

26 March 2024

Zwischen Fluss, Meer und Strafbefehl

Rechtsprobleme einer mehrdeutigen Parole

Macht sich strafbar, wer den Satz „from the river to the sea, Palestine will be free“ verwendet? Die Antwort lautet: In aller Regel nicht. Doch seit den Terrorangriffen der Hamas am 7. Oktober 2023 haben die Strafverfolgungsbehörden hunderte Ermittlungsverfahren wegen Volksverhetzung, Billigung von Straftaten und der Verwendung von Kennzeichen einer Terrororganisation eingeleitet. Kürzlich hat die Berliner Polizei die Wohnung einer 41-Jährigen [durchsucht](#), drei Handys, zwei Computer und eine Festplatte beschlagnahmt. Die Frau soll „from the river to the sea“ in sozialen Medien gepostet und dadurch Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen verwendet haben. Dabei ist, wer „from the river to the sea“ äußert, in aller Regel durch die Meinungsfreiheit geschützt. Der Slogan ist vieldeutig und Gerichte müssen bei mehreren Deutungsmöglichkeiten genau begründen, warum allein die strafbare Interpretation plausibel sein soll. Er kennzeichnet auch nicht die Hamas, denn verschiedene Akteure verwenden ihn seit Jahrzehnten als pro-palästinensische Losung. Und nicht nur das: auch linke israelische Gruppen (s. etwa [hier](#) und [hier](#)) sowie rechte israelische Stimmen haben ihn kooptiert (s. [hier](#)).

Dessen ungeachtet muss in Berlin derzeit aber sogar mit Ermittlungen rechnen, wer „*From the River to the Sea, we all want Equality*“ skandiert. Obwohl noch kein Berliner Gericht jemanden wegen der Verwendung des Slogans zu einer Strafe verurteilt hat (einzig bekannt ist [hier](#) ein Strafbefehl des Amtsgerichts Karlsruhe), geht die Berliner Exekutive zunehmend härter gegen pro-palästinensische Stimmen vor. Ob gewollt oder nicht: Ein solches Vorgehen schüchtert ein. Wohnungsdurchsuchungen und Festnahmen stellen nicht nur für die unmittelbar Betroffenen einen Eingriff dar. Sie ziehen auch *chilling effects* nach sich, die es in einer liberalen Demokratie zu vermeiden gilt – denn sie lebt vom freien Meinungs austausch.

Keine Volksverhetzung

Oft lautet der Vorwurf Volksverhetzung, § 130 Strafgesetzbuch (StGB). Nach dieser Vorschrift macht sich unter anderem strafbar, wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören gegen eine religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufstachelt oder zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordert (§ 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB). Die Tat muss sich aber gegen eine Gruppe bzw. einen Bevölkerungsteil im Inland richten. Da er sich aber auf das Gebiet zwischen dem Fluss Jordan und dem Mittelmeer bezieht, fehlt bereits der erforderliche Inlandsbezug (s. bereits [hier](#)).

Darüber hinaus wäre es regelmäßig mit der Meinungsäußerungsfreiheit unvereinbar, den Satz „from the river to the sea, Palestine will be free“ als Volksverhetzung einzustufen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen Gerichte bei mehreren

Deutungsvarianten einer Äußerung genau begründen, weshalb gerade die strafbare maßgeblich sein soll (BVerfG NJW 2001, 61 [63]). Ist eine straffreie Interpretation aufgrund der Gesamtwürdigung der Äußerung und seiner Begleitumstände plausibel und nicht nur denktheoretisch möglich, ist eine Volksverhetzung zu verneinen (vgl. BVerfG NStZ 1990, 383). Zu berücksichtigen ist auch, dass bei Auseinandersetzungen über gesellschaftlich oder politisch relevante Fragen eine Vermutung zu Gunsten der Freiheit der Rede besteht (s. z.B. BVerfG NJW 1995, 3303 [3305]).

Nichts anders gilt auch hier. Denn der Satz „from the river to the sea, Palestine will be free“ lässt verschiedene Deutungen zu. Spätestens seit den 1960er-Jahren verwenden ihn vielfältige Akteure (s. [hier](#), [hier](#), [hier](#) und [hier](#)). Er wurde unter anderem zu einem Aufruf, einen säkularen demokratischen Staat im gesamten historischen Palästina aufzubauen. Die Palästinenser:innen hofften, dass sie in einem Staat frei von Unterdrückung jeglicher Art leben würden. Wer den Satz voreilig als verhetzend interpretiert, wird den Akteuren, der Geschichte und den erhobenen politischen Forderungen nicht gerecht, sondern reduziert ihn in unlauterer Weise.

Die Strafverfolgungsbehörden unterstellen hingegen, dass „from the river to the sea“ ausschließlich antisemitisch zu deuten sei und dafür stehe, jüdisches Leben in dem Gebiet zwischen Jordan und Mittelmeer auszulöschen – denn nur derart lässt sich auf der Grundlage der dargestellten Verfassungsrechtsprechung eine Strafbarkeit begründen. So nachvollziehbar die Ängste und Sorgen von in Deutschland lebenden Jüdinnen und Juden nach den Terroranschlägen der Hamas und gegen jüdische Einrichtungen [gerichtete Straftaten](#) auch sind, überrascht diese von den Behörden behauptete Eindeutigkeit des Slogans. Denn die Pluralität der Stimmen war und ist nicht zu übersehen und sie hat sich auch nach dem 7. Oktober 2023 nicht auf eine verhetzende Stimme reduziert. Zudem legen der Wortlaut des Slogans und seine Geschichte näher, ihn regelmäßig dahingehend zu deuten, dass Palästinenser:innen Freiheit und Gleichheit in dem bezeichneten Gebiet anstreben, d.h. in Gaza, im Westjordanland und in Israel.

Dementsprechend hat das [Verwaltungsgericht Münster am 17. November 2023](#) zu versammlungsrechtlichen Fragen ausgeführt:

„Hierbei handelt es sich um eine politische Parole, die im Zusammenhang mit dem Israel-Palästina-Konflikt verwendet wird und sich geografisch auf das Gebiet zwischen dem Jordan (‘River’) und dem Mittelmeer (‘Sea’), zu dem der Staat Israel das Westjordanland und der Gazastreifen gehören, bezieht. Dabei reichen die Interpretationen der Parole von einer Forderung nach der Freiheit für Palästinenser von der israelischen Besatzung gemäß des Völkerrechts über den Aufruf für einen vereinten Staat für Juden und das palästinensische Volk in der gesamten Region Palästina, bis hin zu einem Aufruf zur Vernichtung des israelischen Staates.“

Das Verwaltungsgericht gelangte zu dem Ergebnis, dass die Parole keine strafbare Äußerung erkennen lasse und damit nicht als Einschränkung für die Versammlungsfreiheit dienen könne.

Protest gegen Völkerrechtsverstöße, nicht Billigung von Straftaten

Wer allein den Slogan „from the river to the sea“ verwendet, billigt damit prinzipiell auch nicht die Taten der Hamas vom 7. Oktober 2023. Trotzdem wird Demonstrierenden nach wie vor immer wieder vorgeworfen, sie würden sich wegen § 140 StGB strafbar machen. Gegen diese Vorschrift verstößt unter anderem, wer Mord, Totschlag und bestimmte Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch öffentlich billigt. Weil der Slogan mehrdeutig ist, gebietet die Meinungsfreiheit auch hier: Es muss klar sein, dass der Slogan nur als Billigung der Taten der Hamas verstanden werden kann. Plausible andere Deutungen müssen ausgeschlossen sein (zu § 140 StGB vgl. OLG Karlsruhe NJW 2003, 1200 [1201]). Die Demonstrationen der letzten Monate richten sich gegen die massenhaften Tötungen von inzwischen über 31.000 Menschen im Gazastreifen, darunter über 11.000 Kinder, durch die israelischen Streitkräfte sowie gegen massive Völkerrechtsverstöße, die auch unter Völkerrechtlern kaum noch angezweifelt werden. Am 26. Januar 2024 [befand zudem der Internationale Gerichtshof](#), dass Verletzungen der UN-Genozidkonvention durch Israel plausibel scheinen. Bei dieser Sachlage lässt sich nicht einfach unterstellen, dass mit der Losung die Taten der Hamas gebilligt werden sollen. Andere sich eher aufdrängende Deutungen des Slogans werden Gerichte in der Regel nicht ausschließen können. Darauf kommt es für die strafrechtliche Bewertung aber an. Etwas anderes kann für in jeder Hinsicht scharf zu verurteilenden [„Jubel über Terror“](#) zeitlich unmittelbar nach den Angriffen am 7. Oktober 2023 gelten.

„From the river to the sea“ ist kein Kennzeichen der Hamas

Die Strafverfolgungsbehörden werfen jenen, die den Slogan „from the river to the sea“ verwenden, weiterhin immer wieder vor, sie würden in strafbarer Weise ein Kennzeichen der Hamas verwenden. Dieser Vorwurf trifft nicht zu.

Strafbar macht sich gemäß § 86a StGB, wer Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen verbreitet oder öffentlich verwendet. Die Hamas ist eine solche Organisation. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat sie am 2. November 2023 verboten. In der Verfügung heißt es auch, dass es verboten ist, Kennzeichen der Hamas öffentlich zu verwenden. Sie enthält 19 Abbildungen, welche Kennzeichen der Hamas darstellen sollen. Abschließend heißt es auf Seite 6 der Verbotsverfügung: „Sowie die Parole ‚Vom Fluss bis zum Meer‘ (auf Deutsch und anderen Sprachen)“. Weshalb es sich um ein Kennzeichen der Hamas handeln soll, wird im Gegensatz zu den anderen Symbolen und Wortfolgen nicht begründet.

Derzeit schließen einige Staatsanwaltschaften aus der Verbotsverfügung, dass es sich bei dem Slogan um ein Kennzeichen der Hamas im Sinne des § 86a StGB handeln müsse – ein Fehlschluss.

Zunächst ist klarzustellen, dass das Ministerium nicht festlegen kann, welche Kennzeichen die Strafvorschrift umfasst. Die Verbotsverfügung zieht zwar das allgemeine Kennzeichenverbot nach sich (Rechtsfolge), sie regelt aber nicht selbst, welche spezifischen Kennzeichen verboten sind – so das Bundesverwaltungsgericht zu einer anderen Verbotsverfügung (s. [hier](#) Rn. 17). Welche Kennzeichen inkriminiert sind, darüber müssen Gerichte befinden (vgl. bereits *Jahn*, [hier](#)).

Kennzeichen von verbotenen Organisationen können nach der Rechtsprechung z.B. Fahnen und Abzeichen sein, aber auch Grußformeln wie der Hitlergruß oder die Worte „Heil Hitler“. Ebenso Parolen, z.B. „Sieg Heil“, „Alles für Deutschland“ (Losung der SA), „Deutschland

erwache“ (Parole der SA), „Blut und Ehre“ (Parole der Hitlerjugend), „Meine Ehre heißt Treue“ (Wahlspruch der SS). Und – folgte man dem Willen des Bundesministeriums des Innern und für Heimat – nun auch die Worte „Vom Fluss bis zum Meer“.

Ein Gericht muss sich zunächst fragen, was ein Kennzeichen ist. Ein Kennzeichen ist nach dem Duden ein „charakteristisches Merkmal; Zeichen, an dem jemand, etwas zu erkennen ist“. Zudem muss es sich fragen, wie eine Parole zum Kennzeichen einer Organisation wird. Der Bundesgerichtshof meint, dies könne durch formale Widmung oder durch schlichte Übung der jeweiligen Organisation geschehen (BGH NStZ 2009, 88 [89]). Eine Zuschreibung durch Dritte, etwa durch das Innenministerium, ist nicht ausreichend.

Gemessen an diesen Maßstäben ist „from the river to the sea“ kein Kennzeichen der Hamas. Zwar findet sich die Formulierung an einer Stelle der [Charta der Hamas](#) aus dem Jahr 2017 in deren 20. Absatz. Aus dem Text geht aber nicht ansatzweise hervor, dass die Worte als Parole oder Wahlspruch zu verstehen sein könnten. Zu einem Kennzeichen der Hamas werden sie zudem aus einem anderen Grund nicht: Der Ursprung des Slogans ist älter als die Hamas, die im Jahr 1987 gegründet wurde. Er reicht in die britische Mandatszeit zurück und Palästinenser:innen verwenden ihn vermehrt seit den 1960er-Jahren. Unterschiedliche Organisationen, etwa die Fatah nutzt ihn, aber auch jüdische Israelis und sogar Parteien, unter anderem von Likud, machen von ihm Gebrauch (s. [hier](#), [hier](#) und [hier](#)). Das israelische Kleinanzeigen-Unternehmen Yad2 – eine Tochterfirma des Axel Springer Verlags – bewarb in der Dezemberausgabe von The Marker sein Geschäft mit Immobilieninseraten mit einer Gaza und das Westjordanland umfassenden [Karte](#) unter dem Slogan „from the river to the sea“. Auch Benjamin Netanjahu hat ihn vor Kurzem [verwendet](#).

Gegen eine Strafbarkeit nach § 86a StGB spricht schließlich einmal mehr die Meinungsfreiheit: Komplementär zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Volksverhetzung, nach der bei mehrdeutigen Äußerungen, plausible nicht-verhetzende Deutungen durch die Strafgerichte auszuschließen sind, gebietet die Meinungsfreiheit bei § 86a StGB, dass man die jeweilige Parole in plausibler Weise nur der verbotenen Organisation zurechnen kann. Daran fehlt es hier (s.o.).

Kürzlich hat auch das Verwaltungsgericht Frankfurt entschieden, dass es den Slogan wegen der Meinungsfreiheit nicht für strafbar hält (Beschluss vom 21.03.2024, Az.: 5 L 940/24.F, s. [hier](#)). Es geht davon aus, dass die Verfügung des Innenministeriums hinsichtlich „from the river to the sea“ wegen Art. 5 GG teilnichtig sei. Die hiergegen erhobene Beschwerde der Stadt Frankfurt hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof als unbegründet zurückgewiesen (Beschluss vom 22.03.2024, Az.: 8 B 560/24, s. [hier](#)).

Verdacht der Repression und chilling effects

Wer „from the river to the sea“ äußert oder postet, macht sich in aller Regel nicht strafbar. Dennoch gehen die Strafverfolgungsbehörden vehement, gelegentlich auch mit Gewalt gegen Personen vor, die den Slogan verwenden. Dabei ignorieren sie elementare grundrechtliche Wertungen, namentlich das Einmaleins der Meinungsfreiheit. Nicht näher begründete ministeriale Wertungen werden unreflektiert übernommen. Man gewinnt bei alledem den Eindruck, dass der Staat palästinasolidarischen Stimmen besonders repressiv begegnet. Zur Legitimation unterstellen die Behörden „from the river to the sea“ eine ausschließlich extremistische Deutung, die eine Vielzahl plausibler, grund- und menschenrechtskonformer und vor allem auch näherliegender Interpretationen ignoriert. Dies zieht Einschüchterungseffekte nach sich, die es gerade in einer liberalen Demokratie, die vom

freien Meinungs Austausch lebt, zu vermeiden gilt – auch das ist eine Konstante in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Wir danken einer Rechtswissenschaftlerin, die namentlich nicht genannt werden möchte, für ihre wertvollen Anmerkungen