (s. auch die UN-Konvention Nr. 2321 v. 30.11.2016 und SZ v. 18.5.2017, 1).

34 So *Birkenkötter*, Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de, und die Stellungnahme des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs *P. Altmaier* v. März 2007 (BT-Drs. 16/4698 v. 16.3. 2007, 5). Ebenso *Wagner/Raasch/Pröbstl*, WÜK, 2007, 69.

35 *Birkenkötter*, Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de.

36 So der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages WD 2 – 3000-039/17, 5, unter https://www.bundestag.de/blob/504712/f75ca943093b62df5561d658633577d5/wd-2-039-17-pdf-data.pdf.

37 Mitteilung des Auswärtigen Amtes an den *Verf.* v. 6.4.2017.

38 Siehe Wissenschaftlicher Dienst, dort Fn. 13.

39 So die Formulierung des Sprechers des Auswärtigen Amtes, s. http://www.heute.de/abstimmung-ueber-praesidialsystem-bundesregierung-erlaubt-tuerkische-wahllokale (14.3.2017).

40 Mitteilung des Auswärtigen Amtes an den *Verf.* v. 21.4.2017.

41 Die Türkei ist dem ergänzenden Abkommen zur Beilegung von Streitigkeiten nach dem WÜD (Fakultativ-Protokoll über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten, BGBl. II 1969, 1689) nicht beigetreten. Zu Verstößen gegen das WÜK durch die Türkei s. auch den Wissenschaftlichen Dienst des BT, WD 2-3000-039/17, 5 unter https://www.bundestag.de/blob/504712/f75ca943093b62df5561d658633577d5/wd-2-039-17-pdf-data.pdf.

insbesondere die Konsequenzen der Nichtbeachtung von Genehmigungsauflagen im konkreten Wahlkampf interessieren an dieser Stelle nicht;[42] es stellt sich aber die Frage, ob und in welchen Fällen eine entsprechende Außenamtserlaubnis nicht nur mit Auflagen versehen, sondern sogar versagt werden kann oder im konkreten Fall hätte versagt werden können. Nach den dargestellten und von der türkischen Seite auch nicht bestrittenen Grundsätzen des Auswärtigen Amtes wäre dies der Fall gewesen, wenn die Gefahr bestanden hätte, dass die Durchführung der Abstimmung in den Vertretungen zu einer nicht zu beherrschenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen würde. Es war zwar absehbar, dass das Referendum jedenfalls in der türkischen Community umstritten sein und auch erhebliche administrative Probleme aufwerfen würde,[43] und in Belgien war es bereits in einem Fall zu Gewalttätigkeiten gekommen,[44] aber eine polizeilich nicht mehr beherrschbare Gefahr oder auch nur ein innerstaatlich bedenkliches unerwünschtes „Hineinziehen" der Bundesrepublik in innertürkische Konflikte[45] war ex ante kaum zu belegen und hat sich auch ex post nicht bestätigt. Und auch die zum großen Teil völlig unangemessenen, ja beleidigenden Reaktionen insbesondere des Staatspräsidenten *Erdogan* auf die Diskussion in Deutschland[46] belasteten zwar das diplomatische Klima stark, dürften aber als Weigerungs- oder Widerrufsgrund noch nicht ausreichen. Immerhin würde eine Weigerung, die türkischen Konsulate als Wahllokale zu nutzen, den wahlberechtigten Auslandstürken das ihnen vom Heimatstaat zugestandene aktive Wahlrecht jedenfalls solange vorenthalten, solange innertürkisch die von dem dortigen Verfassungsgericht für das Briefwahlsystem festgestellten Mängel[47] nicht ausgeräumt sind.

Aus der danach grundsätzlich auch dem WÜK zugrunde liegenden Freiheit des Empfangsstaates bei der Erteilung oder aber der Versagung der Genehmigung von Urnenwahlen oder Referenden-Abstimmungen in den Auslandsvertretungen folgt, dass solche Entscheidungen je nach Sachlage durchaus unterschiedlich ausfallen können. Sieht etwa das (Verfassungs-)Recht des Entsendestaates ein konkret zur Abstimmung stehendes Referendum gar nicht vor – wie es für ein Referendum zur Wiedereinführung der Todesstrafe in der Türkei oder das von *Erdogan* ebenfalls ins Gespräch gebrachte[48] Referendum über die Beendigung der Beitrittsgespräche zur EU der Fall wäre –,[49] oder kommt man zu dem Ergebnis, dass eine neu angesetzte Parlamentswahl innerstaatlich unzulässig wäre, dann stellt sich die Frage, ob dies vom Empfangsstaat negativ zu berücksichtigen ist; immerhin hatte die Bundesregierung bei einer syrischen Präsidentenwahl die Nutzung der Konsulate mit der Begründung untersagt, es fehle an einer demokratischen Legitimierung.[50] Andererseits lässt sich auch vertreten, dass die Bundesrepublik nicht zur Durchsetzung fremden Rechts berufen sei. Höherrangige, auch in das Recht des Empfangsstaates hineinwirkende Grundsätze können eine Versagung der Genehmigung rechtfertigen oder unter Umständen sogar verlangen: Für den Fall des Verstoßes gegen das innerstaatliche Recht des Empfangsstaates ergibt sich dies bereits aus Art. 5 Buchst. m WÜK selbst. Extremfälle wie zB ein Referendum zur Einführung von Folter oder Sklaverei wären ebenfalls eindeutig zu entscheiden.[51] Problematisch kann die (noch) hypothetische Frage[52] der Bewertung eines – von Präsident *Erdogan* im Wahlkampf angekündigten – Referendums zur Wiedereinführung der Todesstrafe sein. Die Bundesregierung hat hierzu bereits erklärt, sie werde in einem solchen Fall die in Deutschland lebenden Türken nicht an der Abstimmung teilhaben lassen,[53] und nach der Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags ließe sich bei einem solchen Referendum (sogar) über eine Versagungspflicht diskutieren.[54] Völkerrechtlich ist die Todesstrafe zwar nicht zwingend untersagt,[55] sie ist aber nach Art. 102 GG und nach der EMRK[56] abgeschafft, und auch die Türkei hat (zum Zweck der Ermöglichung von Beitrittsverhandlungen zur EU) im Jahr 2004 auf die Todesstrafe verzichtet. Als Mitglied des Europarats könnte sogar die Türkei ihrerseits ein entsprechendes Referendum eines Drittstaats auf ihrem Territorium untersagen; nach Auffassung mehrerer Völkerrechtler müsste sie dies sogar tun.[57] In der Bundesrepublik Deutschland verbietet das Grundgesetz nicht nur die Vollstreckung der Todesstrafe im Bundesgebiet, sondern nach allerdings umstrittener neuerer verfassungsrechtlicher Auffassung[58] auch Maßnahmen, die Dritte[59] einer solchen Lebensgefahr aussetzen. Man könnte argumentieren, der deutsche Staat sei in seinem Staatsgebiet auch daran gehindert, Akte fremder Staatsgewalt kausal zu ermöglichen, die mit deutschem Verfassungsrecht nicht in Einklang stehen,[60] oder er dürfe innerstaatlich keinen „Beitrag" zur Tötung durch fremde Staaten leisten.[61] Der Zweck eines weiteren türkischen Referendums zur Änderung der bisherigen türkischen Rechtslage wäre zwar (nur) eine plebiszitäre Legitimierung der gesetzlichen Einführung der Todesstrafe; allerdings kann man durchaus fragen, ob bereits die Zulassung einer (unter-

42 Siehe. dazu im Text unten (Fall *Eker* in Hannover).
43 ZB stand in Berlin für weit mehr als 100.000 abstimmungsberechtigte Personen nur das Generalkonsulat zur Verfügung.
44 Siehe dazu FAS v. 1.4.2017, 6.
45 So noch die Argumentation der Bundesregierung im Jahr 1981, s. *Birkenkötter*, Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de.
46 So bezeichnete er Einschränkungen bei der Referendumsdurchführung zB als „Beihilfe zum Terror" (dpa v. 5.3.2017) und die Bundesregierung wiederholt als nazistisch oder faschistisch.
47 Es ging damals um Fragen des Wahlgeheimnisses und um die Gefahr des Verschwindens von Briefwahlunterlagen.
48 Siehe FR v. 27.3.2017, 5.
49 Die türkische Verfassung sieht ein Referendum zu einer von der Nationalversammlung durch einfaches Gesetz zu regelnden Frage nicht vor.
50 Siehe *Frank Scharkopf*, zit. nach Spiegel online v. 9.5.2017.
51 So der Wissenschaftliche Dienst des BT WD 2 – 3000-039/17, 5, dort Fn. 11, unter https://www.bundestag.de/blob/504712/f75ca943093b62df5561d658633577d5/wd-2-039-17-pdf-data.pdf, und *Birkenkötter*, Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de.
52 Erst müsste der türkische Gesetzgeber das Strafgesetz entsprechend ändern, dann würde der Präsident nach einer Wahlkampfankündigung seine Unterschrift unter dieses Gesetz von einer entsprechenden Abstimmung der Wahlberechtigten abhängig machen.
53 Zu den Nachw. s. o. Fn. 4.
54 Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags v. 21.4.2017 – WD 2 – 3000-039/17, 5, unter https://www.bundestag.de/blob/504712/f75ca943093b62df5561d658633577d5/wd-2-039-17-pdf-data.pdf.
55 Dem Internationalen Zivilpakt von 1966 wurde im Jahr 1989 ein Fakultativprotokoll über die Abschaffung der Todesstrafe beigefügt, dem aber bisher nur 84 Staaten (einschließlich der Türkei) beigetreten sind, s. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags v. 21.4.2017 – WD 2 – 3000-039/17, 5, dort Fn. 11, unter https://www.bundestag.de/blob/504712/f75ca943093b62df5561d658633577d5/wd-2-039-17-pdf-data.pdf.
56 Protokoll Nr. 6 v. 22.10.2010 (BGBl. II 2010, 1198).
57 So *Tomuschat* (Berlin) und *Schill* (Amsterdam), zit. nach SZ v. 6./7.5.2017, 8.
58 Zunächst ablehnend: *BVerfGE* 18, 116; noch offengelassen in *BVerfGE* 60, 354; zum einfachen Recht s. § 8 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen und dazu *BVerfG*, Beschl. v. 9.12.2008 – 2 BvR 2386/08, BeckRS 2011, 48310, und *BGH*, NStZ 1999, 634. Zu den im Gesetzgebungsverfahren diskutierten unterschiedlichen Auffassungen zur Fundierung dieser Grenze der Auslieferung s. *Nadeschda Wilkitzki*, Entstehung des IRG, 2010, 60 ff.
59 Das Auslieferungsrecht belegt die Geltung dieser Grundsätze auch für fremde Staatsangehörige.
60 So schon *Schüßler*, NJW 1965, 1897.
61 So *Kunig* in *v. Münch/Kunig*, GG, 2003, Art. 102 Rn. 13. Kritisch hierzu *Dreier*, GG, 2008, Fn. 153 zu Art. 102.

stellt: ergebnisoffenen) Abstimmung hierüber ein im obigen Sinn unzulässiger „Beitrag" deutscher Staatsgewalt wäre. Der Kausalzusammenhang ist hier – verglichen mit der Auslieferung eines Straftäters – jedoch kein unmittelbarer, so dass die Annahme einer Verbotspflicht dann in großer Nähe zu einem Verbot läge, sich mit der Thematik überhaupt zu befassen. Vertritt man allerdings mit einer Mindermeinung die Auffassung, dass die grundlegende, in Art. 102 GG zum Ausdruck gekommene Wertung des Verfassungsgebers als unveränderlich am besonderen Schutz des Art. 79 III GG teilhat,[62] dann könnte hieraus folgen, einen positiven Beitrag des Auswärtiges Amtes zu einem türkischen Todesstrafenreferendum – in Gestalt einer Nutzungsgenehmigung von Konsulatsräumen – ebenso wie eine im Inland stattfindende Versammlung mit dem Ziel der Abschaffung des Art. 102 GG wenn nicht als verbotspflichtig, so doch wenigstens als verbotsfähig einzustufen.[63] In diesem Fall stünden nicht nur völkerrechtliche Grundentscheidungen, sondern auch das deutsche Verfassungsverständnis aus Art. 102 GG entgegen.

III. Zur Zulässigkeit türkischer Wahlkampfveranstaltungen

Dass die deutschen lokalen Behörden Wahlkampfveranstaltungen anlässlich des türkischen Verfassungsreferendums von vornherein kritisch gegenüberstanden, lässt sich nicht bestreiten; es mag dahinstehen, ob diese Einstellung durch eine entsprechend kritische Sicht der geplanten Präsidialverfassung, durch die Befürchtung türkischer Unruhen auf deutschem Boden oder aber auch nur durch wahltaktische Überlegungen[64] motiviert war. Jedenfalls ging die Bandbreite vom generellen Verbot von Wahlkampfveranstaltungen[65] über Einzelfalluntersagungen,[66] Einreisehindernisse durch Visaverweigerung, baurechtliche Hürden[67] bis hin zu Strafandrohungen.[68] Durchgesetzt wurde immerhin ein ganz Niedersachsen betreffendes Verbot der politischen Betätigung gegen den stellvertretenden AKP-Vorsitzenden *Eker*,[69] der bei seinen Werbeaktivitäten mit den niedersächsischen Behörden offensichtlich regelrecht „Katz und Maus" spielte. Die insbesondere von türkischer Seite hoch emotional und öffentlichkeitswirksam diskutierte[70] Frage – die wohl einen erheblichen Solidarisierungseffekt bei den in Deutschland lebenden Türken auslöste – erledigte sich schließlich dadurch, dass das Koordinationskomitee der AKP in Deutschland am 21.3.2017 alle Wahlkampfaktivitäten unter Beteiligung politischer Politiker absagte.[71]

Im Folgenden wird versucht, das rechtliche Instrumentarium für vergleichbare Fälle systematisch zu ordnen. Die privatrechtliche Kündigung von Verträgen über angemietete (private oder gemeindliche) Räume – an sich ein probates Mittel zur Verhinderung entsprechender Veranstaltungen –[72] kann hier unbehandelt bleiben;[73] in öffentlich-rechtlicher Sicht geht es eher um Einreise und Auftreten türkischer Regierungsmitglieder in amtlicher Funktion (1.), um Aktionen solcher oder anderer ausländischer Politiker in Konsulats-, Missions- oder Moscheeräumen (2.) und schließlich um die Zulässigkeit individueller oder sogar genereller Untersagungsverfügungen (3.).

1. Wahlkampfaktionen von Regierungsmitgliedern

Zur Mitwirkung ausländischer Regierungsmitglieder bei referendenbegleitenden Wahlkampfveranstaltungen liegt inzwischen die bereits erwähnte Entscheidung des *BVerfG* vom 8.3.2017 (2 BvR 483/17)[74] vor; danach haben Staatsoberhäupter und Mitglieder ausländischer Regierungen weder von Verfassungs wegen noch nach einer allgemeinen Regel des Völkerrechts im Sinn von Art. 25 GG einen Anspruch auf Einreise ins Bundesgebiet und die Ausübung amtlicher Funktionen in Deutschland. Hierzu bedürfe es wegen Art. 32 GG einer ausdrücklichen oder konkludenten Zustimmung der Bundesregierung.[75] Diese Ausführungen waren zwar nicht tragend, da es ohnehin an einer substanziierten Darlegung einer Grundrechtsverletzung fehlte,[76] und sie gelten auch weder für Nichtregierungsmitglieder, deren Einreise allerdings auf sonstigem diplomatischen Weg verhinderbar[77] ist, noch für private oder als privat bezeichnete,[78] in der Regel visumspflichtige[79] Aktionen und Reisen; zutreffend sind sie jedoch gleichwohl. Nicht immer geht es allerdings um die körperliche Anwesenheit (und Aktivität) von Regierungsmitgliedern; der Einsatz von Videoauftritten, wie er in Köln im Jahr 2016 geplant war, lässt sich auf dieser Grundlage nicht verhindern. Die hierzu ergangene Entscheidung des *OVG Münster*, wonach eine Videozuschaltung von Präsident *Erdogan* zur Kölner Veranstaltung unzulässig sei, ist versammlungsrechtlich durchaus zweifelhaft; es geht hier ja nicht darum, dass sich Ausländer nicht auf Art. 8 GG berufen können, sondern um das Versammlungsgrundrecht

62 Siehe dazu *Hömig/Wolff*, GG, 2016, Art. 102 Rn. 2, und *BGHSt* 41, 325 (str.).

63 Siehe dazu § 15 I BVersG. Im Widerspruch zu grundgesetzlichen Wertungen kann ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit liegen. s. dazu *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 2016, Rdnr. I 31, und *Kaltenborn*, DÖV 2001, 61.

64 Man denke an die Niederländischen Wahlen in der fraglichen Zeit und an die Äußerungen der saarländischen Regierung zu Auftrittsverboten. Zu deutschen Wahlkampfmotiven s. die Presseübersicht in FR v. 11.5. 2013, 6.

65 So zB der CDU-Politiker *Althusmann* in Niedersachsen, ebenso der Präsident des niedersächsischen Städtetags: Das Problem sei nicht von den Kommunen, sondern nur vom Bund zu lösen (s. www.news 38.de Eker) zum 17.3.2017.

66 Im Saarland schlug die Ministerpräsidentin Verbote nach § 47 AufenthG vor, s. SZ v. 15.3.2017, 1. Für das Saarland waren allerdings gar keine entsprechenden Veranstaltungen geplant worden. (so das Auswärtige Amt nach FR v. 16.3.2017, 4).

67 Betr. die Nutzung von Moscheen nur zu religiösen, nicht aber zu politischen Zwecken (Salzgitter).

68 Außenminister *Gabriel* in einem SPIEGEL-Gespräch (Nr. 12/2017, 24) nannte § 90 a StGB (Verunglimpfung des Staates) als Grenze.

69 Die Verfügung wurde dem *Verf.* von der Stadt Hannover zugänglich gemacht.

70 Nach Präsident *Erdogan* ist die Verhinderung von Wahlkampfaktivitäten „Beihilfe zum Terror", s. dpa v. 5.3.2017.

71 Siehe *Fras*, Kein türkischer Wahlkampf mehr, FR v. 22.3.2017, 1.

72 So gingen die Städte Salzgitter und Braunschweig am 17.3.2017 im Fall *Eker* vor; als Begründung dienten Sicherheitsbedenken und die Befürchtung, der Redner werde die Bundesrepublik „schmähen", s. news 38.de Eker zum 17.3.2017. In Gaggenau wurde für eine mit dem türkischen Justizminister geplante Veranstaltung die Überlassung der städtischen Festhalle widerrufen, weil es an ausreichenden Parkplätzen für die Besucher fehle und der eigentliche Veranstaltungszweck nicht genannt worden sei, Pressestimmen dazu in http://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Pressestimmen-zur-Absage-in-Gaggenau-Buergermeister-Mutig-id40771406.html.

73 Es geht hier ja nicht um Überlassungsansprüche aus dem Parteienprivileg; s. dazu *BVerwG*, NJW 1990, 134 = NVwZ 1990, 157 Ls.

74 *BVerfG*, NJW 2017, 1166 = NVwZ 2017, 622 Ls.

75 Das *BVerfG* zitiert außer dem bereits erwähnten Beschluss des *OVG Münster* (EuGRZ 2016, 499) *BVerfGE* 104, 151 (= NJW 2002, 1559 = NVwZ 2002, 1103 Ls.), *BVerfGE* 131, 152 (195) (= NVwZ 2012, 954), und *Jarass*, GG, 2016, Art. 32 Rn. 11.

76 Behauptet wurde der (offensichtlich nicht bestehende) Anspruch eines Dritten, solche Auftritte zu untersagen, so dass die inhaltlich auf die Wahlkampfproblematik eingehende Stellungnahme des *BVerfG* durchaus überraschen konnte.

77 So hat umgekehrt die Türkei am 15.5.2015 auf diplomatischen Kanälen mitgeteilt, die Einreise von Bundestagsabgeordneten zum Besuch der Truppe im türkischen Incirlik sei „unerwünscht", s. FR v. 16.5.2017, 6.

78 Der AKP-Vize *Eker* etikettierte mit zunehmenden Behördenproblemen seine Aktivitäten um als private Besuche. Auch der Besuch des türkischen Wirtschaftsministers *Zeybekci* in Köln am 5.3.2017 wurde als privat deklariert (s. FR v. 6.3.2017, 6).

79 Nur wenn staatsvertraglich etwas anderes bestimmt ist, besteht für Diplomaten Visumsfreiheit.

des Veranstalters, der grundsätzlich selbst bestimmen darf, wen er auf seiner Versammlung im Einzelnen reden lässt und welche Gestaltungsmittel er einsetzt.[80] Würde man zB dem Versammlungsveranstalter auch das Abspielen eines Film- oder Video-Redebeitrags ausländischer Politiker oder etwa den Mitschnitt einer im türkischen Fernsehen gehaltenen Rede untersagen können? Das erscheint – soweit kein spezielles Landesrecht eingreift –[81] mehr als nur zweifelhaft. Hält sich dagegen ein Regierungsmitglied offiziell bereits in Deutschland auf – wie zB Präsident *Erdogan* beim G-20-Gipfel in Hamburg – dann kann die Bundesregierung zwar diplomatisch ihr Missfallen erklären, wenn der Betreffende die Absicht erklärt, vor seinen Landsleuten zu sprechen;[82] bleibt dies ohne Folgen, so bleibt nur (unter engen Voraussetzungen) ein „echtes" Verbot nach dem Versammlungsrecht, für das die lokalen Behörden zuständig sind.[83] Und ob man von vorneherein davon ausgehen kann, es werde bei einer Rede des türkischen Ministerpräsidenten durch seinen Wortgebrauch zu einer Straftat (zB Verunglimpfung des Staates, § 90 a StGB, oder Volksverhetzung, § 130 StGB) kommen, ist doch mehr als fraglich.

2. Wahlkampfaktionen in Konsulaten, Missionen und in der Moschee

Einfacher zu lösen sind Wahlkampfaktionen, die in Konsulaten oder Missionen stattfinden sollen – wie es beim türkischen Referendum jedenfalls in den Niederlanden geplant war.[84] Da die Türkei selbst in Art. 94 A-E ihres Wahlgesetzes Wahlkampf in ihren Auslandsvertretungen untersagt hat,[85] kann – jedenfalls solange ein derartiges Verbot innerstaatlich beachtet wird – davon ausgegangen werden, dass solche Aktionen auch aus der Sicht der Bundesrepublik konsular- und diplomatenrechtlich nicht als eine Aufgabe gelten, für die Konsular- oder Missionsräume genutzt werden dürfen. Zwar kann der Entsendestaat den oben bereits dargestellten Begriff der konsularischen Aufgabe nicht selbst originär positiv definieren,[86] wo er aber selbst eine entsprechende Nutzung ausdrücklich und nachhaltig untersagt, darf das Auswärtige Amt sich dies zu eigen machen. Ob und wie eine derartige Untersagung bei Verstößen durchgesetzt werden könnte, ist eine andere – vielleicht nur theoretische – Frage; immerhin sind diplomatische und konsularische Räumlichkeiten prinzipiell unverletzlich.[87] Dementsprechend blieb ein „Unterlaufen" der zulässigen Nutzungszwecke durch den türkischen Außenminister im März 2017 ohne Folgen.[88]

Die Nutzung von Moscheen zu Wahlkampfzwecken ist schwieriger zu beurteilen. Der Vizevorsitzende der AKP, der am 17.3.2017 von der Stadt Hannover ein generelles politisches Betätigungsverbot erhalten hatte, plante für den gleichen Tag eine Veranstaltung in der türkischen Moschee in Wolfenbüttel. Die Stadt Wolfenbüttel untersagte ihm dies mit der Begründung, die Moschee sei nur zu religiöser, nicht aber zu politischer Nutzung baurechtlich genehmigt.[89] Verwaltungsgerichtlich wurde diese durchaus phantasievolle Wahlkampfeinschränkung soweit ersichtlich nicht angegriffen. Die für die Wolfenbütteler Moschee konkret erteilte Baugenehmigung mit den dazugehörigen, die beabsichtigte Nutzung verbindlich umschreibenden Bauvorlagen[90] liegt dem Verfasser zwar nicht vor, es kann aber – wie bei Bauanträgen für Moscheen üblich –[91] von entsprechend konkreten Angaben zur Nutzung einzelner Räume ausgegangen werden. Hinsichtlich der genehmigten Nutzungsbreite ist nach der Rechtsprechung des *BVerwG*[92] maßgebend, welche Variationsbreite der Nutzung bei realistischer Betrachtung generell zu erwarten ist. Hierzu gehört nach allgemeinem und in den Bauvorlagen auch abgebildetem Verständnis des Moscheebegriffs nicht nur die Nutzung zu Gebetszwecken, sondern auch die Nutzung als Versammlungsort und Treffpunkt. Deckt aber die Baugenehmigung im Fall Wolfenbüttel die Nutzung bestimmter Räume als Aufenthaltsraum, Treffpunkt, Cafe oÄ ab, so scheint ein inhaltlicher Ausschluss von Veranstaltungen, die der Erörterung politischer Fragen dienen, als (baurechtlich) fragwürdig. Selbst wenn die „große Politik" nach dem Selbstverständnis des Islam oder nach seiner kulturellen Praxis in Moscheen eher kein üblicher Diskussionsgegenstand ist, liegen doch Besuche türkischer Politiker in deutschen Moscheen noch innerhalb der Bandbreite dessen, was an diesem Ort als Nutzung zu erwarten ist. Für das deutsche Baurecht hat dann aber der Zweck solcher Besuche keine entscheidende Bedeutung. Die Thematik von nichtöffentlichen[93] Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, die grundsätzlich zu Aufenthalt und Kommunikation bereitstehen, ist mit anderen Worten keine Frage des Baurechts, sondern allenfalls des Versammlungs- oder Polizeirechts.

3. Generelle oder individuelle Verbote von Wahlkampfveranstaltungen

Anlässlich des Verfassungsreferendums wurde von politischer Seite sogar vorgeschlagen, entsprechende Wahlkampfveranstaltungen generell zu verbieten;[94] die niedersächsische Regierung und auch die Bundesregierung traten dem jedoch sogleich entgegen.[95] In der Tat ist de lege lata ein solches Verbot völlig unstreitig nicht möglich. § 47 AufenthG erlaubt nur Einzelfallregelungen – und auch de lege ferenda ist hier nichts zu machen: Das innerstaatliche Verfassungsrecht lässt eine generelle Behinderung der politischen, insbesondere Wahlkampfbetätigung von Ausländern nicht zu. Das ergibt sich zwar nicht aus Art. 8 GG, der nicht für Ausländer gilt,[96] wohl aber aus der verfassungsrechtlichen Absicherung der Teilnahme am politischen Meinungsstreit über die all-

80 So *BVerfGK* 13, 82 = NVwZ 2008, 671; *BVerfG*, NVwZ-RR 2002, 500, und *BVerfG*, NVwZ 2002, 713, sowie *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 2016, Rn. I 229 u. 230.

81 Siehe dazu *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 2016, Rn. I 265.

82 Siehe dazu SZ v. 30.6.2017, 1, und FR v. gleichen Tag, 4.

83 Siehe dazu unten III. Im G-20-Fall liegt es auf der Hand, dass eine zusätzliche *Erdogan*-Rede in Hamburg polizeilich kaum beherrschbar wäre; § 15 BVersG rechtfertigt also ein Verbot.

84 Siehe dazu oben zum Versuch der türkischen Familienministerin, in Rotterdam im Konsulat zu sprechen.

85 Bestätigt durch Beschluss der türkischen Wahlkommission (YSK) Nr. 109 v. 15.2.2017 – dpa v. 9.3.2017 (s. Fn. 10).

86 Siehe oben Fn. 4.

87 Siehe Art 22 I WÜD, Art. 31 I und II WÜK. Hinsichtlich der Durchsetzbarkeit zweifelnd *Birkenkötter,* Verfassungsblog v. 30.3.2017, http://verfassungsblog.de. Offengelassen in Fn. 14 des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes v. 21.4.2017 – WD 2 – 3000-039/17, 5, unter https://www.bundestag.de/blob/504712/f75ca943093b62df5561d658633577d5/wd-2-039-17-pdf-data.pdf.

88 *Cavusoglu* hatte eine Rede im türkischen Generalkonsulat Hamburg gehalten, s. BNN v. 30.6.2017, 3.

89 Siehe www.news38.de Eker v. 17.3.2017.

90 Bei Moscheen werden üblicherweise die vorgesehenen Nutzungsmöglichkeiten angegeben, s. *OVG Koblenz*, NVwZ-RR 2017, 439 = DVBl 2017, 510, und die dortigen Nachw. aus der Rspr.

91 Siehe dazu die Nachw. bei *OVG Koblenz*, NVwZ-RR 2017, 439 = DVBl 2017, 510.

92 *BVerwG*, NJW 1992, 2170 = NVwZ 1992, 877 Ls., und *BVerwG*, BRS 79 Nr. 152 = BeckRS 2012, 46174, wN bei *OVG Koblenz*, NVwZ-RR 2017, 439 = DVBl 2017, 510.

93 Zur Abgrenzung s. *BVerwG*, NVwZ 1999, 991 = NJW 1999, 3793 Ls.

94 Siehe o. Fn. 66.

95 Ministerpräsident *Weil*: Das geht nicht (www.news38.de Eker v. 17.3.2017). Ebenso die Bundeskanzlerin, s. FR v. 17.3.2017, 4.

96 Siehe zuletzt *BVerfG*, NJW 2017, 1166 = NVwZ 2017, 622 Ls. (zum Referendum). Auf diese Frage kam es für die Entscheidung allerdings nicht an. Immerhin gelten einfachrechtlich § 1 BVersG und Art. 11

gemeinen Grundrechte, insbesondere über Art. 5 I GG.[97] Hinzu kommen noch erhebliche Bestimmtheitsbedenken hinsichtlich des Begriffs „Wahlkampf“[98] und der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der praktisch in einem solchen Fall kaum zu wahren ist.[99] Aus den gleichen Gründen könnte ein generelles Verbot politischer oder Wahlkampfbetätigung auch nicht auf das Versammlungsrecht gestützt werden; die in § 15 BVersG als Verbotsgründe genannten Kriterien der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung sind unstreitig den Wertmaßstäben der Verfassung entsprechend auszulegen,[100] und auch hier kann es bei Verboten nur um Ausnahmefälle gehen, in denen gegen Straf- oder Verfassungsvorschriften oder -wertungen verstoßen wird oder eine Versammlung polizeilich nicht mehr „beherrschbar“ zu werden droht.[101] Der kürzlich von der Regierungsseite geäußerte Vorschlag, drei Monate vor Bundestagswahlen Auftritte von Nicht-EU-Politikern in Deutschland nicht mehr zuzulassen,[102] scheint demgegenüber wenig durchdacht; problematisch an einer solchen „Ruhezeit“ ist vor Art. 3 GG nicht nur die Unterscheidung nach EU-Zugehörigkeit, sondern auch die Anknüpfung an die Abhaltung von Bundestagswahlen,[103] von grundsätzlichen Bedenken an einem derartigen partiellen Rechtsvakuum ganz abgesehen.

Im Einzelfall kann allerdings die Ausländerbehörde nach § 47 I AufenthG ein Verbot politischer Betätigung aussprechen. Derartige Untersagungsverfügungen wurden in der Zeit des Referendums nicht nur vorsorglich angemahnt,[104] sondern im Fall des stellvertretenden AKP-Vorsitzenden *Eker* durch die Stadt Hannover (Verfügung vom 17.3.2017) auch konkret umgesetzt. Die Stadt untersagte ihm (im Einvernehmen mit dem niedersächsischen Innenministerium) während seines Aufenthalts in Niedersachsen landesweit politische Betätigung. *Eker* dürfe sich zudem im Zusammenhang mit dem Referendum nicht unangemessen oder so äußern, dass das friedliche Zusammenleben von Türken und Deutschen gestört werde. Seine bisherigen Äußerungen seien unangemessen und geeignet, die politische Willensbildung in der Bundesrepublik zu beeinträchtigen. Der Sofortvollzug wurde angeordnet, Gerichtsschutz allerdings soweit ersichtlich nicht gesucht. Im Ergebnis war diese behördliche Reaktion zwar effektiv, aber wohl kaum rechtsstaatlich haltbar.

Die politische Betätigung von Ausländern kann beschränkt oder untersagt werden, wenn sie „das friedliche Zusammenleben von verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonst erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet“ (§ 47 I 2 Nr. 1 AufenthG). Waren bei vergleichender Anwendung der zum Versammlungsrecht entwickelten Kriterien[105] nun bei der von Herrn *Eker* durchaus beabsichtigten politischen Werbung für die türkische Bevölkerungsgruppe erhebliche Störungen oder gar Straßenkämpfe zu erwarten? Konkrete Tatsachen für die Annahme einer relevanten Sicherheitsgefährdung durch bewusstes „Anheizen“ der Stimmung lagen jedenfalls für die Person *Eker* und ihr Verhalten in Deutschland nicht vor. Er hatte zwar in einem Internet-Interview von einer Verschwörung des Westens gegen *Erdogan* und die Türkei und von einer Kooperation Europas mit der Gülen-Bewegung gesprochen und behauptet, Europa wolle die aufstrebende Partei zerstören und die Türkei „in ein Meer von Blut“ verwandeln – durchaus starke Worte; von Anzeichen für eine nach außen wirkende Zuspitzung innerhalb der türkischen Community oder ihres Verhältnisses zur deutschen Bevölkerung sprach aber nicht einmal die Untersagungsverfügung selbst. Ihr Tenor verpflichtete den Adressaten dazu, sich zu Fragen des Referendums nur so zu äußern, dass das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Türken nicht gestört werde und zu den übrigen gesellschaftspolitischen Fragen nur so Stellung zu nehmen, „dass seine Äußerungen nicht als unangemessen empfunden werden könnten“ – eine Regelung, die entweder als nur gesetzeswiederholend oder aber als unverhältnismäßig und zudem zu unbestimmt erscheint.[106]

4. Wahlkampfverbot wegen Verstoßes gegen Auflagen des Außenamts?

Die Frage, die sich der Stadt Hannover stellte, war, ob ein politisches Betätigungsverbot auch dann erlassen werden kann, wenn Wahlkampfaktivitäten gegen die Vorgaben des Auswärtigen Amtes (hier: in der Verbalnote vom 14.3.2017) verstoßen. Nach § 47 I 2 Nr. 2 AufenthG darf die politische Betätigung von Ausländern den außenpolitischen Interessen oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik nicht zuwiderlaufen; diese Interessen sollen grundsätzlich störenden Einwirkungen durch Ausländer entzogen sein.[107] Dass der türkische Wahlkampf über das Referendum keine völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik in Frage stellte, liegt auf der Hand: Aus dem völkerrechtlichen Interventionsverbot ergibt sich, dass jeder Staat in seinen inneren Angelegenheiten grundsätzlich frei ist; untersagt ist ihm lediglich, eine bewaffnete Opposition eines anderen Staates finanziell oder materiell zu unterstützen.[108] Die völkerrechtliche Literatur ist nicht einmal einig, ob ein Staat gegen Ausländer bei revolutionärer oder kriegstreiberischer Propaganda einschreiten muss.[109] Allenfalls in Extremfällen ist eine völkerrechtliche Pflicht zum Einschreiten gegen bestimmte „Propagandaaktionen“ durch Ausländer anzunehmen.[110] Einen völkerrechtlichen Ansatz für entsprechende Betätigungsverbote bei Wahlkämpfen oder gewaltfreien politischen Auseinandersetzungen gibt es daher nicht.

Die Annahme eines nach § 47 I 2 Nr. 2 AufenthG relevanten Konflikts mit außenpolitischen Belangen lag näher; es war ja

EMRK, s. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 2016, Rn. I 218.

97 Siehe dazu die Nachw. bei *Kaltenborn*, DÖV 2001, 55 f., insbes. 56 und (zu § 6 AuslG 1965), und *Tomuschat*, Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, 54.

98 Eine Definition versuchen *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 2016, Rn. I 85.

99 Beispiele bei *OVG Münster*, NJW 1980, 2039 und *OVG Münster*, DÖV 1966, 205.

100 *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 2016, Rn. II 31 und II 93.

101 Zum sog polizeilichen Notstand s. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 2016, Rn. I 444 f.

102 So Außenminister *Gabriel* am 29.6.2017, s. FR v. 30.6.2017, 4.

103 Ob es innerstaatlich und völkerrechtlich anders wäre, wenn sich ein türkisches Regierungsmitglied zur Beeinflussung der so genannten Deutschtürken in den deutschen Wahlkampf „einmischen“ würde? Auch das ist zu bezweifeln.

104 Im Saarland, s. oben Fn. 66.

105 Siehe dazu zB *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2016, 462 Ls. = VBlBW 2916, 299 = BeckRS 2016, 41367.

106 Siehe dazu *VGH Mannheim*, InfAuslR 2013, 193 = BeckRS 2013, 46089 (zur PKK), und *Kaltenborn*, DÖV 2001, 60.

107 Siehe BR-Drs. 11/90, 76. Das friedliche Zusammenleben ethnisch oder religiös unterschiedlicher Ausländergruppen in der Bundesrepublik wird vom *VG Berlin*, InfAuslR 2005, 189 = BeckRS 2005, 30988372, als „überragend hohes Schutzgut“ bezeichnet.

108 Siehe *Krajewski*, Völkerrecht, 2017, 177, und *Haas-Traeger*, DÖV 1983, 105.

109 Siehe dazu *Tomuschat*, Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, 35 ff.

110 Siehe *Tomuschat*, Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, 31 mwN. Zur völkerrechtlichen Zurechnung des Handelns Privater s. *Wolf*, ZaöRV 1985, 251.

anzunehmen, dass *Eker* die Auflagen der Verbalnote vom 14.3.2017 über die Mitteilung seiner konkreten Veranstaltungstermine nicht beachten würde. Auf diesen Umstand stützte sich – in einem durchaus kreativen Ansatz – die Untersagungsverfügung der Stadt Hannover: Das Verbot politischer Betätigung wurde auf solche Aktionen beschränkt, die „nicht den Vorgaben des Auswärtigen Amtes zur Überlassung der Konsulatsräume entsprechen" würden, und dies sei insbesondere dann der Fall, wenn die Veranstaltungen nicht rechtzeitig dh 5 Arbeitstage vorher unter Nennung von Uhrzeit, Veranstaltungsort und Person des Veranstalters angemeldet würden. Damit wurden die Auflagen der Verbalnote des Auswärtigen Amtes gewissermaßen außerhalb der gesetzlichen Regelung des § 47 AufenthG mit der Sanktion des ausländerbehördlichen Wahlkampfverbots versehen. Rechtlich ist dies aus mehreren Gründen nicht haltbar: Die Verbalnote richtete sich an die Türkei bzw. die türkische Regierung als völkerrechtlichen Partner und nicht an einen stellvertretenden Parteivorsitzenden ohne Regierungsamt. Außerdem sicherten die Auflagen des Auswärtigen Amtes das deutsche Interesse an der Plan- und Vorhersehbarkeit türkischer Wahlkampfveranstaltungen ab; es ging hier also um einen Umstand spezifisch innerdeutscher und gerade nicht aussenpolitischer Relevanz. Eine nicht angemeldete offizielle, dh durch Regierungsstellen veranlasste Werbeveranstaltung verstieß zudem nicht selbst unmittelbar gegen die Verbalnote des Auswärtigen Amtes, sondern nur gegen eine dieser Regelung beigefügte Auflage; daraus folgt aber nur, dass in einem solchen Fall allenfalls die nach dem WÜK gewährte Vergünstigung, die Bereitstellung der Konsulate als Urnenwahlort, in Frage gestellt war oder hätte werden können. Um eine die außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik beeinträchtigende Veranstaltung im Sinn des AufenthG handelt es sich deswegen nicht.

Insgesamt ergibt sich damit für vergleichbare Fälle ausländischer Urnenwahlen, dass konsularrechtlich die Inanspruchnahme entsprechender Räume für Referenden oder Wahlen durchaus untersagt oder mit Auflagen versehen werden kann; Verstößen kann allerdings völkerrechtlich kaum wirksam begegnet werden. Wahlkampfaktionen ausländischer Politiker können auf diesem Weg nicht verhindert werden; die Bundesregierung kann sie aber – sofern es um Regierungsmitglieder geht – auf diplomatischem Weg über die Einreisegestattung steuern. Bei sonstigen wahlkampf- oder referendenbegleitenden Aktionen ausländischer Politiker sind nur im Einzelfall unter engen Voraussetzungen Beschränkungen möglich; sie können sich insbesondere auf den Ort und Einzelumstände solcher Veranstaltungen beziehen. Für die Frage, ob die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch Wahlkampfaktionen gefährdet ist, genügt das Instrumentarium, das im Versammlungs- und Polizeirecht entwickelt worden ist, vollkommen; angebracht ist in erster Linie behördliche Gelassenheit. ■