

Auch Erdogan hat Grundrechte

Repräsentanten ausländischer Staaten können sich in Deutschland auf die Meinungsfreiheit berufen / Von Georgios Gounalakis

Anders als das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, das nur für Deutsche uneingeschränkt gilt, ist die Meinungsfreiheit des Artikel 5 Absatz 1 S. 1 GG ein Jedermann-Grundrecht. Jeder kann sich auf ihren Schutz berufen: Deutsche und Nichtdeutsche gleichermaßen. Auch ein bestimmtes Mindestalter beziehungsweise eine Grundrechtsmündigkeit setzt die Meinungsfreiheit nicht voraus. Sie zählt deshalb auch zu den Kinderrechten. Und selbst Personen im Sonderstatusverhältnis, das durch eine besonders enge Bindung des Grundrechtsberechtigten zum Staat gekennzeichnet ist (etwa Beamte, Richter, Strafgefangene, Schüler), können sich auf die Meinungsfreiheit berufen.

Wer aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst „ein Stück Staat“ ist und in dieser Funktion handelt, kann kein Grundrechtsträger der Meinungsfreiheit im Sinne des Artikels 5 Absatz 1 S. 1 GG sein: Dies gilt für den Bundespräsidenten, die Bundeskanzlerin, die Bundes- und Landesregierungen mit ihren Ministern und so weiter, sogar für Gemeinden. Dieser Befund gilt auch für Juristische Personen des öffentlichen Rechts, es sei denn, sie sind in spezifisch „grundrechtsdienender Weise“ tätig. Dies ist etwa bei Universitäten und Rundfunkanstalten der Fall. Deshalb dürfen sie sich auf die Wissenschafts- beziehungsweise Rundfunkfreiheit berufen.

Träger öffentlicher Gewalt üben Staatsgewalt im Sinne von Artikel 20 Absatz 2 GG aus und sind gemäß Artikel 1 Absatz 3 GG und Artikel 20 Absatz 3 GG an die Grundrechte sowie an Gesetz und Recht gebunden. Dem Grundrechtsschutz selbst verpflichtet zu sein, sich gleichzeitig auf den Schutz des Grundrechts berufen zu können, würde sich beißen und schließen.

Äußert sich ein Amtsträger als Politiker seiner Partei, so kann er sich wie jeder auf Grundrechte berufen.

sich deshalb aus. Freilich haben auch sie die Befugnis zur öffentlichen Meinungsäußerung. Das ist allgemein anerkannt. Dabei wird in der Rechtsprechung zu Recht unterschieden: Äußert sich der Amtsträger in Ausübung seines Amtes, etwa als Bundespräsident, Bundeskanzlerin oder Minister, beruht das Recht auf Meinungsäußerung nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar auf der Meinungsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht spricht vom Recht auf Öffentlichkeitsarbeit. Es ist dem jeweiligen Amt immanent.

Äußert sich der Amtsträger hingegen in privater Funktion oder als Politiker seiner

Partei, etwa im Wahlkampf, muss er nicht das ihm vom Amt auferlegte Neutralitätsgebot beachten und kann sich wie jeder andere auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen. Gewiss, eine strikte Trennung der jeweiligen Sphären (Amtsträger, Parteipolitiker, Privatperson) ist dabei nicht immer möglich. Im Einzelfall kann aber ermittelt werden, ob die Autorität des Regierungsamtes in Anspruch genommen wurde.

Es wird vertreten, auch Juristische Personen des ausländischen öffentlichen Rechts von persönlichem Schutzbereich des Artikel 5 Absatz 1 S. 1 GG ebenso auszuschließen wie Repräsentanten ausländischer Staaten, da sie ebenfalls als Träger von Hoheitsgewalt auftreten. Derartige Souveränitätsakte (acta iure imperii) unterliegen allein dem Völkerrecht.

Diese Sichtweise greift meines Erachtens aus mehreren Gründen zu kurz. Auch hier muss unterschieden werden, in welcher Eigenschaft der ausländische Repräsentant handelt. Äußert er sich als ausländischer Politiker oder als politisch handelnde Privatperson, ist er grundrechtsberechtigt wie jeder andere auch. Nur bei Meinungsäußerungen als ausländischer Staatsgast in Ausübung seines Amtes etwa während eines offiziellen Staatsbesuches kann der Grundrechtsschutz eingeschränkt sein, weil er als Hoheitsträger handelt und sein Handeln unter das Völkerrecht fällt.

Das BVerfG hat insoweit ausdrücklich hervorgehoben, dass ausländische Regierungsmitglieder und Staatsoberhäupter sich (tatsächlich) dann nicht auf Grundrechte berufen können, soweit sie „in amtlicher Eigenschaft und unter Inanspruchnahme ihrer Amtsautorität in Deutschland auftreten“. Dies deshalb, weil „es sich nicht um die Entscheidung eines deutschen Hoheits-

Die Einreiseerlaubnis bleibt letztlich eine politische Entscheidung der Bundesregierung.

trägers gegenüber einem ausländischen Bürger handeln“ würde, „sondern um eine Entscheidung im Bereich der Außenpolitik, bei der sich die deutsche und die türkische Regierung auf der Grundlage des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten (Artikel 2 Nr. 1 der Charta der Vereinten Nationen) begegnen“.

Aber selbst die Sperrwirkung des Grundrechtsschutzes durch das Völkerrecht dürfte hier ausnahmsweise in Zweifel zu ziehen sein: Denn generell sind Repräsentanten ausländischer Staaten weder in die deutsche Staatsorganisation integriert, noch unterliegen sie irgendeiner

kompetenzrechtlichen inländischen Bindung. Hinzu kommt ein weiteres Argument: Sie sind nicht Teil der deutschen Staatsgewalt, sondern der ausländischen, ihres Heimatstaates. Deshalb greift das sog. „Konfusionsargument“ nicht. Sie können daher auch in amtlicher Funktion durchaus Grundrechtsträger der Meinungsfreiheit sein, weil sie dem Schutz der Meinungsfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 S. 1 GG – anders als die inländischen Hoheitsträger – gerade nicht verpflichtet sind.

Ähnlich hat das Bundesverfassungsgericht jüngst im Fall Vattenfall entschieden, dessen Gesellschaftsanteile vollständig in der Hand des schwedischen Staates sind: Träger der Eigentumsfreiheit kann auch ein Unternehmen in ausländischer staatlicher Rechtsträgerschaft sein, dem unter Berufung auf Artikel 14 GG eine Verfassungsbeschwerde offensteht.

Kurzum: Auch ausländische Staatsrepräsentanten können sich auf deutschen Grundrechtsschutz berufen. Im Fall des Böhmermann-Gedichts gehen die Gerichte wie selbstverständlich davon aus, dass Erdogan die Verletzung seines Persönlichkeitsrechts aus Artikel 1 Absatz 1 und 2 Absatz 1 GG geltend machen kann, obwohl er als Staatspräsident und nicht als Privatperson in seiner Ehre angegriffen wird. Warum sollte dies bei Artikel 5 Absatz 1 GG anders sein? Der

Schutz der Meinungsfreiheit hat grundsätzlich auch für ausländische Politiker zu gelten, wenn sie in Deutschland sprechen. Unbestritten gilt dies jedenfalls dann, wenn sie in privater Mission oder als Politiker in nichtamtlicher Funktion auftreten.

Eine andere Frage ist es, wer Zugang zum Hoheitsgebiet Deutschlands erhält. Hier sieht das Völkerrecht mögliche Beschränkungen wie etwa ein Einreiseverbot vor. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 8. März 2017 klargestellt, dass weder die Verfassung noch das Völkerrecht im Sinne von Artikel 25 GG einen Anspruch ausländischer Regierungsmitglieder und Staatsoberhäupter auf Einreise und Ausübung amtlicher Funktionen in Deutschland gewährt. Sie bedürfen vielmehr der Zustimmung der Bundesregierung, die für auswärtige Angelegenheiten nach Artikel 32 Absatz 1 GG zuständig ist. Die der Ausübung der Meinungsfreiheit vorgelagerte Frage der Einreiseerlaubnis bleibt also letztlich eine politische Entscheidung der Bundesregierung. Doch sollte sie wegen der weitreichenden politischen Konsequenzen gut bedacht und nur als Ultima Ratio versagt werden.

Professor Dr. Georgios Gounalakis lehrt Bürgerliches Recht, Rechtsvergleichung und Medienrecht an der Philipps-Universität Marburg.