

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

### Chancengleichheit

Alexandra Bäcker<sup>1</sup>

Seit einigen Jahren ist die politische Kommunikation zunehmend durch Provokation gekennzeichnet. Spätestens seit dem Einzug der AfD in den Bundestag hat sich der Diskursrahmen durch deren Strategie des „Sagbar-Machens“ von randständiger und rechter Rhetorik verschoben<sup>2</sup>, nicht nur im Bundestag. Insbesondere in Wahlkampfzeiten scheinen die „alten Rechten“ im Windschatten der neuen, erfolgreicher Konkurrenz und gleichzeitig unter dem Druck, sich von dieser abzugrenzen, die Strategie der Erweiterung des „Sagbaren“ im öffentlichen Diskurs in immer extremeren Varianten zu verfolgen. Im Berichtsjahr 2019 waren es dann auch vor allem Hörfunk- und Fernseh-Wahlwerbespots wie auch Wahlplakate der NPD, deren teils strafbarer volksverhetzender Inhalt die Gerichte beschäftigte. Im Kern ging es dabei überwiegend um eine sog. „Schutz-zonen-Kampagne“ der NPD im Europa-Wahlkampf, in der in verschiedenen Werbeformaten in einer Zusammenschau von Text, Bilddarstellungen und dramaturgischem Aufbau Ausländer bzw. Migranten pauschal als Straftäter und Gefährdung für die Sicherheit der deutschen Bevölkerung dargestellt wurden, weshalb es der Einrichtung von Schutz-zonen für Deutsche bedürfe, damit diese sich wieder sicher fühlen könnten. Wegen der in Wahlkampfzeiten stets gegebenen Eilbedürftigkeit wandte sich die NPD mehrfach im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes an die Gerichte, um eine von diversen öffentlichen Stellen verwehrte Verbreitung ihrer Wahlwerbung mit entsprechendem Inhalt zu erzwingen.

So war der Fernseh-Wahlwerbespot dieser „Schutz-zonen-Kampagne“ Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem **VG Mainz**<sup>3</sup>, in dem die NPD – vergeblich – dessen Ausstrahlung durch das ZDF erreichen wollte. Noch an demselben Tag unterlag die NPD mit diesem Anliegen auch in zweiter Instanz vor dem

**OVG Rheinland-Pfalz**<sup>4</sup>. Auch der daraufhin beim **BVerfG**<sup>5</sup> gestellte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung blieb ohne Erfolg. Das BVerfG bescheinigte den zuvor mit der Sache befassten Verwaltungsgerichten, dass sie sich „mit dem Aussagegehalt des Wahlwerbespots unter Berücksichtigung der hierfür maßgeblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen ausreichend befasst und den Sinn der darin getätigten Äußerungen nachvollziehbar dahingehend eingeordnet [haben], dass er den Tatbestand einer Volksverhetzung gemäß § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB erfüllt.“<sup>6</sup> Zwar haben (nicht verbotene) Parteien gegenüber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten grundsätzlich einen Anspruch auf Ausstrahlung ihrer Wahlwerbespots. Dieser Anspruch ist jedoch durch die allgemeinen Gesetze begrenzt, wobei allerdings eine Inhaltskontrolle der Wahlwerbung aufgrund der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen des Art. 21 Abs. 1 GG für einen freien und chancengleichen Parteienwettbewerb engen Grenzen unterliegt. Nur evidente Verstöße gegen das Strafrecht können eine Verweigerung der Ausstrahlung rechtfertigen und bei Zweifeln ist zugunsten der Partei zu entscheiden<sup>7</sup>. Die Verwaltungsgerichte hatten sich allerdings unter Berücksichtigung dieser Maßgaben detailliert mit den Inhalten und den Deutungsmöglichkeiten des Wahlwerbespots auseinandergesetzt und konnten mit guten Gründen für die NPD „günstigere“ Deutungsvarianten – mit anderen Worten: einen nicht strafbaren Inhalt der Äußerungen – ausschließen.

Nachdem der NPD also mehrfach detailliert die für die Einordnung als strafbare Volksverhetzung maßgeblichen Inhalte ihrer „Schutz-zonen-Kampagne“ aufgezeigt wurden, reichte sie einen veränderten Wahlwerbespot u.a. beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) ein, der jedoch auch die Ausstrahlung dieses veränderten Wahlwerbespots ablehnte, weil auch dieser den Tatbestand der Volksverhetzung erfülle. Dieser Ansicht folgten sowohl das daraufhin von der NPD angerufene **VG Berlin**<sup>8</sup> als auch in zweiter Instanz das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>9</sup>. Zur Begründung dieser Auffassung wurden jedoch Umstände herangezogen, die sich nicht unmittelbar aus dem

<sup>1</sup> Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> S. Fedor Ruhose, Die AfD im Deutschen Bundestag – Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur, 2019, S. 36.

<sup>3</sup> VG Mainz, Beschluss vom 26.04.2019 – 4 L 437/19.MZ, juris.

<sup>4</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.04.2019 – 2 B 10639/19, juris.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.04.2019 – 1 BvQ 36/19, juris.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.04.2019 – 1 BvQ 36/19, juris Rn. 2.

<sup>7</sup> BVerfGE 69, 257 (268 f.).

<sup>8</sup> VG Berlin, Beschluss vom 03.05.2019 – 2 L 167.19, nicht veröffentlicht.

<sup>9</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris.

Wahlwerbespot selbst ergaben. Dessen Fokus lag – anders als bei der vorherigen Fassung, die unzweifelhaft und offensichtlich Teilen der Bevölkerung ihre Würde als Personen abgesprochen hatte – „auf den Deutschen als vermeintlichen ‚Opfern‘, wobei auf eine Reihe von in den Medien geschilderten Straftaten angespielt wird. Als Bedrohung werden lediglich abstrakt die ‚willkürliche Grenzöffnung‘ und die ‚Massenzuwanderung‘ genannt“<sup>10</sup>. Dass es sich gleichwohl auch bei dem geänderten Werbespot um einen Verstoß gegen § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB handele, folge nach dem OVG Berlin-Brandenburg „namentlich“ aus dem NPD-Verbotsurteil des BVerfG<sup>11</sup> und den darin getroffenen Feststellungen zum politischen Konzept der NPD, in dessen Licht der Wahlwerbespot gewürdigt werden müsse<sup>12</sup>. „Dieses politische Konzept [...] missachtet die Menschenwürde aller, die der ethnischen Volksgemeinschaft nicht angehören [...] und ist bereits dem – immer noch geltenden – Parteiprogramm [...] zu entnehmen“<sup>13</sup>. Die NPD stellte daraufhin einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim BVerfG<sup>14</sup>, das diesem stattgab. Erneut betonte das BVerfG, dass mit Blick auf das Gebot der Chancengleichheit politischer Parteien im Wahlkampf „zum Zwecke der Wahlwerbung vorgesehene Sendungen der politischen Parteien nur bei einem evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoß gegen allgemeine Normen des Strafrechts zurückgewiesen werden“ dürfen<sup>15</sup>. Maßgeblich für die Beurteilung sei dabei allein der Wahlwerbespot selbst, nicht die innere Haltung oder die parteiliche Programmatik, die seinen Hintergrund bildet, und insbesondere könne die Beurteilung des Gehalts einer Wahlwerbesendung als volksverhetzend nicht auf eine Auslegung des Werbespots unter Rückgriff auf das Parteiprogramm der jeweiligen Partei gestützt werden<sup>16</sup>. Selbstverständlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass die NPD, nunmehr geläutert, von den volksverhetzenden Inhalten ihres ursprünglichen Werbespots abgerückt ist. Es ist in der Tat vielmehr davon auszugehen, dass sich die NPD mit der Neufassung lediglich den gerichtlich ausgeurteilten Notwendigkeiten gebeugt hat, indem sie den Spot nur so weit in

seinen Inhalten abmilderte, dass die dem vorherigen Wahlwerbespot offensichtlich und unzweifelhaft innewohnende volksverhetzende Botschaft nicht mehr gleichermaßen offen ausgesprochen wurde. Dies zeigt sich auch daran, wie das OVG Berlin-Brandenburg insoweit richtig feststellt, dass „der derzeitige modifizierte Wahlwerbespot in der vorherigen – ebenfalls abgelehnten – Fassung um nunmehr einen als ausdrücklich [*lediglich*, Anm. d. Verf.] ‚zensiert‘ bezeichneten Zusatz erweitert war, der dies uneingeschränkt und eindeutig zum Ausdruck brachte“<sup>17</sup>. Aber das BVerfG hat zu Recht für eine Beurteilung der Strafbarkeit darauf abgestellt, ob die konkrete Handlung den Straftatbestand der Volksverhetzung erfüllt. Für diese Frage kommt es nicht darauf an, ob der Täter den Straftatbestand gerne würde erfüllen wollen oder in der Vergangenheit durch andere Handlungen bereits einmal oder auch mehrfach erfüllt hat, wenn er es denn mit der zu beurteilenden Handlung nicht tut<sup>18</sup>. Dabei hat das BVerfG nicht entschieden, dass der abgeänderte Werbespot den Straftatbestand der Volksverhetzung nicht erfüllt<sup>19</sup>, es hat lediglich festgestellt, dass dies nicht evident, also so offenkundig ist, dass es sich geradezu aufdrängt.

<sup>17</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris Rn. 13.

<sup>18</sup> Am Tag der Entscheidung des BVerfG (Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris) in Sachen NPD-Wahlwerbespot erging auch ein Beschluss des **OVG Rheinland-Pfalz** (Beschluss vom 15.05.2019 – 2 B 10755/19, juris), in dem dieser Maßstab zu einer Abänderung des vorgängigen Beschlusses des **VG Mainz** (Beschluss vom 10.05.2019 – 4 L 504/19.Mz, nicht veröffentlicht) in einem ähnlich gelagerten Verfahren der Partei „Der III. Weg“ gegen das ZDF führte. Das VG Mainz hatte das ZDF zunächst zur Ausstrahlung des Fernseh-Wahlwerbespots mit der Botschaft „Multikulti tötet“ verpflichtet. Das OVG Rheinland-Pfalz entschied, dass die „Einbeziehung weiterer, außerhalb des konkreten Inhalts des Wahlwerbespots stehender Äußerungen einzelner Parteifunktionäre etwa auf der Homepage [...] Bedenken [begegnet], da die Kontextabhängigkeit der Äußerung so durch immer weitere Elemente angereichert wird, die über den Inhalt und den gesetzten Rahmen der zu beurteilenden Aussage hinausgehen. Es kommt insoweit darauf an, wie die Aussage zu verstehen ist, nicht wie sie die politische Partei ‚wohl gemeint haben wird‘. Auch insofern gilt, dass die derart durch außerhalb des Textes liegende Gesichtspunkte ermittelte ‚verdeckte Aussage‘ sich dem angesprochenen Publikum ‚als unabweisbare Schlussfolgerung aufdrängen‘ muss“ (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.05.2019 – 2 B 10755/19, juris Rn. 13).

<sup>19</sup> „Die präventive Prüfungsbefugnis im administrativen Bereich bleibt insoweit hinter derjenigen der Strafgerichte zurück, die dadurch auch unberührt bleibt“, so in dem Verfahren der Partei „Der III. Weg“ gegen das ZDF ausdrücklich das OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15. Mai 2019 – 2 B 10755/19, juris Rn. 4 a.E.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris Rn. 12.

<sup>11</sup> BVerfGE 144, 20 ff.

<sup>12</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris Rn. 10.

<sup>13</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris Rn. 11.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris Rn. 10.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris Rn. 12.

Ähnlich verlief es bei den Hörfunk-Wahlwerbspots der NPD. Die von der NPD beantragte Verurteilung des WDR zur Ausstrahlung des Hörfunk-Wahlwerbspots dieser „Schutzonen-Kampagne“ in dessen erster Fassung lehnte zunächst das **VG Köln**<sup>20</sup> ab, das in zweiter Instanz am darauffolgenden Tag vom **OVG NRW**<sup>21</sup> bestätigt wurde, weil die NPD mit dem Wahlwerbspot evident und schwerwiegend gegen den Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) verstoßen hatte.

Auch in der Hörfunk-Version ihrer Wahlwerbung ließ die NPD daraufhin den als volksverhetzend monierten Teil ihrer Aussagen aus und reichte die Neufassung bei diversen Sendern ein, von denen einige erneut eine Ausstrahlung verweigerten. Wie schon die Fernseh-Fassung war auch der veränderte Hörfunk-Wahlwerbspot der Schutzonen-Kampagne nun jedenfalls nicht mehr evident strafbar. Dies verkannte in erster Instanz noch das **VG Frankfurt**<sup>22</sup>, dessen Entscheidung der **VGH Hessen**<sup>23</sup> jedoch in zweiter Instanz aufhob und den Hessischen Rundfunk (HR) dazu verpflichtete, den Hörfunk-Wahlwerbspot der NPD in seiner abgeänderten Fassung auszustrahlen.

Auch das **VG Hamburg**<sup>24</sup> verpflichtete den Norddeutschen Rundfunk (NDR) zur Ausstrahlung des Wahlwerbspots, weil dieser „nicht als evidente Verwirklichung des Straftatbestandes der Volksverhetzung in § 130 StGB bewertet werden“ könne, obgleich „außer Frage [steht], dass der streitgegenständliche Wahlspot ein weit überzogenes und polemisch verzerrtes Bild der infolge der Zuwanderungsfälle im Herbst 2015 entstandenen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse zeichnet“ und „in seiner Gesamttendenz einen die zugewanderten aus-

ländischen Personen diskriminierenden und insgesamt offen ausländerfeindlichen Charakter hat.“<sup>25</sup>

Auch das **VG München**<sup>26</sup> und in zweiter Instanz der **VGH Bayern**<sup>27</sup> verpflichteten den Bayerischen Rundfunk (BR), den Hörfunk-Wahlwerbspot der NPD in seiner zweiten Fassung auf den zugeteilten Sendeplätzen auszustrahlen, nicht ohne dem BR allerdings deutlich zu machen, dass insbesondere auch die der NPD in dem gegen sie gerichteten Verbotverfahren<sup>28</sup> attestierte Verfassungsfeindlichkeit zu keiner anderen rechtlichen Bewertung führen kann<sup>29</sup>. Auch die Verfassungsfeindlichkeit ändert nichts an der grundsätzlichen Geltung des Parteienprivilegs, wonach allein das Bundesverfassungsgericht in den in Art. 21 Abs. 2 bis 4 GG vorgesehenen Fällen des Parteiverbots oder des Entzugs staatlicher Parteienfinanzierung die inhaltliche Ausrichtung einer Partei zum Anknüpfungspunkt für staatliche Maßnahmen machen darf. Für den BR als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gilt hier nichts anderes als für jede Behörde, jeden Betreiber oder Angestellten öffentlich-rechtlicher Einrichtungen: Die Rolle als „selbsternannte Hüter der Verfassung“<sup>30</sup> ist ihnen versagt.

In den auf Zulassung ihrer Plakatwerbung im Rahmen der „Schutzonen-Kampagne“ gerichteten Eilverfahren war die NPD dagegen zumeist nicht erfolgreich. So wies das **VG Düsseldorf**<sup>31</sup> einen Eilantrag der NPD gegen die von der Stadt Mönchengladbach angeordnete Entfernung oder Unkenntlichmachung der im Stadtgebiet plakatierten Wahlsichtwerbung mit dem Wortlaut „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ zurück. Das Gericht sah durch das Wahlwerbepublikat den Straftatbestand der Volksverhetzung im Sinne von § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB verwirklicht und ging auch davon aus, dass es sich um einen evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoß gegen

<sup>20</sup> VG Köln, Beschluss vom 25.04.2019 – 6 L 904/19, nicht veröffentlicht.

<sup>21</sup> OVG NRW, Beschluss vom 26.04.2019 – 5 B 543/19, juris.

<sup>22</sup> VG Frankfurt, Beschluss vom 06.05.2019 – 1 L 1544/19.F, nicht veröffentlicht. Nach *Tanja Podolski*, NPD-Europawahlkampf: Werbung durch Gerichtsverfahren, in: Legal Tribune Online, 15.05.2019, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/35401/](https://www.lto.de/persistent/a_id/35401/) (abgerufen am 11.04.2020), entschied auch das **VG Leipzig**, Beschluss vom 13.05.2019 – 1 L 485/19, nicht veröffentlicht, noch für den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) und verneinte einen Anspruch der NPD auf Ausstrahlung ihres Wahlwerbspots. Wie im Falle des VG Frankfurt wurde die Entscheidung aber in zweiter Instanz aufgehoben: **OVG Sachsen**, Beschluss vom 15.05.2019 – 5 B 140/19, nicht veröffentlicht.

<sup>23</sup> VGH Hessen, Beschluss vom 08.05.2019 – 8 B 961/19, juris.

<sup>24</sup> VG Hamburg, Beschluss vom 09.05.2019 – E 2213/19, <https://justiz.hamburg.de/contentblob/12598146/8230286117fc4c7aec7588395f7d687d/data/17-e-2213-19-beschluss-vom-09-05-2019-anonymisierte-fassung.pdf> (abgerufen am 11.04.2020).

<sup>25</sup> VG Hamburg, Beschluss vom 09.05.2019 – E 2213/19, S. 6 [Entscheidungsgründe II. 1. c) aa], <https://justiz.hamburg.de/contentblob/12598146/8230286117fc4c7aec7588395f7d687d/data/17-e-2213-19-beschluss-vom-09-05-2019-anonymisierte-fassung.pdf> (abgerufen am 11.04.2020).

<sup>26</sup> VG München, Beschluss vom 10.05.2019 – M 17 E 19.1956, nicht veröffentlicht.

<sup>27</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 13.05.2019 – 7 CE 19.943, juris.

<sup>28</sup> BVerfGE 144, 20 ff.

<sup>29</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 13.05.2019 – 7 CE 19.943, juris Rn. 14.

<sup>30</sup> So die treffende Formulierung bezogen auf den „Sparkassenangestellten von nebenan“ von *Sven Jürgensen*, Das Parteiverbot ist tot, es lebe der Entzug staatlicher Parteienfinanzierung?, Verfassungsblog vom 30.05.2017, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170530-171523>.

<sup>31</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris.

das Strafrecht handelte<sup>32</sup>. Zugleich betonte das VG Düsseldorf aber auch, dass es nach seiner Ansicht im Gefahrenabwehrrecht eines solchen evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoßes, wie ihn die gefestigte Rechtsprechung für die Versagung eines Anspruchs einer Partei auf Ausstrahlung von Wahlwerbespots im Rundfunk verlangt, gar nicht bedarf<sup>33</sup>. Für ein ordnungsbehördliches Einschreiten (hier nach § 14 Abs. 1 OBG NRW) genüge eine konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass bei ungehindertem Geschehensablauf in überschaubarer Zukunft mit einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung gerechnet werden kann<sup>34</sup>. Das Gericht bleibt allerdings eine Erklärung dafür schuldig, warum das verfassungskräftige Recht der (nicht verbotenen) politischen Parteien auf Beteiligung an Wahlen durch Aufstellung von Bewerbern und im Zusammenhang damit auf Durchführung von Wahlwerbemaßnahmen zur öffentlichen Verbreitung ihrer politischen Ziele im Bereich der Wahlsichtwerbung niedriger zu gewichten sein sollte als im Bereich der Fernseh- oder Hörfunkwerbung.

Einen solchen Erklärungsversuch unternahm jedoch das **OVG Lüneburg**<sup>35</sup>. Das OVG bestätigte in zweiter Instanz die vorherige Entscheidung des **VG Braunschweig**<sup>36</sup>. Dieses hatte einstweiligen Rechtsschutz gegen die ordnungsbehördliche Beseitigungsanordnung versagt, obgleich es davon ausging, dass „die Frage, ob das streitgegenständliche Plakat den Tatbestand der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB erfüllt und deshalb ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit i.S.v. § 11 Nds. SOG vorliegt, im Eilverfahren als offen anzusehen ist“<sup>37</sup>. Dies wiederum rügte die NPD im Beschwerdeverfahren vor dem OVG Lüneburg ausdrücklich unter Hinweis auf die strengeren Anforderungen, die in der Rechtsprechung für eine Versagung von Sendezeiten für Wahlwerbung politischer Parteien durch Hörfunk und Fernsehen entwickelt wurden. Diese Rechtsprechung sei indes, so das OVG Lüneburg,

auf eine ordnungsbehördliche Anordnung, ein bestimmtes Wahlplakat zu entfernen, nicht übertragbar. Dies gelte „zunächst hinsichtlich der Reichweite und damit der Bedeutung eines in der Regel bundesweit gesendeten Wahlwerbespots im Vergleich zu einem in einer Kommune aufgehängten Wahlplakat [...], das nur eine deutlich geringere Anzahl von Bürgern erreichen kann“. Der Übertragbarkeit stünde zudem entgegen, dass „Parteien in der Regel über eine Vielzahl von unterschiedlichen Wahlplakaten, auf denen auch auf regionale Besonderheiten eingegangen wird, [verfügen,] während es von den insbesondere für eine bundesweite Sendung im Fernsehen erstellten Werbespots häufig nur einen einzigen, jedenfalls aber eine geringere Anzahl gibt. Die Antragstellerin hat daher die Möglichkeit, anstelle der streitgegenständlichen Plakate andere Wahlplakate aufzuhängen. Anders als bei der Weigerung, einen Wahlwerbespot im Fernsehen zu senden, kann die Antragstellerin somit die durch die streitgegenständliche Anordnung bewirkten Rechtsnachteile selbst abmildern“<sup>38</sup>. Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Nicht die Reichweite der Wahlwerbung ist maßgeblich dafür, ob ihre Verbreitung untersagt werden darf. Ob ein gewähltes Werbemittel wenige oder viele Bürger erreicht, ist irrelevant für die Frage, ob es überhaupt einen Bürger erreichen darf. Ist die Wahlwerbung rechtlich nicht zu beanstanden, darf sie nicht verhindert werden, einerlei, wie groß ihr Wirkungskreis ist. Es liegt nicht in der Hand der Behörden oder der Gerichte, die Werbeformate, Werbeinhalte und in einer Gesamtsicht die Werbestrategie der politischen Parteien zu steuern. Auch der Verweis auf die Möglichkeit, ersatzweise Werbeplakate anderen Inhaltes zu plakatieren, geht deshalb fehl. Mit welchen Inhalten sich eine politische Partei an die Öffentlichkeit wenden will, bleibt ihr überlassen. In der Hand der Behörden und der Gerichte liegt allein die Entscheidung darüber, ob die beabsichtigte Werbung „erlaubt“ ist oder nicht. Für diese Entscheidung ist die selbstverständlich jeder Partei offenstehende Möglichkeit, die Werbestrategie auch im Laufe eines Wahlkampfes noch zu ändern oder andere Inhalte zu verbreiten, nicht der Maßstab und diese Möglichkeit kann eine Beschränkung der Parteien in ihrem verfassungsrechtlichen Recht auf Beteiligung an einer Wahl mit eigenen Bewerbern und eigener Wahlwerbung nicht rechtfertigen. Maßstab ist vielmehr, wie auch das vom OVG Lüneburg mehrfach und ausführlich zitierte Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahre 1978 schon

<sup>32</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris Rn. 22 ff.

<sup>33</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris Rn. 20.

<sup>34</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris Rn. 17.

<sup>35</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 –11 ME 189/19, juris.

<sup>36</sup> VG Braunschweig, Beschluss vom 22.05.2019 –5 B 197/19, nicht veröffentlicht.

<sup>37</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 –11 ME 189/19, juris Rn. 7.

<sup>38</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 –11 ME 189/19, juris Rn. 6.

eindeutig klarstellte, der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien, für dessen Beschränkung das Parteienprivileg aller staatlichen Gewalt – nicht nur den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – enge Grenzen setzt<sup>39</sup>. Eine andere Bewertung lässt sich auch nicht – wie es aber das OVG Lüneburg scheinbar annimmt – der konkret auf den zu entscheidenden Einzelfall bezogenen Formulierung des BVerfG entnehmen. Wenn das BVerfG nach der ausführlichen Darlegung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe konkretisiert, dass „zur Zurückweisung von Wahlspots Intendanten indessen nur dann befugt [sind], wenn der Verstoß gegen die allgemeinen Strafgesetze evident ist und nicht leicht wiegt“<sup>40</sup>, so ist auf dem Weg zu dieser Schlussfolgerung und auch in der folgenden Anwendung dieses Maßstabes allgemein von den Grenzen des „administrativen Einschreitens“, der „administrativen Kontrolle“ und auch der „administrativ-präventiven Prüfungsbefugnis“ die Rede<sup>41</sup>. Eine Bindung an die aus Art. 21 GG folgenden verfassungsrechtlichen Grenzen staatlichen Handelns besteht nicht nur für die bei der Entscheidung über die Ausstrahlung von Wahlwerbesspots administrativ tätigen Intendanten, sondern auch für die bei der Entscheidung über die Plakatierung von Wahlsichtwerbung administrativ tätigen Ordnungsbehörden. Dabei nimmt das Erfordernis eines evidenten und schwerwiegenden Verstoßes gegen ein Strafgesetz als Maßstab der Entscheidungsfindung ein Abwägungsergebnis im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eines Eingriffs vorweg, indem der Chancengleichheit der Parteien wegen des Parteienprivilegs jedenfalls in schnell und summarisch zu prüfenden Eilverfahren grundsätzlich der Vorrang gegenüber ggf. nicht evident und schwerwiegend beeinträchtigten anderen Rechtsgütern eingeräumt wird. Dies ist zum einen dem Gedanken geschuldet, dass der Bürger bei seiner Wahlentscheidung über die wahren Ziele und Absichten einer Partei im Bilde sein soll<sup>42</sup> und zum anderen dem Umstand, dass eine Entscheidung über die Zulassung der Wahlwerbung in Wahlkampfzeiten regelmäßig sehr schnell zu treffen ist und auch die Verwaltungsgerichte sich in der Regel auf eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage im Eilverfahren beschränken, wodurch die Gefahr besteht, dass „schwerwiegenden Rechtsnachteile nicht ausgeglichen werden können, die eintreten, wenn eine Wahlwerbung nach summarischer Prüfung abgelehnt worden ist,

sich dies später aber bei umfassender tatsächlicher und rechtlicher Prüfung im Hauptverfahren oder in einem Strafverfahren als falsch erweist“<sup>43</sup>. Diese Gefahr ist wegen der zeitlichen Nähe der Wahlwerbung zum Wahltermin gleichermaßen bei der Rundfunkwerbung wie auch der Wahlsichtwerbung politischer Parteien gegeben. Dies erweist sich gerade auch in dem vom OVG Lüneburg zu entscheidenden Fall, worauf das Gericht selbst hinwies: „Da der Senat aufgrund der extremen Eilbedürftigkeit – die Europawahl, für die mit dem streitgegenständlichen Plakat geworben werden soll, beginnt in weniger als 48 Stunden – innerhalb eines Tages über die Beschwerde zu entscheiden hat, ist die von der Antragstellerin geforderte ‚vollständige Durchprüfung‘ auch im Beschwerdeverfahren schlicht nicht möglich.“<sup>44</sup> Selbst sofern gleichwohl eine Übertragbarkeit des für Wahlwerbung im Rundfunk entwickelten (typisierenden) Maßstabs der Entscheidungsfindung auf Wahlsichtwerbung im Straßenraum verneint wird, müsste eine Verhältnismäßigkeitsprüfung die sich aus Art. 21 GG ergebenden Wertungen berücksichtigen. Eine solche hinreichend dezidierte Auseinandersetzung mit den hinter der Entscheidung des BVerfG zur Rundfunkwerbung stehenden verfassungsrechtlichen Wertungen lässt die Entscheidung des OVG Lüneburg jedoch nicht erkennen. Das Gericht beschränkt sich darauf, eine Übertragbarkeit des für die Zurückweisung einer Wahlwerbung im Rundfunk aufgestellten besonderen Prüfungsmaßstabs zu zerreden, ohne einen eigenen Maßstab der Entscheidungsfindung darzulegen. Dies ist umso bedauerlicher, weil das Gericht sich nicht auf dieses verfassungsrechtliche Glatteis hätte begeben müssen – jedenfalls nach dem von ihm aufgrund des zeitlichen Drucks angesichts der in weniger als 48 Stunden stattfindenden Europawahl zugrunde gelegten eingeschränkten gerichtlichen Prüfungsumfangs im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes. Ist dem Gericht eine vollständige Aufklärung der Sach- und Rechtslage wegen der Eilbedürftigkeit nicht möglich, hat es anhand einer Folgenabwägung unter umfassender Berücksichtigung der grundrechtlichen Belange des Antragstellers zu entscheiden, wobei Unsicherheiten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht dabei entsprechend der Schwere der für den Antragsteller drohenden Nachteile zu seinen Gunsten zu berücksichtigen sind<sup>45</sup>. Eine solche Folgenabwägung hat das OVG Lüneburg

<sup>39</sup> BVerfGE 47, 198 (227).

<sup>40</sup> BVerfGE 47, 198 (233).

<sup>41</sup> BVerfGE 47, 198 (228, 234).

<sup>42</sup> BVerfGE 47, 198 (233 f.).

<sup>43</sup> BVerfGE 47, 198 (235).

<sup>44</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 –11 ME 189/19, juris Rn. 7.

<sup>45</sup> Adelheid Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 80 Rn. 136.

auch vorgenommen, weil es von einem offenen Ausgang der Rechtsfrage ausging, ob das streitgegenständliche Wahlplakat den Straftatbestand der Volksverhetzung erfüllt. Es hätte stattdessen von einem offenen Ausgang der Rechtsfrage ausgehen können, ob es evident und schwerwiegend strafbar ist. Die Folgenabwägung des Gerichts zugunsten der Aufrechterhaltung der Beseitigungsanordnung der Stadt gegen die NPD ist im Ergebnis jedenfalls nachvollziehbar begründet: Die NPD konnte ihren Wahlkampf nahezu ungehindert fortsetzen, da sie lediglich auf ein Wahlplakat, welches sie lediglich zweimal an nur einem Standort aufgehängt hatte, verzichten musste<sup>46</sup>.

Dasselbe Wahlplakat beschäftigte auch das **VG Dresden**<sup>47</sup>, dass in der Frage der Strafbarkeit der damit verbreiteten Werbebotschaft der NPD keinerlei Zweifel hegte und – anders als das VG Braunschweig und das OVG Lüneburg in Anwendung eines strengen Prüfungsmaßstabes – zu der Überzeugung gelangte, dass es auch evident den Straftatbestand der Volksverhetzung i.S.v. § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB erfüllt<sup>48</sup>. Die NPD hatte daher mit ihrem gegen die Stadt Zittau (Landkreis Görlitz) gerichteten Eilantrag, die von der Stadt aus dem öffentlichen Verkehrsraum entfernten Wahlplakate mit der Aufschrift „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ wieder an ihren ursprünglichen Standorten aufzuhängen, keinen Erfolg. Dieser Rechtsauffassung schloss sich zweitinstanzlich auch das **OVG Sachsen**<sup>49</sup> an, das ebenfalls von einer Geltung des strengen, vom BVerfG am Beispiel der Rundfunkwerbung entwickelten Prüfungsmaßstabs auch im Falle der Wahlwerbung ausging: „Eine Entfernung von Wahlplakaten ist hiernach nur zulässig, wenn durch sie gegen allgemeine Strafgesetze verstoßen wird, die kein Sonderrecht gegen die Parteien enthalten, und wenn dieser Verstoß evident ist und nicht leicht wiegt, so dass kein Zweifel bestehen kann, dass im konkreten Fall eine ins Gewicht fallende Verletzung des vom Strafrecht geschützten Rechtsguts vorliegt“<sup>50</sup>. Nachdem der NPD fachgerichtlicher Eilrechtsschutz versagt blieb, wandte sie sich wiederum im Eilverfahren auch an das **BVerfG**<sup>51</sup>. Das vermochte der fachgerichtlichen Bewertung des fraglichen Wahl-

plakates als offensichtlich volksverhetzend indes nicht zu folgen: „Erhebliche Zweifel bestehen jedenfalls hinsichtlich der Einschätzung, alleine der Wortlaut des Slogans „MIGRATION TÖTET!“ vermittele dem unbefangenen Betrachter den Eindruck, sämtliche in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer oder Migranten seien als potentielle Straftäter von Tötungsdelikten anzusehen. Diese Einschätzung lässt außer Acht, dass der inkriminierte Satz im Kontext eines Wahlkampfes steht und in abstrakter Weise auf vermeintliche Folgen der Migration aufmerksam machen will und insoweit auf einzelne Straftaten – die freilich als grundsätzliches Phänomen gedeutet werden – hinweist. Dass hierin eine pauschale Verächtlichmachung aller Migranten liegt, können die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen nicht tragfähig begründen“<sup>52</sup>. Ob demgegenüber das Plakat unter anderen, vom VG Dresden und OVG Sachsen nicht berücksichtigten, Gesichtspunkten als verfassungsrechtlich unzulässig gedeutet werden kann, konnte oder wollte das BVerfG im Eilverfahren jedoch nicht abschließend klären. Es sah darin eine in der Hauptsache – nicht im einstweiligen Rechtsschutz – zu entscheidende Rechtsfrage, die von den Fachgerichten auch außerhalb des vorliegenden Verfahrens bisher im Eilverfahren verschieden beantwortet wurde und die zunächst auch von den Fachgerichten gegebenenfalls in entsprechenden Hauptsacheverfahren zu beantworten sei<sup>53</sup>. Ist diese Rechtsfrage im einstweiligen Rechtsschutz nicht abschließend klärbar, bedarf es einer Folgenabwägung. Dabei betonte das BVerfG, dass die Sichtwerbung für Wahlen auch heute noch ein selbstverständliches Wahlkampfmittel von erheblicher Bedeutung ist. Jedoch sei der mit dem Nichterlass einer einstweiligen Anordnung verbundene Nachteil – auch unter Berücksichtigung des Rechts der Parteien, ihre politischen Ziele und Inhalte in selbstgewählter Form auch mit unterschiedlich gestalteten Werbemitteln nach außen zu präsentieren – vorliegend gering. Es stünde lediglich die Verwendung von insgesamt drei einzelnen Wahlplakaten und zudem für eine nur noch geringe bis zum Abschluss des Wahlkampfes verbleibenden Resthängedauer in Rede. Im Verhältnis zu der Wirkung, die es hätte, wenn die möglicherweise doch volksverhetzenden Plakate wieder aufgehängt werden müssten, sei daher kein besonders schwerer Nachteil zu sehen, der das Verfassungsgericht zum Eingreifen zwingt<sup>54</sup>. Am 04. Juni 2019 – also nachgängig zur Europawahl – erhob die NPD

<sup>46</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 – 11 ME 189/19, juris Rn. 8.

<sup>47</sup> VG Dresden, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 385/19, juris.

<sup>48</sup> VG Dresden, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 385/19, juris Rn. 6.

<sup>49</sup> OVG Sachsen, Beschluss vom 23.05.2019 – 3 B 155/19, juris.

<sup>50</sup> OVG Sachsen, Beschluss vom 23.05.2019 – 3 B 155/19, juris Rn. 8.

<sup>51</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris.

<sup>52</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris Rn. 14.

<sup>53</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris Rn. 15.

<sup>54</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris Rn. 18.

noch Verfassungsbeschwerde gegen die im einstweiligen Rechtsschutz ergangenen Beschlüsse des VG Dresden und des OVG Sachsen vor dem **VerfGH Sachsen**<sup>55</sup>, der diese jedoch zu Recht als unzulässig abwies. Zwar kann auch gegen letztinstanzliche Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz eine Verfassungsbeschwerde zulässig sein, allerdings ergibt sich aus dem Grundsatz der Subsidiarität, dass die Erschöpfung des Rechtsweges im einstweiligen Rechtsschutz dann nicht ausreicht, wenn das Hauptsacheverfahren ausreichende Möglichkeiten bietet, der Grundrechtsverletzung abzuwehren, und dieser Weg dem Beschwerdeführer zumutbar ist. Dies war hier der Fall, da die NPD mit der Verfassungsbeschwerde ausschließlich Grundrechtsverletzungen rügte, die sich nicht auf die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes als solche, sondern auf das Hauptsacheverfahren beziehen<sup>56</sup>. Die NPD war daher auch auf die vorherige Durchführung eben dieser fachgerichtlichen Hauptsacheverfahren zu verweisen.

Die NPD verwendete Wahlplakate mit der Parole „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ auch noch im Oktober 2019 im thüringischen Landtagswahlkampf und auch hier wurde ihnen von der Verwaltungsgemeinschaft Köllda im thüringischen Landkreis Sömmerda aufgegeben, diese aus dem öffentlichen Straßenraum in der Ortslage der Stadt Köllda zu entfernen. Hiergegen wandte sich die NPD an das **VG Weimar**<sup>57</sup>, das einstweiligen Rechtsschutz jedoch verwehrte. Die Beseitigungsanordnung sei offensichtlich rechtmäßig. An der Erfüllung des Straftatbestandes der Volksverhetzung bestehe kein Zweifel. Das Bundesverfassungsgericht habe Zweifel lediglich daran geäußert, dass allein der Wortlaut des Slogans „Migration tötet“ für die Bejahung des Tatbestandes der Volksverhetzung ausreichend sei und es i.Ü. offen gelassen, ob das Plakat verfassungsrechtlich unzulässig sei. Vorliegend sei jedoch darauf abzustellen, dass jedenfalls im Zusammenspiel mit und unter Berücksichtigung der zusätzlich hinterlegten „Tatorte“, an denen vorgeblich Tötungsdelikte von Migranten zu verzeichnen gewesen sein sollen, keine andere Auslegung möglich sei, als dass durch „Invasion“ ins Land gelangte „Migranten“ die Täter an den genannten Orten darstellen sollen<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> VerfGH Sachsen, Beschluss vom 23.01.2020 – Vf. 55-IV-19, juris.

<sup>56</sup> VerfGH Sachsen, Beschluss vom 23.01.2020 – Vf. 55-IV-19, juris Rn. 9 ff.

<sup>57</sup> VG Weimar, Beschluss vom 17.10.2019 – 1 E 1500/19 We, <https://openjur.de/u/2186325.html>.

<sup>58</sup> VG Weimar, Beschluss vom 17.10.2019 – 1 E 1500/19 We, <https://openjur.de/u/2186325.html>, Rn. 17.

Dieser Rechtsauffassung widersprach das in zweiter Instanz mit der Sache befasste **OVG Thüringen**<sup>59</sup>. Es sah in der Deutung des VG lediglich eine unter weiteren möglichen Deutungsvarianten, denen jedoch keine strafrechtliche Relevanz zukomme und die „mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen“ in diesem Sinne nicht ausgeschlossen werden könnten<sup>60</sup>. Insbesondere dränge sich, „auch unter Berücksichtigung der vom Verwaltungsgericht herangezogenen Begleitumstände (etwa der Aufzählung der Ortsnamen), keineswegs auf, den Wortlaut ‚Migration tötet‘ in dem Sinne auszulegen, dass dem Plakat die Aussage beigemessen wird, (alle) Migranten würden als potenzielle Gewaltverbrecher dargestellt. Vielmehr ist gerade vor dem Hintergrund der seit 2015 intensiv mit vielen Facetten geführten politischen Diskussion um die deutsche Migrationspolitik eine Deutung in dem Sinne, dass hier – freilich überspitzt und, wie im politischen Meinungskampf nicht selten, unsachlich überzogen – auf die von der Antragstellerin befürchteten Risiken 'zu offener Grenzen' hingewiesen werden soll, keineswegs fernliegend“<sup>61</sup>. Ist aber eine Äußerung mehrdeutig und können alle anderen straflosen Auslegungsvarianten nicht mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen ausgeschlossen werden, kann vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen eine Beseitigung der fraglichen Wahlplakate auch nicht verlangt werden.

Leider nimmt das OVG Thüringen zur Stützung seiner Rechtsauffassung, dass im Falle des streitgegenständlichen Wahlplakates auch andere straflose Deutungsvarianten in Betracht kommen, ausgerechnet maßgeblich das Urteil des **VG Gießen**<sup>62</sup> in Bezug<sup>63</sup>, das im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage nachgängig über die Rechtmäßigkeit der Anordnung einer Beseitigung von neun NPD-Wahlplakaten zur Europawahl im Mai 2019 entschieden hatte. Dabei ging das Gericht wegen der fehlenden Anhörung der NPD sowohl vor als auch nach Erlass der Beseitigungsanordnung durch die hessische Gemeinde Ranstadt schon von deren formellen Rechtswidrigkeit aus<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris.

<sup>60</sup> OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris Rn. 6.

<sup>61</sup> OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris Rn. 7.

<sup>62</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris.

<sup>63</sup> OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris Rn. 3, 6, 8.

<sup>64</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 23.

Mit den anschließenden – aufgrund der bereits festgestellten formellen Rechtswidrigkeit zudem entbehrlichen – Ausführungen zur auch materiellen Rechtswidrigkeit erlangte der als Berichterstatter der 4. Kammer des VG Gießen mit der alleinigen Entscheidung beauftragte Richter allerdings zweifelhaft Berühmtheit<sup>65</sup>. Zwar geht das Urteil noch rechtsfehlerfrei davon aus, dass eine mehrdeutige Äußerung nur dann mit Sanktionen belegt werden darf, wenn andere straflose Auslegungsvarianten mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen ausgeschlossen werden können. Voraussetzung jeder rechtlichen Würdigung von Äußerungen ist aber, dass ihr Sinn zutreffend erfasst worden ist<sup>66</sup>. Bei der Herleitung „sinnstiftender“ alternativer Deutungsmöglichkeiten der Aussage „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ geht die ausschweifende Entscheidungsbegründung allerdings absonderliche und höchst kritikwürdige Wege. Eine volksverhetzende Wirkung könne dem Wahlplakat „nicht mit der erforderlichen Sicherheit entnommen werden“<sup>67</sup>, weil (unter anderem): 1. der Begriff Invasion „im übertragenen Sinne lediglich den Zustand des Eindringens von außen in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland [beschreibt], wie es insbesondere im Jahr 2015 objektiv feststellbar war“<sup>68</sup>; 2. „metamorphisch bereits der lateinische Ursprung des Wortes [Migration] mit Tod und Sterben sowie rechtlich mit Übertretung belegt“ und somit mehrdeutig ist<sup>69</sup>; 3. die Kernaussage des Plakats „Migration tötet!“ in einer Gesamtbetrachtung lediglich ein seit Jahrtausenden bestehendes Pro-

blem beschreibt, da „Migrationsbewegungen [...] teilweise auch mit erheblichem tödlichem Ausgang [endeten]“ wie unter anderem der „Untergang des Römischen Reiches im Zuge der Völkerwanderung belegt“<sup>70</sup>; 4. aus den historischen Wanderungsbewegungen deutlich werde, „dass Migration tatsächlich in der Lage ist, Tod und Verderben mit sich zu bringen“ und damit eine „volksverhetzende Äußerung [...] nicht verbunden [ist], sondern die Darstellung einer Realität, die sich jedem erschließt, der sich mit der Geschichte der Wanderungsbewegungen befasst“<sup>71</sup>; 5. der Slogan „Migration tötet“ sich nicht nur unmittelbar nur auf den Tod von Menschen beziehen muss, sondern auch „ein kultureller Tod [...] ein Tod im Sinne des Werbeslogans sein“ könne und „eine bestehende Gefahr für die deutsche Kultur und Rechtsordnung sowie menschliches Leben [...] nicht von der Hand zu weisen“ sei<sup>72</sup>; 6. Phänomene wie „die Silvesternacht 2015“, die „Scharia-Polizei“ in Wuppertal, „No-go-Areas“ in deutschen Städten und „die Ereignisse im Düsseldorfer Rheinbad im Juli 2019“ die „Überlagerung deutscher und europäischer Wertvorstellungen [zeigen], die zu einem Tod der westeuropäischen und deutschen Kultur zu führen geeignet sind“<sup>73</sup>; 7. „Blutrache-Morde“ und „das Auftreten des Salafismus“ eine nicht zu negierende „reale Gefahr“ darstellten<sup>74</sup>. Die seitenlangen Ausführungen gipfeln in der Aussage, dass deshalb „der Wortlaut des inkriminierten Wahlplakats [...] ‚Migration tötet‘ nicht als volksverhetzend zu qualifizieren, sondern als die Realität teilweise darstellend zu

<sup>65</sup> Nicht nur die juristische Fachwelt, s. *Pia Lorenz*, VG Gießen zu NPD-Wahlplakat: „Migration tötet“ stellt die Realität dar, in: Legal Tribune Online, 02.12.2019, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/38987/](https://www.lto.de/persistent/a_id/38987/), sondern auch die Presseberichterstattung begegnete dem Urteil (zu Recht) mit deutlicher Kritik, s. etwa *Thomas Stillbauer*, Hessen: Richter macht sich NPD-Vorurteile zu eigen, in: FR vom 02.12.2019, <https://www.fr.de/rhein-main/npd-org27521/hessen-mpd-wahlplakat-richter-macht-sich-rechte-vorurteile-eigen-13262381.html>; Gericht hält NPD-Slogan „Migration tötet“ für „eine Tatsache“, in: Welt vom 30.11.2019, <https://www.welt.de/203951152>; *Robert Probst*, „Missstände“: „Stoppt die Invasion: Migration tötet“ steht auf einem NPD-Plakat, und ein Richter hält dies nicht für Volksverhetzung. In seinem Urteil bemüht er sogar die alten Römer, in: SZ vom 02.12.2019, <https://www.sz.de/1.4705020>; *Julian Steib*, Ein Richter radikalisiert sich, in: FAZ vom 02.12.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/giessener-mpd-urteil-ein-richter-radikalisiert-sich-16515239.html> (jeweils abgerufen am 21.04.2020).

<sup>66</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris Rn. 12.

<sup>67</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 27.

<sup>68</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 31.

<sup>69</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 33.

<sup>70</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 40, gefolgt von weitschweifigen weiteren Ausführungen zur Untermauerung dieser Aussage, die unter anderem Bezug nehmen auf die „vor den Hunnen geflohenen Goten“, das „von den Germanen zusammengeschauene römische Reichsheer des Ostens“, den „Einbruch der Langobarden in Italien“ und so weiter und so fort. Die folgende Rn. 41 befasst sich mit der „invasiven Einreise europäischer Aussiedler“ nach Nordamerika, die dazu führte, dass „mittlerweile keinerlei indianischen Gebiete oder autonome Strukturen und Kulturen in Kanada oder den USA mehr vorhanden sind“. Die folgende Rn. 42 erwähnt den Niedergang des Azteken- und Inkareichs durch die spanische und portugiesische Besiedelung Südamerikas.

<sup>71</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 43.

<sup>72</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 45. In der folgenden Rn. 46 wird unter Verweis auf die Broschüre „Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Bundeslagebild 2018“ des Bundeskriminalamts der Anteil von Straftaten mit mindestens einem tatverdächtigen Zuwanderer näher aufgeschlüsselt.

<sup>73</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 49-51.

<sup>74</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 52-55.

bewerten“ sei, da „allein der objektive Aussagegehalt ‚Migration tötet‘ [...] eine empirisch zu beweisende Tatsache“ sei<sup>75</sup>. Es schließen sich einige Ausführungen zu den persönlichen Erfahrungen des Richters mit straffällig gewordenen Asylbewerbern und einem „renommierten Politikwissenschaftler“ ohne deutsche Staatsangehörigkeit an<sup>76</sup>, bevor anderen etablierten politischen Parteien noch mit auf den Weg gegeben wird, dass es ihnen überlassen bleibe, sofern sie mit den Zielen und dem Wirken der NPD nicht einverstanden sein sollten, durch Taten oder Überzeugungsarbeit an der Willensbildung der Wähler zu arbeiten<sup>77</sup>. Die Urteilsgründe machen sich sowohl Terminologie als auch Botschaft der verfassungsfeindlichen NPD zu eigen und missachten die Grundsätze juristischer Argumentationstechnik durch „eine bewusst künstlich aufgespaltene Betrachtung und eine sinnentstellende Verdrehung der von der NPD auf dem Plakat benutzten Wörter“<sup>78</sup>. Damit soll nicht gesagt sein, dass dem Wahlplakat nicht auch eine straflose Bedeutung beizumessen sein könnte. Aber die Urteilsgründe sind in einer so unverhüllten Einseitigkeit von einer geradezu grenzenlosen Entlastungstendenz getragen, dass sie jedenfalls das gefundene Ergebnis der Straflosigkeit des Wahlplakates nicht rechtfertigen können. Der für das Urteil verantwortliche Richter verteidigte sein Urteil gegenüber der deutschen Presseagentur auf Nachfrage unter anderem damit, „fehlverstanden worden zu sein“, er wolle die Kritik aber zum Anlass nehmen, „eigene Verhaltensweisen zu bedenken und gegebenenfalls künftig anders und unmissverständlicher zu formulieren“<sup>79</sup>. Angeraten sei, nicht nur den Sprachgebrauch, sondern vor allem den eigenen Rationalitätsanspruch bei der Rechtsfindung zu überdenken und neu zu justieren.

Auch Plakatwerbung der Partei „Der III. Weg“ beschäftigte die Gerichte. Mit drei verschiedenen Mo-

tiven musste sich das **VG Würzburg**<sup>80</sup> auseinandersetzen. Zuvor hatte die Stadt Schweinfurt insgesamt 141 Plakate mit den Aufschriften „Reserviert für Volksverräter“, „Volksverräter stoppen!“, „Multikulti tötet – Wählt Deutsch“ wegen deren – nach Rechtsauffassung der Stadt – volksverhetzendem Inhalt aus dem öffentlichen Straßenraum entfernt. Dagegen ersuchte die Partei „Der III. Weg“ um einstweiligen Rechtsschutz beim VG Würzburg, dem aber nur für die insgesamt 60 Wahlplakate mit den Aufschriften „Reserviert für Volksverräter“ und „Volksverräter stoppen!“ Erfolg beschieden war<sup>81</sup>. Den weiteren 81 Wahlplakaten mit der Aufschrift „Multikulti tötet – Wählt Deutsch“ kam auch nach Ansicht des Gerichtes in Kombination mit der bildlichen Gestaltung (Darstellung eines blutigen Handabdrucks) evident volksverhetzender Inhalt zu und durften deshalb beseitigt werden. Mit diesem Ergebnis zeigten sich weder die Stadt Schweinfurt noch die Partei „Der III. Weg“ zufrieden. Die Stadt Schweinfurt wandte sich im Beschwerdeverfahren an den **VGH Bayern**<sup>82</sup>, um u.a. zu erreichen, dass auch die beiden anderen im Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Wahlplakate als volksverhetzend eingestuft werden. Die Partei „Der III. Weg“ verfolgte mit ihrer Beschwerde beim **VGH Bayern**<sup>83</sup> hingegen das Ziel, dass auch die im Ausgangsverfahren als volksverhetzend eingestuften Wahlplakate wieder aufgehängt werden müssen. Beide Beschwerdeverfahren blieben erfolglos. Der VGH Bayern folgte dem VG Würzburg und sah in den beiden mit dem Begriff Volksverräter versehenen Wahlplakaten „jedenfalls kein[en] (evidente[n]) Verstoß gegen ein Strafgesetz“<sup>84</sup>. Das Wahlplakat „Multikulti tötet – Wählt Deutsch“ hingegen verstößt gegen § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB, weil sich „in der Zusammenschau mit der Bebilderung unter Berücksichtigung des Einzelfalls aus Sicht eines unvoreingenommenen und verständigen Durchschnittspublikums [...] im Kern nur die Aussage entnehmen [lässt], dass Ausländer sämtlich gefährliche Straftäter sind, die Gewalttaten gegen Leib und Leben der deutschen Bevölkerung verüben würden. Dafür spricht letztlich auch die in

<sup>75</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 56.

<sup>76</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 57-59.

<sup>77</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 63.

<sup>78</sup> So der Landesverband Hessen der Neuen Richtervereinigung in einer Presseerklärung vom 03.12.2019, mit der dieser sich „nachdrücklich von den Ausführungen im jetzt bekannt gewordenen Urteil eines Richters am Verwaltungsgericht Gießen vom 9. August 2019 (Az. 4 K 2279/19.GI)“ distanziert, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/artikel/zum-urteil-des-verwaltungsgerichts-giessen-vom-9-august-2019-655.html> (abgerufen am 22.04.2020).

<sup>79</sup> S. ausführlich dazu Legal Tribune Online, 05.12.2019, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/39101/](https://www.lto.de/persistent/a_id/39101/) (abgerufen am 22.04.2020).

<sup>80</sup> VG Würzburg, Beschluss vom 20.05.2019 – W 9 E 19.592, nicht veröffentlicht.

<sup>81</sup> Sachverhaltsangaben nach *Oliver Schikora*, Stadt Schweinfurt erstattet Anzeige gegen Neonazi-Partei, in: Main-Post vom 23.05.2019, <https://www.mainpost.de/regional/schweinfurt/Stadt-Schweinfurt-erstattet-Anzeige-gegen-Neonazi-Partei;art742,10244471> (abgerufen am 24.04.2020).

<sup>82</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 23.05.2019 – 10 CE 19.997, juris.

<sup>83</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 24.05.2019 – 10 CE 19.1032, juris.

<sup>84</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 23.05.2019 – 10 CE 19.997, juris Rn. 14.

abgrenzender Form erfolgte Gegenüberstellung von 'Multikulti tötet' einerseits und 'Wählt Deutsch' andererseits, so dass hier 'Multikulti' als Synonym für Ausländer gemeint und bei objektiver Betrachtungsweise auch nur so verstanden werden kann<sup>85</sup>.

Ähnlich erging es der Partei „Der III. Weg“ vor dem **VG München**<sup>86</sup>, das dem aus der Aufschrift „Multikulti tötet!“ und der bildlichen Darstellung eines blutigen Handabdrucks kombinierten Wahlplakat ebenfalls volksverhetzenden Inhalt beimaß und das Abhängen des Plakats für rechtmäßig erachtete<sup>87</sup>. Auch die Anbringung eines weiteren Wahlplakates erfüllte nach Ansicht des Gerichts einen Straftatbestand, jedoch nicht den der Volksverhetzung. Nach § 168 Abs. 2 StGB wird u.a. auch bestraft, wer an einer öffentlichen Totengedenkstätte beschimpfenden Unfug verübt. Das Gericht hielt die sofortige Abnahme zweier am Platz der Opfer des Nationalsozialismus angebrachten Wahlplakate mit der Aufschrift „National, Revolutionär, Sozialistisch“ aufgrund des durch die Art und Weise der Anbringung bestehenden Kontexts und der dadurch zu befürchtenden Verhöhnung der Opfer des NS-Regimes „jedenfalls aus der Ex-ante-Betrachtung eines durchschnittlichen Polizeibeamten“ für gerechtfertigt<sup>88</sup>. Hingegen das Entfernen der Wahlplakate mit den Aufschriften „Weg mit der Scheiße!“ und „Asylflut stoppen!“ am Max-Mannheimer-Platz in München war nach Ansicht des Gerichts rechtswidrig, so dass ein Anspruch der Partei auf Wiederanbringung zu bejahen war. Den beiden Wahlplakaten konnte das Gericht weder evident volksverhetzenden noch sonst strafbaren Inhalt entnehmen. „Die Forderung ‚Asylflut stoppen!‘ ebenso wie der ergänzende Appell ‚Grenzen dicht!‘ stellen sich als zugespitzte Formulierungen dar, um die politische Positionierung [...] insoweit schlagwortartig deutlich zu machen. Gleiches gilt für die Phrase ‚Weg mit der Scheiße!‘; auch hierin wird letztendlich – wenn auch mit drastischen Worten – politische Unzufriedenheit [...] mit den „etablierten“ Parteien zum Ausdruck gebracht. Weder mit dem Begriff ‚Asylflut‘ noch mit der Darstellung von Parteinaamen werden ausreichend konkret eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, Teile der Be-

völkerung oder ein Einzelner abgebildet“<sup>89</sup>. „Ebenso wenig erfüllt die Formulierung ‚Weg mit der Scheiße‘ – auch in Kombination mit der Darstellung von Parteinaamen – den Tatbestand des § 185 StGB, weil es sich nicht um eine strafrechtlich relevante Beleidigung unter einer Kollektivbezeichnung handelt. Insoweit fehlt es an einem deutlich aus der Allgemeinheit hervortretenden Personenkreis, der klar abgrenzbar und überschaubar ist und dessen Mitglieder sich zweifelsfrei bestimmen lassen [...]. Denn für einen objektiven und verständigen Betrachter bezieht sich die kombinierte Wort- und Bilddarstellung weniger auf konkrete Mitglieder der genannten Parteien, sondern vielmehr auf die Parteien an sich und stellt, wie bereits erwähnt, ein politisches Werturteil bezüglich dieser Parteien dar. Aus diesem Grund scheidet auch eine Anwendung des § 186 StGB. Bezüglich der Formulierung ‚Asylflut‘ erscheint ein Verweis auf die §§ 185 f. StGB ohnehin ausgeschlossen, jedenfalls aber unter Berücksichtigung der eben erörterten Tatbestandsanforderungen“<sup>90</sup>.

Auch die Beseitigung von zehn Großwerbetafeln durch das Berliner Bezirksamt Reinickendorf im September 2017 war rechtswidrig, wie das **VG Berlin**<sup>91</sup> entschieden hat. Der FDP waren für den Bundestagswahlkampf und den zeitgleich stattfindenden Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Tegel Ausnahmegenehmigungen zur Aufstellung von Werbetafeln im öffentlichen Straßenland erteilt worden. Die Plakatierungsstandorte nutzte die FDP aber nicht für FDP-Werbung. Dort wurden vielmehr von der Fluggesellschaft Ryanair als Partnerin der Initiative „Berlin braucht Tegel“ finanzierte Plakattafeln aufgestellt, die im Zusammenhang mit dem Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Tegel für ein „Ja“ warben. Sowohl Ryanair als auch die Initiative „Berlin braucht Tegel“ wurden namentlich genannt, ein Hinweis auf die FDP aber fehlte. Die Frage, ob die Beseitigung materiell-rechtlich zulässig gewesen wäre, konnte das VG Berlin offenlassen, da es jedenfalls an einer aber erforderlichen vorherigen Beseitigungsanordnung fehlte und schon deshalb rechtswidrig war. Dabei ließen die Urteilsgründe durchaus auch Zweifel an der materiellen Rechtmäßigkeit durchklingen: „Ob sich ein Wahlplakat im Rahmen einer erteilten straßenverkehrsrechtlichen Genehmigung bewegt, bemisst sich nach einer großzügigen Gesamtbetrachtung aus dem ob-

<sup>85</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 24.05.2019 –10 CE 19.1032, juris Rn. 12.

<sup>86</sup> VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris.

<sup>87</sup> VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris Rn. 34.

<sup>88</sup> VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris Rn. 37.

<sup>89</sup> VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris Rn. 30.

<sup>90</sup> VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris Rn. 31.

<sup>91</sup> VG Berlin, Urteil vom 06.06.2019 – 1 K 571.17, juris.

jektiven Empfängerhorizont; die isolierte Würdigung einzelner textlicher oder bildlicher Elemente des Plakats verbietet sich [...]. Hierbei liegt es grundsätzlich in der Entscheidung des Inhabers der Genehmigung, wie er ein Wahlwerbeplakat gestaltet [...]; mangels entgegenstehender Regelungen – durch gesetzliche Vorschriften (etwa des Abstimmungsgesetzes) oder die hier erteilten Genehmigungen – ist daher auch die Bezeichnung von Kooperationspartnern auf Werbeplakaten im Vorfeld eines Volksentscheides grundsätzlich zulässig. Unerlaubt ist die Werbung erst dann, wenn sie nicht mehr von der erlaubten Sondernutzung umfasst ist. Dies ist der Fall, wenn es sich nicht mehr um Werbung mit Bezug zum Volksentscheid [...], sondern ein Aliud – wie etwa kommerzielle Werbung – handelt, oder der tatsächliche Nutzer nicht Erlaubnisinhaber ist.<sup>92</sup>

Die Überlassung von Stadthallen und auch anderen öffentlichen Veranstaltungsräumen an politische Parteien konnte wie stets auch in diesem Berichtsjahr (2019) seinen Platz unter den Dauerbrennern gerichtlicher Auseinandersetzungen in Parteienrechtsfragen behaupten. So fand der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes geführte Rechtsstreit um die Überlassung der Stadthalle Wetzlar an die NPD<sup>93</sup> seine Fortsetzung in der Hauptsache. Das **VG Gießen**<sup>94</sup> urteilte nunmehr auch auf die von der NPD – nach Auslegung der Anträge<sup>95</sup> – erhobene Feststellungsklage, dass die Versagung der Benutzung der Stadthalle Wetzlar gegenüber der NPD, auch wenn diese verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, mit Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, § 5 Abs. 1 PartG nicht zu vereinbaren ist. Die äußerst ausführlichen, sämtliche Aspekte der vorgängigen Verfahren wie auch des aktuellen Rechtsstreits berücksichtigenden und gleichwohl bemerkenswert nachvollziehbaren und stringenten Urteilsgründe, bekräftigen erneut, dass das Parteienprivileg eben erst endet, wenn die erkennbare Verfassungsfeindlichkeit zu einem Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG geführt hat<sup>96</sup>. Bedauerlich ist, dass die Vertreter der Stadt Wetzlar auch jetzt

noch an ihrem schon vielfach und auch vom BVerfG kritisierten Rechts- und Amtsverständnis festhielten.

Den Zugang der NPD zu einer Stadthalle der Stadt Büdingen für einen Neujahrsempfang lehnte das **VG Gießen**<sup>97</sup> demgegenüber ab, wurde aber in zweiter Instanz vom **VGH Hessen**<sup>98</sup> korrigiert. Die Veranstaltung sah neben einer Rede des Europaabgeordneten Udo Voigt und dem Bundesvorsitzenden Frank Franz auch ein Musikprogramm von drei rechten Rockbands vor, was die NPD bei der ursprünglichen Reservierung der Stadthalle jedoch nicht angegeben hatte, weshalb die Stadt Büdingen den Nutzungsvertrag kündigte. Darauf kam es nach Ansicht des VGH Hessen jedoch nicht an, denn „ungeachtet dessen, welche Angaben [die NPD] bei Reservierung der Halle [...] und bei Abschluss des Nutzungsvertrages [...] zum genauen Ablauf der Veranstaltung gemacht hat, ist für die Frage, ob [sie] einen Anspruch auf Überlassung der Halle hat, auf die tatsächlich geplante politische Vortragsveranstaltung mit musikalischem Rahmenprogramm abzustellen [...]. Selbst wenn der größere Rahmen und der Auftritt von Musikgruppen daher von Anfang an vorgesehen gewesen sein sollte, bliebe der geplante Neujahrsempfang im Kern eine politische Veranstaltung einer nicht verbotenen Partei, die sich innerhalb des Widmungszwecks der [...] Halle bewegt. Allein durch den Auftritt von Rechtsrock-Bands geht der politische Charakter der Veranstaltung nicht verloren, insbesondere wird kein reines, gewerbsmäßiges Konzert daraus“<sup>99</sup>. Deshalb musste sich die Stadt Büdingen an dem Nutzungsvertrag festhalten lassen, durfte diesen aber im Rahmen der Vorgaben der Benutzungs- und Gebühreordnung an die geänderte Gestaltung des Neujahrsempfangs anpassen.

Dass demgegenüber die Jungen Nationalisten als rechtlich selbstständige Nebenorganisation der NPD keinen Anspruch auf Überlassung von Räumlichkeiten zur Durchführung einer Bürgermeisterwahlkampfveranstaltung hatte, entschieden in drei Instanzen das **VG Braunschweig**<sup>100</sup>, das **OVG Lüneburg**<sup>101</sup> und das **BVerfG**<sup>102</sup>. Die Jungen Nationalisten bean-

<sup>92</sup> VG Berlin, Urteil vom 06.06.2019 – 1 K 571.17, juris Rn. 33 f.

<sup>93</sup> Dazu ausführlich *Alexandra Bäcker*, Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue, in: MIP 2018, S. 112 f., <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2018112-113>; zum weiteren Verlauf s. *dies.*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2019, S. 147 (147 f.), <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2019147-155>.

<sup>94</sup> VG Gießen, Urteil vom 03.09.2019 – 8 K 2064/18.GI, juris.

<sup>95</sup> VG Gießen, Urteil vom 03.09.2019 – 8 K 2064/18.GI, juris Rn. 20, 43 f.

<sup>96</sup> VG Gießen, Urteil vom 03.09.2019 – 8 K 2064/18.GI, juris Rn. 94.

<sup>97</sup> VG Gießen, Beschluss vom 05.12.2018 – 8 L 5924/18.GI, nicht veröffentlicht.

<sup>98</sup> VGH Hessen, Beschluss vom 02.01.2019 – 8 B 2660/18, juris.

<sup>99</sup> VGH Hessen, Beschluss vom 02.01.2019 – 8 B 2660/18, juris Rn. 35.

<sup>100</sup> VG Braunschweig, Beschluss vom 13. März 2019 – 1 B 43/19, nicht veröffentlicht.

<sup>101</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris.

<sup>102</sup> BVerfG, Beschluss vom 03. April 2019 – 2 BvQ 28/19, juris.

tragten unter Nennung diverser (Ersatz-)Termine im Zeitraum von März bis Mai 2019, eine Wahlkampfveranstaltung „Niedersachsen wählt den Widerstand: Festung Europa – Schutzzone Deutschland“ mit Livemusik in Bad Harzburg durchführen zu dürfen. Auch beim Veranstaltungsort waren die Jungen Nationalisten nicht wählerisch. In Betracht kam das Dorfgemeinschaftshaus Göttingerode oder auch hilfsweise das Freizeitzentrum Harlingerode oder das Bündheimer Schloss oder der Kursaal. Die Stadt Bad Harzburg lehnte ab und durfte dies auch – aus unterschiedlichen Gründen. Zum einen fehlte es an einer anspruchsbegründenden Ortsansässigkeit der antragstellenden Jungen Nationalisten. Zwar sei auf der konstituierenden Sitzung des Landesverbandes Nord der Jungen Nationalisten laut einer Protokollstelle die Absicht geäußert worden, den Sitz des Landesverbandes Nord in das Einzugsgebiet der Stadt zu verlegen, zu der „Umsetzung“ dieser Absicht sei es jedoch in der Folgezeit nicht gekommen<sup>103</sup>. Bei dem lediglich behaupteten, aber nicht existenten Verwaltungssitz handelte es sich um ein leerstehendes ehemaliges Gewerbestandstück<sup>104</sup>. Zum anderen scheiterte ein Überlassungsanspruch der Jungen Nationalisten an der bisherigen Praxis der Stadt bei der Überlassung ihrer Veranstaltungsstätten auch an Ortsfremde, denn die Stadt stellte ihre Räumlichkeiten nicht für die Durchführung von Wahlkampfveranstaltungen zur Verfügung, hatte den Widmungszweck dahingehend also rechtswirksam begrenzt<sup>105</sup>. Obgleich der Fall hierzu eigentlich keinen Anlass bot, entschied das OVG Lüneburg eine – durchaus umstrittene<sup>106</sup> – Frage gleich mit: Die Jugendorganisation der NPD genießt laut OVG „als rechtlich selbstständige Nebenorganisation der NPD nicht das Parteienprivileg des Art. 21 GG [...] und kann sich daher im Hinblick auf die Zurverfügungstellung der Veranstaltungsstätten [...] auch nicht auf den Gleichbehandlungsanspruch gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz berufen, wonach alle Parteien gleichbehandelt werden sollen, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt“<sup>107</sup>. Anlasslos und damit unnötig war die Positionierung des Gerichts in dieser Frage deshalb,

<sup>103</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris Rn. 8.

<sup>104</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris Rn. 9.

<sup>105</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris Rn. 17.

<sup>106</sup> Dazu etwa *Heike Merten*, Die Finanzierung politischer Jugendorganisationen gerät unter Gesetzgebungsdruck, in: NVwZ 2012, 1228 (1230).

weil die von ihm für rechtmäßig erachteten Widmungsbeschränkungen auch den Zugangsanspruch politischer Parteien begrenzen<sup>108</sup>.

Eine Beschränkung des Widmungszwecks auf nur im Bezirk gebildete Kreisverbände oder Bezirksgruppen stand deshalb auch einem Überlassungsanspruch des Berliner Landesverbandes der AfD entgegen, der das Gemeinschaftshaus Lichtenrade im Bezirk Tempelhof-Schöneberg für einen Landesparteitag nutzen wollte. Sowohl das **VG Berlin**<sup>109</sup> als auch in zweiter Instanz das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>110</sup> bestätigten die Rechtmäßigkeit der Ablehnungsentscheidung des zuständigen Bezirksamtes. „Da ein Träger öffentlicher Gewalt nicht von vornherein verpflichtet ist, politischen Parteien überhaupt Räumlichkeiten zur Durchführung von Veranstaltungen zu überlassen, darf er eine Überlassung auf bestimmte Zwecke beschränken, soweit dies generell geschieht und alle Parteien gleich behandelt werden“<sup>111</sup>.

Eine sich im Rahmen des Widmungszwecks bewegende Überlassungspraxis kann für die Zukunft zwar auch geändert werden, einer darauf gestützten Versagung der Nutzung setzt ein bei der Ermessensausübung zu beachtendes schutzwürdiges Vertrauen auf Erteilung einer Nutzungserlaubnis allerdings Grenzen, wie das **VG Berlin**<sup>112</sup> entschied. In der Sache ging es um ein von der SPD Pankow regelmäßig seit 1990 traditionell jeweils am 1. Mai veranstaltetes Kinder- und Volksfest im Bürgerpark des Bezirks Pankow von Berlin. Der Bezirk hatte für das Jahr 2019 eine entsprechende Ausnahmegenehmigung nach dem Grünanlagengesetz unter Berufung auf die mit der Veranstaltung einhergehenden Belastungen für Wege und Grünflächen angesichts der sich bereits abzeichnenden Auswirkungen des Klimawandels und der sinkenden Regenerationsfähigkeit der Natur kurzfristig erst im März 2019 versagt. Dagegen wandte sich die NPD im Wege des Eilrechtsschutzes an das VG Berlin und bekam Recht. Das für die beantragte Ausnahmegenehmigung nach § 6 Abs. 5 S. 1 GrünanlG vorausgesetzte öffentliche Interesse an der beabsichtigten Nutzung, das ein Inter-

<sup>107</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris Rn. 16.

<sup>108</sup> Statt vieler *Karl-Ludwig Strelen*, Bundeswahlgesetz Kommentar, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 77.

<sup>109</sup> VG Berlin, Beschluss vom 28.08.2019 – 2 L 229, nicht veröffentlicht.

<sup>110</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.08.2019 – OVG 3 S 92.19, juris.

<sup>111</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.08.2019 – OVG 3 S 92.19, juris Rn. 3.

<sup>112</sup> VG Berlin, Beschluss vom 18.04.2019 – 24 L 176.19, juris.

esse an der Beschränkung der Nutzung von öffentlichen Grünanlagen überwiegt, „ist in der Betätigung der Antragstellerin als politische Partei zu sehen. Die Mitwirkung der Parteien an der politischen Meinungs- und Willensbildung besitzt einen hohen Stellenwert innerhalb der freilich demokratischen Grundordnung. Gerade in Zeiten erodierenden Vertrauens in die das System der repräsentativen Demokratie tragenden Parteien (vgl. Art. 21 GG) kommt der Arbeit der demokratischen Parteien, die das Verhältnis zu den Bürgern begründen und festigen soll, verstärkte Bedeutung zu. Auch wenn die Natur der Veranstaltung [...] nicht genuin politisch ist, da es sich um eine Festveranstaltung handelt, ergibt sich aus der Natur des hierfür als Termin in den Blick genommenen 1. Mai als Tag der Arbeit und der zeitlichen Nähe zur Europawahl am 26. Mai 2019 einerseits und der beabsichtigten Aufstellung von Informationstischen sowie Sonnenschirmen mit dem Parteilogo andererseits die gleichwohl politische Zielrichtung der Veranstaltung. Sie zielt darauf ab, auf einer niedrigschwelligeren Ebene Menschen an die veranstaltende Partei zu binden und im Weiteren auf dieser Ebene auch Wahlkampf für die bevorstehende Europawahl zu betreiben. Dieses öffentliche Interesse ist von so überragender Bedeutung, dass es den Schutz öffentlicher Grünanlagen unter Beachtung der in § 1 Abs. 1 GrünanlG verankerten Zweckbestimmungen abstrakt mit der Folge überwiegt, dass der Entscheidungsspielraum der Behörde für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung eröffnet ist.“<sup>113</sup> Bei der Ausübung dieses Ermessens habe der Bezirk allerdings dem Umstand nicht hinreichend Rechnung getragen, dass er in Hinblick auf das von der SPD veranstaltete Kinder- und Volksfest durch seine jahrzehntelang geübte Verwaltungspraxis einen Vertrauensstatbestand geschaffen hat, der die Versagung der bereits im März 2017 beantragten Ausnahmegenehmigung ohne Vorankündigung so kurzfristig wie geschehen als ermessensfehlerhaft erscheinen lässt. Zum einen beruhte die geänderte Verwaltungspraxis nicht auf einer Änderung tatsächlicher Umstände, sondern auf einer wertenden Neugewichtung der Bedeutung von Grünanlagen angesichts des sich allmählich vollziehenden Klimawandels. Zum anderen hatte der Bezirk selbst „die Dringlichkeit und die Entschiedenheit, mit der diese Neubewertung künftig umgesetzt werden soll, relativiert, indem er eine Ausnahmegenehmigung für die Durchführung der

dreitägigen Veranstaltung ‚Jazz im Park‘ [im Juni 2019] erteilt hat.“<sup>114</sup>

Ein Überlassungsanspruch im Falle einer zwar in städtischem Eigentum stehenden, aber an einen privaten Betreiber verpachteten Einrichtung steht unter dem Vorbehalt, dass die Stadt weiterhin in der Lage ist, die Zweckbindung der Einrichtung gegenüber der privatrechtlichen Betreibergesellschaft durch Ausübung von Mitwirkungs- und Weisungsrechten durchzusetzen. Daran fehlte es in einem vom **VG Stade**<sup>115</sup> entschiedenen Fall, weshalb dem Kreisverband einer politischen Partei die Nutzung eines zwar in städtischem Eigentum stehenden, aber verpachteten „Kulturhauses“ verwehrt blieb. Weder der mit dem privaten Betreiber geschlossene Nutzungsvertrag noch anderweitige vertragliche Regelungen sahen Weisungs- oder Mitwirkungsrechte vor.

Dass die Bundeszentrale für politische Bildung die Ermittlung der Übereinstimmungen der Nutzerantworten mit Parteiprogrammen im Rahmen des von ihr bereitgestellten „Wahl-O-Mat“ nicht von der Auswahl einer bestimmten Anzahl von Parteien abhängig machen darf, hat das **VG Köln**<sup>116</sup> entschieden. Geklagt hatte die Partei „Volt Deutschland“, die sich in ihrem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf Chancengleichheit dadurch verletzt sah, dass das Online-Tools einen Vergleich der eigenen politischen Positionen nur mit einer eingeschränkten Anzahl der antretenden Parteien gleichzeitig möglich machte. Dies sah auch das VG Köln so, ausdrücklich abweichend von seiner bisherigen Rechtsprechung<sup>117</sup>. Anders als zuvor gelangte das Gericht zu der Überzeugung, dass kleinere bzw. unbekanntere Parteien durch die Begrenzung der Auswahl auf bis zu acht Parteien faktisch benachteiligt werden. Die darin liegende – jedenfalls mittelbare – Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) sei nicht zu rechtfertigen. Wenn der Wahl-O-Mat auch keine Wahlempfehlung in Gestalt einer Tabelle aussprechen möchte bzw. soll, so erschloss „sich der Kammer nicht (mehr), wie und warum dieses Ziel zwingend mithilfe einer Vorauswahl von bis zu acht Parteien gewährleistet werden muss“<sup>118</sup>. Wenn der

<sup>114</sup> VG Berlin, Beschluss vom 18.04.2019 – 24 L 176.19, juris Rn. 24.

<sup>115</sup> VG Stade, Urteil vom 04.12.2019 – 1 A 3460/16, juris.

<sup>116</sup> VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris.

<sup>117</sup> Zuvor hatte das Gericht eine Beschränkung der Auswahlmöglichkeiten auf acht Parteien im Vorfeld der Landtagswahlen 2011 in Rheinland-Pfalz für zulässig erachtet: VG Köln, Beschluss vom 18.03.2011 – 6 L 372/11, juris.

<sup>118</sup> VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris Rn. 24.

<sup>113</sup> VG Berlin, Beschluss vom 18.04.2019 – 24 L 176.19, juris Rn. 20.

Wahl-O-Mat vielmehr „als Medium gedacht ist, welches dem Nutzer zu einer Auseinandersetzung mit den Inhalten der zur Wahl stehenden Parteien und damit zu einer bewussten Entscheidung bei der Wahl verhelfen soll, erscheint die Beschränkung auf bis zu acht Parteien geradezu zweckwidrig und im Ergebnis sachlich nicht gerechtfertigt. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass [...] der Nutzer jederzeit die (Vor-)Auswahl der bis zu acht Parteien ändern und bis zu acht andere Parteien auswählen kann. Denn dies lässt die Verletzung der Chancengleichheit nicht entfallen. Denn wesentlich für die Verletzung der Chancengleichheit ist der Umstand, dass die Darstellung der Übereinstimmung der Antworten der Nutzer mit denen der teilnehmenden Parteien abhängig gemacht wird von der Vorauswahl des Nutzers, wobei der Nutzer die Vorauswahl treffen muss, bevor er die Übereinstimmungsquoten überhaupt kennt. Weshalb es dem Nutzer nicht ermöglicht werden kann, eine Auswahl von Parteien sowie eine weitere Beschäftigung mit den Parteiprogrammen oder sonstigen Inhalten auf der Grundlage der für alle teilnehmenden Parteien dargestellten Übereinstimmungsquoten zu treffen, erschließt sich der Kammer nicht“<sup>119</sup>. Dem von der Bundeszentrale vorgebrachten Einwand, eine technische Umsetzung der Änderung sei bis zur anstehenden Wahl tatsächlich unmöglich, erteilte das VG Köln eine deutliche Abfuhr. Es sei der Bundeszentrale für politische Bildung nicht gelungen, ihre pauschale Behauptung, die Auswertung der Übereinstimmungsrate mit allen zur Wahl stehenden Parteien sei nicht in der Kürze der verbleibenden Zeit technisch umzusetzen, glaubhaft zu machen. Sollte es entgegen der Überzeugung des Gerichtes dennoch – wenn auch bisher nicht substantiiert dargelegte – objektive logistisch-technische Hindernisse geben, könnten diese im Rahmen eines Abänderungsverfahrens analog § 80 Abs. 7 VwGO geltend gemacht werden. Jedoch fügte das Gericht vorsorglich für diesen Fall noch direkt an, „dass den für den demokratisch verfassten Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 1-3 GG) existentiellen Rechtsgütern der politischen Willensbildung und der Wahlchancengleichheit gegenüber Wirtschaftlichkeitserwägungen stets der Vorrang einzuräumen ist. Mit Blick auf diese Rechtsgüter wäre es auch hinzunehmen, dass der Wahl-O-Mat in seiner unbekannte Parteien benachteiligenden Version [...] (zeitweise) abgeschaltet werden müsste.“<sup>120</sup>

Auch in der Klassiker-Kategorie der „Girokontenfälle“ gab es im Berichtszeitraum ein Urteil: Das **VG Stuttgart**<sup>121</sup> entschied, dass die Baden-Württembergische Bank (BW Bank) für den Landesverband Baden-Württemberg der MLPD ein Girokonto zu den allgemeinen Bedingungen eröffnen muss. Das Gericht führt zutreffend aus, dass „für den durch § 5 PartG spezifizierten verfassungsrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien nicht darauf an, in welcher Organisationsform die öffentliche Hand den Parteien gegenübertritt und auf welchem Gebiet eine Leistung gewährt wird. Auch eine in öffentlicher Trägerschaft betriebene Bank ist, ebenso wie ihre öffentlichen Träger, an das Grundgesetz gebunden. Die öffentliche Hand unterliegt ihren Bindungen ohne Rücksicht auf ihre Organisationsform und auch dann einschränkungslos, wenn sie privatwirtschaftlich tätig ist“<sup>122</sup>. Da auch das Eröffnen eines Girokontos eine öffentliche Leistung i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG ist und unstrittig war, dass die BW Bank auch für andere politische Parteien Girokonten eröffnet hat, konnte die zur formalen Gleichbehandlung der Parteien verpflichtete BW Bank den Landesverband der MLPD nicht auf die Benutzung eines anderweitig bereits eingerichteten Kontos oder auf die Möglichkeit verweisen, bei einem privaten Kreditinstitut ein Konto zu eröffnen. Auch durfte sie die Kontoeröffnung nicht wegen der zum Kern der von Art. 21 GG geschützten Parteienfreiheit gehörenden politischen Ausrichtung („bankenfeindliche Einstellung“) der MLPD verweigern.

<sup>119</sup> VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris Rn. 25.

<sup>120</sup> VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris Rn. 28.

<sup>121</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 21.01.2019 – 4 K 8787/18, juris.

<sup>122</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 21.01.2019 – 4 K 8787/18, juris Rn. 26.