

Strafrecht

Das LG Mannheim hat die Strafbarkeit der Verwendung des Slogans „From the river to the sea – Palestine will be free“ auf einem Plakat bei einer pro-palästinensischen Kundgebung gemäß § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen) verneint. Kai Ambos hält die Entscheidung für überzeugend, ergänzt die Ausführungen des Gerichts zur Entstehungsgeschichte und zu möglichen Bedeutungen des Ausspruchs und kritisiert den Umgang von Bundesinnenministerium und Sicherheitsbehörden mit der Thematik im Hinblick auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit.

GG Art. 5; StGB § 86a Abs. 1 Nr. 1.

Zur Frage, ob das Hochhalten eines Plakats mit der Aufschrift „From the river to the sea – Palestine will be free“ bei einer Kundgebung eine strafbare Verwendung eines Kennzeichens einer terroristischen Organisation gemäß § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB darstellt.

LG Mannheim, Beschluss v. 29.5.2024 – 5 Qs 42/23. (Leitsatz d. Red.)

Anmerkung

Professor Dr. Dr. h. c. Kai Ambos, Göttingen/Den Haag*

„From the river to the sea ...“ – nicht per se strafbar, auch nicht gemäß § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB

Der Beschluss des *LG Mannheim*¹ verdient besondere Aufmerksamkeit, weil damit erstmals von einem Strafgericht die Frage (negativ) entschieden wurde, ob der Ausspruch „From the river to the sea – Palestine will be free“ als Verwendung eines Kennzeichens einer terroristischen Organisation gemäß § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB strafbar ist. Zuvor hat der *VGH Kassel* eine Strafbarkeit aufgrund § 111, § 130 Abs. 1, § 140 Nr. 2² und § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VereinsG³ – „nach summarischer Prüfung“ im Rahmen einstweiligen Rechtsschutzes – abgelehnt.⁴ Auch das *OVG Bremen* hat ein Vorliegen der genannten StGB-Vorschriften verneint, aber die Frage einer Strafbarkeit gemäß § 86a Abs. 1 Nr. 1 offengelassen.⁵ Der

* Der Autor ist ord. Professor für Straf- und Strafprozessrecht, Rechtsvergleichung, Internationales Strafrecht und Völkerrecht an der Universität Göttingen und Richter am Kosovo Sondertribunal (KSC) in Den Haag. Ich danke Clemens Arzt, Muriel Asseburg, Joseph Croitoru und Peter Lintl für wertvolle Hinweise. Ferner danke ich Jonathan Stelter und Marius Munkel für wichtige Unterstützung.

1 *LG Mannheim*, Beschluss v. 29.5.2024 – 5 Qs 42/23, abrufbar unter <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/NJRE001576952>.

2 Vorschriften ohne Gesetzesbezeichnung sind solche des StGB.

3 Vereinsrechtlich wurde die – hier relevante – Hamas am 2.11.2023 verboten, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/11/vereinsverbot-hamas-samidoun.html>.

4 *VGH Kassel*, Beschluss v. 22.3.2024 – 8 B 560/24, Rn. 19 ff. (m. w. N. in Rn. 19).

5 *OVG Bremen*, Beschluss v. 30.4.2024 – 1 B 163/24, S. 7 ff. Das *OVG* hat aber ein Zueigenmachen des Ausspruchs durch die Hamas für „naheliegender“ gehalten (S. 9) und im Rahmen der Abwägung zugunsten des behördlichen Verbots entschieden (S. 10). Eine Auseinandersetzung mit der insoweit relevanten Hamas Charta von 2017 erfolgt aber nicht, siehe auch unten Fn. 28 mit Haupttext. Der *VGH Baden-Württemberg*, Beschluss v. 3.4.2024 – 2 S 496/24 hat die Strafbarkeit insgesamt offengelassen (LS und Rn. 7); am

Mannheimer Beschluss vervollständigt nun die (vorläufige) strafrechtliche Beurteilung.

Der Angeschuldigte hatte bei einer Kundgebung anlässlich des „Nakba“-Tages, an dem Palästinenser der Vertreibung und Flucht der arabisch-palästinensischen Bevölkerung im Mandatsgebiet Palästina im Rahmen des (ersten) Palästinakriegs (1947–1949) gedenken, ein Plakat mit der Aufschrift „From the river to the sea – Palestine will be free“ hochgehalten (Rn. 1; die im Text genannten Rn. beziehen sich auf die in Fn. 1 genannte Fundstelle der Entscheidung des *LG Mannheim*). Der Antrag auf Erlass eines Strafbefehls durch die Staatsanwaltschaft Karlsruhe wurde vom *AG Mannheim* mit Beschluss vom 18.9.2023 abgelehnt (§ 408 Abs. 2 StPO), weil das *AG* das Vorliegen eines Kennzeichens i. S. von § 86a Abs. 1 Nr. 1 verneinte und den subjektiven Tatbestand bezweifelte. Die staatsanwaltschaftliche Beschwerde hat das *LG Mannheim* mit der hier besprochenen Entscheidung als unbegründet verworfen. Damit ist die Entscheidung rechtskräftig (§ 310 Abs. 2 StPO). Die Argumentation der Kammer ist zweistufig: zum einen handele es sich bei der genannten Formulierung nicht um eine „Parole“ der Hamas, zum anderen sei ihre Verwendung jedenfalls von der Meinungsfreiheit gedeckt (Rn. 5). Insgesamt ist das überzeugend und in den Entstehungsgeschichtlichen Ausführungen zu dem Ausspruch, gemessen an der sonstigen Rechtsprechung zum Thema, überaus detailliert. Gleichwohl ist die Darstellung der Kammer historisch unterkomplex und bedarf hinsichtlich der tatbestandseinschränkenden Wirkung der Meinungsfreiheit dogmatischer Präzisierung.

I. Zur Entstehungsgeschichte und Bedeutung des Ausspruchs: Kennzeichen im Sinne von § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB?

Die Strafbarkeit nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 setzt voraus, dass ein Kennzeichen einer nach § 86 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 oder Abs. 2 verbotenen Organisation verwendet wird. Die Tathandlung ist vorliegend unproblematisch, doch fragt die Kammer zu Recht, ob es sich bei dem genannten Ausspruch überhaupt um ein „Kennzeichen“ i. S. von § 86a Abs. 1 Nr. 1 handelt, nämlich eine „Parole“ (§ 86a Abs. 2) der als terroristisch deklarierten Hamas.⁶ Letztlich verneint sie das mangels eindeutiger Zurechnung zur Hamas, bezweifelt allerdings schon – in Übereinstimmung mit dem *AG* („formelhafte Wendung“) – die Kennzeicheneigenschaft des Slogans, weil es sich „letztlich um einen Ausdruck einer politischen Gesinnung“ handele, der im Lichte der Meinungsfreiheit (dazu unten II.) auszulegen sei (Rn. 10).

Was die entscheidende Frage der Zurechnung zur Hamas angeht, stellt die Kammer zunächst in einem historisch-etymologischen Exkurs dar, dass der Ausspruch – der geographisch das Gebiet vom Fluss Jordan („river“) –

21.6.2024 hat er (Az. 14 S 956/24) eine „voraussichtlich[e]“ Strafbarkeit nach § 86a angenommen (S. 6, 10) und die Ansicht des *LG Mannheim* ohne weitere Auseinandersetzung abgelehnt (S. 7 ff.); immerhin konzidiert er aber, dass die Parole „keineswegs generell strafbewehrt“ sei (S. 10). Für frühere Rspr. siehe *Steinberg* NVwZ 2024, 302, 304 f.

6 Die in § 86 Abs. 2 (auf den § 86a Abs. 1 Nr. 1 verweist) in Bezug genommene Durchführungsverordnung (EU) 2021/138 v. 5.2.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0138>, listet im Anhang als terroristisch deklarierte Personen, Organisationen und Vereinigungen, darunter die Hamas (II. 9).

nach Westen zum Mittelmeer („sea“) beschreibt – schon seit den 1960er Jahren verwendet worden sei und dass er seitdem unterschiedliche Bedeutungen angenommen habe. Sie verweist insoweit auf einen in der aktuellen Diskussion viel beachteten Beitrag der (jüdischen) Historiker Amos Goldberg und Alon Confino,⁷ ohne allerdings zu erwähnen,⁸ dass der Ausspruch sich sogar biblisch verorten lässt⁹ und spätestens Anfang des 20. Jahrhunderts von den (zionistischen) Befürwortern eines „Groß-Israel“ (Eretz Israel Hashlema, „das ganze Land Israel“) verwendet wurde.¹⁰ Vladimir Jabotinsky, Begründer des revisionistischen Zionismus,¹¹ formulierte den großisraelischen Anspruch ursprünglich – im Jahre 1930 in einem Gedicht¹² – sogar noch weitergehend auf „beide Ufer des Jordan“ bezogen, also neben dem Westjordanland (westlich des Jordan) auch Transjordanien (östlich des Jordan, das heutige Jordanien) einschließend. Dieser Anspruch bildete die Grundlage des Emblems der zionistischen Untergrundorganisation Etzel (Irgun) und wurde von deren letztem Anführer, Menachem Begin, zum Emblem seiner „Freiheitspartei“ (Cherut) gemacht. Doch schon mit Begin, der zunächst lange Zeit den Anspruch auf Transjordanien aufrechterhalten hatte,¹³ begann die Beschränkung des Anspruchs auf das westliche Jordanufer,¹⁴ entwickelte sich also in Richtung des „From the river ...“-Slogans, und diese Tendenz wurde auf dem 13. Parteikongress der Freiheitspartei 1977 bestätigt.¹⁵ Im Programm von 1977 des (damaligen) Parteienzusammenschlusses Likud,¹⁶ dem die Freiheitspartei als wesentliche Kraft angehörte, wird die „israelische Souveränität“ auf das Gebiet „zwischen dem Meer und dem Jordan“ bezogen¹⁷

und in den Leitlinien der aktuellen Regierung wird das „exklusive und unveräußerliche Recht“ des jüdischen Volkes „auf alle Teile des Landes Israel“ (gemeint: westlich des Jordan) bekräftigt.¹⁸ Bezalel Smotrich, Chef der Religiös-Zionistischen Partei („HaTzionut HaDatit“) und unter anderem Finanzminister in der aktuellen Regierung, forderte schon 2017 in seinem „Decisive Plan“, von (israelischen) Kritikern als „Unterwerfungsplan“ bezeichnet,¹⁹ die „volle israelische Souveränität für [...] Judäa und Samaria“, womit in religiös-biblischer Erhöhung das (zwischen Fluss und Meer liegende) Westjordanland gemeint ist.²⁰ Ministerpräsident Netanjahu hat am 22.9.2023 in einer Rede vor der UN-Generalversammlung eine Karte Israels mit dem Westjordanland und Gaza gezeigt.²¹ Zuletzt hat Eli Cohen, ehemaliger Außenminister und nun Energieminister, als Reaktion auf die Anerkennung Palästinas durch Irland, Norwegen und Spanien, bekräftigt, dass es „vom Fluss bis zum Meer“ nur „einen Staat“ geben werde, nämlich Israel.²²

Im palästinensischen Zusammenhang fand der Ausspruch erst – nicht zuletzt als Reaktion auf die beschriebene zionistisch-israelische Entwicklung – Eingang in den Befreiungsdiskurs in den 1960er Jahren.²³ Die PLO-Charta definierte noch 1968 das palästinensische Gebiet in den Grenzen des britischen Mandats²⁴ und PLO-Führer Arafat propagierte in seiner berühmten Rede vor der UN-Generalversammlung 1974 ein friedliches Zusammenleben zwischen Christen, Juden und Muslimen in einem „demokratischen Palästina“, „westlich des Jordan“. Die (teilweise) Verwendung des Anspruchs durch die Hamas und andere radikal-islamische Gruppen ist nur eine von vielen Positionen im palästinensi-

7 Goldberg/Confino, From the River to the Sea gibt's viel Raum für Interpretationen, 31.1.2024, abrufbar unter: <https://geschichtedergegenwart.ch/from-the-river-to-the-sea-gibts-viel-raum-fuer-interpretationen/>. Goldberg ist Professor an der Hebräischen Universität in Jerusalem, Confino an der Universität Massachusetts in Amherst, USA.

8 Auch das OVG Bremen (Fn. 5), S. 6 f. bezieht sich nur auf die palästinensische Verwendung seit den 1960er Jahren. VGH Kassel (Fn. 4) und VGH Baden-Württemberg (Fn. 5) äußern sich überhaupt nicht zur allgemeinen Verwendung des Ausspruchs.

9 Vgl. Croituro, Ein Spruch im Fluss, Zeit Online v. 11.6.2024 (auf Genesis 15:18 und Josua 23:4, 24:8 verweisend).

10 Grundlegend Sbelef, From „Both Banks of the Jordan“ to the „Whole Land of Israel“: Ideological Change in Revisionist Zionism, Israel Studies 9 (2004), 125 (drei Phasen unterscheidend: 1930 bis Mitte 1950er Jahre, bis Mitte 1970er Jahre und ab dann bis heute, S. 126 ff.). Croituro (Fn. 9) setzt noch früher an, wenn er auf den säkularen Zionismus eines Theodor Herzl Bezug nimmt. Siehe auch (knapp) Goldberg/Confino (Fn. 7).

11 Zum maximalistischen „revisionist zionism“ („movement of maximalist political Zionists“) siehe <https://www.jewishvirtuallibrary.org/revisionist-zionism>. Jabotinsky gründete 1925 die Bewegung wegen politischer Differenzen mit dem säkularen Zionismus Theodor Herzls und vor allem als Gegenentwurf zum Arbeiterzionismus von Ben Gurion; vgl. Sbelef (Fn. 10), S. 126 f. sowie <https://www.jewishvirtuallibrary.org/ze-ev-vladimir-jabotinsky>.

12 Abgedruckt in der Zeitung Do'ar ha-yom v. 11.4.1930, S. 2, abrufbar unter <https://www.nli.org.il/en/newspapers/dhy?>; siehe auch Sbelef (Fn. 10), S. 126 f.

13 Vgl. Sbelef (Fn. 10), S. 128 ff. mit zahlreichen Nachw.

14 Zu diesem „shift“ ab Mitte der 1950er Jahre siehe Sbelef (Fn. 10), S. 130 ff.

15 Sbelef (Fn. 10), S. 133. Israel hat dann spätestens 1994 im Friedensvertrag mit Jordanien dessen Souveränität über das frühere Transjordanien anerkannt.

16 Der Likud („Zusammenschluss“) ging aus einem 1973 gebildeten Sieben-Parteien-Bündnis hervor und wurde 1988 zu einer einheitlichen Partei; vgl. näher Ben/Galanti, The Likud as a Dominant Party and Israel's Post-1977 Infrastructure, in: Ben-Rafael u. a., Handbook of Israel: Major Debates, 2016, S. 489 ff.

17 Siehe <https://www.jewishvirtuallibrary.org/original-party-platform-of-the-likud-party>, dort heißt es: „The Right of the Jewish People to the Land of Israel (Eretz Israel) a. The right of the Jewish people to the land of Israel is eternal and indisputable and is linked with the right to security and peace;

therefore, Judea and Samaria will not be handed to any foreign administration; between the Sea and the Jordan there will only be Israeli sovereignty“ (Herv. K. A.).

18 Die Leitlinien sind in englischer Übersetzung in The Times of Israel v. 28.12.2022 abgedruckt: <https://www.timesofisrael.com/judicial-reform-boosting-jewish-identity-the-new-coalitions-policy-guidelines/>. Der hier relevante Teil steht gleich am Anfang: „The Jewish people have an exclusive and inalienable right to all parts of the Land of Israel. The government will promote and develop the settlement of all parts of the Land of Israel – in the Galilee, the Negev, the Golan and Judea and Samaria.“

19 Kretzmer Israel Law Review 56 (2023), 397 ff., 408 ff. („subdual plan“).

20 „Full Israeli sovereignty to [...] Judea and Samaria“, abrufbar in englischer Übersetzung unter <https://hashiloach.org.il/israels-decisive-plan/>.

21 The Times of Israel v. 22.9.2023, https://www.timesofisrael.com/live_blog_entry/netanyahu-brandishes-map-of-israel-that-includes-west-bank-and-gaza-at-un-speech/.

22 Haaretz, 22.5.2024 mit X-Zitat von Cohen, <https://archive.ph/PmSwx>.

23 Nassar, Forward, 3.12.2018, <https://forward.com/opinion/415250/from-the-river-to-the-sea-doesnt-mean-what-you-think-it-means/>; Goldberg/Confino (Fn. 3); diesen folgend LG Mannheim (Fn. 1), Rn. 11.

24 Art. 2, abrufbar unter https://avalon.law.yale.edu/20th_century/plocov.asp.

25 Die Rede ist (in englischer UN-Übersetzung) u. a. abrufbar hier: https://en.wikisource.org/wiki/Yasser_Arafat%27s_1974_UN_General_Assembly_speech. Dort heißt es: „[...] we are struggling so that Jews, Christians and Muslims may live in equality, enjoying the same rights and assuming the same duties, free from racial or religious discrimination“ (para. 43); „So let us work together that my dream may be fulfilled, that I may return with my people out of exile, there in Palestine to live with this Jewish freedom-fighter and his partners, with this Arab priest and his brothers, in one democratic State where Christian, Jew and Muslim live in justice, equality and fraternity“ (para. 72); „when we speak of our common hopes for the Palestine of tomorrow we include in our perspective all Jews now living in Palestine who choose to live with us there in peace and without discrimination“ (para. 75); „We offer them the most generous solution, that we might live together in a framework of just peace in our democratic Palestine“ (para. 78). Geographisch wird Palästina etwa in para. 38 („land west of the Jordan“) definiert. Es geht hier also um einen (palästinensischen) Staat, und zugleich wendet sich Arafat an mehreren Stellen gegen den Zionismus (u. a. para. 8, 18, 19, 25, 28) und die „Zionist entity“ (u. a. para. 17, 22).

schen Diskurs (Rn. 11). Dabei drehte die Hamas die Reihenfolge zunächst um („vom Meer bis zum Fluß“)²⁶ und die spätere Bezugnahme in Art. 20 der Hamas-Charta in der Fassung von 2017²⁷ ist auslegungsbedürftig.²⁸ In der deutschen Übersetzung ist insoweit von der „vollständige[n] und uneingeschränkte[n] Befreiung Palästinas vom Fluss bis zum Meer“ die Rede.²⁹ Die von der Kammer zu Recht konstatierte Abweichung vom Wortlaut der hier in Rede stehenden Parole (Rn. 12) wird noch deutlicher im englischen Original, wo die „full and complete liberation of Palestine“ durch ein Komma von der geographischen Bezeichnung „from the river to the sea“³⁰ getrennt wird und so zumindest der letzte Teil als bloße geographische Bezeichnung erscheint.³¹ Zwar ergibt sich aus dem sonstigen Text von Art. 20, dass die Hamas den israelischen Staat („Zionist entity“) ablehnt und auch andere Vorschriften bestätigen diese letztlich das Existenzrecht Israels negierende Ausrichtung,³² doch wird zugleich die Errichtung eines palästinensischen Staates in den Grenzen von 1967 gefordert.³³ Die Hamas-Verwendung des Ausspruchs weicht also von der hier streitgegenständlichen ab und ist jedenfalls

nicht eindeutig im Sinne einer, einen „motivierenden Leitpruch“ zum Ausdruck bringenden, „Parole“ zu verstehen (Rn. 12).³⁴

Im vorliegenden Versammlungszusammenhang (Verwendung des Ausspruchs im Rahmen einer Kundgebung zur palästinensischen „Nakba“,³⁵ Rn. 1) ging es zudem weder um die Verwendung des Ausspruchs durch die Hamas noch lässt sich eine Zurechnung zu dieser begründen. Eine solche Zurechnung lasse sich, nach zutreffender Ansicht der Kammer, auch nicht durch bloße Zuschreibungen staatlicher Behörden, etwa die Verbotsverfügung des Bundesinnenministeriums vom 3.11.2023 (Ausspruch als Kennzeichen der verbotenen Hamas) oder Aussagen des Verfassungsschutzes (oder anderer Sicherheitsbehörden), begründen, denn dabei handele es sich um „bloße Zuschreibung[en] durch Außenstehende, denen keine „konstitutive Wirkung“ zukomme (Rn. 12).³⁶

Vorliegend ging es also – wie in den meisten „pro-palästinensischen“ Versammlungen oder in ähnlichen Zusammenhängen – um eine organisationsunabhängige Verwendung des Ausspruchs in seiner allgemeinen Bedeutung. Und diese hat eben, wie gerade gezeigt, einen komplexen historischen Ursprung, der sie mehrdeutig macht und eine kontextbezogene Auslegung erfordert.³⁷ Zu Recht stellt die Kammer insoweit fest, dass die dem Ausspruch „zugrundeliegenden Vorstellungen von der Befreiung“ und dem Status Palästinas „ganz unterschiedlich“ seien (Rn. 11).³⁸ Der Ausdruck sei kontextabhängig auszulegen, es lasse sich ihm per se „gerade nicht entnehmen, auf welche Weise das historische Palästina befreit werden soll“; insbesondere weise er nicht zwingend darauf hin, dass Israel vernichtet werden solle, sondern nehme grundsätzlich nur das Mandatsgebiet Palästina – aufgeteilt durch die Resolution der UN Generalversammlung von 1948³⁹ – als territorialen Referenzpunkt in Bezug (Rn. 11). Dies wird auch vom schon zitierten *VGH Kassel* geteilt. Er stellt fest, dass der Ausspruch „nichts darüber“ aussage, „wie dieses [...] Ziel [die Befreiung Palästinas, *K.A.*] erreicht werden soll“; insbesondere beinhalte der Slogan keinen „zwingenden Aufruf zum bewaffneten Kampf gegen Israel“. ⁴⁰ Das *OVG Bremen* nimmt an, dass mit dem Ausspruch auch Kritik an der israelischen Kriegsführung in Gaza oder der Siedlungspolitik oder eine „allgemeine politische Forderung“ zum Ausdruck gebracht werden könne.⁴¹

²⁶ *Croituru* (Fn. 9).

²⁷ Art. 20 Hamas-Charta 2017 lautet im englischen Original („A Document of General Principles and Policies“, <http://web.archive.org/web/20211024030849/https://hamas.ps/ar/uploads/documents/06c77206ce934064ab5a901fa8bfe44.pdf>): „Hamas believes that no part of the land of Palestine shall be compromised or conceded, irrespective of the causes, the circumstances and the pressures and no matter how long the occupation lasts. Hamas rejects any alternative to the full and complete liberation of Palestine, from the river to the sea. However, without compromising its rejection of the Zionist entity and without relinquishing any Palestinian rights, Hamas considers the establishment of a fully sovereign and independent Palestinian state, with Jerusalem as its capital along the lines of the 4th of June 1967, with the return of the refugees and the displaced to their homes from which they were expelled, to be a formula of national consensus.“

²⁸ Das *OVG Bremen* (Fn. 5), S. 6 f. geht ohne weiteres davon aus, dass sich die Hamas den Ausspruch in ihrer Charta von 2017 zu eigen gemacht habe. Es bezieht sich dabei auf *Steinberg* NVwZ 2024, 302 f., der aber die Charta nur zitiert (auf S. 304) und nicht auslegt.

²⁹ Der gesamte Art. lautet in (allerdings nicht amtlicher) deutscher Übersetzung (<https://www.kritiknetz.de/images/stories/texte/charta%20der%20amas.pdf>): „Die Hamas ist der Ansicht, dass kein Teil des Landes Palästina aufgegeben oder zugestanden werden darf, unabhängig von den Ursachen, den Umständen und dem Druck und unabhängig davon, wie lange die Besatzung andauert. Die Hamas lehnt jede Alternative zur vollständigen und uneingeschränkten Befreiung Palästinas vom Fluss bis zum Meer ab. Ohne ihre Ablehnung der zionistischen Entität zu kompromittieren und ohne auf irgendwelche palästinensischen Rechte zu verzichten, betrachtet die Hamas die Errichtung eines vollständig souveränen und unabhängigen palästinensischen Staates mit Jerusalem als Hauptstadt nach dem Vorbild des 4. Juni 1967 und die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen in ihre Häuser, aus denen sie vertrieben wurden, als eine Formel des nationalen Konsenses. Es gibt keine Anerkennung der Legitimität des zionistischen Staates.“ Auch zitiert in *LG Mannheim* (Fn. 1), Rn. 12 (der letzte Satz gehört allerdings zu Art. 19, dort Satz 1).

³⁰ Zum vollen Text oben Fn. 27.

³¹ Noch deutlicher erscheint das in der arabischen Fassung, siehe <https://web.archive.org/web/20210118043011/https://hamas.ps/ar/uploads/documents/599abf9aafa1b76837c1242eb229e87b.pdf>, die, leicht abweichend von *LG Mannheim* (Fn. 1), Rn. 12, in deutscher Übersetzung lautet: „... vollständige Befreiung Palästinas [...], von seinem [arabisch: *ihrem*] Fluss zu seinem [*ihrem*] Meer“ (Herv. *LG*). Ich danke Prof. *Irene Schneider*, Göttingen, für die Übersetzung. Im Übrigen wird „Palestine“ geographisch genauer in Art. 2 Charta definiert: „... from the River Jordan in the east to the Mediterranean in the west and from Ras Al-Naqurah in the north to Umm Al-Rashrash in the south ...“.

³² Vgl. etwa Art. 18 Hamas-Charta (Nichtigkeit der Balfour Erklärung und der UN-Teilungsresolution sowie Illegalität der israelischen Staatsgründung), Art. 19 („no recognition of the legitimacy of the Zionist entity“), Art. 21 (Ablehnung der Oslo-Abkommen).

³³ Art. 20 Hamas-Charta (Fn. 27): „... along the lines of the 4th of June 1967 ...“; dies hervorhebend auch *Goldberg/Confino* (Fn. 3); *Croituru* (Fn. 9).

³⁴ Zustimmung *Croituru* (Fn. 9).

³⁵ Die „Nakba“ („Katastrophe“) bezeichnet die Vertreibung und Flucht der arabisch-palästinensischen Bevölkerung im Mandatsgebiet Palästina im Rahmen des (ersten) Palästina-Kriegs im Zusammenhang mit der israelischen Staatsgründung im Jahre 1948; grundlegend zur Nakba *Manna/Golani*, *Two Sides of the Coin: Independence and Nakba* 1948, 2011.

³⁶ Ebenso *Steinsiek*, in: *LK-StGB*, 13. Aufl. 2020, § 86a Rn. 9; *Anstötz*, in: *MüKo-StGB*, 4. Aufl. 2021, § 86a Rn. 9. Genau eine solche Zuschreibung nimmt aber *VGH Baden-Württemberg* v. 21.6.2024 (Fn. 5), S. 11 f. in überraschend unkritischer Übernahme der Position der Sicherheitsbehörden vor.

³⁷ Ähnlich *Fischer*, LTO, 16.10.2023 („auslegungsbedürftige und auslegungsfähige kommunikative Äußerung“); auch *Steinberg* NVwZ 2024, 302, 309 („Gebrauch [...] umstritten“).

³⁸ Vgl. auch *Nassar* (Fn. 23); *Goldberg/Confino* (Fn. 3) („allgemein gehalten [...] und keine konkrete Lösung“); zur Mehrdeutigkeit des Ausspruchs auch *Brockhaus/Düsberg/Göllner*, *Verfassungsblog*, 26.3.2024.

³⁹ Resolution 181(II), 29.11.1947, <https://www.un.org/unispal/document/uto-insert-185393/>.

⁴⁰ *VGH Kassel* (Fn. 4), Rn. 21; keinerlei kritische Auslegung hingegen durch den *VGH Baden-Württemberg* (Fn. 5).

⁴¹ *OVG Bremen* (Fn. 5), S. 8. Auch lägen vorliegend keine Anhaltspunkte vor, dass damit „gezielt zu Gewalt aufgerufen werden soll“ (ebd.).

II. Strafrechtsbegrenzende Wirkung der Meinungsfreiheit

Die Meinungsfreiheit wird von den allgemeinen Gesetzen, insbesondere den Strafgesetzen, begrenzt. Wird also ein verbotenes Kennzeichen i. S. von § 86a verwendet, kann die daraus folgende Strafbarkeit als legitime Begrenzung der Meinungsfreiheit im Sinne des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts gesehen werden. Der auch für § 86a (dort Abs. 3) geltende Abs. 4 von § 86 („Sozialadäquanzklausel“)⁴² wirkt dabei („gelten nicht“) als Tatbestandsausschluss.⁴³ Sein Verhältnis zur tatbestandseinschränkenden Meinungsfreiheit wird von der Kammer, wie von der Kommentarliteratur,⁴⁴ offengelassen (Rn. 13). § 86 Abs. 4 ist einerseits spezifischer als die Meinungsfreiheit, weil nur bestimmte, diese betreffende Verhaltensweisen als tatbestandsausschließend anerkannt werden, etwa solche zur „staatsbürgerlichen Aufklärung“; andererseits geht § 86 Abs. 4 über die Meinungsfreiheit hinaus, weil er auch andere Grundrechte (Kunst-, Wissenschafts- und Pressefreiheit) in Bezug nimmt. Da grundrechtsbeschränkende allgemeine Gesetze ihrerseits im Lichte der Grundrechte restriktiv auszulegen sind, ist Abs. 4 eigentlich redundant.⁴⁵ Im vorliegenden Zusammenhang ist er offensichtlich nicht einschlägig, denn es geht ausschließlich um die Auswirkung der allgemeinen Meinungsfreiheit.

Aus der Meinungsfreiheit folgt zunächst, dass das betreffende Verhalten einen Bezug zu der verbotenen Organisation aufweisen muss. Denn es wird, wie vom *BVerfG* bezüglich eines Vereinsverbots festgestellt, dem Einzelnen „nicht verboten, selbst bestimmte politische Ziele anzustreben und zu vertreten, wohl aber, dies durch die Förderung der verbotenen Tätigkeit des Vereins zu tun“.⁴⁶ Damit wird das Verbot eines Vereins bzw. einer anderen Organisation zum einen durch den Organisationsbezug des betreffenden Verhaltens⁴⁷ und zum anderen dadurch eingeschränkt, dass „nur solche Handlungen erfasst [werden], die gerade unter den Gesichtspunkten der konkreten Verbotsgründe erheblich sind“.⁴⁸ Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, muss ange-

sichts der besonderen Bedeutung der Meinungsfreiheit⁴⁹ das diese einschränkende allgemeine Strafgesetz wiederum in ihrem Lichte restriktiv ausgelegt werden, um dieses Grundrecht zu wahren.⁵⁰ Die dafür entwickelte sogenannte Wechselwirkungslehre⁵¹ geht dabei heute in einer Verhältnismäßigkeitsprüfung auf,⁵² im Rahmen derer es letztlich auf die Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i. e. S.) des strafrechtlichen Verbots im Hinblick auf die durch dieses geschützten Rechtsgüter ankommt. Sind diese Rechtsgüter allerdings so allgemein und vage konturiert wie bei §§ 86, 86a (Freiheitlich Demokratische Grundordnung, Völkerverständigung),⁵³ so wirkt die ohnehin – auf der Normauslegungsebene⁵⁴ – anzunehmende Vermutung zugunsten der Meinungsfreiheit noch stärker als in den Fällen, wo es um den Schutz individueller, insbesondere die Persönlichkeit betreffender Grundrechte geht.

Überträgt man diese Maßstäbe auf den vorliegenden Fall so kann man mit der Kammer feststellen, dass bei dem (schon oben erwähnten) Versammlungsgeschehen „zum einen jeglicher Bezug zur Hamas sowie Anhaltspunkte für die Verwendung des Ausspruchs, zu deren Unterstützung“ fehlten;⁵⁵ zum andern sei es bei der Versammlung alleine um das Gedenken an die palästinensische Nakba gegangen (Rn. 15). Letztlich sollte damit lediglich öffentlich auf das bisher nicht verwirklichte Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser – die Kammer spricht von der „bis heute fehlenden Autonomie Palästinas“ (Rn. 15 a.E.) – aufmerksam gemacht werden. Aus diesem konkreten Versammlungsgeschehen folgt nach Ansicht der Kammer eine Verletzung der Meinungsfreiheit bei Anwendung von § 86a. Denn dem verwendeten Ausspruch „From the river ...“ würde dann ein Sinn gegeben – Verwendung als Kennzeichen der Hamas mit dem Ziel der Vernichtung Israels –, den er vorliegend gerade nicht hatte; zugleich würde der eindeutige Kontext der Versammlung – Erinnerung an die Nakba und das Schicksal der Palästinenser – ignoriert (Rn. 17). Allgemeiner folgt daraus, dass, im Sinne der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung, eine Verletzung von Art. 5 Satz 1 GG dann vorliegt, wenn dem Ausspruch „From the river ...“ „ein Sinn gegeben wird, der [ihm]

⁴² Vgl. *Steinsiek*, in: LK-StGB (Fn. 36), § 86 Rn. 36 ff. und § 86a Rn. 26 ff.; *Anstötz*, in: MüKo-StGB (Fn. 36), § 86 Rn. 36 ff., § 86a Rn. 28 ff.

⁴³ Für Tatbestandsausschluss auch *Steinsiek*, in: LK-StGB (Fn. 36), § 86 Rn. 36; *Anstötz*, in: MüKo-StGB (Fn. 36), § 86 Rn. 36; *Zöller*, in: SK-StGB, 9. Aufl. 2019, § 86 Rn. 15; krit. *Fischer*, StGB, 68. Aufl. 2021, § 86 Rn. 17.

⁴⁴ Vgl. statt vieler *Anstötz*, in: MüKo-StGB (Fn. 36), § 86a Rn. 29, der nicht zwischen der Meinungsfreiheit im allgemeinen Sinne und den in § 86 Abs. 4 genannten Grundrechten differenziert, was auch *LG Mannheim* (Fn. 1), Rn. 13 bemängelt („dogmatische Verortung [...] offenbleibt“).

⁴⁵ Ebenso *Steinsiek*, in: LK-StGB (Fn. 36), § 86 Rn. 36; ähnlich *Fischer* (Fn. 43), § 86 Rn. 17 (zweifelnd, ob eigenständiger Inhalt neben Art. 5 GG).

⁴⁶ *BVerfG*, Beschluss v. 15.11.2001 – 1 BvR 98/97, Rn. 22; auch zitiert von *VGH Kassel* (Fn. 4), Rn. 29; zur Organisationsbezogenheit im Zusammenhang mit einem Parteiverbot *BVerfG*, Beschluss v. 14.1.1969 – 1 BvR 553/64, Rn. 47 ff.

⁴⁷ Es muss zumindest ein allgemeiner Bezug zu der betreffenden Organisation herstellbar sein; vgl. *Steinsiek*, in: LK-StGB (Fn. 36), § 86a Rn. 9; *Anstötz*, in: MüKo-StGB (Fn. 36), § 86a Rn. 9 ff.; *Kudlich*, in: BeckOK StGB, 60. Ed. 2024, § 86a Rn. 4 („zu Eigen gemacht“); *Zöller*, in: SK-StGB (Fn. 43), § 86a Rn. 9; *Fischer* (Fn. 43), § 86a Rn. 18 f. (beide verlangen Identifikation mit Zielen der Organisation). Auch *BGH*, Beschluss v. 1.10.2008 – 3 StR 164/08, LS und Rn. 16 ff. hat nur einen „zusätzlichen Hinweis[es] auf die Organisation“ (LS) bzw. einen „konkreten Bezug“ (Rn. 23) abgelehnt, allerdings in einem Fall, in dem das betreffende Kennzeichen (stilisiertes Keltenkreuz) der verbotenen Organisation (Volkssozialistische Bewegung Deutschlands/Partei der Arbeit, VSBD/PdA) eindeutig zugeordnet werden konnte; siehe insoweit auch *Anstötz*, in: MüKo-StGB (Fn. 36), § 86a Rn. 12 („keinen zusätzlichen besonderen Organisationsbezug“); gegen *BGH* a. a. O. insoweit *Sternberg-Lieben*, in: *Schönke/Schröder*, StGB, 30. Aufl. 2019, § 86a Rn. 4, 6.

⁴⁸ *BVerfG* v. 15.11.2001 (Fn. 46), Rn. 22.

⁴⁹ Vgl. zuletzt (Fall Reichelt) *BVerfG*, Beschluss v. 11.4.2024 – 1 BvR 2290/23, Rn. 28 f. („hat der Staat grundsätzlich auch scharfe und polemische Kritik auszuhalten“, „Gewicht des für die freiheitlich-demokratische Ordnung schlechthin konstituierenden Grundrechts der Meinungsfreiheit [...] besonders hoch zu veranschlagen, da es gerade aus dem besonderen Schutzbedürfnis der Machtkritik erwachsen ist und darin unverändert seine Bedeutung findet“).

⁵⁰ *BVerfG*, Urteil v. 15.1.1958 – 1 BvR 400/51 (Lüth), Rn. 32 („... in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen ...“).

⁵¹ Ebd., Rn. 32 ff.

⁵² *Grabenwarter*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 5 Rn. 140; *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 250; *Bumke/Vofskuhle*, Casebook Verfassungsrecht, 9. Aufl. 2023, Rn. 695.

⁵³ Vgl. *Anstötz*, in: MüKoStGB (Fn. 36), § 86 Rn. 2; *Zöller*, in: SK-StGB (Fn. 43), § 86 Rn. 1 und *Kudlich*, in: BeckOK StGB (Fn. 47), § 86 Rn. 2. *Fischer* (Fn. 43), § 86 Rn. 2 nennt den „demokratischen Rechtsstaat“ als Schutzgut. Vielfach werden die geschützten Rechtsgüter nicht einmal explizit diskutiert; siehe z. B. *Sternberg-Lieben*, in: *Schönke/Schröder* (Fn. 47), § 86 Rn. 1 ff.

⁵⁴ Zu den drei Prüfungsebenen (Sinn-/Deutungsebene, Normauslegungsebene und Normanwendungsebene) *Epping* (Fn. 52), Rn. 250 ff.

⁵⁵ Ähnlich *VGH Kassel* (Fn. 4), Rn. 31 („Für eine Nutzung der Parole mit konkretem Hamas-Bezug [...] keine hinreichenden Erkenntnisse“), Rn. 32 (dagegen spreche auch das Motto der relevanten Kundgebung, das den „From the river ...“-Ausspruch um den Zusatz „Für ein freies Palästina für alle Menschen!“ ergänzt).

bei verständiger Würdigung objektiv nicht zukommt“,⁵⁶ sei es dass ihm ein strafbarer Inhalt unterstellt oder er – gleichsam reflexhaft – auf eine verbotene Organisation, insbesondere die Hamas, bezogen wird. Gerade bei mehrdeutigen Äußerungen darf nicht nur „die zur Verurteilung führende Deutung zugrunde gelegt“ werden, „ohne daß andere, ebenfalls mögliche Deutungen mit überzeugenden Gründen ausgeschlossen worden sind“.⁵⁷

III. Fazit

Der Beschluss des *LG Mannheim* und die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung sollte all denjenigen zur Mahnung reichen, die im politischen Diskurs allzu vorschnell eine Strafbarkeit bei Verwendung des Slogans „From the river ...“ annehmen.⁵⁸ Eine solche Strafbarkeit ist bei abstrakter Verwendung des Slogans nicht gegeben,⁵⁹ sondern allenfalls wenn er als „Kennzeichen“ (§ 86a Abs. 2) mit eindeutigem Bezug zu einer über § 86 Abs. 2 verbotenen Organisation (§ 86a Abs. 1 Nr. 1) verwendet wird. Sollte er im Zusammenhang mit der Aufforderung (§ 111) zu oder Billigung (§ 140 Nr. 2) von Straftaten einer solchen Organisation verwendet

werden, müsste dem Ausspruch eindeutig ein Aufforderungs- oder Billigungscharakter im Sinne dieser Vorschriften entnommen werden, um aus ihm selbst heraus eine Strafbarkeit zu begründen. Kaum möglich erscheint es, den Ausspruch als solchen, ohne weitere Indizien als volksverhetzend i. S. von § 130 zu charakterisieren.

Die Reaktion des BMI auf den hier besprochenen Beschluss ist enttäuschend.⁶⁰ Statt sich mit der gut recherchierten Begründung der Kammer auseinanderzusetzen, bezieht sich das Ministerium auf diffuse Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden und hält daran fest, den Ausspruch nach wie vor der Hamas zuzuschreiben. Gleichsam kontrafaktisch – unter völliger Verkennung bzw. bewusster Missachtung der hier dargelegten Entstehungsgeschichte – wird behauptet, dass der Slogan das „griffigste Kennzeichen [sei], um propagandistisch auf die Ziele und die Zusammengehörigkeit der HAMAS-Anhänger hinzuweisen“.⁶¹ Eine „vorher ggf. mögliche andere Deutung“ trete wegen der Vorkommnisse des 7. Oktober und seiner Folgen auch für Deutschland deutlich dahinter zurück. Wie viele gerichtliche Beschlüsse muss es eigentlich noch geben, dass sich das BMI davon beeindrucken lässt?⁶² Wann wird auch von den Sicherheitsbehörden zur Kenntnis genommen, dass Grundrechte bereits beim polizeilichen Einschreiten gegen Meinungsäußerungen zu berücksichtigen sind und ihre Geltendmachung durch nachträglichen Rechtsschutz die rechtsstaatliche Ausnahme darstellen sollte?

⁵⁶ *BVerfG*, Beschluss v. 25.8.1994 – 1 BvR 1423/92, LS 4 („Soldaten sind Mörder“).

⁵⁷ Ebd., Rn. 21. Vgl. auch *Epping* (Fn. 52), Rn. 252 (wohlwollende, grundrechtsschonende Auslegung).

⁵⁸ Bundesjustizminister *Buschmann* tweetete am 27.2.2024 auf X vorsichtiger, dass „[...] die Verwendung der Parole ‚Free Palestine – From the River to the Sea‘ [...] als Billigung der in Israel begangenen Tötungsdelikte verstanden werden“ kann.

⁵⁹ Siehe auch *Fischer*, LTO, 16.10.2023: „genannte Parole [...] als solche [...] nicht strafbar [...]“; ebenso *VGH Baden-Württemberg* v. 21.6.2024 (Fn. 5): „Keineswegs generell strafbewehrt“ (S. 10); differenzierend auch *BMJ*, tweet v. 13.5.2024, https://x.com/bmj_bund/status/1789963550024163589 („Je nach Umständen des Einzelfalls [...] strafbar“).

⁶⁰ Vgl. *Grunert*, F. A. Z. v. 13.6.2024, S. 8.

⁶¹ Die Großschreibung „HAMAS“ stammt vom BMI, siehe *Grunert* (vorige Fn.). Siehe im Übrigen auch *BMJ* (Fn. 59), tweet v. 13.5.2024 („Hamas-Slogan“).

⁶² Zum verbotenen „Palästina-Kongress“ vgl. insoweit *Ambos*, Verfassungsblog, 2.5.2024.

