

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze

A. Problem

Die palästinensische Terrororganisation Hamas hat mit dem barbarischen Terrorangriff vom 7. Oktober 2023 viele unschuldige Menschen in Israel getötet, verletzt und verschleppt. Mehr als 1400 Menschen wurden in Israel ermordet. Der Terror der Hamas verschärft die Bedrohungslage für jüdische Bürger auch in Deutschland. In der Woche nach dem Terrorangriff der islamistischen Hamas hat der Bundesverband der Recherche und Informationsstellen Antisemitismus (Rias) hier bundesweit eine Zunahme antisemitischer Vorfälle um 240 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum registriert. Es ist unerträglich und nicht hinnehmbar, dass der Hamas-Terrorismus und Antisemitismus auf deutschen Straßen und Schulhöfen bejubelt und propagiert, auf Demonstrationen das Existenzrecht Israels öffentlich geleugnet bzw. zur Zerstörung des Staates Israel aufgerufen wird und es auf den propalästinensischen Demonstrationen – wie beispielsweise in Berlin-Neukölln – zu gewalttätigen Ausschreitungen kommt mit Aufrufen: „Wir werden Neukölln zu Gaza machen. Zündet alles an“ (www.tagesspiegel.de/berlin/174-festnahmen-und-stundenlange-ausschreitungen-bei-berliner-palastina-demo-10649041.html). Der versuchte Brandanschlag mit zwei Molotow-Cocktails auf eine Synagoge in Berlin in der Nacht zum 18. Oktober 2023 ist ein Alarm-signal für unsere Demokratie. Gleiches gilt für Davidstern-Markierungen an Wohnhäusern von Berliner Jüdinnen und Juden. Diese gefährliche Entwicklung beginnt aber auch schon mit Boykottaufrufen der BDS-Bewegung (Boycott, Divestment and Sanctions), dem nicht verhinderten Antisemitismuskandal auf der documenta in Kassel, aber auch mit einer tendenziösen Berichterstattung in den Medien (zum Beispiel Berichte über einen angeblichen Raketenangriff der israelischen Verteidigungskräfte auf ein Krankenhaus in Gaza-Stadt).

Weltweit gibt es einen deutlich gewachsenen und enthemmten Antisemitismus von Rechts- wie Linksextremen sowie radikalisierten Islamisten. Die Zahl der antisemitischen Straftaten bewegt sich in der Bundesrepublik Deutschland auf einem hohen Niveau (vgl. Antwort der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 20/7984).

Der Schutz jüdischen Lebens ist Staatsaufgabe und unverhandelbar. Die Sicherheit Israels und seiner Bürger ist deutsche Staatsräson. Auch in Deutschland muss ein Flächenbrand verhindert werden. Juden müssen sich hier sicher fühlen können. Ein demokratischer Rechtsstaat kann und darf es nicht zulassen, dass ein

besonders schützenswerter Teil seiner Bevölkerung zum Angriffspunkt von Hass, Hetze und Übergriffen gemacht wird. „Wenn man sich als Jude nicht mehr in allen Teilen Deutschlands frei bewegen und etwa eine Kippa tragen kann, dann sind wir nah am Ghetto-Leben“ (Michel Friedmann: www.rnd.de/medien/michel-friedman-fuehlt-sich-als-jude-in-deutschland-bedroht-und-kritisiert-das-zdf-CMIYDRLRAVLBJP6JA3JBYH6HI.html). Die Sichtbarkeit jüdischen Lebens ist ein selbstverständlicher Teil unserer Gesellschaft (vgl. Bundestagsdrucksache 20/8736). Wenn Juden aufgrund von einem zunehmenden Antisemitismus davon absehen, ihre Zugehörigkeit zum Judentum offen zu zeigen, findet soziale Ausgrenzung statt, welche die kollektive Identität der jüdischen Gemeinschaft in ihrem Kern berührt und deren Lebensqualität nachhaltig beeinträchtigt. Darüber hinaus schädigen derartige Taten den Zusammenhalt der Gemeinschaft und gefährden die Stabilität der Gesellschaft insgesamt. Der Staat ist hier daher in besonderem Maße zum Handeln aufgerufen.

Die Bundesrepublik Deutschland trägt aufgrund der Verbrechen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft besondere geschichtliche Verantwortung und Verpflichtung dafür, den wiedererstarkenden Antisemitismus entschlossen zu bekämpfen und sich schützend vor die Jüdinnen und Juden im Land zu stellen. Diese Verantwortung folgt – wie das Bundesverfassungsgericht betont – aus dem Unrecht und Schrecken, das die nationalsozialistische Herrschaft in den Jahren 1933 bis 1945 in unermesslichem Ausmaß über Europa und die Welt gebracht haben, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer grundgesetzlichen Ordnung (vergleiche BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, Rn. 52, 64 f., 68, 85, juris). Im Zentrum dieses Unrechts steht insbesondere der Massenmord an den europäischen Jüdinnen und Juden in seiner ungeheuerlichen und beispiellosen Dimension und Ausgestaltung (vergleiche Bundestagsdrucksachen 18/11970, S. 29, 19/444, S. 1, 20/5151, S. 5).

Vor diesem historischen Hintergrund muss der Gesetzgeber seine besondere Verantwortung bei der Bekämpfung des Antisemitismus wahrnehmen und bestehende Schutzlücken schließen sowie ein klares Zeichen gegen Antisemitismus und jüdenfeindliche Tendenzen setzen und daher eine nachdrückliche Strafverfolgung antisemitischer Straftaten ermöglichen. Eine angemessene Sanktionierung solcher Taten gehört mit zu einer effektiven Verfolgung von Antisemitismus. Nicht zuletzt auch unter generalpräventiven Gesichtspunkten ist es von herausragender Bedeutung, dass antisemitische Straftaten konsequent verfolgt und schuldangemessen geahndet werden. Entsprechend ist in der Nationalen Strategie gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben festgelegt, dass weitere Maßnahmen darin bestehen, Gesetzeslücken zu schließen und repressive Möglichkeiten konsequent auszuschöpfen (Bundestagsdrucksache 20/5151, S. 41). Auch der Deutsche Bundestag hat im Oktober 2023 betont, dass er entschlossen für den Schutz aller Jüdinnen und Juden, jüdischer Einrichtungen sowie für die unbedingte Freiheit jüdischen Lebens in Deutschland einstehe (vgl. Bundestagsdrucksache 20/8736).

Das Strafgesetzbuch (StGB) weist Schutzlücken auf und trägt der gesamtgesellschaftlichen wie auch forensischen Bedeutung, die antisemitisch motivierten Taten zukommt, bislang nicht ausreichend Rechnung. Ziel des Gesetzentwurfs ist, die bestehenden Tatbestände noch deutlicher als bisher auf die vielen Fälle von Antisemitismus auszurichten – durch Schließung von Schutzlücken, aber auch durch verschärfte Strafandrohungen.

Im Einzelnen handelt es sich hierbei um:

Landfriedensbruch

Gewalttätige Ausschreitungen bei Demonstrationen – wie beispielsweise bei den propalästinensischen Demonstrationen im Oktober 2023 – müssen angemessen sanktioniert werden. Der zunehmende Missbrauch des Demonstrationsrechts kann häufig aber nicht ausreichend geahndet werden. Die Regelung des Landfriedensbruchs ist zu eng ausgestaltet. So mussten beispielsweise die 169 Ermittlungsverfahren wegen der im Juni 2023 stattgefundenen Straßenschlacht zwischen Syrern und Libanesen in Essen mit zehn zum Teil schwer verletzten Personen eingestellt werden.

Der „harte Kern“ gewalttätiger Demonstranten, gegen den sich die Strafdrohung des Landfriedensbruchs richtet, kann seine Ausschreitungen in der Deckung durch die Menge der Sympathisanten und Neugierigen ohne größeres Risiko begehen. Die aktiven Gewalttäter werden durch die umstehende Menge „abgeschirmt“. In den meisten Fällen ist es nicht einmal möglich, die Tatbeiträge der „Hauptakteure“ und ihre Identität – etwa durch Filmen – festzustellen.

Der eingetretenen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung muss zwar auch mit verbesserten Maßnahmen im Bereich der Exekutive begegnet werden. Darüber hinaus ist jedoch auch der Gesetzgeber aufgerufen, durch Verbesserung von Strafvorschriften der Polizei, den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten ausreichende Handhaben zur Bekämpfung solcher gewaltsamer Übergriffe zu geben. Es ist die besondere Aufgabe des Staates und seiner Organe, die öffentliche Sicherheit und das friedliche Zusammenleben seiner Bürger zu gewährleisten. Darüber hinaus gebietet es auch die Fürsorgepflicht für die zunehmend gefährdeten Angehörigen der Ordnungskräfte, den Auswüchsen mit Nachdruck zu begegnen.

Während die Strafbarkeit wegen Landfriedensbruchs nach der früheren Gesetzesfassung an die Zugehörigkeit zu einer feindseligen Menschenmenge anknüpfte, ist § 125 StGB durch das Dritte Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 20.5.1970 (BGBl. I, 505) der damaligen sozialliberalen Koalition umgestaltet worden. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll sich nur derjenige strafbar machen, der sich aktiv an Gewalttätigkeiten beteiligt (vgl. Bericht des Sonderausschusses auf Bundestagsdrucksache VI/502, 9). Deshalb genügt es nicht, bloß ein Teil der feindseligen Menschenmenge zu sein, aus der heraus Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen oder Bedrohungen von Menschen mit Gewalttätigkeiten begangen werden. Ob sich jemand daran „als Täter oder Teilnehmer beteiligt“, ist vielmehr nach allgemeinen Grundsätzen abzugrenzen (BGH, Urt. v. 24.5.2017 – 2 StR 414/16). Dies ist häufig aber gar nicht feststellbar. Gegenwärtig bestehen daher Schutzlücken, die in § 125 StGB geschlossen werden sollen.

Sympathiewerbung

Unter der rot-grünen Regierung wurden im Jahr 2002 mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz durch den Wegfall der sogenannten Sympathiewerbung für kriminelle bzw. terroristische Vereinigungen die Tatbestände der Bildung krimineller Vereinigungen (§ 129 StGB) sowie Bildung terroristischer Vereinigungen (§ 129a StGB) entkernt. Gerade in einer Zeit gegenwärtiger Bedrohung durch Terrorismus ist es aber inakzeptabel, dass in Deutschland straflos für in- und ausländische Terrororganisationen geworben werden darf. Hinzu kommt, dass den Strafverfolgungsbehörden durch die Strafflosstellung von Sympathisanten Ermittlungsansätze genommen wurden, um in die terroristischen Netzwerke eindringen zu können. Die Sympathiewerbung für kriminelle und terroristische Vereinigungen soll daher wieder unter Strafe gestellt werden.

Volksverhetzung

Das geltende Recht sieht bisher keine Strafbarkeit für die Leugnung des Existenzrechts Israels und den Aufruf zur Beseitigung des Staates Israel vor, obwohl eine Strafbewehrung aufgrund der darin liegenden Gefahren für den öffentlichen Frieden und auch aufgrund der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands erforderlich und angemessen ist. Die Voraussetzungen für eine Strafbarkeit wegen Öffentlicher Aufforderung zu Straftaten gemäß § 111 StGB bzw. wegen Belohnung und Billigung von Straftaten gemäß § 140 StGB liegen meist nicht vor.

Der Strafraumen der Volksverhetzung ist zudem teilweise zu niedrig und soll erhöht werden. Es soll ein besonders schwerer Fall eingeführt werden. Dieser soll insbesondere vorliegen, wenn der Täter antisemitisch handelt.

B. Lösung

- Schließung der Schutzlücken beim Landfriedensbruch und Erhöhung des bisherigen Strafraumens,
- Wiederherstellung der Strafbarkeit der sogenannten Sympathiewerbung im Rahmen von § 129 Abs. 1 und § 129a Abs. 5 Satz 2 StGB,
- Schließung der Schutzlücken bei der Volksverhetzung (Strafbarkeit für das Leugnen des Existenzrechts des Staates Israel und für den Aufruf zur Beseitigung des Staates Israel) und Erhöhung des Strafraumens der Volksverhetzung; insbesondere durch Einführung eines besonders schweren Falls.

C. Alternativen

Die Alternative wäre die Beibehaltung des als unbefriedigend empfundenen Rechtszustands.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund, Länder und Gemeinden durch den Entwurf nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand. Gleiches gilt für die Verwaltung.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Allenfalls sind zusätzliche Kosten für die Durchführung von Ermittlungs- bzw. Strafverfahren zu erwarten. Die Mehrkosten im justiziellen Kernbereich sind aber nur in einem geringen Umfang bei den Ländern zu erwarten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf die Verbraucherpreise, sind nicht zu erwarten.

Beim Bund ist nicht mit nennenswertem Mehraufwand sachlicher oder personeller Art zu rechnen.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 125 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird das Wort „drei“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.
- b) Nach Absatz 1 werden die folgenden Absätze 2 und 3 eingefügt:

„(2) Wer sich einer Menschenmenge, die die öffentliche Sicherheit bedroht, anschließt oder sich nicht unverzüglich aus ihr entfernt, obwohl aus der Menge mit vereinten Kräften Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit begangen werden und er dies erkennen kann, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) Absatz 2 ist nicht anzuwenden auf Personen, die in Ausübung dienstlicher oder beruflicher Pflichten handeln, es sei denn, dass sie das Verhalten der Menge unterstützen.“

- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4 und wird wie folgt gefasst:

„(4) Soweit die in Absatz 1 Nummer 1 und 2 und Absatz 2 bezeichneten Handlungen in § 113 mit Strafe bedroht sind, gilt § 113 Absatz 3 und 4 sinngemäß. Dies gilt auch in Fällen des § 114, wenn die Diensthandlung eine Vollstreckungshandlung im Sinne des § 113 Absatz 1 ist.“

2. In § 129 Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „um Mitglieder oder Unterstützer“ gestrichen.
3. In § 129a Absatz 5 Satz 2 werden die Wörter „um Mitglieder oder Unterstützer“ gestrichen.
4. § 130 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,

1. gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufstachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordert,
2. die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er eine vorbezeichnete Gruppe, Teile der Bevölkerung oder einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet oder

3. das Existenzrecht des Staates Israel leugnet oder zur Beseitigung des Staates Israel aufruft, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter antisemitisch handelt.“
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
- „(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. einen Inhalt (§ 11 Absatz 3) verbreitet oder der Öffentlichkeit zugänglich macht oder einer Person unter achtzehn Jahren einen Inhalt (§ 11 Absatz 3) anbietet, überlässt oder zugänglich macht, der
 - a) zum Hass gegen eine in Absatz 1 Nummer 1 bezeichnete Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer in Absatz 1 Nummer 1 bezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung aufstachelt,
 - b) zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen in Buchstabe a genannte Personen oder Personenmehrheiten auffordert oder
 - c) die Menschenwürde von in Buchstabe a genannten Personen oder Personenmehrheiten dadurch angreift, dass diese beschimpft, böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet werden,
 2. einen in Nummer 1 Buchstabe a bis c bezeichneten Inhalt (§ 11 Absatz 3) herstellt, bezieht, liefert, vorrätig hält, anbietet, bewirbt oder es unternimmt, diesen ein- oder auszuführen, um ihn im Sinne der Nummer 1 zu verwenden oder einer anderen Person eine solche Verwendung zu ermöglichen oder
 3. durch die in den Nummern 1 und 2 bezeichneten Handlungen das Existenzrecht des Staates Israel leugnet oder zur Beseitigung des Staates Israel aufruft.
- In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter antisemitisch handelt.“
- c) In Absatz 4 wird das Wort „drei“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.
 - d) In Absatz 5 wird das Wort „drei“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.
 - e) In Absatz 7 werden nach der Angabe „Nummer 1“ die Wörter „und Nummer 3“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den den 14. November 2023

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die palästinensische Terrororganisation Hamas hat mit dem barbarischen Terrorangriff vom 7. Oktober 2023 viele unschuldige Menschen in Israel getötet, verletzt und verschleppt. Mehr als 1400 Menschen wurden in Israel ermordet. Der Terror der Hamas verschärft die Bedrohungslage für jüdische Bürger auch in Deutschland. In der Woche nach dem Terrorangriff der islamistischen Hamas hat der Bundesverband der Recherche und Informationsstellen Antisemitismus (Rias) hier bundesweit eine Zunahme antisemitischer Vorfälle um 240 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum registriert. Es ist unerträglich und nicht hinnehmbar, dass der Hamas-Terrorismus und Antisemitismus auf deutschen Straßen und Schulhöfen bejubelt und propagiert, auf Demonstrationen das Existenzrecht Israels öffentlich gelehnt bzw. zur Zerstörung des Staates Israel aufgerufen wird und es auf den propalästinensischen Demonstrationen – wie beispielsweise in Berlin-Neukölln – zu gewalttätigen Ausschreitungen kommt mit Aufrufen: „Wir werden Neukölln zu Gaza machen. Zündet alles an“ (www.tagesspiegel.de/berlin/174-festnahmen-und-stundenlange-ausschreitungen-bei-berliner-palastina-demo-10649041.html). Der versuchte Brandanschlag mit zwei Molotow-Cocktails auf eine Synagoge in Berlin in der Nacht zum 18. Oktober 2023 ist ein Alarmsignal für unsere Demokratie. Gleiches gilt für Davidstern-Markierungen an Wohnhäusern von Berliner Jüdinnen und Juden. Diese gefährliche Entwicklung beginnt aber auch schon mit Boykottaufrufen der BDS-Bewegung (Boycott, Divestment and Sanctions), dem nicht verhinderten Antisemitismusskandal auf der documenta in Kassel, aber auch mit einer tendenziösen Berichterstattung in den Medien (zum Beispiel Berichte über einen angeblichen Raketenangriff der israelischen Verteidigungskräfte auf ein Krankenhaus in Gaza-Stadt).

Weltweit gibt es einen deutlich gewachsenen und enthemmten Antisemitismus von Rechts- wie Linksextremen sowie radikalisierten Islamisten. Die Zahl der antisemitischen Straftaten bewegt sich in der Bundesrepublik Deutschland auf einem hohen Niveau (vgl. Antwort der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 20/7984).

Der Schutz jüdischen Lebens ist Staatsaufgabe und unverhandelbar. Die Sicherheit Israels und seiner Bürger ist deutsche Staatsräson. Auch in Deutschland muss ein Flächenbrand verhindert werden. Juden müssen sich hier sicher fühlen können. Ein demokratischer Rechtsstaat kann und darf es nicht zulassen, dass ein besonders schützenswerter Teil seiner Bevölkerung zum Angriffspunkt von Hass, Hetze und Übergriffen gemacht wird. „Wenn man sich als Jude nicht mehr in allen Teilen Deutschlands frei bewegen und etwa eine Kippa tragen kann, dann sind wir nah am Ghetto-Leben“ (Michel Friedmann: www.rnd.de/medien/michel-friedman-fuehlt-sich-als-jude-in-deutschland-bedroht-und-kritisiert-das-zdf-CMIYDRLRAVLBHJP6JA3JBYH6HI.html). Die Sichtbarkeit jüdischen Lebens ist ein selbstverständlicher Teil unserer Gesellschaft (vgl. Bundestagsdrucksache 20/8736). Wenn Juden aufgrund von einem zunehmenden Antisemitismus davon absehen, ihre Zugehörigkeit zum Judentum offen zu zeigen, findet soziale Ausgrenzung statt, welche die kollektive Identität der jüdischen Gemeinschaft in ihrem Kern berührt und deren Lebensqualität nachhaltig beeinträchtigt. Darüber hinaus schädigen derartige Taten den Zusammenhalt der Gemeinschaft und gefährden die Stabilität der Gesellschaft insgesamt. Der Staat ist hier daher in besonderem Maße zum Handeln aufgerufen.

Die Bundesrepublik Deutschland trägt aufgrund der Verbrechen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft besondere geschichtliche Verantwortung und Verpflichtung dafür, den wiedererstarkenden Antisemitismus entschlossen zu bekämpfen und sich schützend vor die Jüdinnen und Juden im Land zu stellen. Diese Verantwortung folgt – wie das Bundesverfassungsgericht betont – aus dem Unrecht und Schrecken, das die nationalsozialistische Herrschaft in den Jahren 1933 bis 1945 in unermesslichem Ausmaß über Europa und die Welt gebracht haben, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer grundgesetzlichen Ordnung (vergleiche BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 – 1 BvR 2150/08 –, Rn. 52, 64 f, 68, 85, juris). Im Zentrum dieses Unrechts steht insbesondere der Massenmord an den europäischen Jüdinnen und Juden in seiner ungeheuerlichen und beispiellosen Dimension und Ausgestaltung (vergleiche Bundestagsdrucksachen 18/11970, S. 29, 19/444, S. 1, 20/5151, S. 5).

Vor diesem historischen Hintergrund muss der Gesetzgeber seine besondere Verantwortung bei der Bekämpfung des Antisemitismus wahrnehmen und bestehende Schutzlücken schließen sowie ein klares Zeichen gegen Antisemitismus und jüdenfeindliche Tendenzen setzen und daher eine nachdrückliche Strafverfolgung antisemitischer Straftaten ermöglichen. Eine angemessene Sanktionierung solcher Taten gehört mit zu einer effektiven Verfolgung von Antisemitismus. Nicht zuletzt auch unter generalpräventiven Gesichtspunkten ist es von herausragender Bedeutung, dass antisemitische Straftaten konsequent verfolgt und schuldangemessen geahndet werden. Entsprechend ist in der Nationalen Strategie gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben festgelegt, dass weitere Maßnahmen darin bestehen, Gesetzeslücken zu schließen und repressive Möglichkeiten konsequent auszuschöpfen (Bundestagsdrucksache 20/5151, S. 41). Auch der Deutsche Bundestag hat im Oktober 2023 betont, dass er entschlossen für den Schutz aller Jüdinnen und Juden, jüdischer Einrichtungen sowie für die unbedingte Freiheit jüdischen Lebens in Deutschland einstehe (vgl. Bundestagsdrucksache 20/8736).

Das Strafgesetzbuch (StGB) weist Schutzlücken auf und trägt der gesamtgesellschaftlichen wie auch forensischen Bedeutung, die antisemitisch motivierten Taten zukommt, bislang nicht ausreichend Rechnung. Ziel des Gesetzesentwurfs ist, die bestehenden Tatbestände noch deutlicher als bisher auf die vielen Fälle von Antisemitismus auszurichten – durch Schließung von Schutzlücken, aber auch durch verschärfte Strafandrohungen.

Im Einzelnen handelt es sich hierbei um:

Landfriedensbruch

Gewalttätige Ausschreitungen bei Demonstrationen – wie beispielsweise bei den propalästinensischen Demonstrationen im Oktober 2023 – müssen angemessen sanktioniert werden. Der zunehmende Missbrauch des Demonstrationsrechts kann häufig aber nicht ausreichend geahndet werden. Die Regelung des Landfriedensbruchs ist zu eng ausgestaltet. So mussten beispielsweise die 169 Ermittlungsverfahren wegen der im Juni 2023 stattgefundenen Straßenschlacht zwischen Syrern und Libanesen in Essen mit zehn zum Teil schwer verletzten Personen eingestellt werden.

Der „harte Kern“ gewalttätiger Demonstranten, gegen den sich die Strafdrohung des Landfriedensbruchs richtet, kann seine Ausschreitungen in der Deckung durch die Menge der Sympathisanten und Neugierigen ohne größeres Risiko begehen. Die aktiven Gewalttäter werden durch die umstehende Menge „abgeschirmt“. In den meisten Fällen ist es nicht einmal möglich, die Tatbeiträge der „Hauptakteure“ und ihre Identität – etwa durch Filmen – festzustellen.

Der eingetretenen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung muss zwar auch mit verbesserten Maßnahmen im Bereich der Exekutive begegnet werden. Darüber hinaus ist jedoch auch der Gesetzgeber aufgerufen, durch Verbesserung von Strafvorschriften der Polizei, den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten ausreichende Handhaben zur Bekämpfung solcher gewaltsamer Übergriffe zu geben. Es ist die besondere Aufgabe des Staates und seiner Organe, die öffentliche Sicherheit und das friedliche Zusammenleben seiner Bürger zu gewährleisten. Darüber hinaus gebietet es auch die Fürsorgepflicht für die zunehmend gefährdeten Angehörigen der Ordnungskräfte, den Auswüchsen mit Nachdruck zu begegnen.

Während die Strafbarkeit wegen Landfriedensbruchs nach der früheren Gesetzesfassung an die Zugehörigkeit zu einer feindseligen Menschenmenge anknüpfte, ist § 125 StGB durch das Dritte Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 20.5.1970 (BGBl. I, 505) der damaligen sozialliberalen Koalition umgestaltet worden. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll sich nur derjenige strafbar machen, der sich aktiv an Gewalttätigkeiten beteiligt (vgl. Bericht des Sonderausschusses in Bundestagsdrucksache VI/502, 9). Deshalb genügt es nicht, bloß ein Teil der feindseligen Menschenmenge zu sein, aus der heraus Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen oder Bedrohungen von Menschen mit Gewalttätigkeiten begangen werden. Ob sich jemand daran „als Täter oder Teilnehmer beteiligt“, ist vielmehr nach allgemeinen Grundsätzen abzugrenzen (BGH, Urt. v. 24.5.2017 – 2 StR 414/16). Dies ist häufig aber gar nicht feststellbar. Gegenwärtig bestehen daher Schutzlücken, die in § 125 StGB geschlossen werden sollen.

Sympathiewerbung

Unter der rot-grünen Regierung wurden im Jahr 2002 mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz durch den Wegfall der sogenannten Sympathiewerbung für kriminelle bzw. terroristische Vereinigungen die Tatbestände der Bildung krimineller Vereinigungen (§ 129 StGB) sowie Bildung terroristischer Vereinigungen (§ 129a StGB) entkernt. Gerade in einer Zeit gegenwärtiger Bedrohung durch Terrorismus ist es aber inakzeptabel, dass in Deutschland

straflos für in- und ausländische Terrororganisationen geworben werden darf. Hinzu kommt, dass den Strafverfolgungsbehörden durch die Strafflosstellung von Sympathisanten Ermittlungsansätze genommen wurden, um in die terroristischen Netzwerke eindringen zu können. Die Sympathiewerbung für kriminelle und terroristische Vereinigungen soll daher wieder unter Strafe gestellt werden.

Volksverhetzung

Das geltende Recht sieht bisher keine Strafbarkeit für die Leugnung des Existenzrechts Israels und den Aufruf zur Beseitigung des Staates Israel vor, obwohl eine Strafbewehrung aufgrund der darin liegenden Gefahren für den öffentlichen Frieden und auch aufgrund der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands erforderlich und angemessen ist. Die Voraussetzungen für eine Strafbarkeit wegen Öffentlicher Aufforderung zu Straftaten gemäß § 111 StGB bzw. wegen Belohnung und Billigung von Straftaten gemäß § 140 StGB liegen meist nicht vor.

Der Strafrahmen der Volksverhetzung ist zudem teilweise zu niedrig und soll erhöht werden. Es soll ein besonders schwerer Fall eingeführt werden. Dieser soll insbesondere vorliegen, wenn der Täter antisemitisch handelt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

- Schließung der Schutzlücken beim Landfriedensbruch und Erhöhung des bisherigen Strafrahmens,
- Wiederherstellung der Strafbarkeit der sogenannten Sympathiewerbung im Rahmen von § 129 Abs. 1 und § 129a Abs. 5 Satz 2 StGB,
- Schließung der Schutzlücken bei der Volksverhetzung (Strafbarkeit für das Leugnen des Existenzrechts des Staates Israel und für den Aufruf zur Beseitigung des Staates Israel) und Erhöhung des Strafrahmens der Volksverhetzung; insbesondere durch Einführung eines besonders schweren Falls.

III. Alternativen

Eine Alternative wäre die Beibehaltung des bisherigen, als unzureichend angesehenen Rechtszustandes.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (gerichtliches Verfahren, Strafrecht, bürgerliches Recht).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind durch den Entwurf nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Mit der punktuellen Änderung wird dem Prinzip 5 der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie („Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern“) Rechnung getragen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund, Länder und Gemeinden durch den Entwurf nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand. Gleiches gilt für die Verwaltung.

5. Weitere Kosten

Bei den Ermittlungsbehörden und Gerichte sind durch Ermittlungsverfahren geringfügige Kosten denkbar, die aus vorhandenen Etats der Ermittlungsbehörden getragen werden können. Eine genaue Schätzung dieser geringen Mehraufwände ist nicht möglich und aufgrund der geringen zu erwartenden Höhe nicht erforderlich.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Regelungen werden keine Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher haben. Sie sind geschlechtsneutral und betreffen Frauen und Männer in gleicher Weise. Demografische Auswirkungen sind ebenfalls nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluation

Der Entwurf dient der Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze. Eine Befristung würde dem auf Dauer angelegten Ziel zuwiderlaufen. Eine Evaluierung erscheint im Hinblick auf die geringen Folgekosten der Regelung nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Zu Nummer 1 (Änderung des § 125 StGB)

In Absatz 1 wird die Höchststrafe von drei auf fünf Jahre erhöht, um den Gerichten einen ausreichenden Spielraum zu ermöglichen. Im Übrigen lässt der Entwurf die geltende Fassung des § 125 Abs. 1 StGB unberührt.

Mit dem neuen Absatz 2 sollen Schutzlücken geschlossen werden. Auf einen praxistauglichen Tatbestand des Landfriedensbruchs kann im Interesse eines wirksamen Schutzes des Gemeinschaftsfriedens nicht verzichtet werden. Der geltende § 125 StGB läuft häufig jedoch ins Leere. Denn während in § 125 StGB a.F. schon die bloße Zugehörigkeit zu der unfriedlichen Menge genügte, beschränkt die geltende Fassung die Strafbarkeit damit auf solche Mitglieder, die sich nachweisbar an bestimmten Gewalttätigkeiten beteiligen. Dabei bestimmt das Gesetz die Täterschaft hier – abweichend von allgemeinen Regeln – insofern nach einem Einheitstäterbegriff, als zwischen dem (mittelbaren, Mit-), „Täter“ einer Gewalttätigkeit und dem bloßen „Teilnehmer“ (Anstifter, Gehilfe) an einer solchen nicht unterschieden wird: Täter des § 125 sind vielmehr beide (vgl. Schönke/Schröder/Sternberg-Lieben/Schittenhelm, 30. Aufl. 2019, StGB § 125 Rn. 12). Diejenigen, die sich ohne eigene Aktivität am Ort der Demonstrationen aufhalten, bieten jedoch den aggressiv Handelnden Schutz sowie die Möglichkeit, unerkannt zu bleiben. Durch diese Umstände wird die Verfolgung der Gewalttäter erschwert. Je größeren Zulauf eine solche unfriedliche Menschenmenge erhält, umso mehr steigert sich die Gefahr unkontrollierbarer Reaktionen. Bereits der Anschluss an eine gewalttätige Menge wird damit zum kriminogenen Faktor und zum sozialschädlichen Verhalten.

Da das Grundgesetz (Artikel 8) nur friedliche Versammlungen schützt, bestehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Ausweitung der Strafbarkeit. Auf die Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung können sich diejenigen, die Gewalttätigkeiten propagieren oder unterstützen, nicht berufen. Wer das Grundrecht der freien Meinungsäußerung in Anspruch nimmt, hat die Schranken zu beachten, die

ihm durch die Verfassung und die allgemeinen Gesetze im Hinblick auf die Grundrechte anderer und die Erfordernisse des geordneten Zusammenlebens aller gezogen sind (Artikel 5 Abs. 2 GG).

Zum Zwecke der Gewährleistung wichtiger Grundrechte soll aber eine deutlichere tatbestandliche Abgrenzung als im § 125 StGB a.F. erfolgen. Angelehnt ist die Formulierung des neuen Absatzes 2 an den Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Bundestagsdrucksache VI/261. Einen ähnlichen Vorschlag hatte auch der Bundesrat im Jahr 1974 vorgelegt (Bundestagsdrucksache 7/2854).

Der neue Absatz 2 verwendet überwiegend die Begrifflichkeiten aus dem geltenden Absatz 1. Ausreichend für die Strafbarkeit ist jedoch, dass der Täter sich der gewalttätigen Menschenmenge anschließt oder sich nicht unverzüglich aus ihr entfernt, obwohl er die Gewaltbereitschaft erkennen kann.

Der neue Absatz 3 schränkt den Täterkreis des Absatzes 2 weiter ein. Vom Tatbestand werden Personen nicht erfasst, die sich in Ausübung dienstlicher oder beruflicher Pflichten in der Menge befinden und diesen Rahmen nicht überschreiten. Der Tatbestandsausschluss hat Bedeutung etwa für Zivilkleidung tragende Kriminalbeamte, für Pressvertreter, Ärzte und Sanitäter.

Zu Nummer 2 (Änderung des § 129 Absatz 1 Satz 2 StGB) und Zu Nummer 3 (Änderung des § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB)

Der Entwurf sieht weiter vor, die durch das 34. Strafrechtsänderungsgesetz im Jahr 2002 erfolgte Beschränkung des Tatbestandes des § 129 Absatz 1 Satz 2 und des § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB auf das Werben um Mitglieder oder Unterstützer wieder rückgängig zu machen und die sogenannte Sympathiewerbung erneut unter Strafe zu stellen. Einen entsprechenden Vorschlag gab es bereits vom Bundesrat im Jahr 2008 (vgl. Bundestagsdrucksache 16/7958). Es ist nicht hinnehmbar, dass das deutsche Strafrecht das Werben für Terrororganisationen – wie beispielsweise die Hamas – und kriminelle Vereinigungen nicht sanktioniert und beispielsweise die gegenüber größeren Menschenmengen erfolgende Aufforderung, sich mit den Zielen derartiger Vereinigungen zu solidarisieren, billigt. Gerade auch das Werben um Sympathie für eine kriminelle oder terroristische Vereinigung bereitet den Nährboden für terroristische Gewalt. Zudem werden den Strafverfolgungsbehörden durch die derzeitige Straflosigkeit solcher Sympathisanten Ermittlungsansätze verwehrt, um in terroristische Netzwerke eindringen zu können.

Der Anwendungsbereich kann durch die bereits unter der früheren Gesetzeslage erfolgte einschränkende Auslegung des Tatbestandsmerkmals des „Werbens“ sinnvoll eingegrenzt werden.

Zu Nummer 4 (Änderung des § 130 StGB)

Durch die geltenden Regelungen des Strafgesetzbuchs wird den in der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel bzw. im Aufruf zur Beseitigung des Staates Israel liegenden Gefährdungen des öffentlichen Friedens bisher nicht angemessen Rechnung getragen. Eine Billigung von Straftaten gemäß § 140 Nr. 2 StGB kommt nur in Betracht, wenn damit auch bestimmte, der Aufzählung des § 140 StGB zu entnehmende, rechtswidrige Taten gutgeheißen werden. Häufig scheidet auch eine Strafbarkeit wegen Öffentlicher Aufforderung zu Straftaten gemäß § 111 StGB aus, da nicht zwingend eine Aufforderung zu einer hinreichend bestimmten Tat angenommen werden kann. Dass die Leugnung des Existenzrechts Israels eine gewaltsame Abschaffung seiner Staatlichkeit in aller Regel impliziert, reicht für die Tatbestandsverwirklichung ohne nähere Konkretisierung nicht aus. Für den Tatbestand der Volksverhetzung ist eine Bezugnahme auf Teile der inländischen Bevölkerung erforderlich. Dies ist jedoch bei einer Aussage gegen den Staat Israel nicht der Fall.

In Absatz 1 und Absatz 2 sollen daher mit der jeweils neuen Ziffer 3 das Leugnen des Existenzrechts des Staates Israel und der Aufruf zur Beseitigung des Staates Israel unter Strafe gestellt werden.

Zudem werden in Absatz 1 und 2 besonders schwere Fälle eingefügt. Damit soll den Gerichten ermöglicht werden, auf besonders schwerwiegende Fälle angemessen zu reagieren. Ein besonders schwerer Fall ist insbesondere anzunehmen, wenn der Täter antisemitisch handelt. Leider hat die Berücksichtigung von Antisemitismus in der allgemeinen Strafzumessung nach § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB in der Praxis bislang nicht vermocht, eine hinreichende Abschreckungswirkung auszuüben.

Hinsichtlich der Auslegung des Begriffs „antisemitisch“ kann dabei an bereits bestehende Definitionen und Begriffsklärungen (insbesondere § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB) angeknüpft werden.

Als Anknüpfungspunkt kann insbesondere die Begriffsbestimmung durch den Unabhängigen Expertenkreis Antisemitismus herangezogen. Danach wird Antisemitismus definiert als „Sammelbezeichnung für alle Einstellungen und Verhaltensweisen, die den als Juden wahrgenommenen Einzelpersonen, Gruppen oder Institutionen aufgrund dieser Zugehörigkeit negative Eigenschaften unterstellen“ (Bundestagsdrucksache 18/11970, S. 24). Ein solcher Fall liegt insbesondere dann vor, wenn sich die Abneigung gegen eine jüdische Person aus deren Zuordnung zur jüdischen Religionsgruppe ergibt.

Als Orientierungshilfe kann auch auf die von der International Holocaust Remembrance Alliance (IRHA) verwendete Arbeitsdefinition zurückgegriffen werden: Die IHRA hat im Jahr 2016 eine nicht rechtsverbindliche Arbeitsdefinition Antisemitismus weitgehend übernommen, die 2004 von der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) formuliert und beschlossen wurde. Das Bundeskabinett hat sie am 20. September 2017 zur Kenntnis genommen und deren Berücksichtigung in der Schul- und Erwachsenenbildung sowie bei der Ausbildung in den Bereichen Justiz und Exekutive empfohlen (vergleiche Bundestagsdrucksache 19/484, S. 30). Die Definition lautet: „Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.“ (vgl. www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/arbeitsdefinition-von-antisemitismus). Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein. Die IHRA führt elf Regelbeispiele auf, die unter Berücksichtigung des Gesamtkontexts antisemitisches Verhalten darstellen und sich an der bereits dargestellten Antisemitismusforschung orientieren.

Antisemitische Taten sind nicht nur als Angriffe auf einzelne Personen, sondern immer auch als ein stellvertretender Angriff auf die Menschen jüdischen Glaubens insgesamt zu verstehen. Mit der Tat, die häufig im öffentlichen Raum stattfindet, wird zugleich eine symbolische Botschaft der Einschüchterung und Verunsicherung an eine ganze Bevölkerungsgruppe übermittelt. Es handelt sich um eine Manifestation von Intoleranz, die sich gegen die Grundlagen des friedlichen Zusammenlebens in einer zivilisierten Gesellschaft und gegen die Unantastbarkeit der Menschenwürde als Gemeinschaftswert richtet. Solche Taten haben daher eine besondere gesellschaftliche Dimension, die den Rechtsfrieden weit über den Lebenskreis der Verletzten hinaus beeinträchtigt.

Mit einer solchen Regelung verbindet sich ein deutliches und unmissverständliches Zeichen gegen Antisemitismus und jüdenfeindliche Tendenzen. Die plakative Hervorhebung der staatlichen Missbilligung gerade derartiger Beweggründe und Ziele erfolgt nicht zuletzt auch mit Blick auf Personen aus fremden Rechts- beziehungsweise Kulturkreisen. Auch wenn der größte Teil antisemitischer Straftaten weiterhin rechts motiviert ist, so ist doch nicht zu verkennen, dass ein verstärkter Antisemitismus auch mit der Zuwanderung aus den Ländern Nordafrikas, aus dem Nahen und Mittleren Osten, in denen Antisemitismus und Israelfeindlichkeit einen besonderen Nährboden haben, neu hinzugetreten ist (vergleiche Bundestagsdrucksache 19/444, S. 1; näher Bundestagsdrucksache 18/11970, S. 209 ff., auch S. 79 ff., 109 f., 119 f.). Diesen Tendenzen muss der Staat entgegenwirken, indem er die Grundregeln und gemeinsamen Werte des Zusammenlebens in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland vermittelt. Dazu gehört insbesondere auch eines klaren gesetzgeberischen Signal gegen Antisemitismus oder andere Formen der Menschenfeindlichkeit in der zentralen Kodifikation zum Strafrecht, dem Strafgesetzbuch.

Desweiteren werden in den Absätzen 2, 4 und 5 der Strafrahen erhöht. Mit der Anhebung des Höchststrafmaßes auf Freiheitsstrafe von fünf Jahren soll den Gerichten ermöglicht werden, auf besonders schwerwiegende Fälle angemessen zu reagieren.

Schließlich wird in Absatz 7 (Versuchsstrafbarkeit) die neue Nummer 3 des Absatzes 2 einbezogen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

