Deutscher Bundestag **Drucksache 21/7733**

21. Wahlperiode 26.08.2026

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Strafbewehrung der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel

A. Problem und Ziel

Am 7. Oktober 2023 überfielen Mitglieder der Terrororganisation Hamas Kibbuzim und ein Musikfestival im Süden Israels. Sie ermordeten eine Vielzahl israelischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und verschleppten weitere Personen als Geiseln in den Gazastreifen. Die Terrororganisation Hamas verfolgt das Ziel, den Staat Israel zu vernichten und einen islamischen Staat zu errichten, der das gesamte Gebiet zwischen Mittelmeer und Jordan umfasst.

Als Reaktion auf diesen Terrorangriff hat die israelische Armee die Terroristen der Hamas im Gazastreifen bombardiert, ist mit Bodentruppen in den Gazastreifen eingerückt und hält Teile dieses Gebietes besetzt. Zahlreiche Menschen, darunter sehr viele Zivilisten wurden seit Oktober 2023 im Gazastreifen getötet. Das Leid der Zivilbevölkerung ist als Folge des Krieges zwischen der israelischen Armee und der Hamas sehr groß. Seit dem 10. Oktober 2025 gilt im Gazastreifen eine Waffenruhe.

Seit dem 7. Oktober 2023 ist in der Bundesrepublik Deutschland ein sprunghafter Anstieg antisemitisch motivierter Demonstrationen, Verlautbarungen und Übergriffe zu verzeichnen. Die Zahl etwa der durch den Bundesverband RIAS e. V. registrierten antisemitischen Vorfälle stieg von insgesamt 1.957 im Jahr 2020 auf 8.627 im Jahr 2024 (vgl. Bundesverband RIAS, Jahresbericht 2024, S. 54). Deutsch-jüdische Staatsbürgerinnen und -bürger sowie in Deutschland lebende Israelis werden verantwortlich gemacht für die Folgen der israelischen Kriegsführung. Die einschlägige Propaganda bedient sich klassischer antisemitischer Stereotype („Kindermörder Israel“), um den Staat Israel zu delegitimieren und Hass auf Jüdinnen und Juden zu schüren (vgl. Bundesverband RIAS, Jahresbericht 2024, S. 20 ff., 35 ff.).

Während viele Menschen in Deutschland friedlich gegen den Krieg und das Leid der palästinensischen Zivilbevölkerung demonstrieren, kommt es regelmäßig bei Protesten auch dazu, dass die staatliche Legitimität Israels bestritten wird. Das Existenzrecht des durch die Staatengemeinschaft anerkannten Mitgliedstaats der Vereinten Nationen Israel wird etwa durch Gebrauch der Losung „From the River to the Sea, Palestine will be free“ oder durch Präsentation von Landkarten des Nahen Ostens, in denen das heutige Israel durch einen „palästinensischen Staat“ in den Grenzen Israels, des Gazastreifens und des sog. Westjordanlands ersetzt ist, verneint.

Der kommunikative Sinngehalt dieser Äußerungen erschöpft sich jedoch regelmäßig nicht in der Nichtanerkennung der staatlichen Legitimität Israels. Die Leugnung des Existenzrechts Israels steht vielmehr in einem unauflöslichen historischen und politischen Zusammenhang zu dem Mord an den europäischen Juden durch das nationalsozialistische Deutschland. Die Gründung Israels mit der Proklamation der Unabhängigkeit als selbständiger Staat am 14. Mai 1948 sowie der der Staatsgründung vorausgehende Teilungsplan der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 29. November 1947 waren maßgeblich beeinflusst durch die Folgen des Zweiten Weltkriegs und die Ermordung der europäischen Juden. Die Verneinung der Legitimität Israels bedeutet, im phänotypischen Regelfall, eine Ablehnung der Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland für den Schutz jüdischer Menschen. Diese Meinungsäußerung relativiert damit im Ergebnis nicht nur den Holocaust und die besondere historische Verantwortung für den unbedingten Schutz der Opfer des Menschheitsverbrechens und ihrer Nachfahren, sondern sie missachtet zugleich die Identitätsprägung der grundgesetzlichen Ordnung als Antwort auf die Gewalt- und Willkürherrschaft des Nationalsozialismus.

Die Missachtung der völkerrechtlichen Folgen des Mordes an den europäischen Juden verletzt den Anspruch Israels auf Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied der Völkergemeinschaft und der Anerkennung des jüdischen Selbstbestimmungsrechts. Sie entfaltet zugleich Wirkungen in Richtung auf die Achtung von Jüdinnen und Juden als gleichberechtigte Mitglieder von Gesellschaften und befördert damit Ausgrenzung und Gewalt. Der Leugnung besonderer Schutzbedürftig- und Schutzwürdigkeit von Jüdinnen und Juden infolge der Shoa und dem darin liegenden Entzug des Schutzes vor Ausgrenzung, Dämonisierung und Enthumanisierung wohnt die Gefahr gewalttätiger Übergriffe inne. Hier besteht ein innerer Zusammenhang zum Legitimationsgrund der Bestrafung von Taten gemäß § 130 Absatz 3 StGB (sog. „Holocaustleugnung“), der gleichfalls die Beziehung des Leugnungsverhaltens zur Anwendung physischer Gewalt betrifft (vgl. dazu Fischer, StGB, § 130 Rn. 24a m. w. N.).

Das geltende Recht sieht bisher keine Strafbarkeit für die Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel und den Aufruf zur Beseitigung Israels vor (s. auch OVG Münster, Beschluss vom 21. November 2025 – 15 B 1300/25). Einschlägige Parolen können als Billigung von Straftaten gemäß § 140 Nummer 2 StGB zu sanktionieren sein. Dies gilt jedoch nur für die Fälle, in denen der Äußerung durch eine kontextualisierte Auslegung ein Inhalt entnommen werden kann, dass bestimmte, der Aufzählung des § 140 StGB zu entnehmenden rechtswidrigen Taten gutgeheißen werden. Auch eine Strafbarkeit wegen Öffentlicher Aufforderung zu Straftaten gemäß § 111 StGB kommt regelmäßig nicht in Betracht. Tatbestandlich vorausgesetzt ist insoweit die Aufforderung zu einer hinreichend bestimmten Tat. Dass die Leugnung des Existenzrechts Israels eine gewaltsame Abschaffung seiner Staatlichkeit im phänotypischen Regelfall impliziert, reicht für die Tatbestandsverwirklichung ohne nähere Konkretisierung nicht aus.

Der Tatbestand der Volksverhetzung erfasst friedensstörende Hetze in Form des Aufstachelns zum Hass und des Aufforderns zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gemäß § 130 Absatz 1 Nummer 1 StGB und des Menschenwürdeangriffs gemäß § 130 Absatz 1 Nummer 2 StGB. Die Strafnorm hat indes die Bezugnahme auf Teile der inländischen Bevölkerung zur Voraussetzung. Nicht hinreichend ist es, dass sich die Aussage ausdrücklich gegen den Staat Israel richtet. Daran ändert sich nichts dadurch, dass entsprechende Aussagen regelmäßig einen Subtext haben, der sich auch gegen deutsche Staatsangehörige jüdischen Glaubens richtet. Im Übrigen handelt es sich bei der Leugnung des Existenzrechts Israels regelmäßig um „Umwegkommunikation“, die die zugrunde liegende antisemitische Mo-

tivation und die billigende Inkaufnahme von Gewalt gegen Jüdinnen und Juden durch die formale Rubrizierung als Kritik an staatlichem Handeln verbrämt. Dieser unterschwellige Sinngehalt wird durch § 130 Absatz 1 StGB nicht erfasst, da die Sanktionsnorm nur Angriffe auf bestimmte Personenmehrheiten unter Strafe stellt.

Schließlich kommt für den speziellen, nur eine kleine Teilmenge der relevanten Sachverhalte bildenden, Fall des öffentlichen Gebrauchs der Parole „from the river to the sea“ eine Strafbarkeit als Verwenden von Kennzeichen terroristischer Organisationen gemäß § 86 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 i. V. m. § 86a Absatz 1 Nummer 1 StGB in Betracht. Effektiv strafbewehrt ist das Verhalten jedoch nur, wenn der Äußernde die Losung in objektiv und subjektiv vorwerfbarer Weise (auch) als Kennzeichen der terroristischen Organisationen verwendet hat.

B. Lösung

Der Entwurf sieht daher die Strafbewehrung der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel und des Aufrufs zur Beseitigung des Staates Israel vor.

Grundsätzlich gilt das Gebot der Meinungsneutralität von Eingriffen in die kollektive Meinungsäußerungsfreiheit. Das Sonderrechtsverbot kennt nach dem „Wunsiedel-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08) jedoch eine Ausnahme. Sie betrifft mit Blick auf die „gegenständlich identitätsprägende Bedeutung“ der Gewalt- und Willkürherrschaft des Nationalsozialismus für unsere grundgesetzliche Ordnung Bestimmungen, die der „propagandistischen Gutheißung“ der historischen nationalsozialistischen Herrschaft Grenzen setzen. Von dieser der grundgesetzlichen Ordnung immanenten Ausnahme ist auch die Leugnung der Legitimität Israels umfasst. Die Errichtung und Bewahrung einer sicheren Heimstätte für Jüdinnen und Juden ist „identitätsprägend“ für unsere Rechtsordnung, da ein solcher Auftrag zum unbedingten Schutz der Opfer des Menschheitsverbrechens und ihrer Nachfahren mit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft und dem Holocaust untrennbar verbunden und damit wesentliches Element der dem Grundgesetz immanenten Schranke der Kommunikationsfreiheit ist. Daraus folgt, dass der Feststellung, die „Sicherheit Israels ist deutsche Staatsräson“, nicht allein ein politisches Bekenntnis zugrunde liegt, sondern ein verfassungsrechtlicher Gehalt.

Der Tatbestand ist so gefasst, dass er die spezifischen Gefahren des Leugnungsverhaltens in Richtung auf Leib und Leben von Jüdinnen und Juden abbildet, jedoch staatstheoretische Überlegungen für eine künftige Befriedung des Nahost-Konflikts jenseits der Existenz eines eigenständigen jüdischen Staates oder Kritik an Handlungen der israelischen Regierung oder staatlicher Akteure tatbestandlich nicht erfasst.

Einer gesonderten Regelung zur Reichweite der Gewährleistungen der Wissenschafts- oder Kunstfreiheit bedarf es hier nicht, da die Regelung des § 86 Absatz 4 StGB – auf die § 130 Absatz 8 StGB verweist – auch auf den vorliegenden Tatbestand Anwendung findet. Über diese Verweisung sind Handlungen, die der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit dienen, ausgenommen, soweit der verfassungsrechtlich gebotene Schutz der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit reicht und nicht andere Verfassungsgüter, insbesondere Grundrechte Dritter, Vorrang genießen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, 26. August 2026

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Julia Klöckner
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Bundestagspräsidentin,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 1067. Sitzung am 10. Juli 2026 beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Strafbewehrung der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Friedrich Merz

Entwurf eines Gesetzes zur Strafbewehrung der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 95) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 5 Nummer 5a Buchstabe c wird die Angabe „Absatz 6, wenn ein in Absatz 2 Nummer 1 oder Absatz 3“ durch die Angabe „Absatz 7, wenn ein in Absatz 2 Nummer 1, Absatz 3 oder 4“ ersetzt.
2. § 130 wird wie folgt geändert:
   a) Nach Absatz 3 wird der folgende Absatz 4 eingefügt:

      „(4) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer in einer Weise, die geeignet ist, die Bereitschaft zu antisemitischen Gewalt- oder Willkürmaßnahmen zu fördern, öffentlich oder in einer Versammlung das Existenzrecht des Staates Israel leugnet oder zur Beseitigung des Staates Israel aufruft.“

   b) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden zu den Absätzen 5 und 6.

   c) Der bisherige Absatz 6 wird zu Absatz 7 und die Angabe „3 bis 5“ wird durch die Angabe „3 bis 6“ ersetzt.

   d) Der bisherige Absatz 7 wird zu Absatz 8 und die Angabe „Absatz 6“ wird durch die Angabe „Absatz 7“ ersetzt.

   e) Der bisherige Absatz 8 wird zu Absatz 9 und die Angabe „mit den Absätzen 6 und 7, sowie in den Fällen der Absätze 3 bis 5“ wird durch die Angabe „mit den Absätzen 7 und 8, sowie in den Fällen der Absätze 3 bis 6“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Am 7. Oktober 2023 überfielen Mitglieder der Terrororganisation Hamas Kibbuzim und ein Musikfestival im Süden Israels. Sie ermordeten eine Vielzahl israelischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und verschleppten weitere Personen als Geiseln in den Gazastreifen. Die Terrororganisation Hamas verfolgt das Ziel, den Staat Israel zu vernichten und einen islamischen Staat zu errichten, der das gesamte Gebiet zwischen Mittelmeer und Jordan umfasst.

Als Reaktion auf diesen Terrorangriff hat die israelische Armee die Terroristen der Hamas im Gazastreifen bombardiert, ist mit Bodentruppen in den Gazastreifen eingerückt und hält Teile dieses Gebietes besetzt. Zahlreiche Menschen, darunter sehr viele Zivilisten wurden seit Oktober 2023 im Gazastreifen getötet. Das Leid der Zivilbevölkerung ist als Folge des Krieges zwischen der israelischen Armee und der Hamas sehr groß. Seit dem 10. Oktober 2025 gilt im Gazastreifen eine Waffenruhe.

Seit dem 7. Oktober 2023 ist in der Bundesrepublik Deutschland ein sprunghafter Anstieg antisemitisch motivierter Demonstrationen, Verlautbarungen und Übergriffe zu verzeichnen. Die Zahl etwa der durch den Bundesverband RIAS e. V. registrierten antisemitischen Vorfälle stieg von insgesamt 1.957 im Jahr 2020 auf 8.627 im Jahr 2024 (vgl. Bundesverband RIAS, Jahresbericht 2024, S. 54). Deutsch-jüdische Staatsbürgerinnen und -bürger sowie in Deutschland lebende Israelis werden verantwortlich gemacht für die Folgen der israelischen Kriegsführung. Die einschlägige Propaganda bedient sich klassischer antisemitischer Stereotype („Kindermörder Israel“), um den Staat Israel zu delegitimieren und Hass auf Jüdinnen und Juden zu schüren (vgl. Bundesverband RIAS, Jahresbericht 2024, S. 20 ff., 35 ff.).

Während viele Menschen in Deutschland friedlich gegen den Krieg und das Leid der palästinensischen Zivilbevölkerung demonstrieren, kommt es regelmäßig bei Protesten auch dazu, dass die staatliche Legitimität Israels bestritten wird. Das Existenzrecht des durch die Staatengemeinschaft anerkannten Mitgliedstaats der Vereinten Nationen Israel wird etwa durch Gebrauch der Losung „from the river to the sea“ oder durch Präsentation von Landkarten des Nahen Ostens, in denen das heutige Israel durch einen „palästinensischen Staat“ in den Grenzen Israels, des Gazastreifens und des sog. Westjordanlands ersetzt ist, verneint.

Der kommunikative Sinngehalt dieser Äußerungen erschöpft sich jedoch regelmäßig nicht in der Nichtanerkennung der staatlichen Legitimität Israels. Die Leugnung des Existenzrechts Israels steht vielmehr in einem unauflöslichen historischen und politischen Zusammenhang zu der Vernichtung der europäischen Juden durch das nationalsozialistische Deutschland. Die Gründung Israels mit der Proklamation der Unabhängigkeit als selbständiger Staat am 14. Mai 1948 sowie der der Staatsgründung vorausgehende Teilungsplan der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 29. November 1947 waren maßgeblich beeinflusst durch die Folgen des Zweiten Weltkriegs und die Ermordung der europäischen Jüdinnen und Juden. Die Verneinung der Legitimität Israels bedeutet im phänotypischen Regelfall eine Ablehnung der Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland für den Schutz jüdischer Menschen. Diese Meinungsäußerung relativiert damit im Ergebnis nicht nur den Holocaust und die besondere historische Verantwortung für den unbedingten Schutz der Opfer des Menschheitsverbrechens und ihrer Nachfahren, sondern sie missachtet zugleich die Identitätsprägung der grundgesetzlichen Ordnung als Antwort auf die Gewalt- und Willkürherrschaft des Nationalsozialismus.

Die Missachtung der völkerrechtlichen Folgen des Mordes an den europäischen Juden verletzt den Anspruch Israels auf Anerkennung als gleichberechtigtes Mitglied der Völkergemeinschaft. Sie entfaltet zugleich Wirkungen in Richtung auf die Achtung von Jüdinnen und Juden als gleichberechtigte Mitglieder von Gesellschaften und befördert damit Ausgrenzung und Gewalt. Der Leugnung besonderer Schutzbedürftig- und Schutzwürdigkeit von Jüdinnen und Juden infolge der Shoa und dem darin liegenden Entzug des Schutzes vor Ausgrenzung, Dämoni-

sierung und Enthumanisierung wohnt die Gefahr gewalttätiger Übergriffe inne. Hier besteht ein innerer Zusammenhang zum Legitimationsgrund der Bestrafung von Taten gemäß § 130 Absatz 3 StGB (sog. „Holocaustleugnung“), der gleichfalls die Beziehung des Leugnungsverhaltens zur Anwendung physischer Gewalt betrifft (vgl. dazu Fischer, StGB, § 130 Rn. 24a m. w. N.).

Die Strafbewehrung der Verneinung des Existenzrechts Israels greift in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit ein. Nach Artikel 5 Absatz 2 erste Alternative des Grundgesetzes findet die Meinungsfreiheit ihre Grenzen in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Darunter sind Gesetze zu verstehen, die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen (vgl. BVerfGE 7, 198 [209f.] = NJW 1958, 97; st. Rspr.). An der Allgemeinheit eines Gesetzes fehlt es, wenn eine inhaltsbezogene Meinungsbeschränkung nicht hinreichend offen gefasst ist und sich von vornherein nur gegen bestimmte Überzeugungen, Haltungen oder Ideologien richtet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08, Rn. 57). Hier bezieht sich das fragliche Leugnungsverhalten auf eine konkrete inhaltlich-ideologische Position betreffend einen konkreten Konflikt, auch des öffentlichen Meinungskampfs. Dieser Standpunkt beruht auf spezifischen politisch-weltanschaulichen, religiösen und historischen Deutungen des Geschehens und ist damit bezogen auf eine bestimmte historisch-weltanschauliche Auffassung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem sog. Wunsiedel-Beschluss entschieden, dass Artikel 5 des Grundgesetzes eine Ausnahme vom Verbot meinungsbeschränkenden Sonderrechts immanent ist, soweit es um Normen geht, die auf die Verhinderung einer propagandistischen Befürwortung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zwischen den Jahren 1933 und 1945 zielen. Ein meinungsbeschränkendes, nichtallgemeines Gesetz ist danach verfassungsrechtlich legitimierbar, sofern dem gesetzgeberischen Anliegen vor dem Hintergrund der gegenbildlich identitätsprägenden Bedeutung der Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus für die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine Bedeutung zukommt, die einzigartig ist und allein auf der Grundlage allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen nicht eingefangen werden kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08, Rn. 65).

Die Inkriminierung der zur Förderung der Bereitschaft zu antisemitischen Gewalt- oder Willkürmaßnahmen geeigneten Leugnung des Existenzrechts Israels befasst sich zwar nicht unmittelbar mit der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, steht mit dieser jedoch in einem nicht auflösbaren historisch-politischen Zusammenhang.

Dieser resultiert bereits aus einer inhaltlichen Kontinuität zwischen der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel und der nationalsozialistischen Außenpolitik. Auch letztere lehnte einen unabhängigen jüdischen Staat als „nationale Heimstätte“ in Palästina ab, was im Rahmen der Richtlinien des Auswärtigen Amts zur Palästina-Politik des Jahres 1937 damit begründet wurde, dass ein solcher Staat „das Weltjudentum nicht absorbieren, sondern zusätzliche völkerrechtliche Machtbasis für internationales Judentum schaffen würde, etwa wie Vatikan-Staat für politischen Katholizismus oder Moskau für Komintern“ (Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik, Serie D, Bd. V, Nr. 561; vgl. auch Nicosia, VfZ Jhg 37, Heft 3. S. 390). Auch sicherte der Reichsminister des Auswärtigen von Ribbentrop den Arabern in einer geheimen Erklärung vom 28. April 1942 zu, „der Beseitigung der jüdisch-nationalen Heimstätte in Palästina zuzustimmen“ (Texte der vier Briefe in AA – Handakten Ettel 5, vgl. auch Schoelch, VfZ Jhg. 30, Heft 4, S. 668).

Insbesondere aber kann die Gründung des Staates Israel nicht gedacht werden ohne die Ermordung der europäischen Jüdinnen und Juden. Die Staatsgründung Israels mit Proklamation vom 14. Mai 1948 erfolgte zwar vor dem Hintergrund historischer Herkunft des jüdischen Volkes aus dem Gebiet des heutigen Israel und Westjordanlands durch jüdische Heimstätten und Besiedlungen bis weit in die vorchristliche Zeit sowie die Bestrebungen des Zionismus seit Ende des 19. Jahrhunderts. Die Schaffung der Unabhängigkeit und die Akzeptanz eines eigenständigen jüdischen Staates in der Weltgemeinschaft waren jedoch mit dem Holocaust und der Überzeugung von der Notwendigkeit einer sicheren Heimstatt für Jüdinnen und Juden untrennbar verknüpft. Der Teilungsplan der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 29. November 1947 und die Verkündung der Unabhängigkeit Israels als selbständiger Staat waren maßgeblich beeinflusst durch die Folgen des Zweiten Weltkriegs und die Ermordung der europäischen Jüdinnen und Juden (vgl. etwa Zadoff, Geschichte Israels, S. 28 f., 30; Döll, Vereinte Nationen 4/69. S. 116, 117; Schliwski, Geschichte des Staates Israel, S. 57; Ausarbeitung WD 1 – 3000 – 001/24, S. 12 ff.). Dieser Zusammenhang, der in die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland als identitätsprägend eingeschrieben ist, ist letztlich der Kern dessen, was gemeinhin als „Staatsräson“ bezeichnet

wird (in diese Richtung auch Kubiciel, Schriftliche Stellungnahme zu BT-Drs. 20/9310, S. 1; Franck, Schriftliche Stellungnahme zu BT-Drs. 20/9310, S. 5).

Mit der Verneinung des Existenzrechts des jüdischen Staates Israel ist die Ablehnung einer aus dem Holocaust erwachsenen Verantwortung der Staatengemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland verbunden, eine sichere Heimstätte für Jüdinnen und Juden zu errichten und zu bewahren. Das Leugnungsverhalten bedeutet damit eine Abkehr von der grundgesetzlichen Ordnung als einem Gegenentwurf zur Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus und einer Antwort auf den eliminatorischen Antisemitismus des nationalsozialistischen Deutschlands. Die Leugnung des Existenzrechts Israels stellt den präzedenzlosen Charakter der Vernichtung der europäischen Juden in Frage. Sie negiert eine durch den nationalsozialistischen Völkermord begründete besondere historische Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft und der Bundesrepublik für den Schutz von Jüdinnen und Juden vor erneuter Verfolgung, Entrechtung und Dehumanisierung.

Durch die Verneinung der historischen Verantwortung für den Zivilisationsbruch der Shoa und der daraus folgenden, und durch die Staatengemeinschaft anerkannten, Notwendigkeit der Schaffung eines souveränen Staates für das jüdische Volk wird der Holocaust selbst zum Gegenstand von Relativierung. Mag sich der Leugnende auch vordergründig vom Völkermord der Nationalsozialisten an den Juden distanzieren, so macht er sich durch die Verneinung völkerrechtlicher Legitimität des Staates Israel in der Sache mit der Verharmlosung des Menschheitsverbrechens gemein (vgl. auch Liebscher/Pietrzyk/Lagodinsky/Steinitz, NJOZ 2020, 897, 898 m. w. N.). Motivation und Sinngehalt des Leugnungsverhaltens in Bezug auf das Existenzrecht Israels sind grundsätzlich nicht von einer Relativierung des präzedenzlosen Charakters des Völkermords zu trennen. Das Erfordernis der Errichtung und Bewahrung eines souveränen jüdischen Staates ist der Staatengemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland durch den Holocaust in das historisch-politische Bewusstsein graviert.

Wird die Notwendigkeit eines solchen spezifischen Schutzes des jüdischen Volkes vor erneuter Verfolgung bestritten oder relativiert durch die Verneinung der Legitimität Israels als unabhängiger jüdischer Staat, geht die Preisgabe des Versprechens gegenüber Jüdinnen und Juden auf Unversehrtheit und Selbstbestimmung einher mit der Zuschreibung fehlender Schutzwürdigkeit (vgl. zum Zusammenhang zwischen Leugnung des Holocaust und der konkreten Negation individueller Menschenwürde auch Stegbauer, NStZ 2000, 281, 283). Die notwendigen völkerrechtlichen Konsequenzen des Mordes an den europäischen Juden zu missachten, entfaltet Wirkungen in Richtung auf die Achtung des Staates Israel als gleichberechtigtes Mitglied der Völkergemeinschaft und es entfaltet Wirkungen in Richtung auf die Achtung von Jüdinnen und Juden als gleichberechtigte Mitglieder von Gesellschaften in der Diaspora, etwa auch in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Auswirkungen auf den grundgesetzlich verbürgten Achtungsanspruch auch deutscher Jüdinnen und Juden in Bezug auf die Legitimierung von Gewalt sind, zumal sie sich keinesfalls gegen Vertreter, Einrichtungen oder Institutionen des Staates Israel richten, derart offenkundig, dass sie weiterer Erläuterung nicht bedürfen (vgl. im Einzelnen Bundesministerium des Innern, Bundesweite Fallzahlen 2024, Politisch motivierte Kriminalität, S. 24 f.; Bundesverband RIAS, Jahresbericht 2024, S. 35 ff.).

Eine verharmlosende Tendenz in Richtung auf die einzigartigen Verbrechen des Nationalsozialismus weisen nicht allein Äußerungen auf, die die staatliche Legitimität Israels unter Verweis auf den Holocaust unmittelbar in Zweifel ziehen („Free Palestine from German guilt“). Der relativierende Zusammenhang wird auch deutlich bei Losungen, die sich vordergründig allein mit dem aktuellen Konfliktgeschehen auseinandersetzen, bei näherer Betrachtung jedoch klassische antisemitische Stereotype bedienen, die auf Eliminierung, auf „Ausmerzung des Juden“ als Quelle globaler Übel zielen (s. etwa die Darstellung der israelischen Flagge in Mülleimern auf „keep the world clean“-Plakaten; s. zu Ausdrucksformen des israelbezogenen Antisemitismus auch Bundesverband RIAS, Jahresbericht 2024, S. 35 ff.).

Ihren Zweck findet die Strafandrohung im Schutz des öffentlichen Friedens. Der Begriff ist auch im vorliegenden Zusammenhang, im Sinne eines hinreichend legitimierenden Rechtsgutsbezugs, nicht als isolierter Schutz der Öffentlichkeit vor verfassungsfeindlichen Meinungsäußerungen oder der Friedlichkeit öffentlicher Auseinandersetzung (im Sinne eines „Klimaschutzes“), sondern als Ausfluss des abstrakten Schutzes individueller Rechtsgüter zu interpretieren (vgl. zu diesem Legitimationszusammenhang auch Fischer, StGB, § 130 Rn. 24 ff. m. w. N.; s. auch Poscher, NJW 2005, 1316, 1317 f.). Es geht unter Güterschutzaspekten nicht um ein zur Legitimation von Strafandrohungen ungeeignetes moralisches Postulat, die Sanktionierung abwegiger Rechtsauffassungen oder historischer Ansichten, sondern die Strafdrohung findet ihren Legitimationsgrund in der vorstehend bezeichneten

Beziehung des Leugnungsverhaltens zur Anwendung von Gewalt gegenüber Jüdinnen und Juden in der Bundesrepublik Deutschland.

Diesen Legitimationszweck weisen sonstige Verhaltensweisen, die die Legitimität der Staatlichkeit sonstiger Staaten infrage stellen, nicht auf. Mag in derartigen Fällen zwar ein Schutzgut der „Ehre ausländischer Staaten“ berührt sein, so steht das Leugnungsverhalten jedenfalls nicht in einem spezifischen Zusammenhang zur Gewaltanwendung gegenüber Personen, die jenen Staaten als Staatsbürger oder aus sonstigen religiösen oder historischen Gründen verbunden sind. Die qualifizierte Strafandrohung des § 130 StGB kann ersichtlich nur auf solche Sachverhalte erstreckt werden, in denen auch der Schutz von Individualrechtsgütern, nicht hingegen allein „staatlicher Ehrenschutz“, in Rede steht.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes.

III. Auswirkungen

Durch die Ausweitung der Strafbarkeit kann ein Mehraufwand für die Strafverfolgungsbehörden entstehen, dessen Umfang derzeit nicht quantifizierbar ist. Im Übrigen werden jedoch keine Mehrkosten entstehen. Für Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 5 StGB)

Die Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts für Auslandstaten gemäß § 130 Absatz 4 StGB – neu – wird durch die Erweiterung des § 5 Nummer 5a Buchstabe c angeordnet.

Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 130 Absatz 4 StGB – neu –)

Das Einfügen eines neuen Absatzes nach § 130 Absatz 3 StGB stellt die Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel und den Aufruf zur Beseitigung des Staates Israel unter Strafe. Tatbestandsmäßig ist demnach die Kundgabe der Ablehnung des Rechts auf Existenz des Staates Israel als souveräner Nationalstaat. Diesen Charakter weisen ersichtlich Äußerungen auf, die auf gewaltsame Auslöschung des Staates Israel gerichtet sind, also der Gebrauch der Losung „From the river to the sea, Palestine will be free“ oder der arabischen Originalfassung „From water to water, Palestine will be arab“, die Parole „We don´t want no two-state, we want 48“ oder auch „There is only one state, Palestine 48“. Gleiches gilt für die Darstellung der Flagge Israels oder des Davidsterns in einem Mülleimer unter der Forderung „keep the world clean“ oder die Abbildung der Landkarte des Nahen Ostens unter Tilgung des Staates Israel.

Die Regelung bezieht sich auf Äußerungen, die die Notwendigkeit eines besonderen Schutzes des jüdischen Volkes vor erneuter Verfolgung bestreiten und damit die Schutzwürdigkeit von Jüdinnen und Juden grundsätzlich in Frage stellen. Das tatbestandliche Erfordernis einer Eignung zur Förderung der Bereitschaft zu antisemitischen Gewalt- oder Willkürmaßnahmen soll sicherstellen, dass nicht die von der Meinungsfreiheit grundsätzlich gewährleistete Debatte über die Befriedung des Nahostkonflikts im Wege sonstiger Staatsformen unterbunden wird. Tatbestandsmäßig sind allein Äußerungen, die diese Eignung aufweisen. Auf den empirischen Nachweis eines solchen Ursachenzusammenhangs kommt es nicht an. Die Eignung zur Förderung entsprechender Gewalt ist im Wege normativ-abstrakter Wertung festzustellen und keine empirische Gegebenheit. Es bezieht sich also der Begriff der Eignung allein auf die generelle Möglichkeit der Begehung von Gewalt- bzw. Willkürmaßnahmen, nicht erforderlich ist hingegen die Feststellung von Anzeichen dafür, dass bei einer konkret bestimmbaren Gruppe von Personen tatsächlich Anzeichen auf eine Begehung von Gewalt- oder Willkürmaßnahmen hindeuten.

Der Begriff der Gewalt- und Willkürmaßnahmen umschreibt, anders als in § 130 Absatz 1 Nummer 1 zweite Variante StGB, nicht den Gegenstand kommunikativer Aufforderungen, sondern bezeichnet lediglich den Bezugspunkt der normativen Eignungsfeststellung.

Eine hinreichende Beziehung des Leugnungsverhaltens zur Anwendung von Gewalt ist im phänotypischen Regelfall gegeben. Entsprechende Sachverhalte werden durch die tatbestandsspezifischen Voraussetzungen erfasst. Diskutiert werden gleichwohl Möglichkeiten einer friedlichen Beilegung des Nahost-Konflikts durch Änderungen der staatlichen Verfasstheit Israels, die auf einen gewaltlosen Wandel des Zusammenlebens hinzielen, etwa im Wege der sog. „Ein-Staaten-Lösung“ oder einer Organisationsstruktur der konföderativen oder bundesstaatlichen Gliederung.

Mögen diese Überlegungen zu einer friedlichen Beilegung des Konflikts auch derzeit fernliegend erscheinen, empirisch zu vernachlässigen und ihre politisch-historische Konsistenz in Zweifel zu ziehen sein, so bilden sie rechtlich gleichwohl einen relevanten Bezugspunkt von Äußerungen, die auf die Überwindung des Staates Israel in seiner gegenwärtigen Verfasstheit gerichtet sind. Diese Äußerungen lassen sich nicht unter den beschriebenen, das Verbot der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel legitimierenden Zusammenhang gliedern, da sie eine jüdische Eigenstaatlichkeit nicht grundsätzlich in Frage stellen und daher keine Leugnung der Folgenverantwortung für die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft und den Holocaust zum Gegenstand haben. Da derartige Meinungsäußerungen den die Strafandrohung legitimierenden Bezug zur Anwendung physischer Gewalt nicht aufweisen, sind sie durch die Meinungsfreiheit gedeckt und mithin kein tauglicher Gegenstand rechtlicher Missbilligung. Ihnen kommt die tatbestandlich vorausgesetzte Eignung zur Förderung der Bereitschaft zu antisemitischen Gewalt- oder Willkürmaßnahmen nicht zu.

Soweit etwa durch jüdisch-orthodoxe Gegner der Gründung des Staates Israel religiös begründete Erlösungsutopien oder durch jüdische säkulare Nichtzionisten Vorstellungen vom Wohlergehen des jüdischen Volkes formuliert werden, die auf eine Überwindung der jüdischen Eigenstaatlichkeit gerichtet sind, unterfallen auch diese dem Tatbestand nicht. Sie weisen den tatbestandlich vorausgesetzten spezifischen Zusammenhang zwischen der Verneinung des Existenzrechts des Staates Israel und der Eignung zur Förderung antisemitischer Gewalt- und Willkürmaßnahmen nicht auf, gleichwohl solche Verlautbarungen von Dritten letztlich zur Fundierung einer Haltung bemüht werden können, die auf die Vernichtung des Staates Israel gerichtet ist. Derartiges Leugnungsverhalten dient nicht der Legitimation gewaltsamer Handlungen zur Überwindung jüdischer Eigenstaatlichkeit, sondern beinhaltet bestimmte Vorstellungen von einer höheren Gerechtigkeit oder friedlichen gesellschaftlichen Wandlungsprozessen, die unbeschadet ihrer Plausibilität oder historisch-politischen Konsistenz der Meinungsfreiheit unterfallen.

Auch soweit allein Grenzverläufe in Bezug auf streitige Gebiete diskutiert, das Existenzrecht des jüdischen Staates hingegen nicht in Abrede gestellt wird, sind Meinungsäußerungen tatbestandlich nicht erfasst. Kritik an Handlungen der israelischen Regierung oder staatlicher Akteure sind tatbestandlich ebenfalls nicht erfasst.

Einer gesonderten Regelung zur Reichweite der Gewährleistungen der Wissenschafts- oder Kunstfreiheit bedarf es hier nicht, da die Regelung des § 86 Absatz 4 StGB – auf die § 130 Absatz 8 StGB verweist – auch auf den vorliegenden Tatbestand Anwendung findet. Über diese Verweisung sind Handlungen, die der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit dienen, ausgenommen, soweit der verfassungsrechtlich gebotene Schutz der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit reicht und nicht andere Verfassungsgüter, insbesondere Grundrechte Dritter, Vorrang genießen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung teilt uneingeschränkt die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Einschätzung, dass Deutschland eine besondere Verantwortung im Kampf gegen Antisemitismus und für den Schutz jüdischen Lebens trägt. Der Schutz des Existenzrechts des Staates Israel ist aus Sicht der Bundesregierung von fundamentaler Bedeutung für die Wahrnehmung und Verwirklichung dieser Verantwortung.

Die Bundesregierung wird den Gesetzentwurf prüfen. Sie ist jedoch der Auffassung, dass die mit der konkreten Ausgestaltung des Gesetzentwurfs beabsichtigte Einführung der Tatbestandsvariante der Leugnung des Existenzrechts und des Aufrufs zur Beseitigung des Staates Israel in § 130 des Strafgesetzbuches (StGB – Volksverhetzung) ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko birgt.

Bei der weiteren Prüfung wird zu berücksichtigen sein, dass Fälle der Leugnung des Existenzrechts und des Aufrufs zur Beseitigung des Staates Israel bereits nach geltendem Recht erfasst werden. Abhängig von den Umständen des Einzelfalls kommt eine Strafbarkeit insbesondere gemäß den §§ 80a (Aufstacheln zum Verbrechen der Aggression), 86a (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen), 111 (öffentliche Aufforderung zu Straftaten), 130 (Volksverhetzung) und 140 StGB (Belohnung und Billigung von Straftaten) in Betracht.

Die Bundesregierung beobachtet die Strafanwendungspraxis in diesem Bereich weiterhin intensiv. Sie wird darüber hinaus erneut auf die Länder zugehen, damit von dort aus gegebenenfalls Sachverhalte aus der Strafverfolgung mitgeteilt werden, die auf Defizite bei der Erfassung strafwürdiger Fallgestaltungen hindeuten. Diese Erkenntnisse können dann in die Prüfung von Erweiterungen des strafrechtlichen Schutzes einfließen. Hierbei wird der verfassungsrechtliche Rahmen zu beachten sein.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0722-8333