

Verbot der politischen Betätigung von Ausländern nach § 47 Aufenthaltsgesetz Befassung des AK I / der IMK

I.

Das geltende Ausländerrecht erlaubt es, die politische Betätigung von Ausländern zu beschränken oder zu untersagen (§ 47 AufenthG). Mit der Vorschrift sollen Gefahren abgewehrt werden, die sich aus der politischen Betätigung von Ausländern für den inneren Frieden in der Bundesrepublik und für die zwischenstaatlichen Beziehungen zu anderen Ländern ergeben können. Die Vorschrift findet keine Anwendung auf Unionsbürger und EWR-Staatsangehörige und Schweizer Staatsangehörige, ansonsten aber auf alle Drittstaatsangehörige und insbesondere auch Asylbewerber.¹ Sie ist verfassungsgemäß. Auf ihrer Grundlage werden keine Meinungen verboten, sondern Gefahren aus einer Meinungsäußerung unabhängig von deren Inhalt entgegen gewirkt.

Die Beschränkung der politischen Betätigung von Ausländern ist auch völker- und europarechtlich zulässig.² Jedoch führt die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu einer wesentlichen Einschränkung zumindest des Tatbestandsmerkmals „*außenpolitische Interessen der Bundesrepublik*“ in § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AufenthG, sie verengt darüber hinaus insgesamt Anwendungsbereich der Norm.³ Die eher politische als rechtsdogmatische Argumentation des EGMR ist auf Kritik gestoßen, denn sie verfolge eine „*gänzlich andere Stoßrichtung als ein politisches Enthaltungsgebot, das auf den Schutz der durch politische Tätigkeiten von Ausländern möglicherweise gefährdeten außenpolitischen Beziehungen abzielt.*“⁴ So hat der EGMR im Hinblick auf Art. 16 EMRK auf ein „überholtes Verständnis des Völkerrechts“ sowie auf eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zur Aufhebung des Artikels verwiesen.⁵

¹ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 2.

² Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 15.1 und 16 (unter Verweis auf Art. 16 EMRK).

³ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 15.10.2015 – 27510/08 (*Perincek/Schweiz*)

⁴ *Vasek*, DÖV 2016, Seite 429; Der Beschwerdeführer im Verfahren vor dem EGMR leugnete in unterschiedlicher Form des Genozid an den Armeniern, als Erfindung bestimmter westlicher Staaten. Die Notwendigkeit, § 47 AufenthG sicherheitspolitisch motiviert aufzuwerten, dürfte sich eher nicht aus solchen Äußerungen ergeben, sondern etwa beim Konflikt zwischen Ausländergruppen; vgl. die öffentlichen Hinweise von BfV-Präsident Maaßen in FAZ vom 9. März 2017.

⁵ EGMR, a.a.O., Urteil vom 15.10.2015, Rn. 121ff.

Angesichts dieser Ausgangslage verwundert es nicht, dass eine an sich überschaubare Vorschrift in der Vergangenheit, soweit ersichtlich,⁶ kaum zur Anwendung gelangte. Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist das politische Betätigungsverbot des Amtes für öffentliche Ordnung der Landeshauptstadt Stuttgart im Februar 20012 gegen den kurdischen Exilpolitiker Muzaffer Ayata, einem hochrangigen PKK-Funktionär.⁷ Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat die Verfügung im einstweiligen Rechtsschutz nicht für rechtmäßig erachtet, weil die von der Landeshauptstadt Stuttgart angeführten Aktivitäten des Ausländers nicht in jedem Einzelfall erkennen ließen, dass es sich hierbei um eine politische Betätigung zugunsten der PKK oder einer von dieser dominierten Organisationen gehandelt habe.⁸ Der VGH Mannheim hat die Beschwerde gegen die Entscheidung im Jahr 2013 verworfen.⁹ Der VGH Mannheim zeigte sich zwar auf der Tatbestandsseite offener bei der Bejahung der PKK-Unterstützung durch Auftritte, Interviews und Reden gezeigt, stellte allerdings sehr hohe Anforderungen an die Begründung, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit.¹⁰

Die Bundesregierung hat in einer Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE mitgeteilt, dass zum Stichtag 29.12.2012 im Ausländerzentralregister (AZR) 14 Personen gespeichert waren, deren politische Betätigung eingeschränkt oder untersagt wurde. Sechs Personen davon kamen aus Baden-Württemberg (Jahre 1998, 1999, 2006 2009), drei aus Bayern (Jahre 1999, 2009), drei aus Nordrhein-Westfalen (Jahre 1979, 2000, 2009) und zwei aus Sachsen (Jahre 1999, 2009).¹¹ Eine Umfrage unter hessischen Ausländerbehörden hat ergeben, dass jedenfalls in den letzten Jahren keine Verfügung nach § 47 AufenthG erlassen wurde. Die zurückhaltende Anwendung des § 47 AufenthG in der Praxis ist sicher auch Ausweis des gewichtigen grundrechtlichen Eingriffs verbunden mit der Notwendigkeit, eine konkrete Gefahr im polizeirechtli-

⁶ Vasek, a.a.O. Fußnote 5

⁷ „Ihnen wird die politische Betätigung zugunsten der Arbeiterpartei Kurdistan (PKK) sowie zugunsten der von dieser dominierten Organisationen (namentlich der YEK-KOM und deren Ortsvereine) untersagt. Das Verbot gilt auch, soweit die PKK unter den Aliasbezeichnungen KADEK, KONGRA GEL, KKK und KCK auftritt. Verboten sind hiernach insbesondere die Teilnahme an öffentlichen politischen Versammlungen und Aufzügen, die Übernahme und Ausübung von Ämtern sowie politische Reden, Pressekonferenzen und schriftliche Veröffentlichungen.“; zitiert von VGH Mannheim, Beschluss vom 8.1.2013 – 11 S 1581/12, BeckRS 2013, 46089

⁸ VG Stuttgart, Beschluss vom 5.7.2012 – 11 K 732/12, BeckRS 2012, 53717

⁹ VGH Mannheim, Beschluss vom 8.1.2013, a.a.O.

¹⁰ VGH Mannheim, Beschluss vom 8.1.2013, a.a.O.: „Zum einen kann ohne eine weitere Klärung und gegebenenfalls Beweiserhebung nicht allein aufgrund der Mitgliedschaft eines kurdischen Vereins bei der YEK-KOM angenommen werden, dieser sei „von der PKK dominiert“. Allerdings unterstützt die YEK-KOM, deren Sitz in Düsseldorf und die ihrerseits Mitglied der „Konföderation der Kurdischen Vereine in Europa“ (KON-KURD) ist und der deutschlandweit etwa 60 kurdische Vereine angeschlossen sind, die PKK durch eine Vielzahl von Aktionen. Sie betreibt intensive Öffentlichkeitsarbeit, darunter immer wieder Aktionen für die PKK. Deshalb geht der Senat davon aus, dass der Umstand, dass ein kurdischer Ortsverein Mitglied der YEK-KOM ist, für eine PKK-Nähe des Vereins spricht (...). Mehr als ein – wenn auch gewichtiges – Indiz für die Nähe des betreffenden Vereins zur PKK kann aber daraus nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht gefolgert werden.“

¹¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abg. Ulla Jelpke pp. und der Fraktion DIE LINKE, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/9076

chen Sinne nachzuweisen sowie einer in der Vergangenheit anderen allgemeinen Sicherheitslage. Dennoch dürften gerade die zitierten Gerichtsentscheidungen für eine im Einzelfall notwendige Einschränkung einer politischen Aktivität von Ausländern schwer zu nehmende Hürden bedeuten. Das ist angesichts von zunehmenden politischen Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Ausländergruppen in Deutschland problematisch.

Was die wirksame rechtliche Ausgestaltung einer Verbotsnorm angeht, wird die Bundesregierung um Unterstützung gebeten. Das vorhandene Instrument sollte näher geprüft und wieder für die ausländerrechtliche Praxis mobilisiert werden. Zielrichtung sollte sein, dass politische Auseinandersetzungen in ausländischen Staaten nicht nach Deutschland getragen werden dürfen. Darüber hinaus muss jeder Form von inländischer Hetze und Extremismus durch Ausländer effektiv entgegen gewirkt werden können.

II.

Der Begriff der politischen Betätigung ist im umfassenden Sinne zu verstehen. Darunter wird jedes individuelle und kollektive Handeln zur Erreichung politischer Ziele in Wort, Tat und Schrift verstanden, auch in religiösen, kulturellen oder politischen Vereinigungen. Der Wirkungskreis der politischen Betätigung ist dabei nicht eingeschränkt: Es kommen Meinungsäußerungen im kleineren Kreis genauso in Betracht wie die Teilnahme an Demonstrationen oder die finanzielle Unterstützung einer politischen Bewegung.¹²

§ 47 AufenthG differenziert zwischen der Ermessensbeschränkung nach Absatz 1 und der Muss-Bestimmung in Absatz 2. Was die Verhältnismäßigkeit angeht, ist zu beachten, dass nicht schlichtweg jegliche politische Tätigkeit beschränkt oder untersagt werden kann. Die Maßnahme muss sich auf eine konkrete Tätigkeit beziehen. In Betracht kommen das Verbot der Teilnahme an bestimmten öffentlichen politischen Versammlungen oder das Verbot der Übernahme eines öffentlichen Amtes.¹³ Ein Widerspruch zur herrschenden deutschen Staatsräson soll nicht ausreichen.¹⁴ Entscheidend für den Erfolg einer auf § 47 AufenthG gestützten Beschränkung ist ihre hinreichende Bestimmtheit. Die Verfügung der Landeshauptstadt Stuttgart ist daran gescheitert.¹⁵ Die Verfügung kann mit dem Verbot des Aufenthalts an bestimmten Orten im Bundesgebiet verbunden werden.¹⁶

Im Folgenden einige Hinweise zu den jeweiligen Beschränkungsgründen in § 47 AufenthG aus Literatur und Rechtsprechung:

¹² Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 3

¹³ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 14f.

¹⁴ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 22

¹⁵ VG Stuttgart, Beschluss vom 5.7.2012 – 11 K 732/12, BeckRS 2012, 53717

¹⁶ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 26

- „*Beeinträchtigung der politischen Willensbildung*“: Verbot, um eine Einflussnahme auf die Gesetzgebung oder eine Wahlbehinderung zu verhindern.¹⁷
- „*Friedliches Zusammenleben*“: Verbot, um eine Gefährdung durch gewaltverherrlichende Äußerungen oder aggressive Beeinflussung anderer zu verhindern.¹⁸
- „*Öffentliche Sicherheit und Ordnung*“: Verbot, um Gefährdung durch den öffentlichen Zusammenstoß rivalisierender ausländischer Gruppen zu verhindern. Gefährdung ist auch denkbar durch eine – auch gewaltlose – Unterstützung der verbotenen PKK.¹⁹
- „*außenpolitische Interessen oder völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik*“: Beeinträchtigung muss so intensiv sein, dass die Gefahr einer empfindlichen und nachhaltigen Beeinträchtigung der guten Beziehungen zu dem betroffenen Staat besteht.²⁰ Das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal „*direkte Einwirkung auf den nationalen politischen Prozess*“ dürfte derzeit eine Konsequenz der erwähnten EGMR-Rechtsprechung sein. In der Literatur heißt es dazu: „*In welchen Fällen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Anwendungsbereich des Art. 16 EMRK als eröffnet sieht, bleibt aufgrund der knappen Ausführungen des Gerichtshofs dunkel.*“²¹
- „*Förderung von Parteien oder Bestrebungen außerhalb des Bundesgebiets, deren Ziele oder Mittel mit Grundwerte achtenden staatlichen Ordnung unvereinbar sind*“: Verbot einer Betätigung, die auf die Herbeiführung menschenrechts- und rechtsstaatswidriger Verhältnisse im Ausland gerichtet ist.²²
- „*Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*“: Gefahrenlage nach Maßstab des Polizeirechts, etwa bei Bekenntnis eines gehobenen Mitglieds zu den verfassungsfeindlichen Zielen des „Kalifat-Staats“.²³
- „*Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger Belange öffentlich unterstützt, befürwortet oder hervorzurufen bezweckt oder geeignet ist*“: Die Voraussetzung wird zum Beispiel bejaht bei einem Vorbeter einer Moschee, der öffentlich zu einer Tötung eines abtrünnigen Vereinsmitglieds aufgerufen hat.²⁴
- „*Unterstützung von Vereinigungen, politischen Bewegungen oder Gruppen innerhalb oder außerhalb des Bundesgebiets, die im Bundesgebiet Anschläge gegen Personen*“

¹⁷ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 7

¹⁸ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 8

¹⁹ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 9 (öffentliche Ordnung reicht nicht)

²⁰ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 11

²¹ Vasek, a.a.O., Seite 431 nennt das Beispiel: Ein Ausländer kritisiert anlässlich eines geplanten Besuchs des Staatsoberhauptes seines Herkunftsstaates in Deutschland bereits im Vorfeld medienwirksam dessen politische Ausrichtung und Form und Intensität dieser Kritik führen zur Absage des Besuchs oder gar zu Handelssanktionen. Das erfülle nicht zwangsläufig die ungeschriebene Einschränkung des Tatbestands durch die EGMR-Rechtsprechung.

²² Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 13 (mit Hinweis auf den im Ausland anzulegenden Maßstab).

²³ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 19; VG *Augsburg*, BeckRS 2002, 19034

²⁴ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 22; VG *Augsburg*, BeckRS 2002, 19034

oder Sachen oder außerhalb des Bundesgebiets Anschläge gegen Deutsche oder deutsche Einrichtungen veranlasst, befürwortet oder angedroht haben“: Unterstützung durch Fördern des Fortbestands oder der Ziele der Vereinigung – etwa des Islamischen Staats. Die Unterstützung muss nicht öffentlich sein.²⁵

III.

Das Vorhandensein der konkreten ausländerrechtlichen Beschränkungsmöglichkeit, die angesichts der unmittelbaren Grundrechtsrelevanz erforderlichen vertieften rechtlichen und tatsächlichen Begründungsanforderungen und die verhaltende Anwendung in der Praxis sollten Anlass für die Innenministerkonferenz sein, das Bundesinnenministerium um Prüfung zu bitten, wie die Anwendbarkeit des § 47 AufenthG im Verwaltungsvollzug verbessert werden kann.

Das Bundesinnenministerium sollte gebeten werden,

1. eine bundesweite Erhebung durchzuführen, welche Erfahrungen die Ausländerbehörden mit der Anwendung von § 47 AufenthG gemacht haben und ob Anwendungsprobleme bestehen,
2. zu prüfen, ob die geltenden Verwaltungsvorschriften zu § 47 AufenthG überarbeitet werden sollten,
3. wie die Weitergabe und Aufbereitung sicherheitsbehördlicher Erkenntnisse speziell für Betätigungsverbote durch die Ausländerbehörden verbessert werden können und
4. welche evtl. gesetzgeberischen Reaktionen auf die EGMR-Rechtsprechung aus dem Jahr 2015 erforderlich sind, wobei die Anforderungen an die Bestimmtheit der Untersagung nicht überzogen sein dürfen.

gez. Kanther

²⁵ Kluth/Heusch/Hörich, AufenthG, § 47 Rn. 23

§ 47 Aufenthaltsgesetz

(1) ¹Ausländer dürfen sich im Rahmen der allgemeinen Rechtsvorschriften politisch betätigen.

²Die politische Betätigung eines Ausländers kann beschränkt oder untersagt werden, soweit sie

1. die politische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland oder das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern oder von verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet,
2. den außenpolitischen Interessen oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderlaufen kann,
3. gegen die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere unter Anwendung von Gewalt, verstößt oder
4. bestimmt ist, Parteien, andere Vereinigungen, Einrichtungen oder Bestrebungen außerhalb des Bundesgebiets zu fördern, deren Ziele oder Mittel mit den Grundwerten einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung unvereinbar sind.

(2) Die politische Betätigung eines Ausländers wird untersagt, soweit sie

1. die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder den kodifizierten Normen des Völkerrechts widerspricht,
2. Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung politischer, religiöser oder sonstiger Belange öffentlich unterstützt, befürwortet oder hervorzurufen bezweckt oder geeignet ist oder
3. Vereinigungen, politische Bewegungen oder Gruppen innerhalb oder außerhalb des Bundesgebiets unterstützt, die im Bundesgebiet Anschläge gegen Personen oder Sachen oder außerhalb des Bundesgebiets Anschläge gegen Deutsche oder deutsche Einrichtungen veranlasst, befürwortet oder angedroht haben.