Stellungnahme zum Referentenentwurf (30. Dezember 2025)

Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des strafrechtlichen Schutzes des Gemeinwesens

> *„Als eine der [...] letzten Überlebenden von Auschwitz [...] kann ich Sie nur aufrufen: Lassen Sie den Antisemitismus nicht wieder wachsen! [...] Also hoffe ich von ganzem Herzen, dass Sie, sagen wir mal, ein wenig härter werden. [...] Sie haben die Macht, das zu tun. Bitte nutzen Sie Ihre Macht, um sie zu bekämpfen, [...].“*
>
> Tova Friedman, Rede im Deutschen Bundestag, 28.01.2026

I. Regelungsgehalt und -anlass des Entwurfs

Anlass des Gesetzentwurfs ist die besorgniserregende Zunahme von Anfeindungen, Drohungen und physischen Angriffen auf Polizistinnen und Polizisten, Sanitäterinnen und Sanitäter sowie andere dem Gemeinwohl dienende Personen sowie von Angriffen auf Mandatsträger und Mandatsträgerinnen. Daneben findet sich – inhaltlich nicht an diese Thematik angebunden – die Ergänzung des Entzugs des passiven Wahlrechts bei Verurteilungen wegen Volksverhetzung.

Der Referentenentwurf wurde am 30.12.2025 an die Verbände verschickt und zeitgleich durch Pressemeldung und Social-Media-Beiträge der Öffentlichkeit vorgestellt. Mit Blick auf die dramatischen Vorfälle der Silvesterabende der vergangenen Jahre gewappnet sein und so kommunikativ vor die Welle kommen.

Eine Massenpetition der Berliner Gewerkschaft der Polizei begründet zeitgleich ein Böllerverbot auch mit dem Schutz von Polizistinnen, Polizisten und Einsatzkräften der Rettungsdienste. Auch in der Silvesternacht 2025 wurden zahlreiche Polizeikräfte verletzt (allein in Berlin: 35 meist leicht verletzte Polizeidienstkräfte, davon 22 durch Pyrotechnik; 2 Polizeidienstkräfte stationär zur Behandlung im Krankenhaus; aber auch 11 Angriffe und Störungen gegenüber Einsatzkräften der Feuerwehr).

Der Referentenentwurf schlägt im Wesentlichen folgende Rechtsänderungen vor:

- Ergänzung des § 46 Abs. 2 StGB um die ausdrückliche Berücksichtigung der Eignung der Tat, eine dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit nicht nur unerheblich zu beeinträchtigen;
- Erweiterung der Überschrift des 4. Abschnitts StGB auf „Straftaten gegen staatliche und europäische Organe sowie bei Wahlen und Abstimmungen“;
- § 105 StGB: Ausweitung auf „Nötigung staatlicher und europäischer Organe“ einschließlich EP, Kommission, EuGH sowie Organe kommunaler Gebietskörperschaften;
- § 106 StGB: Erweiterung auf Mitglieder staatlicher und europäischer Organe sowie kommunale Entscheidungsträger (einschließlich Ein-Personen-Organe);

- Überschrift 6. Abschnitt StGB: Ergänzung „Angriffe auf Personen, die dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten ausüben“;
- § 113 StGB: Anhebung des Strafrahmens auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren; Neufassung der Regelbeispiele für besonders schwere Fälle;
- § 114 StGB: Anhebung der Mindeststrafe auf sechs Monate; eigene Regelbeispiele für besonders schwere Fälle, inklusive dem hinterlistigen Überfall; Strafrahmen dort ein bis zehn Jahre;
- § 115 Abs. 3 StGB: Streichung der bisherigen Verweisungslösung für Hilfeleistende (Feuerwehr, Rettungsdienst usw.);
- Neuer § 116 StGB: Tatbestand „Widerstand gegen oder tätlicher Angriff auf weitere Personen, die eine dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit ausüben“ (Feuerwehr, Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Angehörige staatlich geregelter Heilberufe und deren Mitarbeitende), mit Grund- und Qualifikationstatbestand;

- § 86 Abs. 2 StGB: Aktualisierung des Verweises auf die aktuelle EU-Durchführungsverordnung (EU) 2025/206 zu Terrorlisten;
- § 130 Abs. 2 StGB: Erhöhung des Strafrahmens von bis zu drei Jahren auf bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe;
- Neuer § 130 Abs. 9 StGB: Möglichkeit des Entzugs der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, und der Wählbarkeit bei Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten;

- § 36a Abs. 3 Nr. 2b AufenthG: Einbeziehung von Verurteilungen nach §§ 113 – 116 StGB in die Ausschlussgründe beim Familiennachzug;
- § 54 AufenthG: Anpassung der Ausweisungsinteressen, sodass Verurteilungen wegen Widerstands oder tätlichen Angriffs auf Vollstreckungsbeamte oder Personen mit gemeinwohlorientierter Tätigkeit ausdrücklich erfasst sind;
- §§ 74a, 120 GVG: Erweiterung der Zuständigkeit von Staatsschutzkammern bzw. der OLG für bestimmte Nötigungsdelikte gegenüber staatlichen, europäischen und kommunalen Organen;
- § 34a GewO: Ergänzung des Zuverlässigkeitskatalogs um Verurteilungen wegen Widerstands oder tätlichen Angriffs auf Vollstreckungsbeamte oder Personen mit gemeinwohlorientierter Tätigkeit.

II. Bewertung

Die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen des Gesetzentwurfs haben überwiegend eher Signalcharakter als praktische Bedeutung. Sie erhöhen Strafrahmen für bereits strafbares Verhalten, führen strafschärfende Umstände bei der Strafzumessung ein und schaffen respektive erweitern Sonderstraftatbestände (*leges speciales*), um gemeinwohlschädigende Tathandlungen verschärft zu sanktionieren.

Bei der Verurteilung von Volksverhetzungsdelikten soll künftig das Gericht nach § 45 Abs. 2 StGB neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten den Verlust der Wählbarkeit für einen bestimmten Zeitraum feststellen können.

1. Angriffe auf Personen, die dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten ausüben

- Das Anliegen, durch höhere Strafrahmen für Angriffe auf Einsatz- und Rettungskräfte sowie medizinisches Personal den strafrechtlichen Schutz zu verbessern, ist grundsätzlich zu begrüßen. Hier hat es in den letzten Jahren eine nicht hinnehmbare Verrohung gegeben. In bestimmten Lebenswelten haben Angriffe vor allem auf Polizistinnen und Polizisten oder Rettungskräfte keinen Unrechtscharakter und werden eher als Abenteuer und Mutprobe verhandelt. **Hier Respekt und Schutz zu stärken, verdient Unterstützung.**
- Mit Blick darauf, dass Straftäter und Straftäterinnen sich unabhängig vom Inhalt des Gesetzes zu einer Straftat entschließen, ist für einen Rückgang von Kriminalität allerdings die Entdeckungs- und Sanktionswahrscheinlichkeit entscheidender als die Abschreckungswirkung hoher gesetzlicher Strafdrohungen. Insofern sollten an das vorgeschlagene Regelungspaket keine überzogenen Erwartungen geknüpft werden.
- Gleichwohl kann die geplante Gesetzgebung aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Polizei, Feuerwehr und Rettungsdiensten sowie anderen Personen, die dem Gemeinwohl dienen, als Zeichen der Unterstützung der Politik gesehen werden. Da die vorgeschlagenen Strafrahmen angesichts der in Rede stehenden Delikte im rechtspolitisch vertretbaren Rahmen bleiben, ist gegen eine solche eher symbolische Gesetzgebung nichts einzuwenden, soweit sie nicht als Begründung herangezogen wird dient, darüber hinaus wirksamere Maßnahmen zu ergreifen.

2. Straftaten gegen staatliche und europäische Organe sowie bei Wahlen und Abstimmungen; Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern

Für die neue Formulierung „Straftaten gegen staatliche und europäische Organe“ sprechen vor allem die Erweiterung der Schutzobjekte und die bessere Anschlussfähigkeit an die Mehrebenenordnung; für „Verfassungsorgane“ sprechen die verfassungsdogmatische Präzision und die Fortführung einer gefestigten **Begriff**stradition. **„Verfassungsorgan“** ist in der Staatsrechtslehre als Begriff für die obersten Organe mit Verfassungsrang etabliert, wenngleich er im Grundgesetz selbst nicht wörtlich vorkommt; er verweist auf ihre Funktion als Träger der verfassungsrechtlichen Ordnung. Er **sollte** daher **beibehalten und allenfalls durch den Zusatz „staatliche und europäische Organe“ ergänzt, nicht jedoch ersetzt werden.**

3. Grundsätze der Strafzumessung

Die Grundsätze der Strafzumessung wurden 2015, 2021 und 2023 im Hinblick auf „die Beweggründe und die Ziele des Täters“ geändert. Nach der misslungenen Reform 2015 stehen die Strafzumessungsgründe[1] immer wieder im Fokus einer symbolischen oder, wie die Gesetzesbegründung formuliert, „deklatorischen“ Gesetzgebung. Ihre normative Bedeutung sowie die Voraussetzungen ihrer Anwendung liegen insbesondere in der „Sensibilisierung und Fortbildung von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten“.[2]

Die Grundsätze der Strafzumessung sollen nach dem Entwurf erneut ausdrücklich nur „klarstellend und konkretisierend“ um die Explizierung der „Eignung der Tat, eine dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit nicht nur unerheblich zu beeinträchtigen“ hinsichtlich der „Art der Tatbegehung“[3] sowie der „verschuldeten Auswirkungen der Tat“[4] erweitert werden. **Dagegen ist inhaltlich grundsätzlich nichts einzuwenden.** Es spricht allerdings auch nicht viel dafür:

- Dass diese Änderung eine signifikante Veränderung der Rechtsprechung bewirkt, ist wenig wahrscheinlich. Zu befürchten ist jedoch, dass zur Hervorhebung des erhöhten Unrechtsgehalts anderer Taten und zum besonderen Schutz weiterer schutzwürdiger Personengruppen der Wortlaut der Norm weiter aufgebläht werden wird.
- Entschließt sich der Gesetzgeber zur erneuten Novellierung des § 46 StGB, sollte dies Anlass sein, zugleich ***„fremdenfeindlich“***[5] **aus der Liste der strafschärfenden „Beweggründe und [...] Ziele des Täters” zu streichen.** Es ist unerfindlich, was der Begriff „fremdenfeindlich“ bezeichnen soll, welche Motive nicht bereits durch „rassistische […] oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele hinreichend erfasst wären. „Fremdsein“ ist keine unveränderliche oder objektive Eigenschaft, sondern eine subjektive Wahrnehmung und willkürliche Zuschreibung aus der Perspektive des Täters oder der Täterin. In der Verwendung des Begriffes „fremdenfeindlich“ als Strafschärfungsgrund liegt eine Aneignung dieser Perspektive der Fremdzuschreibung durch den Gesetzgeber, auch wenn er sie dabei zu einem Strafschärfungsgrund macht.

[1] Dazu kritisch: Beck, Volker/Tometten, Christoph: „Glühende Antisemiten“ und „arabische Jugendliche“. Zum ungleichen Umgang des Rechts mit gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP) 8/2017, S. 244 f.
[2] Henningsmeier, Isabel/Dreißigacker, Arne/Witthuhn, Johanna/Bartsch, Tillmann/Meier, Bernd-Dieter: Strafrechtliche Verfolgung von Vorurteilskriminalität. Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht im Umgang mit menschenverachtenden Motiven. Seehaus plus – Resozialisierung – Opferschutz – Restorative Justice, Band 10., 2025, S. 249 ff., 259 f.
[3] Fischer, Thomas/Lutz, Hans-Joachim, in: Fischer StGB, 73. Aufl. 2026, § 46 Rn. 32, 33; Heger, Martin, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, 31. Aufl. 2025, § 46 Rn. 33c.
[4] Fischer, Thomas/Lutz, Hans-Joachim, in: Fischer StGB, 73. Aufl. 2026, § 46 Rn. 34 – 36; Heger, Martin, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, 31. Aufl. 2025, § 46 Rn. 34.
[5] Zur Problematisierung des Begriffes in der politischen Bildungsarbeit: Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusarbeit e. V. (IDA): Weshalb „Rassismus“ statt „Fremdenfeindlichkeit“?, https://www.vielfalt-mediathek.de/begriffe/weshalb-rassismus-statt-fremdenfeindlichkeit; Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung (BLPB) (o. J.): Fremdenfeindlichkeit, in: Lexikon, abrufbar unter: https://www.politische-bildung-brandenburg.de/lexikon/fremdenfeindlichkeit. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (o. J.): Fremdenfeindlichkeit, in: Dossier Rechtsextremismus, https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/500779/fremdenfeindlichkeit/.

4. Volksverhetzung/Meinungsstrafrecht

Relativ unabhängig vom Kernanliegen des Gesetzentwurfes sieht der Referentenentwurf eine redaktionelle Aktualisierung des § 86 Abs. 2 StGB und zwei Änderungen des § 130 StGB vor:

a. Für Fälle der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 2 StGB, die durch das Verbreiten von Inhalten begangen werden, soll künftig ein Strafrahmen von Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe gelten. Hierdurch wird die Höchststrafe an den Strafrahmen des Absatz 1 angepasst. **Hiergegen werden keine Bedenken erhoben.**

b. Künftig soll das Gericht neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten auch den Entzug des passiven Wahlrechts und den Verlust der Amtsfähigkeit anordnen können. **Der praktische Effekt dürfte gering ausfallen;[6] von dieser Regelung ist kein spürbarer antisemitismusdämpfender Effekt zu erwarten. Sie ist zwar rechtssystematisch nicht ungewöhnlich, führt aber zu erheblichen Diskussionen[7] in der Rechtswissenschaft, in der Publizistik wie auch in den sozialen Netzwerken.**

Die neue Vorschrift knüpft an § 45 Abs. 2 i. V. m. § 92a StGB an. Der Koalitionsvertrag hatte noch den „Entzug des passiven Wahlrechts bei mehrfacher Verurteilung wegen Volksverhetzung“[8] vorgesehen; hiervon ist man abgerückt.[9] Bereits bei der Veröffentlichung des Koalitionsvertrages gab es viel grundsätzliche Kritik[10] an dem Vorschlag.

Bei einer Verurteilung wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr treten der Entzug des passiven Wahlrechts und der Verlust der Amtsfähigkeit für die Dauer von fünf Jahren automatisch ein.[11] Nach § 45 Abs. 2 StGB ist das Wahlrechtsverbot als Nebenstrafe ansonsten nur zulässig, wenn eine andere Strafnorm „dies besonders vorsieht“; das sind vor allem politische Staatsschutz- und Wahlstraftaten. Zu den wichtigsten Vorschriften, die auf § 45 Abs. 2 StGB verweisen und damit den Entzug des passiven Wahlrechts als Nebenstrafe vorsehen, gehören insbesondere:

---

[6] Ebenso: Fischer, Thomas, Was halten Sie von den Strafrechtsplänen im Koalitionsvertrag?, LTO 11.04.2025, https://www.lto.de/recht/meinung/m/eine-frage-an-thomas-fischer-strafrecht-im-koalitionsvertrag.

[7] Freidel, Morten, Volksverhetzung schärfer ahnden? Die Aberkennung des passiven Wahlrechts öffnet die Büchse der Pandora, *Neue Zürcher Zeitung* (online), International, 3. Januar 2026, https://www.nzz.ch/international/volksverhetzung-schaerfer-ahnden-aberkennung-des-passiven-wahlrechts-oeffnet-die-buechse-der-pandora-ld.1918560;
Rath, Christian, „Ahndung bei Volksverhetzung: Eine Strafe für die Demokratie“, *taz – die tageszeitung* (online), Berlin, 29.12.2025, https://taz.de/Ahndung-bei-Volksverhetzung/!6141806/;
Keilani, Fatina, Wenn der Staat entscheidet, wer noch wählbar ist, *Die Welt*, 31.12.2025, https://www.welt.de/debatte/plus695388964dec1c7d24131813/volksverhetzung-wenn-der-staat-entscheidet-wer-noch-waehlbar-ist.html.

[8] CDU, CSU, SPD: Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 21. Legislaturperiode. Koalitionsvertrag, Zeile 2890-1.

[9] Kritisch zu dem Vorschlag des Koalitionsvertrages: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, (2025), Entzug des passiven Wahlrechts aufgrund strafrechtlicher Verurteilung. Aktueller Begriff Nr. 19/25, 10.06.2025, S. 2. https://www.bundestag.de/resource/blob/1086002/Entzug-des-passiven-Wahlrechts.pdf.

[10] Hoven, Elisa Marie, Riskanter Plan – Wer dreimal das Volk verhetzt, soll nicht mehr gewählt werden dürfen – das haben Union und SPD vereinbart. Doch diese Idee könnte nach hinten losgehen, *Die Zeit*, 11.04.2025, https://www.zeit.de/politik/2025-04/passives-wahlrecht-koalitionsvertrag-entzug-volksverhetzung-rechtsstaat/komplettansicht; Interview mit Schmitt-Leonardy, Charlotte: Ein Prozess gegen einen Politiker ist nicht gleich ein politischer Prozess, *beck aktuell* vom 09.04.2025, online unter: https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/ein-prozess-gegen-einen-politiker-ist-nicht-gleich-ein-politischer-prozess.

[11] Schneider, Ursula in: Strafgesetzbuch: Leipziger Kommentar, 13. Aufl., § 45 Rn. 12 – 14.

- § 92a StGB (Nebenfolgen / Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates),
- § 101 StGB (Nebenfolgen / Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit),
- § 102 StGB (Angriff gegen Organe und Vertreter ausländischer Staaten)
- § 108c StGB (Nebenfolgen/Wahlbehinderung, Wahlfälschung, Wählernötigung, Wählerbestechung),
- § 108e StGB (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern)
- § 109i StGB (Sabotagehandlungen an Verteidigungsmitteln, Sicherheitsgefährdender Nachrichtendienst) und
- § 129a StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen).

Die Aberkennung der Fähigkeiten steht im pflichtgemäßen Ermessen des Gerichts. Ein entscheidender Gesichtspunkt ist dabei, inwieweit dem Verurteilten öffentliche Funktionen anvertraut werden können. Dabei ist die limitierende Wirkung des Schuldprinzips zu beachten.[12]

Bei der Volksverhetzung geht es unter anderem um die Aufstachelung zum Hass und die Aufforderung zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung. Dem liegen antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte zugrunde. Sie sind mit der Menschenwürde nicht vereinbar und verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.[13] Antisemitismus gefährdet zudem die staatliche Ordnung sowie das friedliche Zusammenleben der Völker.[14]

Insofern scheint die Aufnahme des § 130 StGB in die Liste der Delikte nach § 45 Abs. 2 StGB vertretbar. Angesichts der fortbestehenden Strafbarkeitslücken und der erwartbar geringen Bedeutung der Vorschrift in der Praxis setzt der RefE mit diesem Vorschlag allerdings die falschen Schwerpunkte.

5. Aufenthaltsgesetz / Gerichtsverfassungsgesetz / Gewerbeordnung

Den Änderungsvorschlägen wird zugestimmt.

[12] Schneider, Ursula in: Strafgesetzbuch: Leipziger Kommentar, 13. Aufl., § 45 Rn. 17; Radtke, Henning in: Münchner Kommentar zum StGB, 5. Aufl., § 45 Rn. 23.
[13] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 (2. NPD-Urteil) – 2 BvB 1/13, Rn. 541; Urteil des Zweiten Senats vom 23. Januar 2024 – 2 BvB 1/19, Rn. 253.
[14] Beck, Volker: „Kein Geld für Antisemitismus" – Die Bundeshaushaltsordnung reformieren, in: *ZevKR* 69 (2025), S. 301 – 304, insbesondere 303.

III. Weiterführende Vorschläge insbesondere auch zur Schließung von Strafbarkeitslücken

1. Schließung von Strafbarkeitslücken im Bereich der Antisemitismusbekämpfung

A.

Der Gesetzentwurf ruft mit den Änderungen zu den §§ 86 und 130 StGB (Volksverhetzung) den Komplex der kommunikativen Aggressionsdelikte bzw. des Meinungsstrafrechts (Menschenwürdeverletzung, Friedensstörung, Persönlichkeitsrechtsverletzung) auch im Zusammenhang mit Antisemitismus auf. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausdrücklich jede weitergehende Änderung im Bereich der Propaganda-, Hetz- oder Extremismusdelikte verworfen, ausdrücklich bei der Thematik Aufrufe zur Vernichtung eines Staates bzw. Bestreiten des Existenzrechts Israels, beim Verbreiten verhetzender, antisemitischer und anderer menschenfeindlicher oder gewaltverherrlichender Inhalte in geschlossenen Chatgruppen oder dem Zeigen verfassungswidriger Kennzeichen an Schulen und anderen Bildungseinrichtungen. Die Existenz von Gesetzeslücken wird somit bestritten, rechtliche Unklarheiten sollen bestehen bleiben.

Die Nationale Strategie gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben (NASAS) der Bundesregierung und die Justizministerkonferenz[15] hatten für diesen Bereich in Aussicht gestellt, „Gesetzeslücken zu schließen und repressive Möglichkeiten konsequent auszuschöpfen."[16] Es ist enttäuschend, dass der Referentenentwurf hier jegliches Problembewusstsein vermissen lässt.

- Die Justizministerkonferenz hatte gefordert, „dass das Strafrecht Gefährdungen des öffentlichen Friedens, die sich aus der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israels ergeben können, ausreichend Rechnung tragen muss."[17] Obwohl die Problematik einer Gesetzeslücke offensichtlich ist, ist der Gesetzgeber bisher nicht tätig geworden.

  Die Behauptung der Gesetzesbegründung „Fälle, in denen zur Vernichtung eines Staates aufgerufen wird, sind in der Regel bereits strafbar nach § 80a StGB (Aufstacheln zum Verbrechen der Aggression), § 111 StGB (Öffentliche Aufforderung zu Straftaten) oder § 140 StGB (Belohnung und Billigung von Straftaten), wobei als Straftaten hier zum Beispiel Völkermord nach § 6 des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB) oder das Verbrechen der Aggression nach § 13 VStGB in Betracht kommen"[18], ist unzutreffend. Ein Vernichtungsaufruf ist nur in Verbindung mit der Benennung verbotener terroristischer oder kriegerischer Mittel strafbar. Dies ist jedoch in aller Regel gerade nicht der Fall. So hat das OVG NRW richtigerweise festgestellt: „Das Existenz-

[15] 94. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo): Klares Bekenntnis zum Existenzrecht Israels, 2023, https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/94-jumiko-klares-bekenntnis-zum-existenzrecht-israels.
[16] Unterrichtung durch die Bundesregierung: Nationale Strategie gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben (NASAS). BT-Drs. 20/5151, S. 39.
[17] Herbstkonferenz, 10. November 2023 in Berlin, Resolution zum antisemitischen Terror der Hamas in Israel und dem konsequenten strafrechtlichen Schutz jüdischen Lebens in Deutschland, https://www.justiz.nrw.de/sites/default/files/imported/files/2023-11/TOP-II_24---Resolution---antisemitischen-Terror-der-Hamas-in-Israel-und-em-konsequenten-strafrechtlichen-Schutz-juedischen-Lebens-in-Deutschland.pdf.
[18] Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des strafrechtlichen Schutzes des Gemeinwesens, Dezember 2025, S. 16.

recht des Staates Israel in Abrede zu stellen, obgleich dies als antizionistisch oder gar antisemitisch gewertet werden kann, verwirklicht für sich genommen grundsätzlich keinen Straftatbestand."[19] Rufe wie „Tod Israel!"[20] oder „There is only one state – Palestine 48"[21] sind bisher zweifelsfrei straffrei.

Damit **kann diese Strafbarkeitslücke nicht mehr ernsthaft in Abrede gestellt werden.** Sollten gleichwohl Erkenntnisdefizite vorliegen, regen wir die Beauftragung einer **rechtstatsächlichen Untersuchung und die Erhebung der einschlägigen Daten bei RIAS** (Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e. V.) an. Diese können ggf. mit Erkenntnissen auf der Grundlage der Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat) und der PKS abgeglichen werden.

Unser Vorschlag zur Schließung von Strafbarkeitslücken hierzu unter III. B a. und b.

- Die Entwurfsbegründung behauptet des Weiteren, dass das Hineingeben verhetzender, menschenfeindlicher oder gewaltverherrlichender Inhalte in einer geschlossenen Chatgruppe in der Regel das Tatbestandsmerkmal des „Verbreitens" nach § 86a Abs. 1 StGB oder § 130 Abs. 2 Nr. 1 StGB erfüllt, wenn der Inhalt einem größeren Personenkreis zugeleitet wird. Dass damit das Bestreben der Justizministerkonferenz, „der Nutzung ‚geschlossener Chatgruppen' als Foren für die Weiterleitung inkriminierter Inhalte mit den Mitteln des Strafrechts nachdrücklich entgegenzutreten",[22] erledigt wäre, kann damit gerade nicht behauptet werden. Dies ergibt sich auch nicht aus der zitierten Kommentarliteratur.[23]

  Ein Konsens, dass die Frage geklärt sei, besteht weder in der Rechtsprechung noch in der Rechtswissenschaft oder Rechtspolitik: „Bislang fehlt es an eindeutigen Vorgaben, wann Inhalte in geschlossenen Chatgruppen im strafrechtlichen Sinne verbreitet werden."24 Bisher gibt es kein einheitliches Vorgehen von Staatsanwaltschaften und Gerichten, insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der Chatteilnehmer und -teilnehmerinnen oder darauf, ob im Wesentlichen entscheidend sein soll, dass Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Empfängerin den Inhalt an eine größere, nicht mehr zu kontrollierende Personengruppe weiterleitet und der Versender dies zumindest billigend in Kauf nimmt.[25]

---

[19] Oberverwaltungsgericht NRW, Beschluss v. 21.11.2025 – 15 B 1300/25, Rn. 17.
[20] Balzer, Vladimir: „Tod Israel"-Rufe bei Demos in Deutschland. Man muss es Antisemitismus nennen, Kommentar, *Deutschlandfunk Kultur*, 15.05.2021, https://www.deutschlandfunkkultur.de/tod-israel-rufe-bei-demos-in-deutschland-man-muss-es-100.html; Suliak, Hasso: Aufruf zur Auslöschung Israels straflos?, in: *Legal Tribune Online* (LTO), Hintergründe v. 22.01.2024, https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/israel-aufruf-vernichtung-existenzrecht-leugnen-antisemitismus-strafbar.
[21] Kuenne, Michael: There is only one state, Palestine 48, in: *The Times of Israel*, 09.03.2025, https://blogs.timesofisrael.com/there-is-only-one-state-palestine-48/.
[22] 92. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister. Frühjahrskonferenz 16.06.2021, Beschluss TOP II. 14, Inkriminierte Inhalte in „geschlossenen Chatgruppen" unter 3.; erneut: 94. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, Top II. 7 der Frühjahrskonferenz vom 25./26.05.2023 in Berlin. Verbreiten inkriminierter Inhalte in „geschlossenen Chatgruppen".
[23] Fischer, Strafgesetzbuch, 72. Auflage 2025, § 184b Rn. 16; Anstötz, Stephan in: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 5. Auflage 2025, § 130 Rn. 74.
[24] Lund, Nils: Das Verbreiten von Inhalten in geschlossenen Chatgruppen, in: *NStZ* 2023, 641.
[25] VGH München, Urteil v. 19.02.2025 – 16a D 23.1023, Rn. 25.; OLG Frankfurt Beschl. v. 08.07.2024, Az. 1 Ws 171/23; OLG Frankfurt, Rn. 19 und 24; Chatgruppengröße von mindestens 60 bis 80: OLG Celle NStZ-RR 2023, 12 (13); BayObLG 12.04.2023 – 207 StRR 80/23, Rn. 18 f.; kleinere Chatgruppen: LG Gießen 29.07.2022 – 4 Ns – 6110 Js 261186/18; zit. n. Lund, Nils: Das Verbreiten von Inhalten in geschlossenen Chatgruppen, in: NStZ 2023, 641 (643);

Der Zusammenhang, dass, wie die Begründung des Referentenentwurfs richtig ausführt, sich auch aus dem „Beruf des Beschuldigten erhöhte Pflichten für das verletzte Rechtsgut ergeben [können] und wenn zwischen Berufspflichten und Straftat eine innere Beziehung besteht", dies „zu seinen Lasten im Rahmen der Strafzumessung berücksichtigt werden"[26] kann, bleibt folgenlos, wenn bereits die Tat selbst nicht strafbar ist. Exemplarisch sei hier an den Fall eines Personenschützers von Charlotte Knobloch, Präsidentin der Israelitischen Kultusgemeinde München und Oberbayern, erinnert, bei dem entsprechende Gruppenchatbeiträge im Kollegenkreis weder strafrechtliche Konsequenzen[27] noch eine Entfernung aus dem Dienst zur Folge hatten, was verbreitet Empörung hervorrief.[28]

Es wird geraten, der Forderung der JuMiKo nachzukommen und durch entsprechende Gesetzesformulierung der Nutzung „geschlossener Chatgruppen" als Foren für die Weiterleitung verhetzender, menschenfeindlicher oder gewaltverherrlichender Inhalte mit den Mitteln des Strafrechts nachdrücklich entgegenzutreten.

- Das Zeigen verfassungswidriger Kennzeichen in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen soll nach dem Entwurf bereits nach § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB strafbar sein, da insofern insbesondere das „Verwenden in einer Versammlung" in Betracht komme. Mit dieser Interpretation geht der Autor der Begründung des Referentenentwurfs fehl. Sie kann sich nicht auf die zitierte Kommentarstelle[29] berufen und entspricht auch nicht der Rechtsprechung.

  Das OLG Brandenburg hat festgestellt: „Eine zum Unterricht oder Leistungstest zusammengekommene Schulklasse ist keine Versammlung im Sinne von § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB, weil es an einer gemeinsamen Zweckausrichtung und einer gemeinsamen Meinungsbildung fehlt."[30]

  Das Land Thüringen hat im Bundesrat eine Initiative ergriffen, um die Gesetzeslücke zu schließen.[31]

  Es wird geraten, der Forderung des Bundeslandes Thüringen nachzukommen und mit einer Gesetzesformulierung die Grundlage dafür zu schaffen, die Erweiterung des § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB auf das nicht öffentliche Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen im schulischen Bereich zu prüfen.

Hoven, Elisa Marie/Witting, Alexandra: Antisemitische Volksverhetzung – Für eine Reform der Strafbarkeit von § 130 Abs. 1 und 2 StGB, *KriPoZ* 1 2024, S. 11.

[26] RefE S. 16.

[27] VGH München, Urteil v. 19.02.2025 – 16a D 23.1023, Rn. 4.

[28] Steinke, Ronen: Dieses Urteil erschüttert das Vertrauen in die Justiz, in: *Süddeutsche Zeitung*, Rubrik „Meinung", 01.07.2025, online: https://www.sueddeutsche.de/meinung/charlotte-knobloch-leibwaechter-gerichtsurteil-kommentar-li.3277722; Kolter, Max: VGH Bayern zu Knobloch-Personenschützer: Nur schwer vermittelbar oder ein Fehlurteil?, *Legal Tribune Online* (LTO), https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/vgh-bayern-polizei-polizist-muenchen-antisemitismus-knobloch.

[29] Anstötz, Stephan in: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 5. Auflage 2025, § 86a Rn. 24.

[30] OLG Brandenburg, Urt. v. 25.03.2020 − (1) 53 Ss 126/19, NStZ 2020, 735 (Leitsatz). Ähnlich: OLG Koblenz, MDR 1981, 600, 601.

[31] BR-Drs. 39/26.

B.

Wir sind der Auffassung, dass es in diesem Bereich des Strafrechts erhebliche Strafbarkeitslücken gibt, die der Gesetzentwurf weder thematisiert noch schließt.

a. § 130 (Volksverhetzung) StGB sollte folgende Erweiterungen erfahren:

- Angesichts der Zunahme antisemitischer, rassistischer und menschenfeindlicher Äußerungen ist im Interesse einer effektiven Schutzfunktion des § 130 StGB neben dem Schutz des öffentlichen Friedens der **Angriff auf die Menschenwürde** als alternatives, **eigenständiges Schutzgut** ausdrücklich im Gesetzestext zu verankern.

  Bei menschenverachtenden Äußerungen gemäß § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB ist die Schutzrichtung des Tatbestands zugunsten der Menschenwürde konsequent zu bejahen. Dies ermöglicht die Absenkung der hohen Eignungsschwellen für volksverhetzende Angriffe auf Bevölkerungsteile ohne vollständige Beseitigung der Strafbarkeitsschwelle.

- **Der Gesetzgeber sollte den Schutzumfang erweitern**, indem er den Tatbestand auf **„Teile *einer* Bevölkerung“** (also einschließlich ausländischer Gruppen wie Israelis) ausdehnt. Eine solche Novellierung des § 130 Abs. 1 Nr. 1 und 2 sowie Abs. 2 Nr. 1a StGB würde die Abstraktheit der Norm an die globale Reichweite der Kommunikationsräume des Internets anpassen, auf Umwegkommunikationsstrategien reagieren und die Störfähigkeit des öffentlichen Friedens auch bei Hetze mit Auslandsbezug umfassend sanktionieren.

  Begriffe wie „Israelis“ und „Zionisten“ dienen in der Umwegkommunikation häufig der verhüllten Tatbestandswirklichkeit eines Angriffs auf jüdisches Leben. Eine volksverhetzende Äußerung gemäß § 130 Abs. 1 und 2 StGB bleibt jedoch im Zweifel straffrei, solange nicht dargelegt ist, dass sie sich gegen „Teile der Bevölkerung“ im Sinne des Wortlauts richtet – insbesondere gegen in Deutschland lebende oder ansässige Personen. Diese Tatbestandsgrenze, die auf eine territorial begrenzte Auslegung von „Bevölkerung“ abstellt, stammt aus der Zeit vor der Digitalisierung mit ihren räumlich begrenzten Kommunikationsräumen und führt zu einer Lücke im Schutz vor grenzüberschreitender Hasspropaganda.

- Das **Verbot der Aufforderung oder der Nötigung zu Diskriminierungen**,[32] insbesondere zu unzulässigen Handlungen nach §§ 1 und 19 AGG (etwa auch aus Gründen der Staatsangehörigkeit[33]), sollte etabliert werden.
  Im Kulturbereich werden Veranstalter und Veranstalterinnen immer wieder genötigt, sich bei Androhung empfindlicher Übel wie Absagen oder anderen wirtschaftlichen Schäden dem Boykott gegen israelische Künstler und Künstlerinnen zu unterwerfen. Solche Nötigungshandlungen sollten mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden.

[32] Alternativer Standort im AGG.
[33] Im Zivilrecht sollten die §§ 1 und 19 Abs. 1 AGG um das Kriterium *„der Staatsangehörigkeit“* ergänzt werden. Ernst & Young Law GmbH (29.11.2019): Rechtsexpertise zum Bedarf einer Präzisierung und Erweiterung der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Merkmale. Im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, S. 21 – 23, 108, https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/rechtsexpertise_merkmalserweiterung_im_agg.pdf.

b. Weitere Regelungen im Strafgesetzbuch

- Es wird vorschlagen, einen ***§ 103 (neu) (Vernichtungsdrohungen gegen Staaten) StGB*** wie folgt zu fassen:

  Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer zur Vernichtung eines Staates, der Mitglied der Vereinten Nationen ist und zu dem die Bundesrepublik Deutschland diplomatische Beziehungen unterhält, aufruft oder eine solche Tat billigt.

  Die Norm schützt die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, sie buchstabiert die Art. 25 und 26 GG i. V. m. Art. 2 der UN-Charta („Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder", „die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit" der Staaten) aus und leistet wegen der mit Vernichtungsdrohungen einhergehenden Aggression für das innenpolitische Klima einen Beitrag zum Schutz des öffentlichen Friedens.

  Vernichtungsdrohungen gegen den jüdischen und demokratischen Staat sind grundsätzlich straflos, wenn nicht dazu aufgerufen wird, die Drohungen mit strafbaren Handlungen umzusetzen. Dies ist eine nicht hinzunehmende Strafbarkeitslücke, da im Verlauf oftmals erst Israels Existenz und dann eine Synagoge, eine andere jüdische Einrichtung oder direkt Jüdinnen und Juden angegriffen werden. Daher gibt es schon länger den Vorschlag der „Strafbewehrung der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel"[34] in § 130 StGB oder der „Vernichtungsdrohung gegen Staaten".[35]

c. Nebenstrafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht

- Klarstellung zum Boykottverbot (§ 7 AWV): Ergänzung, dass nicht nur die Abgabe einer Boykotterklärung im Außenwirtschaftsverkehr verboten ist, sondern auch die Aufforderung zur Abgabe einer solchen Boykotterklärung ausdrücklich untersagt wird (Ordnungswidrigkeitenrecht).
- Strafbarkeit der Nötigung zu Boykotthandlungen (AWG): Einführung eines (neuen) § 18 Abs. 2a AWG-Tatbestands, wonach bestraft wird, wer jemanden „rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zur Abgabe einer Boykotterklärung nach § 7 AWV oder zu einer anderweitigen Boykotthandlung nötigt".

Bundestag und Bundesregierung haben bisher keine gesetzgeberischen Konsequenzen aus dem Bundestagsbeschluss „Der BDS-Bewegung entschlossen entgegentreten – Antisemitismus bekämpfen"[36] gezogen. 2024 hat der Bundestag von der Bundesregierung gefordert, dass „ein Betätigungsverbot oder ein Organisationsverbot der BDS-Bewegung in Deutschland geprüft wird."[37] Ein solches Verbot dürfte an tatsächlichen wie rechtlichen Problemen scheitern. Stattdessen sollte sich der Gesetzgeber

[34] BT-Drs. 20/9310, Hessisches Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat RefE: Entwurf eines Gesetzes zur Strafbewehrung der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel. Wiesbaden, 2025. Hierzu kritisch: Tikvah Institut (Hrsg.), Kurz-Stellungnahme zum Referentenentwurf Bundesratsinitiative des Landes Hessen Entwurf eines Gesetzes zur Strafbewehrung der Leugnung des Existenzrechts des Staates Israel. Berlin 2025 (Policy Paper / Stellungnahmen des Tikvah Instituts), online abrufbar unter: https://tikvahinstitut.de/wp-content/uploads/20251212-Tikvah-Institut-Kurz-Stellungnahme-zum-RefE-Bundesratsinitiative-Land-Hessen.pdf.
[35] Tikvah Institut: Policy Paper; ähnlich Hoven, GA 2024, 391-2; kritisch dazu Kubiciel, GA 2024, 411 f.
[36] BT-Drs. 19/10191.
[37] BT-Drs. 20/13627 S. 3.

den verfassungsrechtlich möglichen und zulässigen Beschränkungen antiisraelischer Boykotthandlungen annehmen.

2. Verbesserung des Schutzes von dem Gemeinwohl dienenden Tätigen (insbesondere Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste) durch Änderung des Sprengstoffrechts

- Zum Komplex des verbesserten Schutzes vor Angriffen auf Personen, die dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten ausüben: Die bereichsspezifischen Strafverschärfungen werden die in der Jahreswechselzeit häufig vorkommenden gefährlichen Körperverletzungen bei Polizistinnen und Polizisten, Feuerwehrleuten oder Rettungssanitäterinnen und -sanitätern nicht verhindern. Insofern hilft nur eine Streichung der existierenden Ausnahmeregelung für die Kategorie F2 in den §§ 22 Nr. 1 und 23 Nr. 2 und 3 der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV) für die Zeit um den Jahreswechsel.[38] Ggf. könnte der Änderungsbefehl der Streichung auf fünf Jahre befristet und mit einer Evaluierungsklausel versehen werden.

Die Streichung der Ausnahmeregelung für pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F2 in §§ 22 Nr. 1, 23 Nr. 2 und 3 1. SprengV dient einer konsequenten Rückführung des Umgangs mit explosionsgefährlichen Stoffen in das präventive Gefahrenabwehrregime des Sprengstoffrechts. Sie beseitigt eine anlassbezogene Durchbrechung des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt und trägt den staatlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG für Leben und körperliche Unversehrtheit sowie aus Art. 14 GG für das Eigentum Rechnung, da die bisherige Silvesterprivilegierung regelmäßig zu prognostisch absehbaren erheblichen Personen- und Sachschäden führt.

Zugleich stärkt die Aufgabe der Ausnahmebestimmungen den Funktionsschutz der Gefahrenabwehrbehörden: Polizei, Feuerwehr, Rettungskräfte und Sanitäter sind in der Silvesternacht einer strukturell überdurchschnittlichen Gefährdungs- und Einsatzdichte ausgesetzt, wobei der massenhafte, ungesteuerte Gebrauch von Feuerwerk der Kategorie F2 sowohl die Einsatzbelastung als auch das Eigenrisiko dieser Kräfte – bis hin zu gezielten Angriffen unter Verwendung pyrotechnischer Gegenstände – signifikant erhöht und damit die effektive Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben beeinträchtigt. Ergänzend wird den in Art. 20a GG verankerten Belangen des Tierschutzes Rechnung getragen, da die massenhafte Feuerwerksnutzung mit erheblichen, vermeidbaren Stress- und Leidenszuständen für Haus-, Nutz- und Wildtiere verbunden ist. Die mit der Streichung einhergehende Beschränkung bloßer Freizeit- und Konsuminteressen erweist sich vor diesem Hintergrund als verhältnismäßig.

[38] Dies fordern 3 Millionen Bürgerinnen und Bürger in Unterstützung einer Petition der Gewerkschaft der Polizei (GdP) Berlin, https://www.gdp.de/berlin/de/stories/2025/12/2025_12_29_silvester https://innn.it/boellerverbot. Originär gehört das Sprengstoffrecht nicht zu unserer Expertise: Aber als zeitweises Schutzobjekt der Berliner Polizei fühlen wir uns besonders verpflichtet, den Schutz der Polizistinnen und Polizisten auch zu unterstützen. Vermeidbare Gefahren für Leib und Leben der Beamtinnen und Beamten sind abzustellen.