



## Verwaltungsgericht Hamburg

# Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD),  
vertreten durch den Parteivorsitzenden,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigter:

gegen

Norddeutscher Rundfunk,  
Anstalt des öffentlichen Rechts,  
-Justitiariat-

- Antragsgegner -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 17, am 9. Mai 2019 durch

### **beschlossen:**

Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, den von der Antragstellerin am 6.5.2019 eingereichten Werbespot für die Europawahl zu den vorgesehenen Sendeterminen am 11.5.2019 sowie 21.5.2019 in den von ihm veranstalteten Hörfunkprogramm „NDR Info“ auszustrahlen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 15.000,-- € festgesetzt.

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfungsverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Hinsichtlich der Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Die Streitwertbeschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form (s.o.) beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Sie ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat, einzulegen.

Soweit die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nicht durch das Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, ist eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nur gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

### **Gründe:**

I.

Die Antragstellerin, eine nicht verbotene Partei, welche zur Teilnahme an der Europawahl zugelassen ist, begehrt die Verpflichtung des Antragsgegners, einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, den von ihr am 6.5.2019 in einer geänderten Textfassung eingereichten Werbespot für die Europawahl 2019 zu den bereits im Vorwege bewilligten beiden Sendeterminen in seinem Hörfunkprogramm auszustrahlen.

Der fragliche Wahlspot lautet auszugsweise wie folgt:

„Seit der willkürlichen Grenzöffnung 2015 und der seither unkontrollierten Massenzuwanderung werden Deutsche fast täglich zu Opfern (...). Jetzt gilt es zu handeln und Schutzzonen für unsere Sicherheit zu schaffen. Denn diese Sicherheit ist in Gefahr. Viele Städte und Stadtteile sind zu No-Go-Areas für uns Deutsche geworden. Das wollen wir nicht hinnehmen. (...) Weil der Staat wegsieht oder nicht mehr in der Lage ist zu handeln, hat die NPD mit ihrer Schutzzonen-Kampagne selbst die Initiative ergriffen.(...). Schutzzonen sind Orte, an denen sich Deutsche sicher fühlen sollen.(...)“

Der Antragsgegner lehnte die Ausstrahlung unter dem Datum des 7.5.2019 mit der Begründung ab, der eingereichte Wahlwerbespot beinhalte einen offenkundigen und schwerwiegenden Verstoß gegen Normen des Strafrechts. In Deutschland lebende Migranten würden kollektiv und pauschal als gewalttätige Individuen dargestellt, die fast täglich Deutsche angriffen. Insbesondere die seit 2015 nach Deutschland Gekommenen würden damit böswillig verächtlich gemacht und verleumdet in einer Art und Weise, die ihre Menschenwürde angreife und geeignet sei, den öffentlichen Frieden zu stören. Dies erfülle den Straftatbestand des § 130 StGB. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsse ein Wahlwerbespot von der Ausstrahlung ausgenommen werden, wenn er einen evidenten und nicht leichtwiegenden Verstoß insbesondere gegen Normen des Strafrechts enthalte.

Hiergegen richtet die Antragstellerin ihren am 9.5.219 anhängig gemachten Antrag. Sie vertritt die Auffassung, der ihr zur Last gelegte Strafrechtsverstoß liege bei verständiger Würdigung nicht vor.

Der Antragsgegner verteidigt in einer vorab eingereichten „Schutzschrift“ seine rechtliche Bewertung: Der Wahlwerbespot diffamiere eindeutig die seit dem Jahre 2015 zugewanderten Ausländer als bestimmbar und einen wesentlichen Teil der Bevölkerung ausmachende Gruppe. Ihnen werde unterstellt, fast täglich Gewalttaten gegenüber Deutschen zu begehen. Indem die Notwendigkeit „Schutzzonen für uns Deutsche“ zu schaffen, propagiert werde, werde die Verächtlichmachung der Migranten noch intensiviert. Aus der Sicht eines verständigen Hörers werde somit die Forderung aufgestellt, Gebiete zu schaffen, in denen Nicht-Deutsche nicht erwünscht und besonderen Repressalien ausgesetzt seien. Hierdurch werde letztlich das Gewaltmonopol des Staates in Frage gestellt, was als Aufruf zum Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung zu werten sei. Bei sachlicher Be-

trachtung erinnere der Inhalt des Wahlwerbespots damit in erschreckender Weise an die Stigmatisierung der Juden im Dritten Reich und stelle die personelle Würde dieses erheblichen Teils der Bevölkerung in Frage.

Wegen der Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze Bezug genommen.

II.

Der Antrag ist zulässig und begründet.

Das Rechtsschutzbegehren ist nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu beurteilen. Danach sind einstweilige Anordnung auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Der danach erforderliche Anordnungsanspruch der Antragstellerin (sogleich unter 1.) sowie der Anordnungsgrund (2.), die gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen sind, liegen vor. Dass die begehrte Entscheidung die Hauptsache vorwegnimmt, steht dem Erlass der einstweiligen Anordnung nicht entgegen (3).

1.

Der Anordnungsanspruch der Antragstellerin ergibt sich aus § 15 Abs. 1 Gesetz zum Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk. Danach hat der Antragsgegner den Parteien und Vereinigungen, für die in den Ländern ein Wahlvorschlag zu den Landesparlamenten, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament zugelassen worden ist, angemessene Sendezeiten zur Vorbereitung von Wahlen einzuräumen, soweit sie in einer Landesliste oder mindestens der Hälfte der Wahlkreise eines Landes mit eigenen Wahlvorschlägen an der Wahl teilnehmen.

a) Dass die Antragstellerin die genannten Voraussetzungen erfüllt, muss nicht weiter dargelegt werden. Es ist offenkundig und zudem zwischen den Beteiligten unstrittig.

b) Strittig ist allein die Frage, ob der Antragsgegner sich zu Recht auf die in der Rechtsprechung namentlich des Bundesverfassungsgerichts geschaffenen Voraussetzungen dafür beruft, dem grundsätzlich bestehenden Anspruch (auch) der Antragstellerin auf Einräumung von Sendezeiten nicht nachzukommen. Bei der im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen summarischen Prüfung vermag sich die

Kammer der Auffassung des Antragsgegners, er sei im Hinblick hierauf zur Ausstrahlung des Wahlsports nicht verpflichtet, nicht anzuschließen.

c) Seit der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.2.1978 (2 BvR 523/75, BVerfGE 47, 198, im Folgenden zit. n. juris) ist geklärt, dass eine nicht als verfassungsfeindlich vom Bundesverfassungsgericht verbotene Partei aus den Grundrechten des Art. 3 Abs. 1 und 3 i.V.m. Art. 21 GG gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt einen Anspruch auf chancengleiche Ausstrahlung von Wahlwerbesendungen herleiten kann. Dieser somit auch der Antragstellerin zustehende Anspruch wird nicht bereits dadurch ausgeschlossen, dass der jeweilige Wahlspot verfassungsfeindliche Äußerungen enthält (BVerfG, a.a.O. Rn 86 ff. 92). Die der Wahlwerbung der Antragstellerin gesetzten Grenzen werden erst dann erreicht, wenn der jeweils in Rede stehende Beitrag gegen allgemeine Strafgesetze verstoßen würde (BVerfG, a.a.O. Rn 93). Bei einer solchen Bewertung ist indes zu berücksichtigen, dass es den Parteien im politischen Meinungskampf möglich sein muss, ihre jeweiligen Ansichten und Grundanschauungen darzustellen. Nur indem er die programmatischen Inhalte der Parteien kennen lernt, wird es dem Bürger ermöglicht, sich zwischen den zur Wahl stehenden Parteien zu entscheiden (BVerfG, ebenda Rn 103). Dies erfordert eine möglichst authentische Artikulation der jeweiligen politischen Inhalte, weshalb die Zurückweisung eines Wahlsports erst bei einem zweifellos vorliegenden Verstoß gegen die allgemeinen Strafgesetze zulässig ist (BVerfG, ebenda Rn 104).

Gemessen daran dürfte der Antragsgegner die Ausstrahlung des in Rede stehenden Wahlsports zu Unrecht abgelehnt haben.

aa) Allerdings steht für die Kammer außer Frage, dass der streitgegenständliche Wahlspot ein weit überzogenes und polemisch verzerrtes Bild der infolge der Zuwanderungsfälle im Herbst 2015 entstandenen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse zeichnet. Es steht für die Kammer ebenso außer Frage, dass der Werbespot in seiner Gesamttendenz einen die zugewanderten ausländischen Personen diskriminierenden und insgesamt offen ausländerfeindlichen Charakter hat. Gleichwohl wird dies nicht als evidente Verwirklichung des Straftatbestandes der Volksverhetzung in § 130 StGB bewertet werden können.

bb) Die Strafbarkeit setzt danach voraus, dass in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören gegen eine u.a. durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe zum Haß aufgestachelt oder zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen sie aufgefordert

wird (§130 Abs. 1 Ziff. 1 StBG) oder die Menschenwürde anderer dadurch angegriffen wird, dass u.a. eine vorbezeichnete Gruppe beschimpft, böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet wird (§ 130 Abs. 1 Ziff. 2 StGB).

(1.) Für zweifelhaft hält die Kammer bereits, ob die bloße Ausstrahlung des Wahlspots überhaupt geeignet sein könnte, den öffentlichen Frieden zu stören. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass jedem Hörer klar ist, dass es sich um einen Beitrag in politischem Meinungskampf handelt, der auf zugespitzte Weise das ausländerpolitische Profil der Antragstellerin und damit einen Schwerpunkt ihres Parteiprogramms herausstellen soll. Anhänger dieser Partei oder Sympathisanten werden sich hierdurch in ihrem gegebenen Vorverständnis bestätigt fühlen. Es ist jedoch bei verständiger Würdigung fraglich, ob die Ausstrahlung eines solchen seinem Wesen nach auf polemische Zuspitzung angelegten Beitrags einer bekanntermaßen ausländerfeindlichen Partei einen nicht zu dieser Gruppe zählenden verständigen Durchschnittshörer überhaupt auf eine Weise affizieren könnte, die geeignet wäre, den öffentlichen Frieden zu stören.

(2.) Dies mag jedoch dahinstehen. Die Kammer kann nämlich nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit erkennen, dass der Wahlwerbespot den objektiven Straftatbestand der Volksverhetzung erfüllt.

(aa) Der Text dürfte schwerlich als Aufstachelung zum Hass oder Aufforderung zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen eine durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe im Sinne von § 130 Abs. 1 Ziff. 1 StGB zu bewerten sein. Erforderlich ist hierfür ein über bloßes Befürworten hinausgehendes, ausdrückliches Einwirken auf andere mit dem Ziel, in ihnen den Entschluss zu diskriminierenden Handlungen hervorzurufen, die elementaren Geboten der Menschlichkeit widersprechen (BGH, Beschl. v. 26.7.2017 – 3 StR 437/16 – juris Rn. 2). Die Annahme, der fragliche Text sei insoweit tatbestandsmäßig, wird bereits durch seinen bloßen Wortlaut nicht gedeckt. Dort werden explizit keine Maßnahmen oder Schritte speziell gegen Ausländer gefordert. Vielmehr macht sich die Antragstellerin anheischig, die angeblich bedrohten Belange der „Deutschen“ durch Einrichtung von „Schutzzonen“ im Sinne von Orten, „an denen sich Deutsche sicher fühlen sollen“, zu wahren. Damit wird zwar unterstellt, dass von zugewanderten Personen Gefahren für „uns Deutsche“ ausgingen und folglich die Einrichtung von „Schutzzonen“ geboten sei. Auch wenn zugewanderte Personen damit implizit stigmatisiert werden, wird nicht auf gezielte Weise auf die Adressaten des Wahlspots derart eingewirkt, dass sie Hass gegen jene Gruppe empfinden oder Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen sie ergreifen sollten.

Die Schaffung von „Schutzzonen“ ist, so wirklichkeitsfremd dies Szenario offenkundig ist, eine passive Maßnahme im Sinne einer Verteidigung gegen unterstellte Angriffe.

(bb) Die Kammer hat ferner Zweifel, daran, dass der Wahlspot einen Verstoß gegen die zweite Alternative des § 130 Abs. 1 StGB darstellt. Einen expliziten Angriff auf die Menschenwürde der seit 2015 zugewanderten Personen wird man in dem Text nicht mit der gebotenen Evidenz erkennen können.

Dieser Gruppe wird in dem Text nicht ausdrücklich ihre Subjektqualität und ihr grundlegender Achtungsanspruch abgesprochen. Die dieser Gruppe zuzurechnenden Personen werden nicht etwa im Sinne der nationalsozialistischen Propaganda als „Untermenschen“, „Menschen zweiter Klasse“, „mindere Rasse“ oder nicht „lebenswert“ bezeichnet. Ihre grundlegenden menschlichen Qualitäten werden auch nicht auf sonstige Weise ausdrücklich in Abrede gestellt. Ein Angriff auf die Menschenwürde der Angehörigen dieser Gruppe durch Verleumdung wird vielmehr nur als implizit im Text enthalten in Betracht kommen. Wenn von der Antragstellerin „Deutsche“ fast täglich zu „Opfern (...) einer unkontrollierten Massenzuwanderung“ erklärt und „Schutzzonen“ für sie gefordert werden, wird indirekt die Behauptung aufgestellt, bei den zugewanderten Personen handele es sich um gefährliche, ja bösartige Menschen, gegen die „Schutzzonen“ errichtet werden müssten. Doch liegt in einer solchen indirekten Behauptung keine die Menschenwürde der Betroffenen beeinträchtigende Verleumdung. Die in dem Text enthaltenen Implikationen setzen auf Anspielungen und Konnotationen. Sie sind damit ihrem Wesen nach mittelbar und können deshalb nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit als evidenter Angriff auf die Menschenwürde anderer im Sinne von § 130 Abs. 1 Alt. 2 StGB gewertet werden.

cc) Die Bewertung des Antragsgegners, der Inhalt des Wahlwerbspots erinnere an die Stigmatisierung der Juden im Dritten Reich, vermag die Kammer ausdrücklich nicht zu teilen. Gegen die jüdische Bevölkerung wurde vom ersten Tag der nationalsozialistischen Diktatur an mit dezidierter Entrechtung in allen Belangen vorgegangen. Die von dem Antragsgegner gezogene Parallele zu dem vorliegenden Wahlwerbspot stellt eine Verharmlosung der in der nationalsozialistischen Diktatur gegen jüdische Bürger ausgeübten Gewalt dar.

(3.) Ob eine evidente Verwirklichung des Tatbestandes des § 130 Abs. 1 StGB durch den in Rede stehenden Wahlspot zusätzlich daran scheitern würde, dass die unter dem Begriff der „unkontrollierten Massenzuwanderung“ gefassten Menschen nicht als taugliches Sub-

jekt eines Angriffs im Sinne von § 130 Abs. 1 StGB angesehen werden können (so VGH Kassel, Beschl. v. 8.5.2019 – 8 B 961/19), kann dahinstehen.

2.

Die Antragstellerin hat auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

Ohne die begehrte gerichtliche Anordnung würde die Ausstrahlung ihres Wahlsports unterbleiben und damit ihr Anspruch aus § 15 Abs. 1 Gesetz zum Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vereitelt werden. Das ist ohne weiteres als wesentlicher Nachteil im Sinne von § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO zu bewerten.

3.

Dass die begehrte Entscheidung nicht, wie von § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO grundsätzlich vorgesehen, lediglich der Regelung eines vorläufigen Zustandes dient, sondern die Hauptsache vorwegnehmen würde, steht schließlich dem Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung ebenfalls nicht entgegen. Soweit § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ein Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache zu entnehmen ist, gilt dies nicht für den Fall, dass der verfassungsrechtlich durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierte Rechtsschutz anders nicht gewährt werden kann. So aber verhält es sich hier. Es muss nicht weiter ausgeführt werden, dass die Antragstellerin in dem kurzen Zeitraum bis zur vorgesehenen Ausstrahlung ihrer Wahlsports bzw. bis zur Europawahl Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren nicht erlangen könnte.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 53 Abs. 2 Ziffer 1 i.V.m. 52 Abs. 2 GKG. Die maßgebliche Bedeutung der Sache für die Antragstellerin ist in Anlehnung an den Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ermitteln. Danach beträgt der Streitwert für die Einräumung von Sendezeit bei einem regional ausgestrahlten Programm 15.000 € (Ziff. 37.4). Das Gericht bewertet das Begehren der Antragstellerin einheitlich als



auf die Einordnung von Sendezeit gerichtet. Dass es um zwei Ausstrahlungstermine geht, ändert hieran in der Sache nichts. Die im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes grundsätzlich veranlasste Halbierung des Streitwertes kommt nicht in Betracht, weil, wie dargelegt, die begehrte Entscheidung die Hauptsache vorwegnimmt.