

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvQ 45/19 -

## **In dem Verfahren über den Antrag, im Wege der einstweiligen Anordnung**

die Stadt Zittau zu verpflichten, die von ihr abgehängten Wahlplakate der Antragstellerin mit der Aufschrift „Migration tötet!“ unverzüglich wieder an ihren ursprünglichen Standorten aufzuhängen,

Antragstellerin: Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)  
- Landesverband Sachsen -,  
Geschwister-Scholl-Straße 4, 01591 Riesa

- Bevollmächtigter:

Rechtsanwalt Peter Richter, LL.M.,  
Birkenstraße 5, 66121 Saarbrücken -

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch  
die Richter Masing,

Paulus,

Christ

gemäß § 32 Abs. 1 in Verbindung mit § 93d Abs. 2 BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 24. Mai 2019 einstimmig beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

### **G r ü n d e :**

I.

1

1. Die Antragstellerin ist der Landesverband einer Partei des rechtsextremen Spektrums, die mit einem Wahlvorschlag zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahl) zugelassen ist. Sie begehrt den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt, die Stadt Zittau im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, drei von dieser im Wege der unmittelbaren Ausführung

nach dem sächsischen Polizeigesetz beseitigte Wahlplakate unverzüglich wieder an ihren alten Standorten aufzuhängen.

2

2. Das verfahrensgegenständliche Wahlplakat ist im Querformat gehalten. Es zeigt in seinem rechten Drittel das Emblem der Partei in weiß-rot vor einem roten Hintergrund sowie - ebenfalls in weiß - den Schriftzug „Widerstand - jetzt -“. Die rechten zwei Drittel des Plakates enthalten einen schwarz-grauen Hintergrund, auf dem in hellgrau die Namen verschiedener deutscher Großstädte erkennbar werden, die durch Kreuzsymbole voneinander separiert werden. Diese nehmen erkennbar Bezug auf Orte, an denen es nach Medienberichten zu Übergriffen oder Tötungen durch „Migranten“ gekommen ist. Vor diesem Hintergrund findet sich der in weiß gehaltene Schriftzug „MIGRATION TÖTET!“ sowie darüber (in rot) die kleiner gedruckte Überschrift „STOPPT DIE INVASION:“.

3

3. Im Verlauf des 16. Mai 2019 teilte die Stadt Zittau der Antragstellerin mit, dass der kommunale Ordnungsdienst am Vormittag desselben Tages drei Wahlplakate des oben genannten Typus auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel entfernt habe, da die dort getroffenen Aussagen nach Auffassung einzelner Gerichte den Tatbestand der Volksverhetzung erfüllten.

4

4. Mit Beschluss vom 20. Mai 2019 lehnte das zuständige Verwaltungsgericht einen Antrag der Antragstellerin auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab. Zur Begründung ist im Wesentlichen ausgeführt, dass das Wahlplakat dem unbefangenen Betrachter allein durch seinen Wortlaut den Eindruck vermittele, dass sämtliche in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer potentielle Straftäter von Tötungsdelikten seien. Dieser Eindruck werde durch die grafische Unterlegung des Textes mit Orten, an welchen es zu Tötungsdelikten, mutmaßlich durch Täter mit Migrationshintergrund, gekommen sei, noch verstärkt. Indem sämtliche Ausländer als potentielle Schwerststraftäter dargestellt würden, werde ihnen ihr Recht, als gleichwertige Persönlichkeiten im Gemeinwesen zu leben, zweifelsfrei abgesprochen. Der Slogan „MIGRATION TÖTET!“ schüre Ängste vor Migranten und impliziere, dass der deutsche Staat nicht willens und in der Lage sei, seine Bürger vor ausländischen Straftätern zu schützen. Durch die im kriegerischen Jargon formulierte Aufforderung „STOPPT DIE INVASION:“ und „Widerstand - jetzt -“ würden die Bürger unverhohlen dazu aufgefordert, sich nun selbst gegen die Migration und einreisende Ausländer zu wehren. Hierdurch werde das Gewaltmonopol des Staates in Frage gestellt, indem dieser nicht als schutzwillig beziehungsweise schutzfähig dargestellt und damit der Einzelne als zum Widerstand berechtigt dargestellt werde.

5

5. Eine gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts gerichtete Beschwerde wies das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 23. Mai 2019 zurück. Der Senat teile die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass es sich vorliegend um einen Angriff auf die Menschenwürde der Gruppe der Migranten handele, da diese als unterwertige Wesen gebrandmarkt würden. Auf den Punkt gebracht würde behauptet, dass sämtliche in der

Bundesrepublik lebenden Migranten potentielle Straftäter von Tötungsdelikten seien. Den Gruppenmitgliedern werde ein aggressives Verhalten von Invasoren zugeschrieben, was nur den Schluss zulasse, dass es sich bei ihnen um feindlich-aggressiv gesinnte Menschen handele.

6

6. Mit ihrem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung rügt die Antragstellerin die Verletzung ihrer Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Verwaltungsgerichte hätten die Bedeutung und Tragweite des Grundrechts verkannt und dem Plakat daher zu Unrecht einen volksverhetzenden Inhalt beigemessen; jedenfalls überwiege das Interesse der Antragstellerin an der weiteren Nutzung der Plakate angesichts der kurzen verbleibenden Dauer und der Bedeutung der Sichtwerbung für den Wahlkampf gegenüber denkbaren Gegeninteressen.

II.

7

1. Gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>).

8

Als Mittel des vorläufigen Rechtsschutzes hat die einstweilige Anordnung auch im verfassungsgerichtlichen Verfahren die Aufgabe, die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern; sie soll auf diese Weise dazu beitragen, Wirkung und Bedeutung einer erst noch zu erwartenden Entscheidung in der Hauptsache zu sichern und zu erhalten (vgl. BVerfGE 42, 103 <119>). Deshalb bleiben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht, es sei denn, die Hauptsache erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; stRspr). Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens offen, so hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abzuwägen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; stRspr).

9

2. Nach diesen Maßstäben hat der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung keinen Erfolg. Zwar ist der Ausgang eines gegebenenfalls noch durchzuführenden Hauptsacheverfahrens offen; die gebotene Folgenabwägung fällt unter Beachtung des anzulegen-

den strengen Maßstabs aber zu Lasten der Antragstellerin aus.

10

a) Eine gegebenenfalls noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde wäre weder offensichtlich unzulässig noch offensichtlich unbegründet.

11

aa) Bei der Auslegung und Anwendung von § 130 StGB haben die Fachgerichte insbesondere die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG abzuleitenden verfassungsrechtlichen Anforderungen zu beachten, damit die wertsetzende Bedeutung des Grundrechts auf der Normanwendungsebene zur Geltung kommt (vgl. BVerfGE 93, 266 <292>; 94, 1 <8>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6. September 2000 - 1 BvR 1056/95 -, NJW 2001, S. 61 <62>; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 24. September 2009 - 2 BvR 2179/09 -, juris, Rn. 6).

12

Voraussetzung jeder rechtlichen Würdigung von Äußerungen ist, dass ihr Sinn zutreffend erfasst worden ist (vgl. BVerfGE 93, 266 <295>; 94, 1 <9>). Ist eine Äußerung mehrdeutig, so haben die Gerichte, wollen sie die zur Anwendung sanktionierender Normen führende Deutung ihrer rechtlichen Würdigung zu Grunde legen, andere Auslegungsvarianten mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen auszuschließen (vgl. BVerfGE 82, 43 <52>; 85, 1 <13 f.>; 93, 266 <295 f.>; 94, 1 <9>; 114, 339 <349>; stRspr).

13

bb) Nach diesen Anforderungen bestehen Zweifel an der Einschätzung der Verwaltungsgerichte, nach der die Plakate als Volksverhetzung zu beurteilen sind.

14

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. Nichts anderes gilt für die Deutung des Verwaltungsgerichts, nach der die Aufforderung „Widerstand - jetzt -“ als Aufforderung an die Bevölkerung zum tatsächlichen Widerstand zu verstehen sei; im Kontext einer Wahlkampagne dürfte diese Deutung kaum tragfähig sein.

15

Ob demgegenüber das Plakat unter anderen Gesichtspunkten als verfassungsrechtlich unzulässig gedeutet werden kann, wirft weitere Fragen auf und kann nicht im Wege der einstweiligen Anordnung entschieden werden. Die Frage wird von den Fachgerichten

auch außerhalb des vorliegenden Verfahrens verschieden beantwortet und wirft Fragen auf, die im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht abschließend geklärt werden können. Über sie ist - gegebenenfalls nach Durchführung eines Hauptsacheverfahrens vor den Fachgerichten - in der Hauptsache zu entscheiden.

16

Es bedarf damit einer Folgenabwägung.

17

b) Die Folgenabwägung fällt indes zu Lasten der Antragstellerin aus. Die Folgen, die eintreten, wenn der Antragstellerin die Verwendung der hier in Rede stehenden Wahlplakate im streitgegenständlichen Umfang versagt bliebe, sich später aber herausstellte, dass die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens zur Duldung der Plakate oder zu deren Wiederanbringung hätte verpflichtet werden müssen, überwiegen nicht gegenüber den Folgen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, sich später aber herausstellte, dass die Fachgerichte der Antragstellerin die Wiederanbringung der Plakate im Ergebnis zu Recht versagt hatten.

18

Zwar ist die Sichtwerbung für Wahlen auch heute noch ein selbstverständliches Wahlkampfmittel von erheblicher Bedeutung (vgl. BVerwGE 47, 280, juris, Rn. 12), dessen Nutzung auch durch das Recht auf freie Meinungsäußerung im Wahlkampf geschützt ist (Art. 21 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG; vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 24. September 2009 - 2 BvR 2179/09 -, juris, Rn. 2). Vorliegend steht jedoch lediglich die Verwendung von insgesamt drei einzelnen Wahlplakaten der Antragstellerin innerhalb des Stadtgebiets der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens in Rede, die als zweitgrößte Stadt im Landkreis Görlitz über mehr als 25.000 Einwohner verfügt. Demgegenüber bleibt der Antragstellerin neben der Nutzung anderer Wahlwerbformen und der Verwendung des beanstandeten Wahlplakats außerhalb des Stadtgebiets, die von der Maßnahme der Stadt unberührt bleibt, auch die Möglichkeit erhalten, die von der Stadt erteilte Sondernutzungserlaubnis für die Anbringung anderer Sichtwerbung zu nutzen. Von dieser Möglichkeit hat die Antragstellerin auch Gebrauch gemacht. Angesichts dieser Umstände und der geringen bis zum Abschluss des Wahlkampfes verbleibenden Resthängedauer, die der Antragstellerin im Fall einer stattgebenden Entscheidung zur Verfügung stünde, ist 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. Insbesondere ist auch eine spezifische Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit der Parteien von einigem Gewicht vorliegend weder dargetan noch ersichtlich. Hierin liegt im Verhältnis zu der Wirkung, die es hätte, wenn die möglicherweise doch volksverhetzenden Plakate wieder aufgehängt werden müssten, kein besonders schwerer Nachteil, der das Verfassungsgericht zum Eingreifen zwingt.

19

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Masing

Paulus

Christ

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom  
24. Mai 2019 - 1 BvQ 45/19**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Mai 2019 -  
1 BvQ 45/19 - Rn. (1 - 19), [http://www.bverfg.de/e/  
qk20190524\\_1bvq004519.html](http://www.bverfg.de/e/qk20190524_1bvq004519.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2019:qk20190524.1bvq004519