



## **Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)**

zum Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag zur

### **Änderung des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze**

**Sachverständiger: Sven Hüber (stv. Bundesvorsitzender)**

Berlin, 11.01.2024  
Abt. I, kö,kj, mf

## Vorbemerkung

Als mit über 200.000 Mitgliedern größte Polizeigewerkschaft in Deutschland bedankt sich die Gewerkschaft der Polizei (GdP) für die Möglichkeit, zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze“ Stellung nehmen zu dürfen.

## Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 20/9310) nehmen wir wie folgt Stellung:

### a) Stärkung der Prävention

Die GdP verurteilt Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze auf das Schärfste. Zugleich bekennt sie sich selbstverständlich uneingeschränkt zum Existenzrecht des Staates Israel sowie zum Schutz jüdischen Lebens hierzulande. Beides ist für uns als Polizeibeschäftigte nicht verhandelbar. Jüdisches Leben ist ein selbstverständlicher Teil des gesellschaftlichen Lebens in Deutschland. Polizeibeschäftigte schützen täglich jüdisches Leben in Deutschland und verfolgen konsequent jede Form von Diskriminierung, Angriffen, Einschüchterungen und Bedrohungen. Sie sind sich ihrer besonderen Verantwortung zum Schutz jüdischen Lebens bewusst. Für alle Polizeibeschäftigten hierzulande ist klar: Solche Taten werden zur Verteidigung unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung konsequent mit allen rechtsstaatlichen Mitteln verfolgt.

Die GdP hält den Gesetzentwurf an mehreren Stellen für überdenkenswert, jeder Eindruck einer nur symbolischen Gesetzgebung sollte vermieden werden.

Es kann offenbleiben, ob eine Bezugnahme auf die rein politische Erklärung einer „Staatsräson“ hinreichend für eine Gesetzesänderung ist. Denn bereits Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 verleiht dem Einzelnen das Recht, frei und sicher zu leben, eine überragende Bedeutung und verpflichtet den Staat, die Freiheit und Sicherheit seiner Bewohnerinnen und Bewohner zu schützen und alles Mögliche und Zumutbare vorzukehren, damit dieses Recht auch nicht von privater Seite (seien es Individuen oder Organisationen) verletzt werden kann. Führen gesellschaftliche und politische Entwicklungen zu der berechtigten Annahme, dass ethnisch, religiös oder nach sonstigen Gruppenmerkmalen bestimmte Teile der Bevölkerung, und dabei eben aktuell der jüdischen Gemeinschaft in Deutschland, Bedrohungen und Gewaltakten ausgesetzt sind und deshalb ihr Recht, frei und sicher zu leben, nicht vollumfänglich verwirklicht werden kann, so steht der Staat in der Pflicht, ggf. auch durch eine Strafrechtsänderung zu reagieren.

Beim hoheitlichen Eingriffshandeln ist aus unserer Sicht primär auf präventive Maßnahmen abzustellen. Außerdem sind die unabdingbaren Strafrechtsnormen im Sinne eines Präventionsstrafrechts zu interpretieren. Ein unreflektiertes Bekämpfungsstrafrecht ist unangebracht.

### **b) Grundlagen für hoheitliches versammlungsrechtliches Einschreiten vorhanden**

Berechtigterweise wird in dem vorliegenden Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass die Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 Absatz 1 Grundgesetz nur friedlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die unbewaffnet sind, zusteht und die Meinungsfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz nur in den Grenzen des Artikel 5 Absatz 2 Grundgesetz gegeben ist. Der Umstand, dass dem Wortlaut nach nur Deutsche in diesen Schutzbereich fallen, ist hier irrelevant.

Art. 8 Grundgesetz steht Deutschen im Sinne des Art. 116 Grundgesetz zu. Nichtdeutsche, z.B. EU-Bürgerinnen und EU-Bürger oder Ausländerinnen und Ausländer, erlangen Ihre Versammlungsfreiheit aber aus dem Art. 11 Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 12 EU-Grundrechtscharta und den Grundrechten Menschenwürde, Handlungsfreiheit und Meinungsfreiheit. Selbst die Versammlungsgesetze führen "jedermann" an, was schlicht zu der Praxis führt, dass sich "jedermann" nach den Versammlungsgesetzen friedlich und ohne Waffen versammeln darf. Eine Überprüfung der Nationalität ist daher nur unnötige Bürokratie und führt nicht zu mehr Schutz für Jüdinnen und Juden.

Demnach findet die auf die Straße getragene Meinungsfreiheit in Übereinstimmung mit Art. 11 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Daraus wird zugleich deutlich, dass kein überbordender Grundrechtsschutz besteht und ausreichend Grundlagen für ein hoheitliches Einschreiten im versammlungsrechtlichen Kontext gegeben sind.

### **c) Versammlungsrecht vereinheitlichen**

Die Gewerkschaft der Polizei plädiert dafür, zur Verfolgung der Intention des Gesetzentwurfes vor allem auf eine Vereinheitlichung landesrechtlicher Normen hinzuwirken.

Problematischer ist – auch mit Blick auf die Einsatzpraxis der Polizistinnen und Polizisten – der unabgestimmte „Flickenteppich“ in den Bereichen des allgemeinen Polizeirechts sowie des bereichsspezifischen Versammlungsrechts. Diese Heterogenität führt letztlich zu uneinheitlichen Sicherheitsstandards im föderalen Rechtsstaat. Ihm sollte aus Sicht der GdP entschieden entgegengetreten werden. Derzeit ist das versammlungsrechtliche Normengefüge unvollständig und sehr heterogen. Außerdem leidet es an fehlender Bestimmtheit, die zu einer hohen Fragmentierung beiträgt.

Über eigene landesrechtliche Bestimmungen zum Versammlungsrecht verfügen derzeit Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg. Und die beiden letztgenannten Bundesländer orientieren sich entweder

sehr eng am Versammlungsrecht des Bundes oder regeln nur ganz kleine Bereiche des Versammlungsgeschehen.

In den nicht aufgeführten Ländern gelten versammlungsspezifische Rechtsnormen als Bundesrecht gemäß Artikel 125a Absatz 1 Grundgesetz fort. Sie können seit der Föderalismusreform I im Jahre 2005 durch Landesrecht ersetzt werden, müssen es aber nicht. Denn seit dieser Reform unterliegt das Versammlungsrecht nicht mehr der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Dies führt zu sehr unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern, was bei länderübergreifenden polizeilichen Unterstützungseinsätzen (insbesondere der Bereitschaftspolizei) zu erheblichen Problemen und auch einer Rechtsunsicherheit bei den eingesetzten Polizistinnen und Polizisten führt.

Hier fordert die GdP die Gesetzgeber in den Ländern auf, für mehr Rechtssicherheit und Normenklarheit zu sorgen. Es braucht bundesweit einheitliche Sicherheitsstandards. Eine (weitere) Rechtszersplitterung muss unbedingt verhindert werden. Dies gilt ebenso mit Blick auf die jeweils zuständigen Versammlungsbehörden. Auch hier ist das Bild bundesweit derzeit sehr heterogen. Es braucht ein einheitliches modernes Bundesversammlungsgesetz, das schnell und unkompliziert Polizeimaßnahmen erlaubt. Dabei spielt auch leider der Datenschutz eine zentrale Rolle. Denn aktuell stellen wir fest, dass Datenschutz Antisemitinnen und Antisemiten schützt.

#### **d) Evaluation und Anpassung einschlägiger Rechtsgrundlagen**

##### Zu Artikel 1 Nummer 1 Änderung des Strafgesetzbuches § 125 StGB Landfriedensbruch

Die Evaluation und Anpassung einschlägiger Rechtsgrundlagen (z.B. § 125 Landfriedensbruch) ist zu diskutieren. Problematisch ist aus Sicht der GdP in diesem Zusammenhang, dass Attacken auf Polizistinnen und Polizisten wie auch strafbare Äußerungsdelikte oft aus dem Schutz einer anonymen Gruppe heraus begangen werden.

Gewalttätigkeiten aus einer Menschenmenge heraus geschehen dabei oft in einer Symbiose aus aktiv handelnden Gewalttätern und verbal oder demonstrativ anfeuernden, beifallgebenden, abschirmenden Unterstützern. Das andauernde Verhalten der unterstützenden Menschenmenge bewirkt einerseits ein Gutheißen der aktuell geschehenden Straftaten und führt andererseits zu weiteren Mobilisierungen und zur Tatbeteiligung aus der Menschenmenge heraus. Die Teilnehmer der Menschenmenge setzen so eine Eskalationsschraube der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in Gang, die zu nicht mehr beherrschbaren Gefährdungssituationen führen kann.

Derzeit macht sich strafbar, wer sich aktiv an Gewalttätigkeiten beteiligt. Bloßer Teil der feindseligen Menschenmenge zu sein, aus der heraus Gewalttätigkeiten begangen werden, reicht für eine Strafbarkeit hingegen bisher nicht mehr aus.

Das war in der Vergangenheit anders. Nach dem Urteil des Bundesgerichtshofes (BGH, Urteil vom 24. Mai 2017 – 2 StR 414/16) muss die Frage, ob sich jemand an einer solchen

Menschenmenge als Täter oder Teilnehmer beteiligt, nach allgemeinen Grundsätzen abgewogen werden. Das ist aber in der Polizeipraxis oft nur schwer oder gar nicht feststellbar.

Insofern sind die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Intention und die vorgeschlagenen Neufassungen des § 125 Abs. 2 und 3 StGB, unter Strafe zu stellen, wenn sich eine Person einer Menschenmenge, die die öffentliche Sicherheit bedroht, anschließt oder sich aus ihr nicht unverzüglich entfernt, obwohl aus der Menge mit vereinten Kräften Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen oder Bedrohungen von Menschen mit einer Gewalttätigkeit begangen werden und dies durch die Person erkennbar ist, zu begrüßen. Die Formulierung ist hinreichend bestimmt, um für den Betroffenen den Übergang von einer bloßen Teilnahme an einer Versammlung in eine gewaltunterstützende Menschenmenge zu erkennen und sich drohendem strafbarem Verhalten zu entziehen. Außerdem plädiert die GdP dafür, den Tatbestand des Landfriedensbruchs so auszugestalten, dass er auch bei kleineren Menschenmengen von weniger als 15 Personen greifen kann.

Begrüßenswert ist aus Sicht der GdP in diesem Zusammenhang auch, dass die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) nach ihrer jüngsten Sitzung das Bundesinnenministerium um Prüfung gebeten hat, ob der Katalog der Gründe für ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse gemäß § 54 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1a Aufenthaltsgesetz um die Tatbestände des (schweren) Landfriedensbruchs sowie der Volksverhetzung ergänzt werden muss.

Zudem braucht es gesetzliche Veränderungen und bessere Eingriffsbefugnisse für die Polizei für einen effektiveren Umgang mit Gruppengewalt. Ziel muss es sein, einzelne Täterinnen und Täter in größeren Gruppen – auch mithilfe moderner Technik – schneller zu identifizieren, um sie der Strafverfolgung zuführen zu können. Der Bund ist daher aufgefordert, diese Technik polizeirechtlich – z.B. aktuell im Entwurf zur Novellierung des Bundespolizeigesetzes – zu verankern und den Polizeibehörden eine schnellere und einfachere Möglichkeit der offenen Datenerhebung bei Versammlungen zu ermöglichen. Gleichzeitig müssen die komplexen Datenschutzgrundlagen verändert und gesenkt werden, damit Datenschutz nicht weiterhin Täterschutz bleibt.

#### Zu Artikel 1 Nummer 4 Änderung des Strafgesetzbuches § 130 StGB Volksverhetzung

Die im Gesetzentwurf zu § 130 Abs. 1 Nummer 3 StGB vorgesehene Erweiterung der Volksverhetzung exklusiv und nur bei Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel oder Aufrufen zur Beseitigung des Staates Israel, begegnet Bedenken.

Es darf nicht übersehen werden, dass die öffentliche Delegitimierung des Staates Israel und die Aufrufe zur Beseitigung des jüdischen Staates äußerungsrechtlich und indirekt bis zur Forderung nach einem faktischen Völkermord an und Vertreibung der in Israel lebenden Jüdinnen und Juden reichen und auch Gewalttätigkeiten gegen in Deutschland lebende Jüdinnen und Juden, gegen jüdische Einrichtungen und gegen deutsche Einrichtungen, die eine proisraelische Haltung einnehmen, anspornen und befeuern.

Die Existenz des Staates Israel geht zurück auf den Beschluss des Völkerbundes nach dem Ersten Weltkrieg zur Einrichtung eines Mandatsgebietes in Palästina mit dem Ziel der Schaffung der Voraussetzungen der Bildung einer Heimstatt des jüdischen Volkes und auf den Beschluss der UN-Vollversammlung vom November 1947 zur Bildung eines jüdischen und eines arabischen Staates im früheren Mandatsgebiet Palästina. Die Legitimität des jüdischen Staates ist damit völkerrechtlich unumstritten.

Die Leugnung des Existenzrechts Israels oder die Forderung nach dessen Beseitigung und der Vertreibung steht damit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, hier des jüdischen Volkes, nach Artikel 1 Abs. 1 des UN-Zivilpaktes entgegen und zugleich der völkerrechtlichen Anerkennung durch die UNO. Zugleich wird durch diese Handlungen für Verbrechen gegen die Menschlichkeit gegenüber den Jüdinnen und Juden geworben, insbesondere die Vertreibung von Menschen, die sich rechtmäßig in einem Gebiet aufhalten (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 VStGB).

Wenn die Delegitimierung von auf dem Selbstbestimmungsrecht der Völker fußenden und völkerrechtlich anerkannten Staaten und deren Staatsvolk, ggf. kombiniert mit der öffentlichen Forderung nach der Vertreibung der Bewohner dieses anerkannten Staatsgebietes, im Interesse des friedlichen Zusammenlebens der Völker und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zukünftig als Volksverhetzung strafbar sein soll, so sollte dies selbstverständlich auch, aber eben nicht nur für den Staat Israel und dessen Staatsvolk, sondern für alle von den Vereinten Nationen anerkannten Staaten und deren Bevölkerung gelten.

Auch der Vorschlag, einen besonders schweren Fall der Volksverhetzung anzunehmen, „wenn der Täter antisemitisch handelt“, greift zu kurz. Denn jede Tatmotivation aus einem gruppenbezogenen Menschenhass heraus ist gleich von Übel, zu verabscheuender Judenhass als Tatmotiv ist dabei nur eine von mehreren möglichen Hassmotivationen.

#### **e) Sympathiewerbung für kriminelle bzw. terroristische Organisationen wieder unter Strafe stellen**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Wiedereinführung der Strafbarkeit der Sympathiewerbung für kriminelle bzw. terroristische Vereinigungen nach den §§ 129 und 129a StGB begrüßt die GdP ausdrücklich.

Es ist nicht hinnehmbar, dass in Zeiten hoher abstrakter Terrorgefahr hierzulande straflos für in- und ausländische Terrororganisationen geworben werden darf. Bereits die Rechtfertigung der Ziele terroristischer Vereinigungen oder von diesen begangenen Straftaten sowie das Eintreten für eine solche Vereinigung führen zu nicht zu unterschätzenden Gefahren für die innere Sicherheit.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb zwar die Gründung einer terroristischen Vereinigung, die Beteiligung als Mitglied sowie das gezielte Werben um Mitglieder und Unterstützerinnen und Unterstützer strafbar ist, nicht jedoch Verhaltensweisen, die andere Menschen für die Ziele und Handlungen der Organisation lediglich günstig beeinflussen wollen.

Leider hat der Bundesrat es Ende vergangenen Jahres abgelehnt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf Bayerns zur Wiedereinführung der Strafbarkeit der Sympathiewerbung beim Deutschen Bundestag einzubringen (Bundesratsdrucksache 589/23).

Eine Wiedereinführung der Strafbarkeit der Sympathiewerbung, die einen hohen Grad an Sozialschädlichkeit aufweist und bis 2002 strafbewehrt war, würde den Ermittlungsbehörden zu dem Ansätze und strafprozessuale Instrumente zur Verfügung stellen, um besser in terroristische Netzwerke eindringen zu können.

Allerdings stellen sich im Zusammenhang mit der Strafbarkeit der Sympathiewerbung bestimmte Abgrenzungs-, Definitions- und Nachweisfragen. So ist zum Beispiel zu klären, ob eine Vereinigung bereits als terroristisch zu bezeichnen ist, obwohl sie in Deutschland bislang noch keine Anschläge verübt oder vorbereitet hat. Zudem werden viele hierarchisch organisierte Organisationen mit einseitigen Befehlswegen, strikt voneinander getrennten Informationsbereichen sowie fehlender Gruppenidentität derzeit nicht von den Straftatbeständen der §§ 129, 129a StGB erfasst. Auch werden zahlreiche Verfahren noch vor der Anklageerhebung eingestellt. Hier wäre mehr Normenklarheit und damit Rechtssicherheit für die polizeilichen Ermittlungen wünschenswert.

Außerdem spricht sich die GdP dafür aus, die Erfassung antisemitischer Straftaten in den Landes- und Bundessicherheitsbehörden zu optimieren. Hierfür muss auch das Verfahren der Zuordnung von Straftaten zu den jeweiligen Phänomenbereichen der Politisch Motivierten Kriminalität verändert werden. Nur so kann das Dunkelfeld der Straftaten systematisch einheitlich erhellt werden und eine realistische Darstellung antisemitischer Straftaten erfolgen. Dafür braucht es zudem noch mehr polizeiliches Ermittlungspersonal sowie eine bessere Ausstattung.