

**Verfassungsmäßigkeit des „Entwurfs eines Gesetzes zur Strafbewehrung der
Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel“ (BT-Drs. 21/7733)**

Rechtsgutachten

auf Ersuchen der

Landesregierung Hessen

erstattet von

Universitätsprofessor Dr. iur. Steffen Augsberg
Professur für Öffentliches Recht, Justus-Liebig-Universität Gießen

September 2026

Gliederung

A. Hintergrund und Gutachtenauftrag	3
B. Verfassungsrechtliche Bewertung	5
I. Gesetzgebungskompetenz und -verfahren.....	6
II. Bestimmtheitsanforderungen	6
III. (Primärer) Kontrollmaßstab: Meinungsfreiheit.....	10
IV. Schrankenvorgaben: § 130 Abs. 4 StGB n.F. als „allgemeines Gesetz“ i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG?	12
1. § 130 Abs. 4 StGB n.F. als „allgemeines Gesetz“ i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG	13
2. Ausweg (1): Ausnahme i.S.d. Wunsiedel-Rechtsprechung....	17
3. Ausweg (2): Allgemeine Rechtsgutvulnerabilität und allgemeines Gesetz	24
4. Ausweg (3): Rechtfertigung über kollidierendes Verfassungsrecht	28
V. Übermaßverbot	31
1. Erforderlichkeit: Zur Zulässigkeit strafrechtlicher Sanktionierung	31
2. Angemessenheit.....	34
VI. Verfassungskonforme Anwendung	34
D. Kontrollüberlegung.....	36
E. Ergebnis.....	37

A. Hintergrund und Gutachtenauftrag

Ende August hat der Bundesrat, ausgehend von einer Initiative des Landes Hessen, den Entwurf eines Gesetzes vorgelegt, mit dem der bestehende Volksverhetzungsparagraph (§ 130 StGB) um einen Absatz erweitert wird, demzufolge unter bestimmten Voraussetzungen die Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel unter Strafe gestellt wird. Konkret ist eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe vorgesehen, wenn (1) öffentlich oder in einer Versammlung das Existenzrecht Israels geleugnet oder zu dessen Beseitigung aufgerufen wird und (2) diese Äußerung geeignet ist, „die Bereitschaft zu antisemitischen Gewalt- oder Willkürmaßnahmen zu fördern“. Diese grundsätzliche Doppelperspektive wird in der aktuellen Debatte nicht hinreichend beachtet; sie ist für die verfassungsrechtliche Einordnung indes, wie noch zu zeigen sein wird, von elementarer Bedeutung.

Aus Sicht des Landes Hessen und des Bundesrates füllt diese Gesetzesvorschrift eine Strafbarkeitslücke, weil nach dem geltenden Strafrecht die Leugnung des Existenzrechts Israels und Aufrufe zu dessen Beseitigung bislang als solche nicht unter Strafe steht. Entscheidend seien dabei „die spezifischen Gefahren des Leugnungsverhaltens in Richtung auf Leib und Leben von Jüdinnen und Juden“. Ausdrücklich nicht kriminalisiert würden hingegen „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“.

Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Strafbewehrung der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel v. 26.8.2026, BR-Drs. 227/26/BT-Drs. 21/7733, S. 3.

In diesem Rahmen hält die Gesetzesbegründung trotz der hohen Bedeutung des sachlich einschlägigen Grundrechts der Meinungsfreiheit die Kriminalisierung der konkreten Äußerungen (Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel oder Aufruf zu dessen Beseitigung) für verfassungsrechtlich zulässig. Denn für die vom Grundgesetz für die Meinungsfreiheit vorgesehene Schranke der „allgemeinen Gesetze“ gälte nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Vgl. BVerfGE 124, 300 (327 ff.); siehe dazu etwa *Höfling/Augsberg*, Grundrechtsdogmatik im Schatten der Vergangenheit, JZ 2010, 1089 ff. Näher unten sub IV.

eine bereichsspezifische Ausnahme für Normen, die die propagandistische Befürwortung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft verhindern sollen. Diese Überlegung stünde in einem „nicht auflösbaren historisch-politischen Zusammenhang“ zum Existenzrecht Israels, das nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Shoah zu verstehen sei, und sei damit auch auf den vorliegenden Gesetzentwurf übertragbar.

Siehe BT-Drs. 21/7733, S. 10.

Diese Einschätzung ist indes nicht unwidersprochen geblieben. Nachdem zunächst eine kleinere Gruppe von (teilweise bereits als explizit „israelkritisch“ hervorgetretenen) Rechtswissenschaftlern eine ablehnende Haltung in einem „Offenen Brief“ kundgetan hatten,

Im Internet abrufbar unter <https://voelkerrechtsblog.org/de/offener-brief-von-wissenschaftlerinnen-hessischer-gesetzentwurf-zur-israel-leugnung-ist-verfassungswidrig/>.

haben auch einzelne Stimmen aus der rechtswissenschaftlichen Literatur

Etwa *Möllers/Neumeier*, Lässt sich die Leugnung des Existenzrechts Israels unter Strafe stellen?, NJW 2027, 2700 ff.; kritisch zuvor schon zum Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom November 2023 *Hippeli*, Strafbarkeit der Leugnung des Existenzrechts Israels?, NJOZ 2023, 1536 ff.; *Schiemann*, Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze, ZRP 2024, 44 ff.; *Schwarz*, Strafbarkeit der Leugnung des Existenzrechts Israels – Regelungs- oder Anwendungsdefizit?, ZRP 2024, 95 ff.

sowie der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Strafbewehrung öffentlicher Leugnungen des Existenzrechts des Staates Israel, Az.: WD 3 – 3000 – 064/26, 26. Mai 2026 (im Internet abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1182798/WD-3-064-26.pdf>).

Zweifel geäußert. Zuletzt hat die Bundesregierung erklärt, sie teile zwar „uneingeschränkt“ die Einschätzung, dass Deutschland eine „besondere Verantwortung im Kampf gegen Antisemitismus und für den Schutz jüdischen Lebens“ trage. Indes bestehe mit Blick auf den aktuellen Gesetzentwurf ein „erhebliches verfassungsrechtliches Risiko“. Hervorgehoben wird ferner, dass für entsprechende Fälle bereits die existierenden Strafrechtsvorschriften ausreichen. Jedenfalls solle zunächst die

Strafanwendungspraxis beobachtet und möglichen Strafbarkeitslücken nachgeforscht werden.

Im Internet nachzulesen unter <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1206196>.

Vor diesem Hintergrund hat die hessische Landesregierung eine gutachterliche Einschätzung dazu erbeten, inwieweit die oben nur angedeuteten, in Politik wie Rechtswissenschaft vorgetragenen Zweifel an der Verfassungskonformität des aktuellen Gesetzentwurfs überzeugen. Es geht dabei ausdrücklich nicht um eine rechtspolitische Bewertung, sondern allein um die verfassungsrechtsdogmatische Fragestellung, ob die gegen den Gesetzentwurf vorgetragene Kritik nachvollziehbar erscheint bzw. welche Argumente umgekehrt für seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit sprechen. In rechtstatsächlicher Hinsicht wird dabei eine Analyse des bestehenden Gefährdungsszenarios zugrunde gelegt, die vom Bundesverband RIAS und von RIAS Hessen speziell für diesen Zweck erstellt wurde.

Siehe den Anhang.

Das erbetene juristische Gutachten wird hiermit präsentiert und zugleich versichert, dass zu keinem Beteiligten eine besondere persönliche und/oder (partei-)politische Nähe besteht.

B. Verfassungsrechtliche Bewertung

Für die Frage nach der Verfassungskonformität des Gesetzentwurfs sind nach allgemeinen Regeln zunächst formelle von materiellen Aspekten zu trennen. Erstere müssen sich im konkreten Fall allerdings aufgrund des aktuellen Verfahrensstands in einigen ganz kursorischen Erörterungen zur Gesetzgebungskompetenz und zum Verfahren erschöpfen (dazu I.). Darüber hinaus sind in einem Zwischenschritt einige klärende Hinweise mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot erforderlich (dazu II.). In inhaltlicher Hinsicht ist sodann zunächst zu fragen, welche Kontrollmaßstäbe heranzuziehen sind. Sinnvollerweise können sich die Überlegungen dabei auf das primär einschlägige Grundrecht der Meinungsfreiheit beschränken (dazu III.). Den Schwerpunkt der Darstellung bildet die umstrittene Problematik, ob und inwieweit der vorliegende Gesetzentwurf den für die Meinungsfreiheit vorgesehenen qualifizierten Schrankenvorgaben entspricht, also überhaupt als begrenzendes Gesetz in Betracht kommt (dazu IV.).

Hieran anschließend ist zu erörtern, inwieweit die gesetzlichen Vorgaben dem Übermaßverbot entsprechen, also verhältnismäßig sind (V.). Dabei ist namentlich auch auf die Möglichkeiten einer verfassungskonformen Anwendung der Norm im Einzelfall einzugehen (dazu VI.).

I. Gesetzgebungskompetenz und -verfahren

Die formelle Verfassungskonformität ist gegeben, wenn die Norm vom zuständigen Gesetzgeber im ordnungsgemäßen Verfahren und gemäß den verfassungsrechtlichen Formanforderungen zustande gekommen ist. Da der Bundesrat eindeutig zu den Initiativberechtigten i.S.d. Art. 76 Abs. 1 GG zählt und das Verfahren sich noch in einem frühen Stadium befindet, ist hier letztlich v.a. die Gesetzgebungskompetenz zu klären. Insoweit bestehen indes keine Zweifel, dass eine entsprechende Vorschrift durch den Bund erlassen werden kann. Denn diesem kommt gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht zu.

Hiervon getrennt zu erörtern ist die Frage, ob es einer strafrechtlichen Vorschrift der Rechtsstruktur nach bedarf; siehe dazu unten sub V. 1.

Somit bestehen insgesamt keine Bedenken hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit.

II. Bestimmtheitsanforderungen

Der Gesetzentwurf genügt darüber hinaus auch den rechtsstaatlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes. Ein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2 GG liegt nicht vor.

Allgemein gilt, dass in dem zum Eingriff ermächtigenden Gesetz der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden müssen. Dabei hängen die Anforderungen von der Grundrechtsrelevanz der jeweiligen Vorschrift und den Eigenschaften des jeweiligen Regelungsbereiches ab.

Siehe nur BVerfGE 110, 33 (53).

Diese Vorgabe dient der multiplen Zielsetzung, dass der betroffene Bürger sich auf den Eingriff einstellen kann, die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und die Gerichte eine effektive Rechtskontrolle durchführen können. Das gilt nicht nur, aber insbesondere

auch für strafrechtliche Normen. Insoweit verpflichtet Art. 103 Abs. 2 GG, als besondere Ausprägung des allgemeinen Bestimmtheitsgebots, den parlamentarischen Gesetzgeber, „wesentliche Fragen der Strafwürdigkeit oder Straffreiheit im demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu klären und die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen.“

Vgl. BVerfGE 126, 170 (195) mit Verweis auf BVerfGE 73, 206 (234 f.).

Mithin geht es zunächst darum, den Normadressaten Orientierung zu bieten, weil sie voraussehen können müssen, welches Verhalten verboten und strafbar ist.

Siehe etwa BVerfGE 87, 209 (224); 126, 170 (195).

Zudem erfüllt Art. 103 Abs. 2 GG aber auch eine gewaltenteilungsbezogene Funktion, soweit die Vorschrift sicherzustellen hilft, dass es der Gesetzgeber ist, der über die Strafbarkeit eines bestimmten Verhaltens entscheidet. Allzu strenge Voraussetzungen sind damit nicht verbunden. Stattdessen ist aus demokratischen wie aus rechtsstaatlichen Erwägungen eine gewisse Flexibilität zulässig oder sogar erforderlich: „Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot ist dabei nach Ansicht des BVerfG kein von vorneherein für alle Konstellationen feststehendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit von Normen zu entnehmen; vielmehr ist das jeweils gebotene Maß anhand verschiedener Faktoren zu ermitteln.“

Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt (Stand: 01/2022), Art. 20 VII Rn. 59.

Weil und soweit abstrakt-generelle Normen stets und wesensnotwendig ein gewisses Maß an Unbestimmtheit aufweisen müssen, um angemessene Einzelfallentscheidungen auf Normanwendungsebene zu ermöglichen, müssen sie nur hinreichend auslegungsfähig, das heißt im Wege der juristisch geschulten Auslegung hinreichend konkretisierbar sein.

Siehe etwa BVerfGE 50, 205 (216); 103, 21 (33 f.); 126, 170 (195 f.).

Das Bestimmtheitsgebot schließt deshalb – natürlich – weder die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln aus

Siehe BVerfGE 45, 363 (371 f.); 73, 206 (238 f.); 86, 288 (311); 104, 92 (108).

noch verlangt es Normen, die so klar formuliert, dass keine Auslegungsbedürftigkeit mehr besteht.

Siehe etwa BVerfGE 85, 69 (73); 96, 68 (97 f.); 126, 170 (195 f.).

Dabei bezieht sich die Bestimmtheit nicht isoliert auf einzelne, etwa neu hinzugekommene Textpassagen. Vielmehr sind zusätzlich die einschlägigen von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien und entsprechende Vorgaben in anderen Normen zu berücksichtigen; auch vom Gesetzgeber selbst gegebene, verständnisleitende Hinweise stehen der Annahme der Unbestimmtheit entgegen.

Vgl. BVerfG (K), NJW 2008, 3627 (3428).

Mit Blick auf diese hier nur knapp skizzierten Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht zu erkennen, warum die in Duktus und Struktur an vorhandene Strafrechtsbestimmungen angelehnte Neuregelung im vorgenannten Sinne zu unbestimmt sein sollte.

(1) Das gilt zum einen für die beiden Tatbestandsalternativen der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel bzw. des Aufrufs zu dessen Beseitigung. Sowohl das Schutzobjekt – der Staat Israel als Völkerrechtssubjekt – als auch die Tathandlungen sind hier klar abgegrenzt. Beide Alternativen betreffen den Bestand des Staates als solchen, nicht lediglich Teilbereiche. Beispielsweise dürfte es in diesem Sinne nicht ausreichen, wenn ein Rückzug israelischer Sicherheitskräfte aus Judäa und Samaria („Westjordanland“) gefordert oder die Siedlungspolitik kritisiert wird. Denn beides betrifft zwar sicherheitspolitisch relevante und brisante, aber erkennbar für den Staat Israel nicht existentielle Aspekte.

Auffällig ist allerdings, dass mit der Leugnung an dieser Stelle etwas anderes gemeint ist als in der existierenden Vorschrift des § 130 Abs. 3 StGB. Denn dort wird unter Leugnen „das Bestreiten, Inabredestellen oder Verneinen der historischen Tatsache einer unter der NS-Herrschaft begangenen Katalogtat iSd § 6 VStGB (§ 220a aF)“ verstanden.

Siehe nur *Anstötz*, in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 3, 5. Auflage 2025, § 130 Rn. 80.

Demgegenüber geht es in dem vorgeschlagenen neuen Abs. 4 offensichtlich nicht um das Abstreiten historischer Geschehnisse, sondern um die Negation eines normativen Konzepts, eines „Rechts“. Die Gesetzesbegründung umschreibt die Leugnung insofern nachvollziehbar als „Kundgabe der Ablehnung des Rechts auf Existenz des Staates Israel als souveräner Nationalstaat“ und nennt Beispiele für Formulierungen, die „auf gewaltsame Auslöschung des Staates Israel gerichtet sind“: „From the river to the sea, Palestine will be free“/„From water to water, Palestine will be arab“, „We don't want no two-state, we want 48“ oder „There is only one state, Palestine 48“.

Siehe BT-Drs. 21/7733, S. 11.

Dabei kann hier dahinstehen, ob es legislativ optimal ist, wenn innerhalb einer Vorschrift ein und derselbe Begriff mit abweichenden Sinngehalten verwendet wird.

Kritisch etwa *Schwarz*, ZRP 2024, 95 f.

Jedenfalls dürfte aus dem Zusammenhang klar erkennbar sein, dass das Leugnen mit Blick auf das Existenzrecht keine historische Wahrheit in Bezug nimmt, sondern eine normative Dimension besitzt.

Siehe zum Problem ähnlich – allerdings auf Schutzbereichsebene – *Möller/Neumeister*, NJW 2026, 2700 (2702); Wissenschaftlicher Dienst, Az.: WD 3 – 3000 – 064/26, S. 5 ff.

Das Existenzrecht des Staates Israel wird erkennbar verbunden mit einem basalen Schutzanspruch der Juden insgesamt. Die Gesetzesbegründung verweist 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.“

Siehe BT-Drs. 21/7733, S. 11.

Eine verfassungsrechtlich problematische Unbestimmtheit ergibt sich folglich aus der systematisch recht simpel aufzulösenden Doppelverwendung nicht; für kontextsensible Leser ist evident, was im jeweiligen Zusammenhang gemeint ist.

(2) Hinreichend bestimmt ist zum anderen auch die qualifizierende Anforderung, dass die Äußerungen, um strafbar zu sein, in einer Weise erfolgen müssen, „die geeignet ist, die Bereitschaft zu antisemitischen Gewalt- oder Willkürmaßnahmen zu fördern“. Die damit verbundene, unter Umständen komplexere Kausalitätsanalyse ist eine typische Aufgabe strafrechtlicher Gesetzesanwendung, nicht Ausdruck rechtsstaatlich unzulässiger Unbestimmtheit. Für das Verständnis der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe kann hingegen direkt auf die entsprechende Begriffsklärung zu § 130 Abs. 1 StGB zurückgegriffen werden. Demnach sind Gewalt- und Willkürmaßnahmen regelhaft menschenwürdewidrige, „diskriminierende Handlungen, die den elementaren Geboten der Menschlichkeit widersprechen. Als Gewaltmaßnahmen kommen dabei zB Gewalttätigkeiten iSd § 125, Freiheitsberaubungen, gewaltsame Vertreibungen, Pogrome oder die Veranstaltung von Hetzjagden gegen Ausländer in Betracht. Willkürmaßnahmen sind sonstige diskriminierende und im Widerspruch zu elementaren Geboten der Menschlichkeit stehende Behandlungen aller Art.“

Anstötz, in: Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 3, 5. Auflage 2025, § 130 Rn. 47 f.

Dass durch die an bestehende Vorschriften anknüpfende neue Vorschrift zwingend inakzeptable Unklarheiten oder ungewollte Strafbarkeitskonstellationen bestehen, ist somit nicht ersichtlich. Sollten wider Erwarten entsprechende Probleme doch aufkommen, kann ihnen im Wege der verfassungskonformen Auslegung begegnet werden. Diese Möglichkeit schließt es aber aus, eine Norm wegen Unbestimmtheit für verfassungswidrig zu erklären.

Siehe etwa BVerfGE 134, 33 (63).

III. (Primärer) Kontrollmaßstab: Meinungsfreiheit

Zu Recht wird sowohl in der Gesetzesbegründung als auch in der bislang erfolgten inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf v.a. auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Alt. GG) rekurriert. Tatsächlich handelt es sich bei den inkriminierten Äußerungen zur Existenzberechtigung des Staates Israel nicht um eine um eine auf historische Tatsachen bezogene, sondern um eine von individuellen Wertungen gekennzeichnete Stellungnahme. Damit unterfallen sie dem sachlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit. Denn Meinungen i.d.S. sind gekennzeichnet durch Element des subjektiven Dafür- oder Dagegenhaltens.

Vgl. nur BVerfGE 124, 300 (320); zur Abgrenzung von Meinungsäußerung und Tatsachenbehauptung grds. skeptisch *Vesting*, Soziale Geltungsansprüche in fragmentierten Öffentlichkeiten, AöR 122 (1997), 337 (339 f.).

Dabei findet für den prima-facie-Schutz, der mit der Schutzbereichseröffnung verbunden ist, ein großzügiger Maßstab Anwendung. In diesem Sinne kommt es zunächst nicht darauf an, ob es sich um eine Meinungsäußerung handelt, die andere Personen herabsetzt. Denn bereits aus der Schrankensystematik des Art. 5 Abs. 2 GG ergibt sich, dass jedenfalls grundsätzlich auch ehrverletzende Äußerungen vom Gewährleistungsgehalt der Norm mitumfasst werden.

St. Rspr., siehe etwa BVerfGE 54, 129 (136); 61, 1 (7); 85, 1 (15); siehe auch *Cremer*, Der Schutzbereich der grundgesetzlichen Meinungsfreiheit, NVwZ 2023, 1463 ff.

Erst recht ist es für den Schutzbereich irrelevant, ob eine Meinung als wertvoll, politisch oder gesellschaftlich wünschenswert angesehen wird. Die Meinungsfreiheit entzieht sich entsprechenden staatlichen oder gesellschaftlichen Qualifikationen. Sie schützt gerade auch abweichende, die Mehrheit störende und ggf. verstörende Äußerungen von Minderheiten. Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere, in expliziter Auseinandersetzung mit anderslautenden Auffassungen, immer wieder hervorgehoben, dass die Meinungsfreiheit keine Verfassungstreue o.ä. voraussetzt, sondern prinzipiell auch Äußerungen geschützt sind, die sich gegen die grundgesetzliche Werteordnung und das darauf basierende politische System richten.

Siehe nur BVerfG (K) NJW 2001, 2069 (2070); NJW 2009, 908 (909); *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 5 Rn. 25 m.w.N.; *Hillgruber*, Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie, JZ 2016, 495 ff.; zur Problematik eines „Metagrundrecht[s] auf Staatstreue“ näher *Frankenberg*, Staatstechnik, 2010, S. 226 ff.

„Geschützt sind damit von Art. 5 Abs. 1 GG auch Meinungen, die auf eine grundlegende Änderung der politischen Ordnung zielen, unabhängig davon, ob und wie weit sie im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung durchsetzbar sind. Das Grundgesetz vertraut auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien. Dementsprechend fällt selbst die Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts als radikale Infragestellung der geltenden Ordnung nicht von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG heraus.“

BVerfGE 124, 300 (320 f.); siehe hierzu auch schon *Höfling/Augsberg*, JZ 2010, 1089 (1091 m.w.N.).

Dieser meinungsinhaltsbezogenen Weite des Schutzbereichs korrespondiert eine formale Grenze. Meinungen müssen nicht moderat, sondern dürfen einseitig, zugespitzt, abwegig oder abwertend sein. Auch emotionale, polemisch-scharfe oder klar überzogene Äußerungen sind geschützt.

Siehe nur BVerfGE 61, 1 (7); 85, 1 (14 f.); 90, 241 (247).

Etwas anderes gilt hingegen, wenn sie lediglich „unter dem Deckmantel sprachlicher Äußerungen auf außerargumentative Druckmittel, insbesondere Gewalt und Drohungen“, zurückgreifen.

Möllers/Neumeier, NJW 2027, 2700 (2702).

Mit Blick auf die von dem hier zu beurteilenden Gesetzentwurf betroffenen Meinungsäußerungen dürfte es – ungeachtet der mittelbaren Folgen, die von ihnen ausgehen und auf die noch zurückzukommen ist – zu weit gehen, ihnen einen entsprechenden bloßen Deckmantelcharakter zuzusprechen. Davon geht erkennbar auch der Gesetzentwurf nicht aus. Deshalb stellt die Pönalisierung des Äußerns der entsprechenden Auffassungen einen Eingriff in das Grundrecht der Meinungsfreiheit dar, dessen verfassungsrechtliche Rechtfertigung nunmehr zu prüfen ist.

IV. Schrankenvorgaben: § 130 Abs. 4 StGB n.F. als „allgemeines Gesetz“ i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG?

Im Vorfeld wohl am intensivsten diskutiert wurde die Frage, ob es sich bei der neuen Vorschrift um ein „allgemeines Gesetz“ i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG handelt. Mit dieser Formulierung nimmt das Grundgesetz ersichtlich nicht bloß Bezug auf die Tatsache, dass Gesetze grundsätzlich einen generell-abstrakten Charakter aufweisen.

Dazu umfassend *Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009.

Anderenfalls wäre das Attribut weitgehend sinn- und inhaltslos; das ist schon deshalb nicht anzunehmen, weil dann die Aufnahme in die Schrankentrias des Art. 5 Abs. 2 GG (Ehrschutz, Jugendschutz, allgemeine Gesetze) nicht zu erklären wäre. Allerdings ist nicht nur seit längerem umstritten, was unter einem „allgemeinen Gesetz“ in diesem

speziellen grundrechtsdogmatischen Sinne zu verstehen ist (dazu 1.). Es ist auch Stellung dazu zu beziehen, ob die durch das Bundesverfassungsgericht in seiner Wunsiedel-Entscheidung entwickelte Ausnahme hinsichtlich der „propagandistischen Gutheißung“ der historischen nationalsozialistischen Herrschaft auf die vorliegende Konstellation ausgedehnt werden kann (dazu 2.). Darüber hinaus ist indes zu erkennen, dass diese Ausweitungsoption nicht die einzige Möglichkeit bildet, den Gesetzentwurf als eine zulässige Schrankenregelung einzuordnen. Vielmehr kann zum einen an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angeknüpft werden, um zu erläutern, warum infolge der hintergründigen Schutzrichtung doch ein allgemeines Gesetz angenommen werden kann (dazu 3.). Zum anderen bleibt aber in jedem Fall auch die Alternative einer Legitimation kraft kollidierenden Verfassungsrechts (dazu 4.).

1. § 130 Abs. 4 StGB n.F. als „allgemeines Gesetz“ i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG

Die Begründung des Gesetzentwurfs betont im Ausgang, dass dem sprunghaften Anstieg antisemitisch motivierter Gewalttaten energisch entgegengetreten werden müsse. Sie ordnet die Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel als Meinungsäußerung ein und konzidiert, dass das Verbot dieser Äußerung möglicherweise unzulässiges Sonderrecht darstelle, insofern es eine bestimmte Auffassung als solche unter Strafe stellt. Damit knüpft die Gesetzesbegründung an eine Rechtsprechungslinie an, die das Bundesverfassungsgericht insbesondere in seiner Wunsiedel-Entscheidung prominent vertreten hat.

Die Schrankenvorgabe des Art. 5 Abs. 2 GG unterscheidet, wie erwähnt, zwischen den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre. Da die Leugnung des Existenzrechts eines Staates ersichtlich weder dem persönlichen Ehr- noch dem Jugendschutz zugeordnet werden kann, kommt primär eine Beschränkung über ein allgemeines Gesetz in Betracht. Zur Bestimmung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs werden unterschiedliche Ansätze verfolgt. Dabei besteht immerhin im Ausgangspunkt weitgehende Einigkeit, dass die Allgemeinheit mehr umfassen muss als die „normale“ Eigenschaft, sich an einen unbestimmten Adressatenkreis zu richten. Gemeint sind ferner nicht nur Gesetze, die eine mögliche Vielzahl von Fällen betreffen – das wäre eine bloße Wiederholung des Verbots von Einzelfallgesetzen (Art. 19 Abs. 1 GG). Schon unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung, die in Art. 118 Abs. 1 eine entsprechende

Formulierung vorsah, wurde über die Bedeutung des „allgemeinen Gesetzes“ gestritten.

Siehe hierzu nur *Ladeur*, Die „allgemeinen Gesetze“ als Schranken der Meinungsfreiheit: Zur dogmatischen Leistungsfähigkeit der formalen Konzeption, *Kommunikation & Recht* 2010, 642 ff.

Vereinfacht gesprochen standen sich zwei Positionen gegenüber, die herkömmlich als *Sonderrechts-* bzw. als *Abwägungslehre* bezeichnet werden. Erstere zeichnet dabei aus, dass die Allgemeinheit auf den Gesetzeszweck bezogen wird: dieser darf sich also nicht gegen die Meinungsfreiheit als solche richten. Letztere hingegen definiert allgemeine Gesetze dadurch, dass sie Ziele verfolgen, die gegenüber der Meinungsfreiheit vorrangig sind. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner frühen Rechtsprechung gegen eine Übernahme der einen oder der anderen Position entschieden. Statt dessen führt es in seiner Lüth-Entscheidung die Kernelemente der Meinungsneutralität (Sonderrechtslehre) und der Rechtsgüterabwägung (Abwägungslehre) zusammen und formuliert: „Jedenfalls ist er bereits während der Geltungsdauer dieser Verfassung dahin ausgelegt worden, daß darunter alle Gesetze zu verstehen sind, die ‚nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten‘, die vielmehr ‚dem Schutze eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen‘, dem Schutze eines Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat.“

BVerfGE 7, 198 (209 f.). Vgl. zu dieser historischen Entscheidung auch *Renner*, Die verdrängte Werttheorie und ihre Historisierung, *Der Staat* 53 (2014), 31 ff.

Diese sog. *Kombinationsformel* ist indes in der bundesverfassungsgerichtliche Judikatur nicht unverändert aufrechterhalten geblieben. So ist etwa in jüngeren Entscheidungen eine stärkere Betonung des Sonderrechtselements zu erkennen.

Siehe etwa BVerfGE 111, 147 (155); 124, 300 (321 ff.); zur Entwicklung vgl. auch *Masing*, Meinungsfreiheit und Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung, *JZ* 2012, 585 ff. Skeptisch etwa *Rustenberg*, Der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt, 2009, S. 153.

Das leuchtet v.a. mit Blick auf die Systematik des Art. 5 Abs. 2 GG unmittelbar ein, denn die dort separat genannten Bereiche des Rechts der Ehre und des

Jugendschutzes bilden jeweils „Sonderrecht“. Eine hiervon separierte, eigenständige Bestimmung der „Allgemeinheit“ versteht diese konsequenterweise primär im Sinne der Wahrung von Meinungsneutralität; das verhindert zugleich, dass die „Qualität“ von Meinungsinhalten zum Anknüpfungspunkt staatlicher Begrenzung wird. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Entscheidungen bereits die „klassische“ Definition um den Zusatz ergänzt, dass das Rechtsgut in der Rechtsordnung allgemein und damit unabhängig davon geschützt sein muss, ob es durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt werden kann.

Siehe etwa BVerfGE 117, 244 (260); 111, 147 (155); BVerfG (K) NJW 2006, 3052.

Diese prinzipielle Unterscheidung zwischen (unzulässiger) Äußerungs- und (zulässiger) Rechtsgutorientierung nimmt die Wunsiedel-Entscheidung auf und entwickelt sie im Sinne einer „modifizierten Sonderrechtslehre“ fort.

Siehe zum folgenden schon *Höfling/Augsberg*, JZ 2010, 1089 (1092); vgl. auch *Lepsius*, Einschränkung der Meinungsfreiheit durch Sonderrecht, Jura 2010, 527 ff.; *Zimmermann*, Die Meinungsfreiheit in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJ 2011, 145 (148).

Das Gericht fokussiert dabei den Topos der Meinungsneutralität und beschreibt die Allgemeinheit in diesem Sinne als „spezifisches und striktes Diskriminierungsverbot gegenüber bestimmten Meinungen“

BVerfGE 124, 300 (322 ff., 324).

näher. Allgemein ist demnach ein Gesetz in jedem Fall dann, wenn eine Norm nicht an bestimmte Meinungsinhalte anknüpft. Umgekehrt stellt es nur (aber immerhin) ein „Indiz für die Wahrung rechtsstaatlicher Distanz und die Einhaltung des Gebots der Meinungsneutralität“ dar, wenn eine Norm dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dient. Hingegen genüge der intendierte Schutz eines anerkannten Rechtsguts nicht, um allein auf dieser Basis die Allgemeinheit anzunehmen.

BVerfGE 124, 300 (322 f.).

Aus der Allgemeinheit folgen deshalb Anforderungen an die Formulierung und Zielrichtung einer Vorschrift: „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.“

BVerfGE 124, 300 (323).

Geboten ist dabei eine „Gesamtsicht“, die insbesondere berücksichtigt, „in welchem Maße eine Norm sich auf abstrakt-inhaltsbezogene, für verschiedene Haltungen offene Kriterien beschränkt oder konkret-standpunktbezogene, insbesondere etwa ideologiebezogene Unterscheidungen zugrunde legt. Ein Indiz für Sonderrecht ist es etwa, wenn sich eine Norm als Antwort auf einen konkreten Konflikt des aktuellen öffentlichen Meinungskampfes versteht oder anknüpfend an inhaltliche Positionen einzelner vorfindlicher Gruppierungen so formuliert ist, dass sie im Wesentlichen nur gegenüber diesen zur Anwendung kommen kann.“ Allgemeine Gesetze müssen sich also in der „gebotenen Gesamtsicht als konsequent und abstrakt vom Rechtsgut her gedacht erweisen und ohne Ansehung konkret vorfindlicher Auffassungen ausgestaltet“ sein.

BVerfGE 124, 300 (323 f.).

Ein so verstandenes Erfordernis der Allgemeinheit lässt sich als bereichsspezifische Ausprägung des allgemeinen rechtsstaatlichen Distanz-, Neutralitäts- und Gleichbehandlungsgebots rekonstruieren; es verlangt und gewährleistet in diesem Sinne eine „strikte ‚Blindheit‘ gegenüber denen [...], auf die sie letztlich angewendet werden soll. Sie darf allein an dem zu schützenden Rechtsgut ausgerichtet sein, nicht aber an einem Wert- oder Unwerturteil hinsichtlich der konkreten Haltungen oder Gesinnungen.“

BVerfGE 124, 300 (324). Siehe auch dort, 326 f.: „Art. 5 Abs. 2 GG legt einen Begriff des allgemeinen Gesetzes zugrunde, nach dem die Schwelle zum Sonderrecht nicht schon erreicht wird, wenn ein meinungsbeschränkendes Gesetz überhaupt an Meinungsinhalte anknüpft, sondern erst dann, wenn bereits der Tatbestand konkretstandpunktbezogene Anknüpfungen enthält und die Norm damit nicht meinungsneutral ausgestaltet ist. Das in dem Erfordernis der Allgemeinheit liegende Verbot von Sonderrecht gewährleistet nach dieser Auffassung einen Schutz vor Diskriminierung in Anknüpfung an bestimmte Meinungen und politische Anschauungen, wie er ähnlich auch in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Alternative 9 GG („politische Anschauungen“) enthalten ist, und sichert damit rechtsstaatliche Distanz zum Schutz der Meinungsfreiheit.“

Es liegt auf der Hand, dass eine derart abstrakte Umschreibung nur als Orientierungsrahmen für konkrete Einzelfallentscheidungen dienen kann; zu Recht hebt daher das

BVerfG die spezifische Kontextabhängigkeit der Abgrenzung hervor und betont, dass die präsentierten Kriterien als „Indizien“ und „Anhaltspunkte“ fungieren, um eine Abgrenzung vorzunehmen, die nicht streng binär konstruiert ist, sondern auf Intensitätskorrelationen setzt.

In der Wunsiedel-Entscheidung führt dies dazu, dass der dort streitgegenständliche § 130 Abs. 4 StGB als nicht-allgemeines Gesetz eingeordnet wird. Das Bundesverfassungsgericht verwendet erheblichen argumentativen Aufwand auf den Nachweis, warum die Vorschrift nicht darauf begrenzt ist, durch meinungsneutrale Interventionen den öffentlichen Frieden zu wahren, sondern sich bewusst gegen bestimmte Meinungsäußerungen, nämlich das Gutheißen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, richtet.

Im Sinne eines Zwischenergebnisses ist deshalb festzuhalten: Auf Basis des beschriebenen Verständnisses eines „allgemeinen Gesetzes“ spricht einiges dafür, auch den normstrukturell sehr ähnlichen § 130 Abs. 4 StGB n.F. nicht als ein allgemeines Gesetz i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG einzuordnen. Denn ähnlich wie der bisherige § 130 Abs. 4 StGB spezifisch Äußerungen pönalisiert, die den Nationalsozialismus billigen etc., richtet sich die hier vorgeschlagene Norm erkennbar gerade gegen die Äußerung einer bestimmten Meinung – die Leugnung des Existenzrechts Israels.

Insoweit überzeugend Wissenschaftlicher Dienst, Az.: WD 3 – 3000 – 064/26, S. 7 f.

2. Ausweg (1): Ausnahme i.S.d. Wunsiedel-Rechtsprechung

Allerdings geht der Gesetzentwurf, der diese Einschätzung zunächst aufnimmt und akzeptiert, an dieser Stelle einen entscheidenden Schritt weiter: Zwar handele es sich um Sonderrecht, doch sei dieses gerechtfertigt. Denn die im Wunsiedel-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts entwickelte Ausnahme für Bestimmungen, die der „propagandistischen Gutheißen“ der historischen nationalsozialistischen Herrschaft Grenzen setzen, lasse sich auch auf die vorliegende Konstellation ausdehnen. Die Gewalt- und Willkürherrschaft des Nationalsozialismus besitze eine „gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung“ für die grundgesetzliche Ordnung. Die entsprechende Ausnahme umfasse auch die Leugnung der Legitimität Israels. Denn die Errichtung und Bewahrung einer sicheren Heimstätte für Jüdinnen und Juden gehöre zum

unbedingten Schutz der Opfer des Menschheitsverbrechens und ihrer Nachfahren; sie sei mit dem Holocaust untrennbar verbunden.

BT-Drs. 21/7733, S. 3.

In der Tat hatte das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung – im Anschluss an seine detaillierten Ausführungen zur (fehlenden) Allgemeinheit von § 130 Abs. 4 StGB – überraschenderweise erklärt, für den konkreten Fall komme es auf dieses Kriterium ohnehin nicht an: „Angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland ist Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung des nationalsozialistischen Regimes in den Jahren zwischen 1933 und 1945 Grenzen setzen, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent.“

BVerfGE 124, 300 Ls. 1.

Deswegen müsse es von der allgemeinen Anforderung an die Bestimmung des Begriffs „allgemeine Gesetze“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG eine aus diesem historischen Kontext verständliche bereichsspezifische Ausnahme geben: Gesetze, die sich, wie etwa § 86a oder § 130 Abs. 4 StGB, gegen Meinungen richteten, die den Nationalsozialismus billigen, verherrlichen oder seine Verbrechen verharmlosen, sind danach zulässige Schranken der Meinungsfreiheit, obwohl sie Sonderrecht im Sinn der genannten früheren Formel bilden.

BVerfGE 124, 300 (327 ff.).

Die aktuelle Gesetzesbegründung nimmt diese Überlegungen in Bezug und argumentiert, diese Ausnahme sei auch für die vorliegende Regelungskonstellation einschlägig. Danach sollen auch Vorschriften, die sich gegen Meinungsäußerungen richten, die das Existenzrecht Israels abstreiten, als Ausnahmen vom Sonderrechtskriterium anzusehen und daher verfassungsrechtlich zulässig sein.

BT-Drs. 21/7733, S. 3, 9.

Für diese Erweiterung des Ausnahmekonzepts spricht, wie die Gesetzesbegründung zu Recht hervorhebt, der sehr enge historische Konnex zwischen der nationalsozialistischen Herrschaft und der Gründung und Fortexistenz des Staates Israel. Nicht nur, aber zumal die Erfahrung, dass die Judenvernichtung durch den deutschen Staat betrieben werden konnte und die anderen Staaten dagegen keinen hinreichenden Schutz boten, legitimierte die Idee eines eigenen, ihrem Schutz bestimmten Staates für die Juden.

BT-Drs. 21/7733, S. 9: „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.“

Die Existenz des Staates Israel als möglicher letzter Zufluchtsort ist somit – in die Vergangenheit gewendet – eine unmittelbare Reaktion auf die Shoah. Sie garantiert zudem für die Zukunft, dass jüdisches Leben immerhin *einen* letzten Rückzugsraum besitzt. Die Gesetzesbegründung erkennt dabei an, dass es sich bei den inkriminierten Äußerungen nicht um solche handelt, die im Sinne des Wunsiedel-Beschlusses direkt auf die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft bezogen sind. Sie lenkt aber zugleich den Blick darauf, dass es gerade der Vernichtungsfeldzug der Nationalsozialisten war, der die Notwendigkeit einer entsprechenden Schutzkonstellation in grausamster Form aufgezeigt hat. Wenn dabei hervorgehoben wird, dass „dieser Zusammenhang, der in die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland als identitätsprägend eingeschrieben ist, [...] letztlich der Kern dessen [sei], was gemeinhin als ‚Staatsräson‘ bezeichnet wird“, dann darf das nicht dahingehend missverstanden werden, dass auf diese Weise eine abstrakte politische Formel bzw. ein übergreifendes gesellschaftliches Selbstverständnis zum relevanten Strafgrund erhoben wird.

Vgl. *Ambos*, Staatsräson als Strafgrund (im Internet abzurufen unter <https://verfassungsblog.de/israel-volksverhetzung-leugnung-meinungsfreiheit/>).

Die Bezugnahme verdeutlicht vielmehr, warum das mehrdeutige und oft missverständliche Konzept

Vgl. historisch etwa *Meinecke*, Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte, 1924; *Friedrich*, Die Staatsräson im Verfassungsstaat, 1961, sowie die Beiträge in: Schnur (Hrsg.), Staatsräson. Studien zur Geschichte eines politischen Begriffs, 1975.

zwar nicht aus sich heraus eigenständige verfassungsnormative Kraft entfaltet, aber doch (gerade im vorliegenden Zusammenhang) als hilfreiche Chiffre für Positionen dient, die sehr wohl von verfassungsrechtlicher Bedeutung sind. Denn die zutreffende Beschreibung des Bundesverfassungsgerichts, dass unsere Verfassungsordnung auf die „gegenbildlich identitätsprägende“ Zeit des Nationalsozialismus reagiert,

BVerfGE 124, 300 (328).

betrifft selbstredend auch und v.a. dessen größtes Verbrechen. Vor diesem Hintergrund sind gerade die Grundrechte in ihren unterschiedlichen Wirkdimensionen zu verstehen.

Die an dem im Gesetzentwurf verfolgten Begründungsansatz geübte Kritik

Vgl. insbesondere *Möllers/Neumeister*, NJW 2026, 2700 (2703 f.).

vermag letztlich nicht zu überzeugen. Sie hebt maßgeblich auf zwei unterschiedliche Aspekte ab:

(1) Zum einen wird – exegetisch zunächst zutreffend – darauf hingewiesen, dass die vom Bundesverfassungsgericht etablierte Ausnahme spezifisch auf die propagandistische Gutheißung des nationalsozialistischen Regimes bezogen ist. Wenig nachvollziehbar erscheint aber der daraus gezogene Schluss, Ausweitungen seien ausgeschlossen, weil das Gericht es unterlassen habe, die Ausnahme zur Regel („allgemeinen Grundsatz“) zu erheben. Das hierfür herangezogene Zitat („Insbesondere kennt das Grundgesetz kein allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip.“) bezieht sich ausdrücklich auf den „materiellen Gehalt der Meinungsfreiheit“, nicht hingegen auf die Begrenzungskonzeption als solche.

Vgl. BVerfGE 124, 300 (330).

Weiterhin wird behauptet, die Gesetzesbegründung stehe „auf dem Standpunkt, die Entscheidung erlaube weitere ungeschriebene Ausnahmen von Art. 5 Abs. 2 GG, solange sie vergleichbar bedeutsam sind. Damit wird ein allgemeiner Vorbehalt für Sonderrecht in Art. 5 Abs. 2 GG hineingelesen, der so weder in der Rechtsprechung noch

in der Literatur, die schon die Wunsiedel-Ausnahme überwiegend kritisch betrachtet, vertreten wird.“

Möllers/Neumeister, NJW 2026, 2700 (2704).

Es trifft zwar zu, dass der gesamte Argumentationsgang der Wunsiedel-Entscheidung auf eine Ausnahmekonstellation zugeschnitten ist. Offensichtlich ging es dem Bundesverfassungsgericht nicht darum, in einem Gewaltakt die gesamte Schrankendogmatik der Meinungsfreiheit auszuhebeln. Dennoch ist in zweierlei Hinsicht Widerspruch anzumelden: Erstens ist die vom Gericht etablierte Ausnahme weniger eng, als es auf den ersten Blick den Anschein haben mag. Was als „Gutheißen“ etc. einzuordnen ist, ist gerade erst im Einzelfall zu entscheiden. Das zeigt nicht zuletzt die dem Beschluss zugrunde liegende Situation: Denn dass der Besuch des Grabs eines eher obskuren Nationalsozialisten hierunter fällt, liegt nicht auf der Hand, sondern wird mit Verweis auf die Entstehungsgeschichte gesondert begründet.

Vgl. BVerfGE 124, 300 (325 f.).

Wenn aber innerhalb des komplexen Gesamtgeschehens „des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens“, das der Nationalsozialismus verantwortete, Differenzierungen und Erweiterungen denkbar sind, ist jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass eine analoge Überlegung auch in verwandten Regelungsbereichen möglich ist. Insoweit ist es, zweitens, unehrlich, dem Gesetzentwurf vorzuhalten, es ginge dort pauschal um „vergleichbar bedeutsam[e]“ Konstellationen oder gar einen „allgemeine[n] Vorbehalt“. Selbst wenn man die Argumentation im Detail nicht teilt, muss man doch wenigstens anerkennen, dass der Gesetzentwurf viel Mühe darauf verwendet, aufzuzeigen, warum die Leugnung des Existenzrechts Israels in der Tradition der nationalsozialistischen Judenfeindschaft steht und für Juden eine Gefährdungslage begründen kann, die der, die von „klassischer“ NS-Propaganda ausgeht, in nichts nachsteht. Die Gesetzesbegründung verweist explizit auf bestehende Kontinuitäten und Parallelen: „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. [...] 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 [...]. Motivation und Sinngehalt des Leugnungsverhaltens in Bezug auf das Existenzrecht Israels sind grundsätzlich nicht von einer Relativierung des präzedenzlosen Charakters des Völkermords zu trennen.“

BT-Drs. 21/7733, S. 10.

Diese Annahme einer engen Verbindung zwischen dem einmaligen Unrecht der Judenverfolgung im Nationalsozialismus und der bleibenden Verantwortung Deutschlands für den Staat Israel ist im übrigen nicht nur historisch belegt und politisch relevant, sondern auch bereits rechtlich anerkannt. So ist etwa in der Rechtsprechung überzeugend argumentiert worden, das Bekenntnis zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens, das für eine Einbürgerung gemäß dem (2024 durch das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts neu eingefügten) § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a StAG erforderlich ist, verlange auch ein inhaltlich wirksames Bekenntnis des Einbürgerungsbewerbers zur Anerkennung des Existenzrechts des Staates Israel. Denn die besondere historische Verantwortung Deutschlands im Hinblick auf den Schutz jüdischen Lebens beschränke sich nicht auf den Schutz jüdischen Lebens in Deutschland, sondern erfasse auch den Staat Israel als „Zufluchtsort“ und potentielle Heimstatt aller Menschen jüdischen Glaubens.

Siehe VG Regensburg, NVwZ 2025, 700 ff.; zustimmend *Gnatzy*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht 8. Auflage 2026, § 10 StAG Rn. 66; Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 10 StAG Rn. 26a.

(2) Zum anderen und vor allem stützt sich die Kritik auf die Annahme, die vom Bundesverfassungsgericht verlangte besondere Konfliktintensität läge hier nicht vor. Denn die auf den Nationalsozialismus bezogene Propaganda sei gekennzeichnet durch besondere „Wirkungen, die über die allgemeinen Spannungslagen des öffentlichen Meinungskampfes weit hinausgehen und allein auf der Grundlage der allgemeinen Regeln

zu den Grenzen der Meinungsfreiheit nicht erfasst werden können. Die Befürwortung dieser Herrschaft ist in Deutschland ein Angriff auf die Identität des Gemeinwesens nach innen mit friedensbedrohendem Potenzial. Insofern ist sie mit anderen Meinungsäußerungen nicht vergleichbar und kann nicht zuletzt auch im Ausland tiefgreifende Beunruhigung auslösen.“

Hierzu und zum folgenden *Möllers/Neumeister*, NJW 2026, 2700 (2704), mit Verweis auf BVerfGE 124, 300 (329). Ähnlich Wissenschaftlicher Dienst, Az.: WD 3 – 3000 – 064/26, S. 10 ff.

In der Tat geht von der perversen Reminiszenz an die Verbrechen des Nationalsozialismus eine besonders dramatische Wirkung aus.

Siehe schon *Ladeur*, Kommunikation & Recht 2010, 642 (644): „Insbesondere für die Überlebenden, ihre Nachkommen sowie die Nachkommen der Ermordeten selbst hat das demonstrative Eintreten für den Nationalsozialismus in der durch § 130 Abs. 4 StGB beschriebenen Form nach wie vor ein Bedrohungspotential, das weit über das hinausgeht, was allen Bürgern auch in scharfen Kontroversen in der Öffentlichkeit zugemutet werden muss.“

Das bedeutet aber keineswegs, dass eine entsprechende Spannungs- und Bedrohungssituation, die über den allgemeinen Meinungskampf hinausgeht, bei der aktuellen Konfliktlage von vornherein ausgeschlossen ist. Dies anzunehmen, erscheint umgekehrt zu apodiktisch und unplausibel: Zunächst kann auf die engen Bezüge zwischen dem traditionellen und dem „modernen“, „israelbezogenen“ Antisemitismus verwiesen werden. Es ist zudem vollkommen unverständlich, wie man verharmlosend von bloßen „Äußerungen zum gegenwärtigen Nahost- Konflikt, zur Zukunft des Staates Israel und seiner moralischen Legitimität“

Möllers/Neumeister, NJW 2026, 2700 (2704).

sprechen kann, obwohl es schon tatbestandlich ausdrücklich um Vernichtungsphantasien geht. Die Erkenntnisse zur Zunahme antisemitischer Gewalt sprechen insoweit zudem für sich. Auch der dort angeführte Bezug auf die „temporale Dimension“ geht fehl, wenn man anerkennt, dass gerade die fortwährende Existenz des Staates Israel eine bleibende, aufs engste mit der Verantwortung für den Holocaust verknüpfte Aufgabe ist. In und mit Israel ist das „Nie wieder!“ Staat geworden. Wer diesen Staat auslöschen will, schließt zwangsläufig an dunkelste Vorgänger an. Damit wird eine

Konfliktlage geschaffen, die deutlich über die sonst üblichen „allgemeinen Spannungslagen des öffentlichen Meinungskampfes“ hinausgeht.

Die weitergehenden Ausführungen zu bestimmten, in sich harmlosen Varianten der Israelskepsis und -kritik (etwa von ultraorthodoxen Juden)

Vgl. Möllers/Neumeister, NJW 2026, 2700 (2704).

gehen m.E. am Problem vorbei. Letztlich handelt es sich um eher typische Auslegungs- und Anwendungsfragen, die die Schrankentauglichkeit nicht berühren. Ohnehin dürfte in solchen Fällen meist schon das erforderliche Gefährdungspotential fehlen – umgekehrt spricht die Existenz einzelner unproblematischer(er) Fälle nicht dafür, dass prinzipiell keine Bedrohungssituation vorliegt.

(3) Abschließend ist festzuhalten, dass die verfassungsgerichtspositivistisch argumentierende Kritik letztlich auf das schlichte und schwach begründete Postulat hinausläuft, die vom Verfassungsgericht geltend gemachte Position müsse unbedingt eine strikte Ausnahme bleiben; erweiternde Auslegungen seien a priori unzulässig. Das lässt das Bewusstsein dafür vermissen, dass auch verfassungsgerichtliche Festlegungen „in die Zeit hinein“ erfolgen. Sie bilden keine unumstößlichen und unveränderlichen Weisheiten ab, sondern können ihrerseits den gesellschaftlichen Anforderungen angepasst, weitergedacht und weiterentwickelt werden. Insbesondere Gefährdungsszenarien und ihnen korrespondierende Schutzerfordernisse verändern sich; das ist für die Verfassungsinterpretation keine irrelevante Entwicklung. Ob man insoweit dann die in der Gesetzesbegründung dargestellten Verbindungen und Querbezüge für hinreichend eng und deutlich erachtet, dass eine Erweiterung der Wunsiedel-Rechtsprechung möglich erscheint, ist eine andere, argumentativ zu klärende und letztlich vom Bundesverfassungsgericht zu beantwortende Frage. Eine pauschale Ablehnung dieser Option verfehlt jedenfalls die Handlungslogik rationaler, verfassungsgeleiteter Rechtspolitik.

3. Ausweg (2): Allgemeine Rechtsgutvulnerabilität und allgemeines Gesetz

Darüber hinaus trifft es nicht zu, dass nur über eine Erweiterung der Wunsiedel-Rechtsprechung überhaupt eine verfassungskonforme Lösung herstellbar sei.

So aber Wissenschaftlicher Dienst, Az.: WD 3 – 3000 – 064/26, S. 12: „Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung wäre nur denkbar unter Übertragung der (bislang singulären) Wunsiedel-Entscheidung des BVerfG zur Ausnahme vom Verbot meinungsbezogener Gesetze.“

Eine präzise Lektüre der Vorschrift selbst und die Berücksichtigung etwas älterer verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung erlaubt bzw. verlangt vielmehr eine alternative Lesart, die sich von der spezifischen Bereichsdogmatik der „Wunsiedel“-Rechtsprechung löst.

Siehe hierzu und zum folgenden schon *Ino Augsberg*, Wer Israels Existenzrecht leugnet, darf bestraft werden (im Internet abzurufen unter <https://www.faz.net/premium/einspruch/exklusiv/wer-israels-existenzrecht-leugnet-darf-bestaft-werden-200848942.html>).

Statt einer vorbildlosen und damit dogmatisch schlecht anschlussfähigen, primär historisch und funktional begründeten bereichsspezifischen Ausnahme zum Sonderrechtsverbot könnte man in diesem Sinne die traditionelle Kombinationsformel so spezifizieren, dass sie weiterhin hinreichend trennscharfe Entscheidungen erlaubt, aber dennoch in engen Grenzen ein Vorgehen gegen bestimmte Meinungen ermöglicht. In diese Richtung gehen Konkretisierungsanstrengungen, die das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen zu Beginn der 2000er Jahre unternommen hat. Dabei wird besonderer Wert darauf gelegt, nicht nur die untersagte Meinung, sondern auch bzw. sogar primär das mit der Untersagung verfolgte Ziel einzubeziehen. Sonderrecht soll danach auch dann nicht vorliegen, wenn das durch die Norm geschützte Rechtsgut nicht speziell nur durch die geäußerte Meinung angegriffen und verletzt werden kann, sondern ebenso in anderer Hinsicht verletzbar und damit schutzbedürftig erscheint. So formuliert etwa das Gericht in einem Beschluss aus dem Jahr 2006, der sich auf die Verfassungskonformität des § 86a StGB bezieht, als „allgemeine Gesetze“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG seien „alle Gesetze zu verstehen, die sich nicht gegen die Meinungsfreiheit an sich oder gegen die Äußerung einer bestimmten Meinung richten, die vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen. Dieses Rechtsgut muss in der Rechtsordnung allgemein und damit unabhängig davon geschützt sein, ob es durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt werden kann“.

BVerfG, Beschl. v. 23. März 2006 – 1 BvR 204/03, Rn. 17.

Dieser Aspekt einer allgemeinen, nicht meinungsspezifischen Vulnerabilität wird in der nachfolgenden Rechtsprechung begrifflich wiederaufgegriffen, wenn auch nicht konkret inhaltlich näher ausgefüllt.

Vgl. BVerfGE 124, 300 (322), mit Verweis auf vgl. BVerfGE 111, 147 (155); 117, 244 (260): „Dieses Rechtsgut muss in der Rechtsordnung allgemein und damit unabhängig davon geschützt sein, ob es durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt werden kann.“

Er lenkt jedoch den Blick auf die zusätzliche, bislang weitgehend außen vor gelassene Tatbestandsvoraussetzung des neuen § 130 Abs. 4 StGB. Die Norm stellt nämlich keineswegs die bloße Leugnung des Existenzrechts Israels unter Strafe. Sie will zwar eine Bestrafung für denjenigen anordnen, der „öffentlich oder in einer Versammlung das Existenzrecht des Staates Israel leugnet oder zur Beseitigung des Staates Israel aufruft“. Für eine Strafbarkeit genügt aber die Äußerung dieser Meinung gerade nicht. Vielmehr muss die Leugnung oder der Aufruf „in einer Weise, die geeignet ist, die Bereitschaft zu antisemitischen Gewalt- oder Willkürmaßnahmen zu fördern,“ erfolgen. Mit dieser Formulierung orientiert sich die neue Vorschrift erkennbar partiell an bestehenden Tatbestandsmerkmalen des § 130 Abs. 1 StGB. Während dort die Aufforderung zu entsprechenden Maßnahmen erfasst wird, stellt der neue Abs. 3 darauf ab, ob eine Meinungsäußerung geeignet ist, die Bereitschaft zu antisemitischer Gewalt zu erhöhen. Zugleich wird jedoch nicht eine abstrakte Größe wie der öffentliche Frieden, sondern ganz konkret die Gefährdung jüdischen Lebens zur Messlatte der Zulässigkeit. Mit anderen Worten: Äußerungen, die aufgrund welcher Umstände auch immer dieses Gewaltförderungspotential nicht aufweisen, bleiben erlaubt.

Diese einschränkende Ergänzung ist nicht gänzlich neu, sondern entspricht letztlich der Regelungslogik des gesamten entsprechenden Abschnitts des StGB: Nicht die bloße Meinungsäußerung, sondern die Kombination von Meinungsäußerung und Rechtsgutsgefährdung wird pönalisiert. Das lohnt, aus Sicht der Verfassungsrechtsdogmatik hervorgehoben zu werden: Denn gerade durch diese zusätzliche Perspektive auf realweltliche Konsequenzen lässt sich die genannte neuere Formel zur Bestimmung der „allgemeinen Gesetze“ in Ansatz bringen. Denn die Norm richtet sich, so verstanden, nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche, sondern dient letztlich dem Schutz eines anerkannten Rechtsguts, das auch ansonsten von der Rechtsordnung geschützt wird, nämlich der Verhinderung antisemitischer Gewalt bzw. dem

Schutz jüdischen Lebens. Damit stellt die Norm ein „allgemeines Gesetz“ i.S.v. Art. 5 Abs. 2 GG dar und bildet so eine taugliche Schranke der Meinungsfreiheit.

Ebenso schon *Ino Augsberg*, Wer Israels Existenzrecht leugnet, darf bestraft werden (im Internet abzurufen unter <https://www.faz.net/premium/einspruch/exklusiv/wer-israels-existenzrecht-leugnet-darf-bestaft-werden-200848942.html>).

Angesichts dessen ist die Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes, die vorgeschlagene Regelung „dürfte somit gerade nicht abstrakt ohne Ansehung einer bestimmten Meinung vom Rechtsgut her gedacht sein“ und stelle damit kein allgemeines Gesetz dar,

Wissenschaftlicher Dienst, Az.: WD 3 – 3000 – 064/26, S. 8.

nicht überzeugend. Denn, dass an eine bestimmte Meinung als solche angeknüpft wird, schließt es in dieser Perspektive angesichts der dahinterstehenden, übergreifenden Zielsetzung gerade nicht aus, von einem den Grundanforderungen der Meinungsneutralität entsprechenden allgemeinen Gesetz auszugehen.

Vgl. i.E. ähnlich *Ladeur, Ladeur*, Kommunikation & Recht 2010, 642 (645), der drei kumulativ erforderlichen Voraussetzungen vorstellt („die geschehenen Unrechtshandlungen, die expressive symbolische Wiederbelebung zum Zwecke kollektiver Identitätsbildung und das Bedrohungspotential für eine Gruppe von Opfern“), deren Vorliegen auch in der vorliegenden Konstellation zu bejahen ist.

Obschon wenn das Gericht letztlich einen anderen Weg gewählt hat, klingt diese Variante auch in der Wunsiedel-Entscheidung an. Hier betont das Verfassungsgericht, dass es sich bei den pönalisierten Äußerungen „um mehr als um eine bloß anstößige geistige Relativierung des Gewaltverbots“ handelt. Entsprechende Äußerungen lösten Widerstand aus, wirkten einschüchternd einer- und enthemmend andererseits und gefährdeten so ob ihrer Intensität typischerweise die „Friedlichkeit der politischen Auseinandersetzung“. Ausdrücklich ergänzt das Gericht: „Die Vorschrift stellt nicht schon eine Verharmlosung des Nationalsozialismus als Ideologie oder eine anstößige Geschichtsinterpretation dieser Zeit unter Strafe, sondern die nach außen manifestierte Gutheißung der realen historischen Gewalt- und Willkürherrschaft, wie sie unter dem Nationalsozialismus ins Werk gesetzt wurde. Ungeachtet des vom Gesetzgeber zusätzlich aufgenommenen Merkmals der Verletzung der Würde der Opfer liegt bereits

hierin eine geeignete Anknüpfung zum Schutz des öffentlichen Friedens im Sinne der Friedlichkeit.“

Vgl. BVerfGE 124, 300 (325 f.).

Ob die Leugnung des Existenzrechts Israels grundsätzlich eine entsprechende Intensität aufweist, mag hier dahinstehen. Immerhin sind mit Blick auf die real wahrnehmbaren Äußerungen besonders aufgeheizte und hasserfüllte Situationen nicht nur denkbar, sondern bereits erkennbar, die schon für sich gesehen eine vergleichbare, nicht nur beunruhigende, sondern friedensbeeinträchtigende Wirkung entfalten. Entscheidend ist aber ohnehin der in der zitierten Passage *en passant* erfolgende Hinweis auf die zusätzliche, als Tatbestandsmerkmal nicht wegzudenkende Voraussetzung eines speziell erhöhten Gewaltpotentials. Diese Entscheidung macht das neue Gesetz explizit.

Nicht überzeugend ist es demgegenüber, darauf zu verweisen, mit diesem ergänzenden Tatbestandsmerkmal bürdete der Gesetzgeber „dem Sprecher einseitig die Verantwortung für die Rezeption seiner Äußerung auf.“

Vgl. Möllers/Neumeister, NJW 2026, 2700 (2705).

Es ist alles andere als abwegig, wenn die Folgen nicht nur des eigenen Handelns, sondern auch der eigenen Rede bedacht werden müssen. Offensichtlich besteht insoweit auch eine enge Relation zwischen der Intensität eines Redebeitrags und den denkbaren Konsequenzen; die Reaktion der Rezipienten kann und sollte mitantizipiert werden. Im übrigen entspricht diese Beziehung der im Kontext des § 130 StGB vorfindlichen Regelungslogik. Dabei erweist sich die vorliegende Variante sogar als unproblematischer, weil der verlangte Bezug von Gewalt und Rede relativ direkt und affirmativ ist, während ansonsten auch eine negative Reaktion derjenigen, die sich durch eine Meinungsäußerung angegriffen fühlen, ausreichen kann, um eine Beeinträchtigung des öffentlichen Friedens zu begründen.

4. Ausweg (3): Rechtfertigung über kollidierendes Verfassungsrecht

Darüber hinaus besteht theoretisch noch eine dritte Möglichkeit, die vorgeschlagene Regelung als verfassungsrechtlich akzeptable Beschränkung der Meinungsfreiheit einzustufen. Auch diese Überlegung knüpft an die erkennbaren Defizite der

Wunsiedel-Ausnahme an, löst sie aber in eine andere Richtung auf als die eben präsentierte Option. Sie nimmt zunächst zur Kenntnis, dass sich das Bundesverfassungsgericht in ein gewisses Dilemma manövriert hat, indem es – anders als frühere Entscheidungen – nicht einfach pauschal ein allgemeines Gesetz angenommen hat, das gefundene Ergebnis einer fehlenden Allgemeinheit dann aber durch die beispiellose Konzeption einer spezifisch antinationalsozialistischen Schrankendogmatik „korrigieren“ musste.

Vgl. Wissenschaftlicher Dienst, Az.: WD 3 – 3000 – 064/26, S. 12: „Bereits die Rechtfertigung der Ausnahme in der Wunsiedel-Entscheidung des BVerfG bedurfte erheblicher argumentativer Klimmzüge.“

Dabei sollte ersichtlich diese neue Bereichsdogmatik erstens keinen vollständigen Bruch mit der bisherigen Rechtsprechungslinie bedeuten und zweitens eine Ausweitung des Argumentationsschemas auch auf andere Grundrechte jedenfalls nicht vorweggenommen werden. Es gibt gute Gründe, zu bezweifeln, dass dieser Versuch eines Spagats zwischen Kontinuität und Fortentwicklung der Rechtsprechung gelungen ist.

Dazu näher *Höfling/Augsberg*, JZ 2010, 1089 (1095).

Das ist um so misslicher, als eine vorbildlose und mit einer keinesfalls unproblematischen Begründung versehene Sonderdogmatik vermeidbar war. Neben der eben benannten Option der weiterentwickelten Kombinationslehre ist an die – vom BVerfG nicht angesprochene – Möglichkeit einer Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht zu erinnern.

Siehe in diesem Sinne schon *Höfling/Augsberg*, JZ 2010, 1089 (1093).

Dem wird man nicht entgegenhalten können, mit einem solchen Rekurs auf allgemeine Beschränkungsoptionen würde die spezielle Schrankensystematik unterlaufen. Umgekehrt wäre es kaum plausibel, wenn die mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt ausgestattete Meinungsfreiheit stärker geschützt würde als vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte. Ebenso wenig lässt sich das Konzept dadurch entwerten, dass bereichsspezifisch auf das allgemeine Problem einer (allzu) großzügigen Bestimmung der zur Rechtfertigung herangezogenen Verfassungsrechtsgüter hingewiesen wird. Allerdings sind die Verfassungsrechtsgüter, die zur Rechtfertigung der

Meinungsfreiheitsbeschränkung herangezogen werden, möglichst genau zu bestimmen. In diesem Sinne können durchaus berechtigte Bedenken bestehen gegenüber einer pauschalen Berufung auf ein „so vages, undurchsichtiges und verfassungsrechtlich höchstens mittelbar erwähntes Schutzgut wie den öffentlichen Frieden“.

Huster, Das Verbot der „Auschwitzlüge“, die Meinungsfreiheit und das Bundesverfassungsgericht, NJW 1996, 487 (489 f.). Zur Möglichkeit verfassungskonformer Auslegung siehe im Kontext des Versammlungsrechts etwa *Hong*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth* (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 15 VersammlG Rn. 404 m.w.N.

In diesem Sinne hätte es mit Blick auf die Wunsiedel-Entscheidung nahegelegen, konkreter auf die Würde sowohl der Opfer als auch von deren Angehörigen abzustellen. Das entspräche der historischen Bedeutung des Art. 1 Abs. 1 GG, dessen basale Garantien die zentrale normative Reaktion auf die Erfahrung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft bilden.

Vgl. ähnlich *Ladeur*, Kommunikation & Recht 2010, 642 ff.

Für den vorliegenden Gesetzentwurf dürften sich die Verhältnisse indes sogar noch etwas einfacher darstellen: die Vorschrift stellt nicht abstrakt auf den „öffentlichen Frieden“ ab, und der Schutz von Personen, die durch entsprechende zunehmende antisemitische Gewalt bedroht sind, lässt sich unproblematisch als kollidierendes Schutzgut mit Verfassungsrang fassen. Angesichts der Normformulierung dürfte es zudem vergleichsweise unproblematisch sein, hier eine hinreichend konkrete Bedrohungssituation zu begründen. Denn das Bestreiten des Existenzrechts Israels geht nahezu zwangsläufig einher mit der Akzeptanz oder Befürwortung schwerer Verbrechen an der vorhandenen dortigen jüdischen Bevölkerung.

Ähnlich *Hippeli*, NJOZ 2023, 1536 (1537): „Angesichts der zeitlich-gegenständlichen Nähe jedenfalls der ersten Palästina-Demos zu der Terror-Attacke der Hamas auf Israel vom 7.10.2023 kann jeder Durchschnittsbetrachter nur zu dem alleinigen Schluss kommen, dass die skandierten Parolen mit der Tendenz des Bestreitens des Existenzrechts Israels auch diejenigen schweren Verbrechen billigten, die am 7.11.2023 verübt wurden (darunter Mord, Totschlag und Aggression).“

Es ist Kerncharakteristikum dieser Position, dass sie nicht den Staat Israel als völkerrechtliches Gebilde, sondern als Heimstatt für Juden beseitigen will. Deshalb steht die Kurzformel vom „Existenzrecht des Staates“ zwangsläufig auch für das „Lebensrecht der Menschen“. Hinter der bekundeten Feindschaft gegenüber dem Staat steht

jedenfalls allzu oft der Wille zur (mindestens) Vertreibung der jüdischen Bevölkerung. Dass eine solche gruppenbezogene Feindschaft nicht auf die in Israel lebenden Juden begrenzt bleibt, sondern im Sinne eines übergreifenden Antisemitismus auch Menschen jüdischen Glaubens bzw. jüdischer Herkunft in Deutschland erfasst und gefährdet, liegt auf der Hand und wird durch die vorliegenden Zahlen auf dramatische Weise bestätigt.

Siehe den Anhang.

V. Übermaßverbot

Geht man somit davon aus, dass sich jedenfalls auf einem der genannten Wege die Zuordnung zu den allgemeinen Gesetzen begründen lässt, bleibt namentlich noch zu klären, ob die Vorschrift dem Übermaßverbot genügt. Da die Bekämpfung antisemitischer Gewalt eindeutig einen legitimen Zweck darstellt und eine Strafrechtsnorm, die gewaltpotentialerhöhende Äußerungen untersagt, auch nicht ungeeignet ist, dieses Ziel zu erreichen, konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Erforderlichkeit (dazu 1.) und Angemessenheit (dazu 2.).

1. Erforderlichkeit: Zur Zulässigkeit strafrechtlicher Sanktionierung

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Erforderlichkeit gegeben, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, das Grundrecht aber weniger intensiv einschränkendes Mittel hätte wählen können.

Siehe etwa BVerfGE 25, 1 (19 f.); 115, 276 (309); 117, 163 (189).

Dabei betont das Bundesverfassungsgericht im Blick auf die gleiche Wirkung einer hypothetischen Alternativregelung, dass diese nicht nur in gewisser, sondern in jeder Hinsicht gleich wirksam sein müsse,

Siehe etwa BVerfG (K), NJW 2008, 1293 (Rz. 48).

wobei die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu berücksichtigen sei.

Siehe etwa BVerfGE 102, 197 (218); 115, 276 (309).

Das Bundesverfassungsgericht sieht diesen Einschätzungsspielraum „erst dann überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen abgeben können“.

BVerfG (K), NJW 2008, 1293 (Rz. 48) unter Bezugnahme auf BVerfGE 110, 141 (157 f.); 117, 163 (189).

Letzteres dürfe aber nur dann angenommen werden, wenn sich die gleiche Eignung „eindeutig feststellen“ lasse.

BVerfGE 53, 135 (145 f.) unter Bezugnahme auf E 39, 210 (231).

Gemessen an diesen Vorgaben ist die Strafvorschrift des § 130 Abs. 4 n.F. StGB nicht zu beanstanden. Zwar stellt im grundgesetzlichen Regelungssystem die strafrechtliche Sanktionierung eines Verhaltens die schärfste Missbilligung dar. Strafrechtsvorschriften setzen grundlegende gesellschaftliche Wertentscheidungen im Sinne eines „ethischen Minimums“ (*Jellinek*) so um, dass Verstöße nicht etwa den Bürgern anheimgestellt und lediglich mit bestimmten Konsequenzen versehen werden. Es handelt sich um Verbote im strikten Sinne, und diese beinhalten eine besonders intensive Beeinträchtigung individueller Freiheitsrechte. Deshalb dürfen Strafrechtsnormen prinzipiell nicht zur Durchsetzung bloßer moralischer Positionen verwendet werden, und auch ihr Einsatz schon im Vorfeld einer Rechtsgutgefährdung ist hochproblematisch.

Dazu grundlegend schon *Hart*, Law, Liberty and Morality, 1963; siehe ferner *Jakobs*, Rechtsgüterschutz? Zur Legitimation des Strafrechts, 2012; *Wohlers*, Deliktstypen des Präventionsstrafrechts – zur Dogmatik „moderner“ Gefährdungsdelikte, 2000; *Gärditz*, Demokratizität des Strafrechts und Ultima Ratio-Grundsatz, JZ 2016, 641 ff.

Strafrechtliche Sanktionierung verlangt zudem eine besondere legislatorische Sorgfalt. Es ist sowohl die Zielsetzung der entsprechenden gesetzlichen Regelung deutlich festzulegen als auch sicherzustellen, dass die gewählten Formulierungen keine ungewollten negativen Effekte verursachen. Verbotsregelungen im Strafgesetzbuch sind keineswegs alternativlos, sondern sollten vielmehr umgekehrt erst bzw. nur gewählt werden, wenn keine anderen überzeugenden Optionen existieren.

Ungeachtet der vorgenannten besonderen Belastung, die mit Kriminalisierung zwangsläufig einhergeht, und eingedenk der skizzierten begrenzenden Maßgaben

sprechen im konkreten Fall so gewichtige Argumente für die Aufnahme in das StGB, dass jedenfalls nicht von einem Überschreiten des beschriebenen, relativ großzügigen legislativen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums auszugehen ist:

(1) Erstens und vor allem existiert eine erhebliche tatsächliche Bedrohungslage, die infolge der zunehmenden antiisraelischen Stimmung im Nachgang des Terrorangriffs vom 7. Oktober 2023 und der darauf antwortenden israelischen Militäraktionen deutlich erhöht wurde – insoweit kann zur Vermeidung von Wiederholungen schlicht auf die im Anhang dokumentierten Fälle und Beobachtungen verwiesen werden. Es trifft zu, dass dieser nicht nur, aber insbesondere für Juden in Deutschland hochgefährlichen Grundsituation nicht allein mit den Mitteln des Strafrechts effektiv entgegengewirkt werden kann. Auch ist es eine traurige Tatsache, dass antisemitische Tendenzen auch in anderen, etwa rechts- oder linksextremen Kontexten, existieren und antisemitisch motivierte Gewalt auch von dort ausgeht. Diese Gefahren werden indes nicht relativiert oder verharmlost, wenn der Gesetzgeber auf eine relativ neuartige zusätzliche Bedrohungskonstellation reagiert, zumal erkennbar Überschneidungsphänomene zu beobachten sind.

(2) Zweitens ist nicht zu erkennen, ob und wie der Gefahr antisemitischer Gewalt mit anderen Mitteln gleich effektiv entgegengewirkt werden kann. So wenig es zutrifft, dass mit der Neuregelung eine abschließende Problemlösung verbunden ist, so wenig ist es plausibel, anzunehmen, die vorhandenen sicherheitsrechtlichen Vorschriften reichen aus, um den beschriebenen Gefahren zu begegnen. Dem ist zum einen schlicht die Tatsache der zunehmenden Vorfälle entgegenzuhalten. Zum anderen spricht aber gegen die Annahme eines bloßen Rechtsdurchsetzungsdefizits,

In diesem Sinne kritisch etwa *Schwarz*, ZRP 2024, 95 f.

dass in einer Reihe von Entscheidungen und Veröffentlichungen auf die Schwierigkeiten hingewiesen wird, speziell die eliminatorischen Äußerungen rechtlich klar und wirksam einzuhegen.

Vgl. etwa *Hippeli*, NJOZ 2023, 1536 ff. m.w.N., der zu dem Schluss kommt: „Im Ergebnis existiert derzeit tatsächlich eine Strafbarkeitslücke.“ Ähnlich etwa OVG Münster, Beschluss vom 21.11.2025 – 15 B 1300/25.

2. Angemessenheit

Die verfolgten Zwecke und die Auswirkungen des Eingriffs stehen auch in einem angemessenen Verhältnis zueinander. Eine Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist gegeben, weil ersichtlich der hohen Bedeutung der Meinungsfreiheit die ebenfalls hohe Bedeutung der Verhinderung antisemitisch motivierter Gewalt gegenübersteht. Wie bereits erläutert stellt die Vorschrift nicht pauschal auf ein Werturteil über die entsprechenden Äußerungen ab und sichert auch nicht bloß eine abstrakte Vorstellung deutscher „Staatsräson“. Statt dessen handelt es sich um eine bewusst und zu Recht im Regelungsabschnitt der „Straftaten gegen die öffentliche Ordnung“ (§§ 123 ff. StGB) plazierte Vorschrift. Ihr erklärtes Ziel besteht darin, antisemitischer Gewalt und den damit verbundenen Gefahren für ein friedliches Zusammenleben entgegenzusteuern. Da sich der Gesetzgeber auf verfassungsrechtlich valide Argumente und plausible tatsächliche Annahmen stützt, überzeugt insgesamt auch diese Abwägungsentscheidung, den Schutz der gefährdeten Personen als gegenüber der Meinungsfreiheit vorrangig einzuordnen.

VI. Verfassungskonforme Anwendung

Das gilt zumal, als die auf Gewaltprävention ausgerichtete Teleologie es ermöglicht, im Rahmen der Normanwendung eine angemessene, verfassungskonforme, Meinungsfreiheitsfreundliche Auslegung vorzunehmen. Die Bedeutung einer solchen sauberen, am Maßstab einer sich abzeichnenden Rechtsgutgefährdung ausgerichteten Normauslegung betont auch das Bundesverfassungsgericht. Dessen Überlegungen können jedenfalls in großen Teilen auf den vorliegenden Gesetzentwurf übertragen werden. Demnach kommt es darauf an, „ob die Gefahren, die als Folge dieser Meinungsäußerung im Raum stehen, erst als Fernwirkung mit der weiteren freien Überzeugungsbildung drohen oder ob deren Realisierung mit der Äußerung bereits in Gang gesetzt wird“.

BVerfGE 124, 300 (342).

Das lässt Raum sowohl für eine Differenzierung zwischen den Totalalternativen des Leugnens und des Aufrufs zur Beseitigung als auch für eine Berücksichtigung eventueller atypischer, etwa erkennbar ungefährlicher Szenarien. Im Sinne der Wechselwirkungslehre ist dabei sowohl bei der Deutung der Äußerungen als auch bei der

Interpretation der Rechtsgrundlage auf ein meinungsfreiheitsfreundliches Verständnis zu achten.

Siehe dazu statt vieler *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz (Stand: 01/2013), Art. 5 Abs. 1 Rn. 139 ff. m.w.N.

Die entscheidende Frage, ob und inwieweit die geforderte Eignung zur Erhöhung der Gewaltbereitschaft konkret gegeben ist, kann und muss so auf der Anwendungsebene mit Blick auf den konkreten Einzelfall beantwortet werden. Dabei dürfte es die verfassungsrechtlichen Vorgaben überstrapazieren, von Gesetzes wegen zu verlangen, dass ein „empirischer Nachweis“ für die Eignung zur Förderung der Gewaltbereitschaft geführt wird.

Vgl. *Möllers/Neumeister*, NJW 2026, 2700 (2705).

Angesichts der notwendig probabilistischen Einschätzung jeglicher Gefahrenprognose und mit Blick auf den nachweislich gestiegenen Gefährdungsgrad dürfen hier keine überzogenen Anforderungen aufgestellt werden. Letztlich sind indes entsprechende Kausalitätsprobleme ohnehin jedenfalls keine Frage der Verfassungsmäßigkeit der Norm. Dass diese eine verfassungskonforme, den Anforderungen der Wechselwirkungslehre genügende Anwendung verhindert, ist nicht zu erkennen.

Auf der Anwendungsebene ist auch Raum dafür, die traditionell umstrittene, an unterschiedlichen Definitionen ansetzende Debatte um den Antisemitismus zu berücksichtigen. Dabei kann indes nicht nur an entsprechende strafrechtliche Praxis angeknüpft werden. Es dürfte auch eine Rolle spielen, dass der Antisemitismus in der vorliegenden Vorschrift nicht als Meinungsinhalt adressiert wird, sondern sich (nur) auf die Gewalt- und Willkürmaßnahmen bezieht und insofern relativ einfach zu identifizieren sein dürfte.

Im übrigen besitzen die Betroffenen selbst durchaus Einfluss darauf, wie die konkrete Anwendungspraxis aussehen wird. Auch wenn die Meinungsfreiheit einem allgemeinen „Mäßigungsgebot“ widerstreitet, kann doch auf der Anwendungsebene Berücksichtigung finden, ob und inwieweit bewusst Grenzen überschritten wurden, indem etwa provokante, gewaltevozierende Formulierungen gewählt wurden, oder ob eine zwar in der Sache scharfe, aber um Abgrenzung zu Gewaltakten bemühte Aussage

vorliegt. Das entspricht der gesetzgeberischen Intention einer differenzierten, aber an Gefährdungsszenarien orientierten Vorgehensweise und schließt damit an die verfassungsgerichtlichen Vorgaben an.

Vgl. BVerfGE 124, 300 (335): „Ziel ist hier der Schutz vor Äußerungen, die ihrem Inhalt nach erkennbar auf rechtsgutgefährdende Handlungen hin angelegt sind, das heißt den Übergang zu Aggression oder Rechtsbruch markieren.“

D. Kontrollüberlegung

Nur im Sinne einer abschließenden Kontrollüberlegung ist abschließend darauf hinzuweisen, dass es eine kontraintuitive und letztlich auch verfassungsrechtlich nicht überzeugende Lösung darstellte, wenn das übergreifende Ziel, jüdisches Leben in Deutschland zu schützen, davon abhängig gemacht werden könnte, aus welchen ideologischen Erwägungen heraus Äußerungen getätigt werden, deren letztliche Konsequenz antisemitische Gewalttaten sind. Selbstredend bedarf jedes neue Gesetz, erst recht im Strafgesetzbuch, einer verfassungsrechtsdogmatisch sauberen Begründung; das hehre Ziel allein reicht für sich genommen nicht. Aber es nimmt doch wunder, warum die Sorge um das hohe Gut der Meinungsfreiheit gerade (und teilweise eben: nur) dann in die Öffentlichkeit getragen wird, wenn es um antisemitische Äußerungen geht, die nicht den insoweit „klassischen“ Milieus entstammen und sich – zumindest vordergründig – gegen den Staat Israel richten.

In der strafrechtlichen Auseinandersetzung mit der vorliegenden Thematik ist bereits darauf hingewiesen worden, dass es sinnvoll sein kann, den gesamten Komplex der Straftaten gegen die „öffentliche Ordnung“ zu reformieren, um „bestehende Auslegungsunsicherheiten zu beseitigen“ und „dem Anliegen einer wirksameren Bekämpfung von Antisemitismus Rechnung“ zu tragen.

Vgl. *Schiemann*, ZRP 2024, 44 (47 m.w.N.).

Das mag man strafrechtspolitisch für sinnvoll halten oder nicht. Jedenfalls aber erhellt aus der Gesamtbetrachtung der einschlägigen Strafrechtsvorschriften, dass die gegenüber dem hier thematisierten Gesetzentwurf vorgetragene Kritik – sicher ungewollt – das Potential enthält, die gesamte komplexe Architektur entsprechender Vorschriften, nicht nur, aber insbesondere doch auch des StGB, ins Wanken zu bringen. Denn wer die offensichtlichen und gut belegten konkreten Gefährdungen, die wir aktuell erleben, als „neue Normalität“ hinzunehmen bereit ist, verfehlt nicht nur den

Schutzauftrag, den dieser Staat nicht nur, aber auch und insbesondere gegenüber jüdischen Mitbürgern effektiv wahrzunehmen hat. Er wirft auch die Frage auf, wie mit anderen Vorschriften und Interpretationen umzugehen ist, die eventuell sogar keinen entsprechend klaren Bezug zu erhöhter Gewalt aufweisen (man denke etwa an die Debatte um „durchgestrichene“ Hakenkreuze im Kontext des § 86a StGB).

E. Ergebnis

Auf Basis der vorgestellten Überlegungen ist festzuhalten, dass der Gesetzentwurf insbesondere mit Blick auf seinen Sonderrechtscharakter kritisiert wird, diese Kritik aber im Ergebnis nicht durchschlägt. Wer gegen die Einführung des neuen § 130 Abs. 4 StGB votiert, müsste konsequenterweise auch die normstrukturell mindestens sehr ähnlichen anderen Varianten des § 130 StGB in Frage stellen und eine grundlegende Reform einfordern. Umgekehrt bedeutet dies auch, dass sich der Gesetzgebungsvorschlag spannungsfrei in das gegebene Regelungskonzept einfügt und dieses systematisch sinnvoll ergänzt.

Hamburg, 30. September 2026



(Prof. Dr. Steffen Augsberg)

Anhang:

Antisemitische Vorfälle in Deutschland seit dem 7. Oktober 2023: Eine Einschätzung des Bundesverbands RIAS und von RIAS Hessen

1. Einleitung

Mit den Massakern der Hamas und anderer Terrorgruppen am 7. Oktober 2023 hat eine drastische Entwicklung im antisemitischen Vorfalleschehen in Deutschland eingesetzt. In der folgenden Einschätzung werden basierend auf den Jahresberichten des Bundesverbandes der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus (RIAS) sowie der Meldestelle RIAS Hessen die Entwicklungen seit dem 7. Oktober 2023 dargestellt. Hierfür wird zunächst die einheitliche methodische Grundlage der regionalen RIAS-Melde- und Dokumentationsstellen beschrieben, bevor sechs Entwicklungen seit dem 7. Oktober und die Situation in Hessen genauer beschrieben werden.

2. Methode

Seit 2019 dokumentieren zivilgesellschaftliche Antisemitismus-Melde- und Dokumentationsstellen, strafbare und nicht strafbare antisemitische Vorfälle deutschlandweit. In die RIAS-Dokumentation fließen insbesondere Schilderungen von Betroffenen oder Zeug:innen antisemitischer Vorfälle ein. Deren Meldungen werden nach einheitlichen Standards verifiziert. Zugleich wird geprüft, ob es sich bei den Schilderungen um antisemitische Sachverhalte im Sinne der IHRA-Arbeitsdefinition von Antisemitismus oder der IHRA-Definition zur Leugnung und Verfälschung/Verharmlosung des Holocausts handelt.¹ Zu den so gewonnenen Sachverhalten werden anonymisierte Beschreibungen verfasst, welche codiert werden und so eine statistisch belastbare Auswertung des Vorfalleschehens erlauben. Die RIAS-Daten erheben aber nicht den Anspruch auf Repräsentativität. Es ist nach wie vor von einem Dunkelfeld antisemitischer Vorfälle in Deutschland auszugehen. Folgende Einschätzung basiert auf den jeweils aktuellsten Daten, die in RIAS-Jahresberichten für die Jahre 2020–2025 veröffentlicht wurden.²

3. Sechs Entwicklungen seit dem 7. Oktober

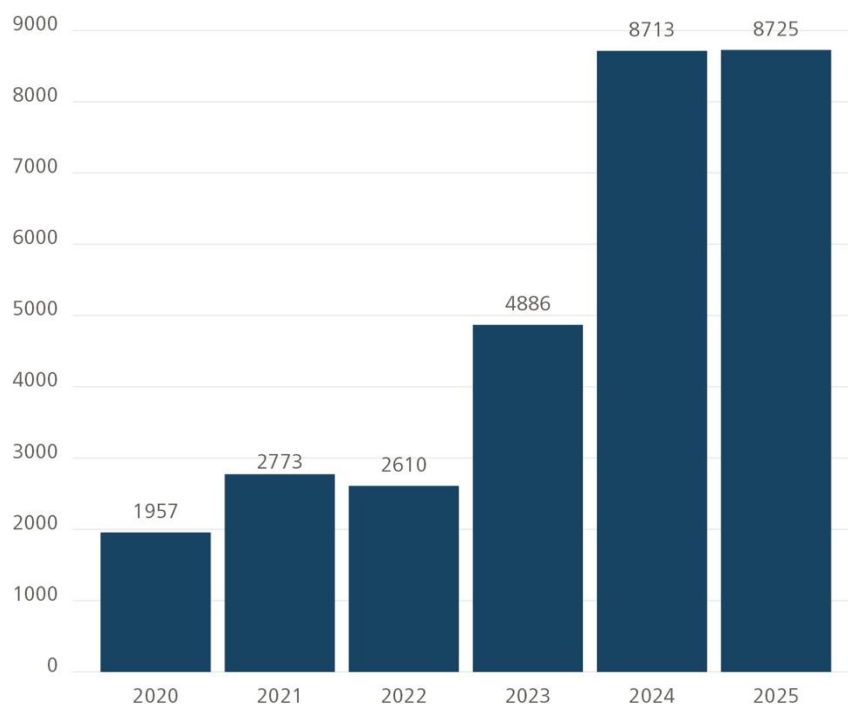
3.1 Anstieg der Zahl antisemitischer Vorfälle

¹Zur Dokumentation antisemitischer Vorfälle in Deutschland nutzen der Bundesverband RIAS und die regionalen, unabhängigen RIAS-Meldestellen eine operationalisierte und spezifizierte Arbeitsdefinitionen zu Antisemitismus und zur Leugnung und Verharmlosung der Schoa der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA). Mehr zu den Arbeitsweisen unter: <https://report-antisemitism.de/arbeitsweisen/>

² In diesen Jahren hat sich die Datengrundlage, auf welcher der Bundesverband RIAS operiert, beispielsweise durch die Gründung neuer Meldestellen verändert. Meldungen aus Bundesländern ohne RIAS-Meldestellen bearbeitet der Bundesverband unmittelbar. Eine Übersicht zur Datengrundlage findet sich beispielsweise im *Jahresbericht Antisemitische Vorfälle in Deutschland 2025*, S. 55f.

Mit dem Tag des 7. Oktobers setzte ein massiver Anstieg der Zahl der von RIAS dokumentierten antisemitischen Vorfälle bundesweit ein. Auch 2025 war das Ausmaß antisemitischer Vorfälle im Vergleich zu den Jahren vor 2023 stark erhöht.

Anzahl antisemitischer Vorfälle 2020–2025



Es ist zu betonen, dass die Zunahme antisemitischer Vorfälle bereits am Tag des 7. Oktobers einsetzte: Wie der Bundesverband RIAS in seinem Jahresbericht zu 2023 beschrieb, wurden bundesweit vom 7. Oktober bis zum Ende des Jahres 2023 insgesamt 2.787 antisemitische Vorfälle dokumentiert. Dabei handelte es sich um 58 % aller 2023 dokumentierten Vorfälle und rechnerisch um 32 Vorfälle pro Tag. Vor dem 7. Oktober erfasste RIAS rechnerisch nur gut 7 Vorfälle pro Tag. Allein im Oktober 2023 erfasste RIAS 1.239 antisemitische Vorfälle. Der massive Anstieg antisemitischer Vorfälle begann damit am Tag der Massaker selbst und damit deutlich vor Beginn der israelischen Bodenoffensive Ende Oktober 2023. Auch im Jahr 2025 zeigte sich, dass die Entwicklung des Vorfallgeschehens in Deutschland nicht unmittelbar als Reaktion auf israelisches Agieren erklärt werden kann: Mit Beginn der Waffenruhe im Gazastreifen am 10. Oktober kam es im restlichen Jahresverlauf zu keiner spürbaren Verringerung antisemitischer Vorfälle im Vergleich zum Vorjahr.

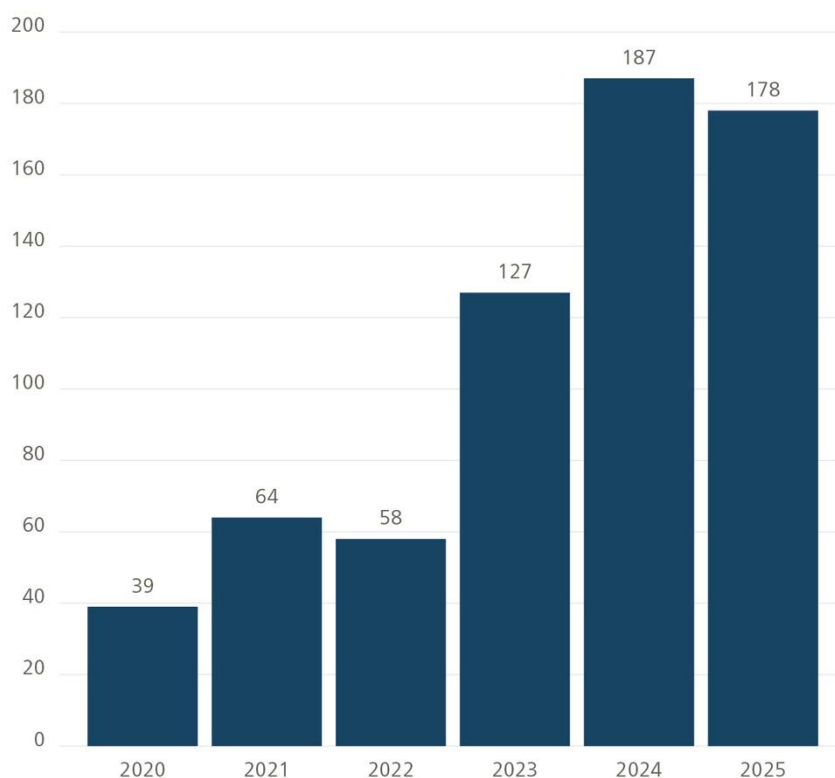
3.2 Zunahme antisemitischer Gewalt

Die Zunahme antisemitischer Vorfälle bundesweit sparte auch besonders gewaltvolle Vorfälle nicht aus, die RIAS als extreme Gewalt, als Angriffe, gezielte Sachbeschädigungen oder Bedrohungen dokumentiert. Bereits am 18. Oktober 2023, nur wenige Tage nach den Massakern der Hamas, warfen

Unbekannte Brandsätze auf ein jüdisches Gemeindezentrum in Berlin. Anfang 2024 wurde ebenfalls in Berlin ein jüdischer Student beim Verlassen einer Bar brutal zusammengeschlagen, sodass er mit mehreren Brüchen im Gesicht noch in der Nacht operiert werden musste. Zudem kam es zu zwei islamistischen Terroranschlägen: Im August 2024 griff ein Anhänger des sogenannten Islamischen Staates das Stadtfest in Solingen an, tötete drei Menschen und verletzte acht zum Teil schwer. In einem Bekenner-video gab der Täter an, der Anschlag sei unter anderem ein Racheakt für die palästinensische Bevölkerung gewesen, die Massaker mit Unterstützung von „Zionisten“ erleiden müsste. Am Jahrestag des Olympia-Attentats von 1972 schoss ein mutmaßlicher Islamist auf das israelische Generalkonsulat sowie auf das NS-Dokumentationszentrum in München. Im Februar 2025 griff ein Mann auf dem Stelenfeld des Berliner Denkmals für die ermordeten Juden Europas einen Besucher der Gedenkstätte mit einem Messer an und verletzte ihn schwer. Der Täter gab vor Gericht an, ein Anleiter des sogenannten Islamischen Staates habe ihn zu der Tat aufgefordert. Das Denkmal für die ermordeten Juden Europas hatte er aufgesucht, da er dort Jüdinnen:Juden vermutete.

An diesen Fällen zeigt sich bereits, in welcher Art und Weise sich Antisemitismus seit dem 7. Oktober besonders gewaltvoll manifestiert hat. Dass sich die Zunahme antisemitischer Vorfälle auch in anderen gewaltvollen Vorfallsformen niederschlägt, zeigt beispielhaft die Entwicklung antisemitischer Angriffe.

Anzahl antisemitischer Angriffe 2020–2025



Eine Vielzahl dieser Angriffe steht auch im Zusammenhang mit israelbezogenem Antisemitismus. So wurde im April 2024 eine jüdische Minderjährige in Oldenburg auf ihrem Schulweg von zwei jungen Männern festgehalten und als „dreckiger Jude“ beschimpft. Zur Erinnerung an die von der Hamas entführten israelischen Geiseln trug das Mädchen eine gelbe Schleife, weswegen sie vermutlich von den Männern als jüdisch erkannt wurde. In 50% aller Angriffe 2024 spielte israelbezogener Antisemitismus eine Rolle, 2025 traf dies sogar auf 54% aller Angriffe zu.

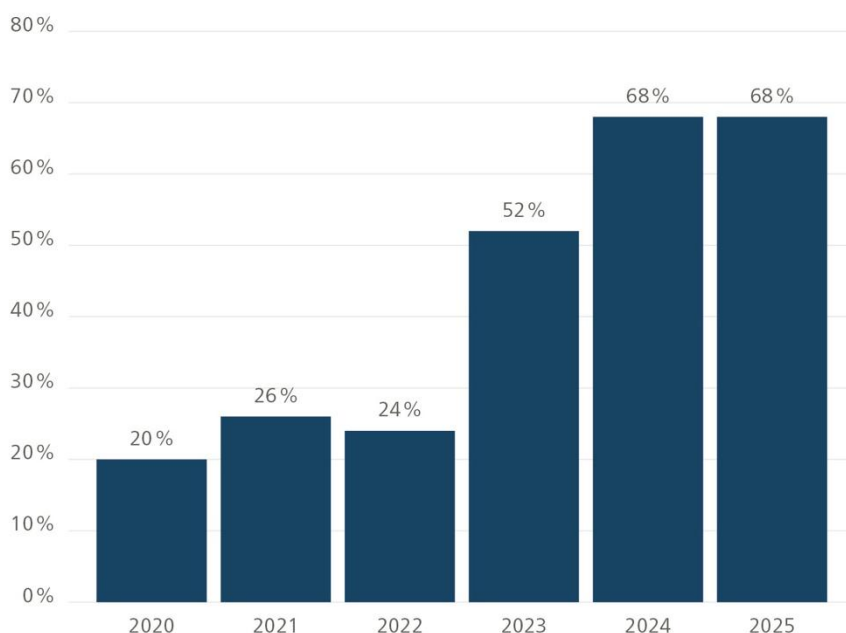
3.3 Die Zunahme jüdischer Betroffener und der alltagsprägende Charakter von Antisemitismus

Doch es wäre zu kurz gegriffen, die Entwicklung seit dem 7. Oktober auf Gewaltvorfälle und Terroranschläge engzuführen. Für viele Jüdinnen:Juden ist der Alltag in Deutschland seit dem 7. Oktober 2023 ein anderer, wie Befragungen immer wieder verdeutlichen. Im Vorfalleschehen von RIAS spiegelt sich das insbesondere in der deutlichen Zunahme von Fällen mit jüdischen Betroffenen wider. Die Zahl der Vorfälle, bei denen unmittelbar jüdische oder israelische Einzelpersonen betroffen waren, lag 2022, im letzten Jahr vor dem 7. Oktober, noch bei 331 Fällen. 2023 kam es zu einem sprunghaften Anstieg auf 730 Vorfälle, eine Entwicklung, die 2024 noch anhielt (966 Vorfälle), bevor es 2025 zu einem leichten Rückgang auf hohem Niveau kam (852 Vorfälle). Besonders starke Auswirkungen auf Betroffene haben antisemitische Vorfälle, die sich in deren Wohnumfeld ereignen – sei es in der eigenen Wohnung, im Treppenhaus oder in der unmittelbaren Nachbarschaft. Auch hier verzeichnete RIAS bundesweit nahezu eine Verdopplung der antisemitischen Vorfälle nach dem 7. Oktober: Von 118 Vorfällen im Wohnumfeld im Jahr 2022 auf 221 Vorfälle 2023. Ein Niveau, das sich seitdem verstetigt hat –Bei diesen Vorfällen zeigt sich der alltagsprägende Charakter antisemitischer Vorfälle für Jüdinnen:Juden in besonderem Maße. Ein Beispiel hierfür sind antisemitische Markierungen im Wohnumfeld von Jüdinnen:Juden. So wurden in Hamburg im März 2024 zwei Hakenkreuze neben die Haustür eines jüdischen Ehepaars geschmiert. In Leipzig wurde im April desselben Jahres ein Haus mit einem Davidstern markiert, in dem eine jüdische Person lebt. Auch aus Berlin und anderen Orten sind derartige Vorfälle bekannt.

3.4 Bedeutungszuwachs von israelbezogenem Antisemitismus

Inhaltlich ist mit dem 7. Oktober 2023 ein deutlicher Bedeutungszuwachs von Vorfällen mit israelbezogenem Antisemitismus zu verzeichnen, deren Anteil am Vorfalleschehen in den vergangenen Jahren bundesweit massiv gestiegen ist.

Anteil israelbezogener Antisemitismus an antisemitischen Vorfällen im Jahr 2020-2025



Die Vorfälle, die als israelbezogener Antisemitismus erfasst werden, sind durchaus unterschiedlich. So richtete sich etwa eine im Oktober 2024 in Berlin dokumentierte Schmiererei gegen die Existenz Israels. Sie lautete „Nie wieder Israel“. Die Schmiererei war zudem versehen mit einem roten Dreieck, einem Symbol, welches die Hamas zur Markierung ihrer Feinde verwendet. In einer anderen Form des israelbezogenen Antisemitismus werden Jüdinnen:Juden für israelische Politik verantwortlich gemacht: Ein jüdischer Mann aus Jena erhielt beispielsweise im Januar 2025 auf Facebook eine antisemitische Direktnachricht. Darin hieß es: „Hi benzona zio oinker. Don’t worry you’ll be back in Auschwitz soon.“ Die Äußerung beleidigt den Betroffenen als „ben zona“ (Hebräisch für „Hurensohn“), als „zionistisches“ Schwein („zio oinker“) und droht ihm mit den Vernichtungspraktiken der Nationalsozialisten. Die hier anklingende Ablehnung des Zionismus gewann in den letzten Jahren stark an Bedeutung. Im Juli 2025 wurde beispielsweise auf einer Hauswand in Leipzig „Kill Zionists“ geschmiert, im August desselben Jahres war „FREE PALESTINE! STILL KILL EVERY ZIONIST!“ auf dem Gelände der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf zu lesen. An derartigen Schmierereien wird deutlich, wie eng der israelbezogene Antisemitismus mit Gewaltlegitimationen verbunden ist.

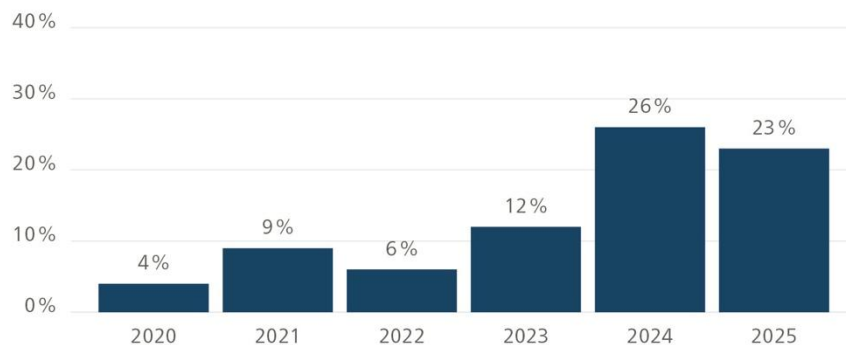
Zugleich bleibt jedoch festzuhalten: Die Zahl der Vorfälle mit israelbezogenem Antisemitismus ist seit dem 7. Oktober stark gestiegen, die Zahl der Vorfälle anderer Erscheinungsformen steigt aber im Vergleich zum Zeitraum vor dem 7. Oktober ebenfalls. Die Zunahme des israelbezogenen Antisemitismus bedeutet somit nicht, dass andere Formen des Antisemitismus ersetzt oder verdrängt werden.

Israelbezogener Antisemitismus verbindet sich mit anderen Erscheinungsformen und ergänzt sie inhaltlich.

3.5 Wachsende Bedeutung des antiisraelischen Aktivismus

Mit dem 7. Oktober erhöhte sich auch der Anteil der Vorfälle deutlich, die RIAS dem politisch-weltanschaulichen Hintergrund des antiisraelischen Aktivismus zuordnete. Zu diesem Hintergrund rechnet RIAS Vorfälle, wenn sie von Akteur:innen ausgehen, deren israelfeindliche Überzeugung eindeutig gegenüber einem anderen politisch-weltanschaulichen Hintergrund überwiegt. Dazu zählen beispielsweise säkulare palästinensische Gruppen sowie Unterstützer:innen von antisemitischen Boykottkampagnen gegen Israel.

Anteil politisch-weltanschaulicher Hintergrund „antiisraelischer Aktivismus“ an antisemitischen Vorfällen im Jahr 2020-2025



Für Vorfälle, die diesem Hintergrund zugeordnet werden, spielen Versammlungen mit antisemitischen Vorkommnissen eine besondere Rolle. Deren Zahl stieg insgesamt von 430 derartiger Versammlungen 2022 auf 833 im Jahr 2023, um 2025 mit 1.744 Versammlungen mit antisemitischen Vorkommnissen das Niveau von 2024 (1.808 Fälle) nahezu zu halten. Die hohe Zahl von Versammlungen mit antisemitischen Vorfällen seit dem 7. Oktober 2023, aber auch eine große Zahl von antisemitischen Aufklebern, die RIAS dokumentierte, sowie zahlreiche Vorfälle in Verbindung zu bislang noch nicht in Erscheinung getretenen politischen Akteur:innen zeigen, dass politisierte Kontexte für Antisemitismus eine zunehmend große Rolle spielen.

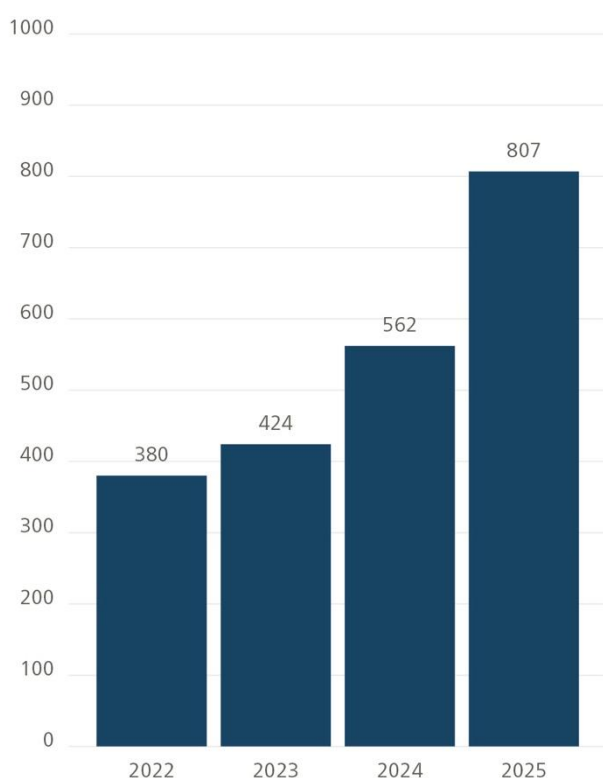
3.6 Zunahme von Antisemitismus mit rechtsextremem Hintergrund

Ergibt sich aus den bisherigen Ausführungen ein relativ deutliches Bild hinsichtlich der Vorfallentwicklung seit dem 7. Oktober 2023, darf hierüber nicht aus dem Blick geraten, dass es sich beim Antisemitismus um ein gesamtgesellschaftliches Problem handelt. Unterschiedliche und zum Teil voneinander relativ unabhängige Entwicklungen können das Vorfalleschehen gleichzeitig prägen. So hat RIAS

bundesweit in von 2022 bis 2025 eine stetige Zunahme antisemitischer Vorfälle festgestellt, die einem rechtsextremen Hintergrund zugerechnet wurden.

Antisemitische Vorfälle, die einem rechtsextremen Hintergrund zugerechnet werden, unterscheiden sich von der Grundgesamtheit durchaus deutlich. So beträgt der Anteil von Vorfällen mit israelbezogenem Antisemitismus an Vorfällen mit rechtsextremem Hintergrund im Jahr 2025 14 %, bei allen Vorfällen 68 % (s.o.).

Antisemitische Vorfälle mit politisch-weltanschaulichem Hintergrund „rechtsextrem“ 2022–2025



4. Zur Situation in Hessen

Im Jahr 2025 dokumentierte RIAS Hessen 1.099 antisemitische Vorfälle für Hessen. Damit lag das RIAS bekannt gewordene Vorfallgeschehen noch einmal um 18,7 % über dem des Vorjahres (926 Fälle) und hatte sich im Vergleich zum Jahr 2023 (528 Vorfälle) mehr als verdoppelt. Eine der zentralen Gelegenheitsstrukturen für antisemitische Vorfälle bildeten die durch die Hamas und weitere Terrororganisationen verübten Massaker des 7. Oktobers 2023 und die darauffolgenden Kriege in Gaza und der Region. Bereits im Jahresbericht von 2023 wurde für die Vorfälle, die ab dem 7. Oktober aufgenommen wurden, ein signifikanter Anstieg von Fällen dokumentiert, bei denen der israelbezogene Antisemitismus als Erscheinungsform auftrat. Mit Ausnahme des Jahres 2022, in dem antisemitisches Othering

am häufigsten dokumentiert wurde, ist diese Erscheinungsform in allen von RIAS Hessen seit Projektbeginn im Jahr 2022 veröffentlichten Jahresberichten die am häufigsten erhobene Form. Der Anteil von israelbezogenem Antisemitismus am Vorfallesgeschehen blieb trotz der starken Zunahme der absoluten Zahlen seitdem relativ stabil (2023 58,2%, 2024 58,4%, 2025 61,1%). Dabei gilt auch für Hessen, was der Bundesverband in seiner Kurzexpertise ‚Vernichtungsdrohungen gegen Israel im RIAS-Vorfallesgeschehen‘ vom 13.02.2026 festgestellt hat, nämlich „dass Vernichtungsdrohungen gegen Israel einen relevanten und wiederkehrenden Bestandteil des israelbezogenen Antisemitismus in Deutschland darstellen.“³ Der israelbezogene Antisemitismus ist kein isoliertes Phänomen, sondern verschränkt sich mit den anderen von RIAS erhobenen Erscheinungsformen. Er tauchte 2025 in allen von RIAS-Hessen dokumentierten Vorfalkategorien vom verletzenden Verhalten, über gezielte Sachbeschädigungen, bis hin zu Bedrohungen und Angriffen auf und spielt eine entscheidende Rolle bei der Normalisierung antisemitischer Äußerungen in der Öffentlichkeit. Über den gesamten Berichtszeitraum von RIAS-Hessen betrachtet (2022 – 2025) wurden 36 von 79 Angriffen (45,6%) und 24 von 134 gezielten Sachbeschädigungen (17,9%) im Zusammenhang mit israelbezogenem Antisemitismus aufgenommen. Die im dokumentierten hessischen Versammlungsgeschehen zum Standardrepertoire gehörende antisemitische Parole „From the River to the Sea, Palestine will be free“ und verwandte Formen der Delegitimierung verbinden sich regelmäßig mit NS- und Schoa-Vergleichen sowie antijudaistischen und verschwörungsideologischen Darstellungen. Sie bilden einen Teil des alle relevanten Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durchziehenden antisemitischen Grundrauschens. In Bildungseinrichtungen, im Sport, in Kunst- und Kultureinrichtungen, beim Einkaufen, im Wohnumfeld oder auf der Arbeit: Überall müssen Betroffene im Alltag damit rechnen, mit Antisemitismus und seiner israelbezogenen Erscheinungsform konfrontiert zu werden.

5. Fazit

Die bundesweiten Erhebungen des Bundesverbands RIAS und die Analysen von RIAS Hessen zeigen: Mit den Massakern am 7. Oktober hat eine neue Dynamik antisemitischer Vorfälle in Deutschland eingesetzt. Sie ist geprägt von einem massiven Anstieg antisemitischer Gewalt, aber auch antisemitischer Vorfälle insgesamt. Diese betreffen Jüdinnen:Juden unmittelbar in ihrem Alltag, ereignen sich aber zunehmend auch in politisierten Kontexten wie auf Demonstrationen. Inhaltlich gewinnt der israelbezogene Antisemitismus massiv an Bedeutung: Dies zeigt sich in der Delegitimierung Israels, der Konstruktion von ‚Zionisten‘ als Feindbild und der Identifizierung von Jüdinnen:Juden mit israelischer Politik. Israelbezogener Antisemitismus wird von RIAS-Meldestellen auch im Kontext von extremer Gewalt,

³ Bundesverband RIAS (2026). *Kurzexpertise: Vernichtungsdrohungen gegen Israel im RIAS-Vorfallesgeschehen*. S. 2, https://report-antisemitism.de/documents/26-04-27_ExpertiseVernichtungsdrohungen.pdf [zuletzt abgerufen am 16.09.2026]

Angriffen und gezielten Sachbeschädigungen an jüdischem Eigentum und Bedrohungen dokumentiert. Akteur:innen, aus deren direkten Umfeld RIAS Vorfälle dokumentiert hat, die dem politisch-weltanschaulichen Hintergrund des antiisraelischen Aktivismus zugewiesen wurden, gewannen seit dem 7. Oktober stark an Bedeutung. Über die erschreckenden Entwicklungen seit dem 7. Oktober dürfen andere Entwicklungen, wie der stete Anstieg antisemitischer Vorfälle mit rechtsextremem Hintergrund, nicht aus dem Blick geraten.