

# Gesetzentwurf

## Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Schutzes vor staatlichem Machtmissbrauch und zur Sicherung der Meinungsfreiheit (Zensurbekämpfungsgesetz – ZensurBekG)

### A. Problem und Ziel

Das geltende Strafrecht enthält zahlreiche Tatbestände zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, der Integrität staatlicher Institutionen sowie individueller Rechtsgüter. Es fehlt jedoch an spezifischen strafrechtlichen Regelungen, die gezielt auf schwerwiegenden Machtmissbrauch durch Amts- und Mandatsträger sowie auf strukturelle Formen staatlich veranlasster oder begünstigter politischer Verfolgung zugeschnitten sind.

Bestehende Vorschriften – insbesondere aus dem Bereich der Amtsdelikte und der Korruptionsstraftaten – erfassen bestimmte Fallkonstellationen, decken jedoch nicht alle Erscheinungsformen eines zielgerichteten Missbrauchs staatlicher Entscheidungs- und Einflussmöglichkeiten ab. Dieses Regelungsdefizit widerspricht

- Artikel 5 Abs. 1 GG (Zensurverbot),
- Artikel 20 Abs. 4 GG (Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung auch vor legalistischem Umsturz),
- internationalen Verpflichtungen (EMRK, UN-Zivilpakt, Genfer Flüchtlingskonvention),
- EuGH-Rechtsprechung zur Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft (C-508/18 u.a.).

Ziel des Gesetzentwurfs ist es daher,

- den strafrechtlichen Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu ergänzen,
- die Integrität staatlichen Handelns zu stärken,
- das Vertrauen in rechtsstaatliche Entscheidungsprozesse zu fördern und

- die grundrechtlich geschützte Meinungsfreiheit abzusichern.

Der Entwurf knüpft an die Schutzaufträge aus dem Grundgesetz, insbesondere aus Artikel 1, 5 und 20 GG, sowie an menschenrechtliche Verpflichtungen aus der EMRK und dem VN-Zivilpakt an.

Die Weisungsbefugnis der Justizministerien gegenüber Staatsanwaltschaften verstößt gegen das Gebot richterlicher Unabhängigkeit und ermöglicht politische Einflussnahme auf Strafverfahren.

## **B. Lösung**

Zur Erreichung dieser Ziele sieht der Entwurf vor:

1. neue Straftatbestände gegen Zensur, Regierungskriminalität und Machtmissbrauch (§§ 359–373 StGB-E),
2. die Herstellung der Weisungsfreiheit der Staatsanwaltschaften (§ 147 GVG-E),
3. verschärfte Sanktionen (Amts- und Wahlrechtsverlust, Berufsverbot, Entfall von Versorgungsbezügen),
4. die Aufhebung missbrauchsanfälliger Regelungen (des DDG, Einschränkungen im Verfassungsschutzrecht).

## **C. Alternativen**

Keine.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

## **E. Erfüllungsaufwand**

Durch mögliche zukünftige Strafverfahren würden die öffentlichen Haushalte belastet. Die generalpräventive Wirkung der Strafvorschriften dürfte dazu führen, dass die öffentlichen Haushalte durch die infolge von Machtmissbrauch und Regierungskriminalität entstehenden Kosten entlastet werden.

Es sind keine Auswirkungen auf Preise und Preisniveau zu erwarten. Für die Wirtschaft, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, entstehen keine Kosten.

## **F. Sonstige Kosten**

Keine.

# **Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Schutzes vor staatlichem Machtmissbrauch und zur Sicherung der Meinungsfreiheit (Zensurbekämpfungsgesetz – ZensurBekG)**

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 XXX geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der Angabe zu § 45b wird die Angabe § 45c eingefügt:

„§ 45c Verlust der Amtsfähigkeit, des Wahlrechts und des Rechts auf politische Betätigung bei Machtmissbrauch und Regierungskriminalität.“

b) Nach der Angabe zu § 358 werden folgende Angaben eingefügt:

„Einunddreißigster Abschnitt: Machtmissbrauch, Regierungskriminalität

§ 359 Hochverrat durch Herrschaftsträger

§ 360 Hochverräterische Sabotage

§ 361 Verschwörung gegen das Wohl des deutschen Volkes

§ 362 Demokratiesabotage

§ 363 Einführung von Zensur

§ 364 Politische Verfolgung

§ 365 Volksverhetzende politische Verfolgung

§ 366 Hochverräterische politische Verfolgung

§ 367 Politische Verfolgung mit geheimdienstlichen oder polizeilichen Mitteln

§ 368 Bildung privater Geheimdienste oder politischer Banden

§ 369 Mittelbare staatliche Verfolgung

§ 370 Verächtlichmachung von Einzelpersonen, Bestrebungen oder Parteien

§ 371 Verbreitung von Falschinformation zum Schaden der Bevölkerung

§ 372 Hochverräterische Bereicherung

§ 373 Schädigung des Volksvermögens“.

2. § 11 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach der Nummer 2a wird folgende Nummer 2b eingefügt:

„2b. Herrschaftsträger:

wer

a) Bundespräsident,

b) Präsident des Deutschen Bundestages, Präsident des Bundesrates, Präsident eines Landtages,

c) Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung,

d) Richter des Bundesverfassungsgerichts,

e) Mitglied der Europäischen Kommission,

f) Richter des Europäischen Gerichtshofs ist;“.

b) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 4a eingefügt:

„4a. Medienschaffender:

wer

bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirkt;“.

3. § Nach § 45b wird folgender § 45c eingefügt:

#### **„§ 45c**

##### **Verlust der Amtsfähigkeit, des Wahlrechts und des Rechts auf politische Betätigung bei Machtmissbrauch und Regierungskriminalität**

Wer wegen einer Straftat nach den §§ 359 bis 373 verurteilt worden ist, verliert für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen sowie das Recht, sich öffentlich politisch zu betätigen. Wer wegen einer solchen Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren oder wegen eines Verbrechens nach den §§ 359 bis 373 verurteilt worden ist, verliert diese Rechte unbefristet. § 45 Abs. 3 und 4 findet Anwendung.“

4. Dem § 70 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:  
„Ein unbefristetes Berufsverbot ist anzuordnen, wenn der Täter nach den §§ 359 bis 373 zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren oder wegen eines Verbrechens nach diesen Vorschriften verurteilt worden ist.“
5. § 129 Abs. 3 Nr. 1 wird gestrichen.
6. In § 129a Abs.2 wird nach dem Ausdruck „als Mitglied beteiligt“ das Komma durch einen Punkt ersetzt, und die nachfolgenden Worte des Satzes werden gestrichen.
7. Nach § 358 wird folgender Abschnitt angefügt:

### **„Einunddreißigster Abschnitt: Machtmissbrauch, Regierungskriminalität**

#### **§ 359**

##### **Hochverrat durch Herrschaftsträger**

Wer als Herrschaftsträger es unternimmt, den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen oder die verfassungsmäßige Ordnung im Sinne des Artikels 20 Abs. 4 des Grundgesetzes auch auf friedlichem Wege zu beseitigen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft.

#### **§ 360**

##### **Hochverräterische Sabotage**

(1) Wer als Herrschaftsträger oder als Mitglied des Deutschen Bundestages, eines Landtages oder als deutsches Mitglied des Europäischen Parlaments Entscheidungen trifft oder Entscheidungen zustimmt, die dem deutschen Volk erkennbar schweren Schaden zufügen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft. Das gleiche gilt, wenn der Täter aus niedrigen Beweggründen oder mit der Absicht, eine politische Ideologie durchzusetzen, es unterlässt, notwendige Entscheidungen zu treffen, mit denen ein schwerer Schaden für das deutsche Volk abgewendet werden kann.

(2) In besonders schweren Fällen ist die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn

1. die Existenzgrundlage des deutschen Volkes oder von Teilen des Volkes beeinträchtigt wird,
2. die Einheit des Staatsgebietes oder der Nation beeinträchtigt oder gefährdet wird,
3. die Freiheit des deutschen Volkes oder die Volkssouveränität beeinträchtigt wird.

## **§ 361**

### **Verschwörung gegen das Wohl des deutschen Volkes**

Wer als Mitglied der Bundesregierung, als deutsches Mitglied der Europäischen Kommission oder als Mitglied des Deutschen Bundestages mit ausländischen Staaten oder mit deutschen oder ausländischen Organisationen, Unternehmen oder Einzelpersonen vorsätzlich konspirativ zusammenarbeitet, um anderen zum Nachteil Deutschlands Vorteile zu verschaffen oder um dem deutschen Volk Schaden zuzufügen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.

## **§ 362**

### **Demokratiesabotage**

(1) Wer als Herrschaftsträger oder als Medienschaffender vorsätzlich Falschinformationen oder unrichtige herabsetzende Werturteile über politische Bestrebungen verbreitet, die geeignet sind, deren politisches Ansehen in der Bevölkerung zu diskreditieren, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) Wer als Herrschaftsträger oder als Medienschaffender vorsätzlich Falschinformationen über bestehende politische Parteien oder ihre führenden Mitglieder verbreitet, die dazu bestimmt sind, deren Ansehen in den Augen der Wähler zu diskreditieren oder den Wähler dazu zu verleiten, auf Grund dieser Falschinformationen sein Wahlverhalten zugunsten anderer Parteien zu ändern, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.

(3) Wer vor einer Wahl zum Deutschen Bundestag oder einem Landtag als Kandidat einer Partei unwahre Erklärungen über seine politischen Absichten abgibt, um hierdurch Wähler zu täuschen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

## **§ 363**

### **Einführung von Zensur**

(1) Wer als Herrschaftsträger es unternimmt, entgegen Artikel 5 des Grundgesetzes die Meinungsfreiheit, die Medienfreiheit oder die Freiheit von Forschung und Lehre einzuschränken, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft. Eine Einschränkung der Meinungsfreiheit liegt insbesondere dann vor, wenn bestimmte Meinungsäußerungen oder Tatsachenbehauptungen untersagt werden, ihre Verbreitung verhindert wird oder sie in einer Weise diffamiert werden, die geeignet ist, den Betroffenen auszugrenzen oder verächtlich zu machen. In gleicher Weise wird bestraft, wer als Herrschaftsträger nichtstaatliche Einrichtungen damit beauftragt oder sie dabei unterstützt.

(2) Schränken öffentliche oder private Einrichtungen die durch Artikel 5 des Grundgesetzes gewährleisteten Freiheiten in einer Weise ein, dass dies von der Wirkung staatlichen Einschränkungsmaßnahmen gleichkommt, und unterlassen es Herrschaftsträger, Maßnahmen gegen diese Einschränkungen zu erlassen, obwohl sie dazu

verpflichtet wären, werden diese mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

## **§ 364**

### **Politische Verfolgung**

(1) Wer als Amtsträger Deutsche wegen ihrer politischen Überzeugung, ihrer Religion, ihrer deutschen Volkszugehörigkeit oder ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe im Sinne des Artikels 1 Abschnitt A der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II Seite 559) politisch verfolgt, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter sechs Monaten bestraft. In gleicher Weise wird bestraft, wer es als Amtsträger unterlässt, Verfolgungshandlungen, die ihm bekannt sind, zu verhindern oder zu unterbinden, obwohl er dazu besonders verpflichtet ist. Der Versuch ist strafbar.

(2) Absatz 1 Satz 1 findet auch Anwendung auf Medienschaffende, die in Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten politische Verfolgung im Sinne des Absatzes 1 betreiben.

(3) In schweren Fällen wird der Täter mit mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe bestraft. Ein schwerer Fall liegt vor, wenn

1. die Verfolgungshandlung eine erhebliche Menschenrechtsverletzung im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention (BGBl. 1952 II Seite 685) beim Betroffenen, seinen Angehörigen oder seinen Bezugspersonen zur Folge hat,
2. es sich um eine gruppenbezogene Verfolgungshandlung handelt oder
3. die Verfolgungshandlung über einen längeren Zeitraum betrieben wird.

(4) In besonders schweren Fällen wird nicht unter fünf Jahren Freiheitsentzug bestraft, wenn

1. auf Grund der Verfolgungshandlungen
  - a) beim Betroffenen, seinen Angehörigen oder Bezugspersonen ein schwerer wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Schaden eingetreten ist,
  - b) ein erheblicher Freiheitsentzug beim Betroffenen stattfand oder
  - c) der Betroffene oder seine Angehörigen an der Gesundheit erheblich beschädigt worden sind oder
2. es sich um eine planvolle systematische Verfolgung von Gruppen handelt.

(5) Ist die Verfolgungshandlung für den Tod des Betroffenen ursächlich und wird dies vom Täter billigend in Kauf genommen, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft .

## **§ 365**

### **Volksverhetzende politische Verfolgung**

(1) Mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr wird bestraft, wer

1. öffentlich in Reden, Schriften oder unter Nutzung von Medien zu Verfolgungshandlungen im Sinne des § 364 gegen einzelne Personen oder gegen Gruppen aufruft oder
2. für die Begehung solcher Verfolgungshandlungen Belohnungen oder sonstige Vorteile in Aussicht stellt oder gewährt.

(2) Führt eine Tat nach Absatz 1 zu den in § 364 Absatz 4 oder 5 bezeichneten Folgen, richtet sich die Strafe nach diesen Vorschriften.

## **§ 366**

### **Hochverräterische politische Verfolgung**

Wer als Herrschaftsträger Deutsche politisch verfolgt oder öffentlich zu Verfolgungshandlungen aufruft, diese billigt oder belohnt, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft. In minder schweren Fällen beträgt die Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren. § 364 Absatz 4 und 5 gilt entsprechend.

## **§ 367**

### **Politische Verfolgung unter Einsatz geheimdienstlicher oder polizeilicher Mittel**

(1) Mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr wird bestraft, wer als Amtsträger Deutsche politisch verfolgt und hierbei Befugnisse der Nachrichtendienste, der Polizeien oder der Staatsanwaltschaften in Anspruch nimmt.

(2) Mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren wird bestraft, wer als Amtsträger politische Verfolgung gegen politische Parteien, politische Bestrebungen, deren Repräsentanten oder gegen Medienschaffende betreibt und hierzu in Schädigungsabsicht Befugnisse der in Absatz 1 genannten Behörden einsetzt.

(3) Mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren wird bestraft, wer als Herrschaftsträger zu Handlungen nach Absatz 1 oder 2 anweist oder hierzu öffentlich oder intern auffordert.

(4) § 364 Absatz 4 und 5 gilt entsprechend.

## **§ 368**

### **Bildung privater Geheimdienste oder politischer Banden**

(1) Mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr wird bestraft, wer eine private Organisation gründet, betreibt, unterhält oder unterstützt, die darauf ausgerichtet ist,

1. unter Einsatz geheimdienstlicher Methoden politische Parteien, politische Bestrebungen, deren Repräsentanten oder politisch tätige Einzelpersonen auszuforschen, zu diffamieren, zu diskreditieren oder sonst politisch zu verfolgen, oder



2. politische Gegner oder Wähler durch Straftaten, deren Androhung oder durch die Androhung eines empfindlichen Übels einzuschüchtern oder zu einem bestimmten Verhalten zu bestimmen.

Dies gilt auch für Mitglieder oder Beschäftigte solcher Organisationen, sofern ihnen deren Zielrichtung bekannt ist.

(2) Ebenso wird bestraft, wer als Amtsträger eine Organisation nach Absatz 1 wissentlich duldet oder nicht einschreitet, obwohl er hierzu rechtlich verpflichtet ist.

(3) Handelt ein Herrschaftsträger, beträgt die Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren.

## **§ 369**

### **Mittelbare staatliche Verfolgung**

Wer im wirtschaftlichen Verkehr oder als Arbeitgeber Deutsche aus politischen Gründen benachteiligt oder verfolgt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

## **§ 370**

### **Verächtlichmachung von Einzelpersonen, Bestrebungen oder Parteien**

(1) Wer als Amtsträger, Abgeordneter des Deutschen Bundestages, eines Landtages oder als deutscher Abgeordneter des Europäischen Parlaments oder als Medienschaffender einzelne Bürger oder Personenzusammenschlüsse öffentlich in einen Zusammenhang mit dem Nationalsozialismus, Faschismus oder anderen totalitären Ideologien stellt, ohne dass die Betroffenen sich offen zu dieser Ideologie bekannt, für sie geworben oder sie rechtfertigt hätten, oder durch andere vergleichbare unwahre Tatsachenbehauptungen oder Werturteile ihr Ansehen in der Öffentlichkeit herabsetzt, wird mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bestraft.

(2) Betrifft die Tat politische Parteien oder deren Repräsentanten, beträgt die Freiheitsstrafe sechs Monate bis zu fünf Jahre.

(3) In besonders schweren Fällen beträgt die Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn die Handlung über einen längeren Zeitraum wiederholt erfolgt.

## **§ 371**

### **Verbreitung von Falschinformationen zum Schaden der Bevölkerung**

(1) Wer als Herrschaftsträger oder als Medienschaffender einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt vorsätzlich unwahre Tatsachen verbreitet, die geeignet sind, erhebliche Nachteile für die Bevölkerung oder Teile der Bevölkerung herbeizuführen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Der Versuch ist strafbar.

(2) Verursacht die Tat schwere wirtschaftliche oder gesundheitliche Schäden, beträgt die Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren. Verursacht sie den Tod eines Menschen und nimmt der Täter dies billigend in Kauf, ist die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe.

## **§ 372**

### **Hochverräterische Bereicherung**

Wer als Amtsträger oder Mandatsträger Entscheidungen trifft, die das Volksvermögen schädigen, um sich oder einen Dritten zu bereichern, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft. Handelt ein Herrschaftsträger oder wirkt er auf entsprechende Entscheidungen hin, beträgt die Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren.

## **§ 373**

### **Schädigung des Volksvermögens**

Wer als Amtsträger vorsätzlich das Volksvermögen schädigt, eine solche Schädigung pflichtwidrig nicht verhindert oder erforderliche Schutzmaßnahmen unterlässt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. In besonders schweren Fällen ist Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren möglich.“

## **Artikel 2**

### **Änderung weiterer Gesetze**

1. Die Strafprozessordnung in der Fassung der Neubekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, ber. S. 1319) zuletzt geändert durch XXX wird wie folgt geändert:
  - a) In § 100a Absatz 2 Nummer 1 wird folgender Buchstabe w) angefügt:

„w) Straftaten wegen Machtmissbrauch und Regierungskriminalitäts nach den §§ 359 bis 373,“
  - b) In § 100b Absatz 2 Nummer 1 wird folgender Buchstabe p) angefügt:

„p) Straftaten wegen Machtmissbrauch und Regierungskriminalitäts nach den §§ 359 bis 373,“
  - c) In § 100g Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 wird folgender Buchstabe j) angefügt:

„j) Straftaten wegen Machtmissbrauch und Regierungskriminalitäts nach den §§ 359 bis 373,“
  - d) In § 112 Absatz 3 wird die Angabe „oder § 306c“ durch ein Komma und die Angabe „§ 306c, §§ 359 bis 361, 362 Abs. 1, §§ 363, 364 Abs. 3 und 4, §§ 365 bis 370, § 371 Abs. 2, § 372“.
  - e) § 132a wird wie folgt gefasst:

### **„§ 132a**

#### **Anordnung und Aufhebung eines vorläufigen Berufsverbots oder der politischen Betätigung**

(1) Sind dringende Gründe für die Annahme vorhanden, dass ein Berufsverbot angeordnet wird (§ 70 des Strafgesetzbuches) oder dass die Amtsfähigkeit, das Wahlrecht oder das Recht auf politische Betätigung verlustig geht (§ 45c des Strafgesetzbuches), so kann der Richter dem Beschuldigten durch Beschluss die Ausübung des Berufs, Berufszweiges, Gewerbes, Gewerbebezweiges oder der Amtsausübung, die Ausübung des aktiven oder passiven Wahlrechts oder die politischen Betätigung vorläufig verbieten. § 70 Abs. 3 des Strafgesetzbuches gilt entsprechend.

(2) Das vorläufige Berufsverbot und das vorläufige Verbot der Amtsausübung, der Ausübung des aktiven oder passiven Wahlrechts oder der politischen Betätigung sind aufzuheben, wenn der Grund weggefallen ist oder wenn das Gericht im Urteil das Verbot nicht anordnet.“

2. Das Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung der Neubekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077) zuletzt geändert durch Gesetz vom XXX wird wie folgt geändert:

a) In § 120 Absatz 1 wird folgende neue Nummer 1 eingefügt:

„1. bei Machtmissbrauch und Regierungskriminalität nach §§ 359 bis 361, 362 Abs. 2, §§ 363, 364 Abs. 3 und 4, §§ 365 bis 368, 371 Abs. 1, § 372 des Strafgesetzbuches.“

b) Dem § 145 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Die Ausübung dieser Befugnis ist schriftlich zu begründen und unterliegt der gerichtlichen Überprüfung.“

c) § 147 wird wie folgt gefasst:

### **„§ 147**

(1) Das Recht der Aufsicht und Leitung steht dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten hinsichtlich aller Beamten der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks zu.

(2) Das Recht der Dienstaufsicht steht dem Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz hinsichtlich des Generalbundesanwalts, der Landesjustizverwaltung hinsichtlich der ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten zu.

(3) Der Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz und die Landesjustizverwaltungen haben nicht die Befugnis, den Staatsanwaltschaften Weisungen zur Sachbehandlung zu erteilen.“

3. Nach § 27 des Abgeordnetengesetzes in der Fassung der Neubekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326) zuletzt geändert durch Gesetz vom XXX wird folgender § 27a eingefügt:

**„§ 27a**

**Verlust der Leistungen**

Ansprüche von Mitgliedern und ehemaligen Mitglieder des Bundestages nach diesem Abschnitt entfallen mit seiner rechtskräftigen Verurteilung nach den §§ 359 bis 361, 362 Abs. 2, §§ 363, 364 Abs. 3 und 4 oder §§ 365 bis 368, 371 Abs. 1, § 372 des Strafgesetzbuches.“

4. Nach § 15 des Bundesministergesetzes vom 17. Juni 1953 (BGBl. I S. 407) zuletzt geändert durch Gesetz vom XXX wird folgender § 15a eingefügt:

**„§ 15a**

**Verlust der Leistungen**

Ansprüche von Mitgliedern oder ehemaligen Mitgliedern der Bundesregierung nach den §§ 11 bis 15 entfallen mit ihrer rechtskräftigen Verurteilung nach den §§ 359 bis 361, 362 Abs. 2, §§ 363, 364 Abs. 3 und 4 oder §§ 365 bis 368, 371 Abs. 1, § 372 des Strafgesetzbuches.“

5. Artikel 1 Nummer 1, 6 bis 9 des Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 441), geändert durch Gesetz vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1436) wird aufgehoben.
6. Das Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Gesetz vom XXX geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) § 3 Abs 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Verfassungsschutzbehörden sind an die allgemeinen Rechtsvorschriften gebunden (Artikel 20 des Grundgesetzes). Eine Sammlung und Auswertung von Informationen, Auskünften und Nachrichten über politische Parteien und einzelne Personen, die keinem verfassungsfeindlichen Personenzusammenschluss angehören, findet nicht statt. Dem Verfassungsschutz ist es untersagt, sich öffentlich zu politischen Themen zu äußern.“

- b) In § 4 Abs. 1 werden die Sätze 3 bis 5 gestrichen.
- c) § 16 wird aufgehoben.
- d) § 22a wird wie folgt gefasst:

**„§ 22a**

**Übermittlung an inländische nichtöffentliche Stellen**

Eine Übermittlung personenbezogener Daten an nichtöffentliche inländische Stellen ist unzulässig, es sei denn, dass dies zum Schutz lebenswichtiger und verteidigungsrelevanter Einrichtungen und kritischer Infrastrukturen, zum Schutz der Sicherheit in der Informationstechnik gegen erhebliche Gefährdungen oder zum Schutz rechtlich gewährleisteter Geheimnisse erforderlich ist.“

- e) Nach § 28 werden folgende §§ 28a und 28b eingefügt:

## **„§ 28a Strafbarkeit**

Wer als Beschäftigter des Verfassungsschutzes gegen § 3 Abs. 3 verstößt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Eine mögliche Bestrafung nach anderen Strafrechtsnormen bleibt davon unberührt.

## **§ 28b Schadensersatz, Wiedergutmachung**

(1) Ist durch eine rechtswidrige Überwachungsmaßnahme des Bundesamtes nach diesem Gesetz oder nach dem Artikel 10-Gesetz bei einem Betroffenen ein Schaden entstanden, hat ihm die Bundesrepublik Deutschland diesen Schaden zu ersetzen. Das gleiche gilt, wenn Familienangehörigen des Betroffenen ein Schaden entstanden ist.

(2) Ist dem Betroffenen ein Reputationsschaden oder ein Ausgrenzungsschaden entstanden, hat ihm die Bundesrepublik Deutschland unbeschadet des Absatzes 1 Wiedergutmachung in Höhe des mindestens Zehnfachen seines aktuellen Jahreseinkommens zu leisten oder, sofern das Jahreseinkommens vor Beginn der Verfolgungsmaßnahme höher war, in Höhe des Zehnfachen des damaligen Jahreseinkommens.

(3) Die Ansprüche sind vererbbar.“

7. § 10 Abs. 3 des Kontrollgremiumsgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2346), das zuletzt durch Gesetz vom XXX geändert worden ist, wird aufgehoben.
8. § 3 Absatz 1 Satz 1 des Artikel 10-Gesetzes in der Neufassung vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, ber. S. 2298, ber. 2017 I S. 154) zuletzt geändert durch Gesetz vom XXX wird wie folgt geändert:
  - a) In Nummer 6 Buchst. a) wird die Angabe „130“ durch die Angabe „129b“ ersetzt.
  - b) In Nummer 8 wird am Ende das Wort „oder“ gestrichen und nach der Nummer 9 das Wort „oder“ und folgende Nummer 10 eingefügt:

„10. Straftaten nach §§ 359 bis 361, 362 Abs. 2, §§ 363, 364 Abs. 3 und 4 und §§ 365 bis 368, 371 Abs. 1, § 372 des Strafgesetzbuches“.
9. Das Digitale Dienste Gesetz vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) wird aufgehoben.

## **Artikel 3**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Ausgangslage und Regelungsbedarf**

Das geltende Strafgesetzbuch (StGB) geht in seinem historischen Kern auf das Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 zurück. Es wurde seit seinem Inkrafttreten in zahlreichen Reformgesetzen fortentwickelt und insbesondere nach 1949 an die Vorgaben des Grundgesetzes angepasst. Gleichwohl beruht seine Systematik weiterhin in wesentlichen Teilen auf historischen Strukturen, die aus einer Zeit stammen, in der das heutige Verständnis von Grundrechtsbindung staatlicher Gewalt, demokratischer Verantwortlichkeit und völkerrechtlicher Menschenrechtsbindung noch nicht entwickelt war.

Das Strafrecht dient dem Schutz elementarer Individual- und Gemeinschaftsrechtsgüter. Es schützt insbesondere Leben, körperliche Unversehrtheit, Eigentum, persönliche Freiheit sowie die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen. Die Staatsschutzdelikte der §§ 80 ff. StGB dienen dem Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, der äußeren Sicherheit des Staates und seiner internationalen Stellung. Die Amtsdelikte der §§ 331 ff. StGB erfassen bestimmte Formen individueller Pflichtverletzungen von Amtsträgern, insbesondere Korruption und Rechtsbeugung.

Demgegenüber existiert im geltenden Strafrecht keine in sich geschlossene Regelung zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit staatlicher Entscheidungsträger für strukturellen oder systematischen Machtmissbrauch, der sich gezielt gegen grundrechtlich geschützte Freiheiten richtet, ohne bereits von bestehenden Straftatbeständen eindeutig erfasst zu sein. Insbesondere fehlt es an spezifischen Strafnormen, die die vorsätzliche, qualifizierte Beeinträchtigung zentraler Kommunikations- und Freiheitsrechte durch Träger staatlicher Gewalt ausdrücklich adressieren.

Historisch erklärt sich diese Regelungslage unter anderem daraus, dass das Strafrecht des 19. Jahrhunderts nicht primär als Instrument zur Kontrolle staatlicher Machtausübung konzipiert war. In monarchischen und autoritär geprägten Staatsordnungen bestand nur ein begrenztes Verständnis persönlicher strafrechtlicher Verantwortlichkeit politischer Entscheidungsträger. Auch in späteren Phasen der Rechtsentwicklung stand die Ahndung individueller Pflichtverletzungen im Vordergrund, nicht jedoch die strafrechtliche Erfassung struktureller Eingriffe in grundrechtliche Freiheitsräume.

Die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts haben jedoch gezeigt, dass staatliches Unrecht nicht nur in Form einzelner Exzesstaten auftreten kann, sondern auch in Form institutionell getragener oder politisch motivierter Maßnahmen, die sich gegen die Ausübung grundlegender Freiheitsrechte richten. Die strafrechtliche Aufarbeitung nationalsozialistischen Unrechts erfolgte zu erheblichen Teilen auf Grundlage alliierter Rechtsvorschriften, insbesondere des Kontrollratsgesetzes Nr. 10. Dieses schuf Tatbestände für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen gegen den

Frieden und stützte sich dabei auch auf völkerrechtliche und überstaatliche Rechtsgrundsätze.

Unabhängig von der historischen Bewertung einzelner Aufarbeitungsprozesse wird in der rechtswissenschaftlichen Diskussion seit längerem die Frage erörtert, in welchem Umfang das nationale Strafrecht strukturelle Formen staatlichen Unrechts eigenständig normativ erfassen sollte. Vergleichbare Diskussionen bestehen auch mit Blick auf autoritäre Entwicklungen in anderen Staaten sowie hinsichtlich der internationalen Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes.

Vor diesem Hintergrund wird vermehrt die Frage gestellt, ob das geltende Strafrecht hinreichende Instrumente bereithält, um besonders gravierenden Missbrauch staatlicher Entscheidungs- und Einflussmöglichkeiten zu sanktionieren. Dies betrifft insbesondere Konstellationen, in denen staatliche Autorität, institutionelle Ressourcen oder erhebliche kommunikative Reichweite eingesetzt werden, um gezielt auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken oder grundrechtlich geschützte Freiheiten einzuschränken.

Zugleich haben sich die tatsächlichen Rahmenbedingungen staatlicher Machtausübung erheblich verändert. Die Digitalisierung der Kommunikation, die gewachsene Bedeutung medialer Öffentlichkeiten und die Möglichkeit schneller, breitenwirksamer staatlicher Kommunikation haben die Einflussmöglichkeiten staatlicher Akteure auf gesellschaftliche Diskurse erweitert. Hieraus ergeben sich neue Fragestellungen hinsichtlich der Reichweite staatlicher Neutralitäts- und Zurückhaltungspflichten.

In der öffentlichen und rechtswissenschaftlichen Debatte wird daher verstärkt diskutiert, wie staatliche Schutzpflichten, Regulierungsaufgaben und Eingriffsbefugnisse einerseits und die Sicherung offener Kommunikationsräume andererseits in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen sind. Der Gesetzentwurf greift diese Diskussionen auf, ohne sie abschließend zu bewerten, und prüft die Notwendigkeit ergänzender strafrechtlicher Sicherungen für besonders gravierende Konstellationen.

## **II. Zielsetzung des Gesetzentwurfs**

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, das strafrechtliche Instrumentarium zur Sicherung der grundrechtlichen Ordnung in eng begrenzten, besonders gewichtigen Fallkonstellationen fortzuentwickeln. Er zielt darauf ab, vorsätzliche, qualifizierte Formen des Missbrauchs staatlicher Macht, die sich gezielt gegen grundrechtlich geschützte Freiheiten richten, mit strafrechtlichen Mitteln zu erfassen.

Hierdurch soll insbesondere

- die Bindung staatlicher Gewalt an die Grundrechte bekräftigt,
- das Vertrauen in die Integrität staatlicher Institutionen gestärkt und
- die Bedeutung zentraler Kommunikationsgrundrechte für die demokratische Ordnung unterstrichen werden.

Der Entwurf geht davon aus, dass strafrechtliche Normen insoweit eine flankierende Sicherungsfunktion erfüllen können. Sie treten neben verwaltungsrechtliche,

disziplinarrechtliche, parlamentarische und verfassungsgerichtliche Kontrollmechanismen, ersetzen diese jedoch nicht.

Ein weiterer Zweck des Entwurfs liegt in der präventiven Wirkung strafrechtlicher Normen. Klare gesetzliche Grenzziehungen können zur Sensibilisierung staatlicher Entscheidungsträger beitragen und das Bewusstsein für die besondere Verantwortung im Umgang mit grundrechtlich geschützten Freiheiten stärken.

### **III. Verfassungsrechtliche Einordnung**

Der Gesetzentwurf bewegt sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes. Ausgangspunkt ist Artikel 1 Absatz 3 GG, wonach die Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden. Daraus folgt eine umfassende Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt.

Artikel 5 GG gewährleistet die Meinungsfreiheit, die Informationsfreiheit, die Pressefreiheit, die Rundfunkfreiheit sowie die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Diese Rechte sind für die demokratische Willensbildung von zentraler Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat die Meinungsfreiheit wiederholt als konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung bezeichnet.

Der Gesetzentwurf wahrt zugleich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Er zielt nicht auf die Kriminalisierung politischer Entscheidungen oder legitimer staatlicher Kommunikation, sondern auf klar umrissene Fälle qualifizierten, vorsätzlichen Machtmissbrauchs. Die Schwelle strafbaren Handelns ist bewusst hoch angesetzt.

### **IV. Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht und dem europäischen Recht**

Der Entwurf dient der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Beide Übereinkommen messen der Meinungs- und Kommunikationsfreiheit zentrale Bedeutung bei und verpflichten die Vertragsstaaten, diese Rechte wirksam zu schützen. Ein wirksamer Schutz ist nur möglich, wenn der Verstoß gegen menschenrechtliche Verpflichtungen auch strafrechtlich geahndet werden kann.

Der Gesetzentwurf begründet keine völkerrechtlichen Spannungen, sondern bewegt sich innerhalb des dem nationalen Gesetzgeber zustehenden Ausgestaltungsspielraums beim Schutz von Grund- und Menschenrechten.

### **V. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (konkurrierende Gesetzgebung für das Strafrecht). Die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 GG liegen vor, da die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert.



## **VI. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Unmittelbare Haushaltsausgaben des Bundes sind nicht zu erwarten. Ein möglicher geringfügiger Mehraufwand für Strafverfolgungsbehörden und Gerichte lässt sich derzeit nicht quantifizieren, dürfte jedoch begrenzt bleiben.

## **VII. Erfüllungsaufwand**

Ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft entsteht nicht. Für die Verwaltung kann ein begrenzter Mehraufwand durch die Prüfung entsprechender Sachverhalte entstehen.

## **VIII. Weitere Gesetzesfolgen**

Auswirkungen auf gleichstellungspolitische, demografische oder umweltbezogene Belange sind nicht zu erwarten. Der Entwurf betrifft ausschließlich die strafrechtliche Verantwortlichkeit in eng umgrenzten Konstellationen staatlichen Handelns.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuchs – StGB)**

#### **Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)**

Die Inhaltsübersicht wird entsprechend den Ergänzungen in Artikel 1 angepasst.

#### **Zu Nummer 2 (§ 11 StGB)**

In § 11 werden die im 31. Abschnitt neu eingeführten Begriffe „Herrschaftsträger“ und „Medienschaffende“ definiert. Die Definition des Begriffs „Medienschaffende“ orientiert sich an § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO.

#### **Zu Nummer 3 (§ 45c StGB-E)**

Die Vorschrift sieht bei besonders schwerwiegenden Straftaten gegen die Integrität staatlicher Funktionen den zeitweisen oder dauerhaften Verlust bestimmter politischer Rechte vor. Dies entspricht dem Gedanken des Schutzes staatlicher Institutionen vor erneuter Pflichtverletzung.

#### **Zu Nummer 4 (§ 70 StGB)**

Auf Grund der besonderen Gefährlichkeit von Machtmissbrauch und Regierungskriminalität für die freiheitlich demokratische Grundordnung ist ein unbefristetes Berufsverbot zu verhängen, sofern der Berufsträger zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren oder wegen eines Verbrechens nach den §§ 359 bis 373 verurteilt worden ist.

#### **Zu Nummer 5 (§ 129 StGB)**

Durch diese Regelung wird die Mitgliedschaft in kriminellen Vereinigungen, die als Parteien zugelassen sind, strafbar. Es ist nicht zu rechtfertigen, dass die Mitgliedschaft in Parteien, deren Zweck oder Tätigkeit auf die Begehung von Straftaten ausgerichtet ist (§ 129 Abs. 1), nicht strafbar ist, während die Mitgliedschaft in anderen kriminellen Vereinigungen, die nicht unter der Tarnung einer Partei agieren, bestraft wird.

#### **Zu Nummer 6 (§ 129a StGB)**

Durch das Gesetz vom 22. Dezember 2003 wurde der damalige § 129a in der Weise eingeschränkt, dass bestimmte Straftaten nur dann als terroristische Taten anzusehen sind, wenn zusätzliche subjektive und objektive Zweck- und Wirkungsmerkmale vorliegen. Diese umfassen insbesondere eine bestimmte Einschüchterungs- oder

Nötigungsabsicht, die Beeinträchtigung staatlicher oder internationaler Grundstrukturen sowie eine erhebliche Schädigung eines Staates oder einer internationalen Organisation. Diese einschränkenden Merkmale sind in ihrer Gesamtheit weit, unbestimmt und prognostisch ausgestaltet. Sie führen in der Praxis zu erheblichen Abgrenzungsproblemen gegenüber anderen Formen schwerer organisierter Kriminalität und erschweren eine vorhersehbare und einheitliche Rechtsanwendung. In der Praxis führte diese Einschränkung des § 129a dazu, dass typische extremistische Anschläge auf kritische Infrastruktur, auf Bahnanlagen und Industriebauten nicht mehr dazu führten, dass die Mitgliedschaft in einer solchen Bande nach § 129a zu bestrafen ist. Hierdurch war eine erhebliche Strafbarkeitslücke entstanden, die auch Folgen für die den Ermittlungsbehörden zur Verfügung stehenden Ermittlungsinstrumente hatten.

### **Zu Nummer 7 (Einunddreißigster Abschnitt)**

Die neu eingefügten §§ 359–373 dienen dem strafrechtlichen Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, der verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte sowie des demokratischen Willensbildungsprozesses vor Zensur, schwerwiegenden Formen des Machtmissbrauchs, der politischen Verfolgung und der gezielten Manipulation. Sie reagieren auf Schutzlücken im geltenden Strafrecht, das bislang vor allem auf klassische Deliktsformen wie Gewaltanwendung, Korruption im engeren Sinne oder individuelle Rechtsgutverletzungen ausgerichtet ist, jedoch komplexe Konstellationen politisch motivierten Machtmissbrauchs nur unzureichend erfasst.

Die Vorschriften zielen darauf ab, das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität staatlichen Handelns, in faire politische Wettbewerbsbedingungen sowie in die Offenheit des demokratischen Diskurses zu sichern. Geschützt werden insbesondere die Meinungs- und Medienfreiheit, die Chancengleichheit politischer Parteien und Bestrebungen, die Freiheit der Wahlentscheidung sowie das Vermögen und die elementaren Interessen der Allgemeinheit.

Ein zentrales Anliegen der Neuregelungen ist es, Fälle zu erfassen, in denen staatliche oder staatsnahe Machtpositionen gezielt eingesetzt werden, um politische Gegner zu benachteiligen, öffentliche Meinungsbildung zu manipulieren oder die verfassungsmäßige Ordnung zu unterlaufen. Dabei wird sowohl aktives Handeln als auch pflichtwidriges Unterlassen berücksichtigt, soweit eine besondere Verantwortungsstellung besteht.

Die Tatbestände sind als qualifizierte Unrechtsdelikte ausgestaltet. Sie setzen regelmäßig Vorsatz, besondere Zielrichtungen oder qualifizierte Gefährdungslagen voraus. Dadurch wird sichergestellt, dass legitime politische Betätigung, zulässige Meinungsäußerungen, rechtmäßige Regierungsentscheidungen und verfassungsrechtlich vorgesehene Reformprozesse nicht erfasst werden. Strafbar sind nur solche Handlungen, die nach ihrem Gewicht und ihrer Zielrichtung geeignet sind, die tragenden Grundlagen des demokratischen Gemeinwesens erheblich zu beeinträchtigen.

Insgesamt stärken die §§ 359–373 den strafrechtlichen Schutz der demokratischen Ordnung und konkretisieren den verfassungsrechtlichen Auftrag, die freiheitliche demokratische Grundordnung vor gezielten Beeinträchtigungen zu bewahren. Sie dienen

damit der langfristigen Sicherung von Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Legitimation und öffentlichem Vertrauen in staatliche Institutionen.

### **Zu § 359 (Hochverrat durch Herrschaftsträger)**

Die Vorschrift reagiert auf die bislang im Strafrecht nur unvollständig erfasste Gefahr eines nichtgewaltsamen, formal legalen Systemwechsels, der auf die Beseitigung oder grundlegende Veränderung der verfassungsmäßigen Ordnung gerichtet ist. Während die bestehenden Hochverratsvorschriften, insbesondere § 82, vornehmlich auf gewaltsame Umsturzhandlungen zugeschnitten sind, fehlte es bislang an einer spezifischen strafrechtlichen Erfassung solcher Konstellationen, in denen die verfassungsmäßige Ordnung planvoll unter Ausnutzung rechtlicher und institutioneller Strukturen ausgehöhlt oder außer Kraft gesetzt werden soll.

Historische Erfahrungen zeigen, dass tiefgreifende Systemveränderungen nicht ausschließlich durch offene Gewaltanwendung erfolgen, sondern auch durch schrittweise Machtverschiebungen, institutionelle Einflussnahme und die strategische Nutzung rechtlicher Handlungsspielräume vorbereitet werden können. Der Gesetzgeber trägt mit der Vorschrift dem Umstand Rechnung, dass auch solche Entwicklungen die freiheitliche demokratische Grundordnung in vergleichbarer Weise gefährden können wie gewaltsame Umsturzversuche.

Artikel 20 Absatz 4 GG bringt zum Ausdruck, dass die verfassungsmäßige Ordnung gegen Bestrebungen zu ihrer Beseitigung insgesamt geschützt ist. Der Schutzauftrag ist dabei nicht auf gewaltsame Angriffe beschränkt. § 359 konkretisiert diesen Schutzauftrag auf der Ebene des Strafrechts, indem er besonders qualifizierte, zielgerichtete Handlungen erfasst, die auf eine Abschaffung oder grundlegende Umgestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung gerichtet sind.

Die Norm ist als eng auszulegende Schutzvorschrift konzipiert. Sie richtet sich nicht gegen verfassungsrechtlich zulässige politische Zielsetzungen, Reformbestrebungen oder Meinungsäußerungen, die auf eine Änderung einzelner Verfassungsinhalte im Rahmen der verfassungsrechtlichen Verfahren abzielen. Erfasst werden vielmehr nur solche Handlungen, die darauf gerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung als solche zu beseitigen oder ihre tragenden Strukturprinzipien außer Kraft zu setzen.

Damit schließt § 359 eine bislang bestehende strafrechtliche Lücke im Bereich des präventiven Schutzes der verfassungsmäßigen Ordnung, ohne den legitimen politischen Wettbewerb oder die verfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten zur Verfassungsänderung einzuschränken. Entscheidend ist die Zielrichtung auf die Aufhebung der grundlegenden Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung außerhalb oder in missbräuchlicher Nutzung der verfassungsrechtlichen Verfahren.

### **Zu § 360 (Hochverräterische Sabotage)**

Die Vorschrift dient dem Schutz des deutschen Volkes vor schwerwiegenden Pflichtverletzungen durch Herrschaftsträger, die in Kenntnis der nachteiligen Folgen ihres Handelns oder Unterlassens dem Gemeinwohl erheblichen Schaden zufügen. Geschützt wird das kollektive Interesse des deutschen Volkes an einer am Gemeinwohl orientierten, verantwortlichen und loyalen Staatsleitung. Die Norm trägt dem Umstand Rechnung, dass staatliche Entscheidungen aufgrund ihrer Reichweite und Bindungswirkung für die Bevölkerung besondere Schadenspotenziale bergen und daher einer gesteigerten Verantwortung unterliegen.

Absatz 1 erfasst sowohl aktives Tun als auch pflichtwidriges Unterlassen. Strafbar ist ein Verhalten, wenn der Täter weiß, dass sein Handeln oder Nichthandeln dem Wohl des deutschen Volkes erheblichen Schaden zufügt. Erforderlich ist ein Vorsatz hinsichtlich der Schadenszufügung. Der Täter muss die nachteiligen Folgen seines Verhaltens erkennen und billigen.

Die Bewertung der Vorteilhaftigkeit oder Nachteiligkeit erfolgt aus einer ex-ante-Perspektive zum Zeitpunkt der Entscheidung. Strafbar ist nur ein Verhalten, das bei verständiger Würdigung aller Umstände unter keinem relevanten Gesichtspunkt als dem Wohl des deutschen Volkes dienlich angesehen werden kann. Es muss sich für einen objektiven Beobachter aufdrängen, dass die betreffende Maßnahme zu einem erheblichen Schaden führt.

Als Schaden kommen insbesondere finanzielle, wirtschaftliche, sicherheitspolitische, infrastrukturelle oder außenpolitische Nachteile in Betracht. Der Schaden muss ein erhebliches Gewicht aufweisen und zu einer zumindest mittelfristigen Belastung für das deutsche Volk führen. Bloße Unannehmlichkeiten, kurzfristige Nachteile oder politisch umstrittene, aber vertretbare Entscheidungen genügen nicht.

Tathandlungen können insbesondere Weisungen, Verordnungen, Verwaltungsentscheidungen oder Abstimmungen in staatlichen Gremien sein. Bei Abstimmungen ist die Mitwirkung an einer Mehrheitsentscheidung ausreichend, sofern die Entscheidung insgesamt den genannten Schaden herbeiführt; es kommt nicht darauf an, ob die einzelne Stimme ausschlaggebend war. Voraussetzung ist jedoch, dass der Täter entscheidungsbefugt ist oder in verantwortlicher Weise an der Entscheidung mitwirkt. Auf die Beweggründe des Täters kommt es beim aktiven Tun nach Satz 1 nicht an.

Satz 2 erfasst das bewusste Unterlassen. Strafbar ist das Nichthandeln, wenn sich ein schwerer Schaden für das deutsche Volk erkennbar abzeichnet, der Täter rechtlich und tatsächlich zur Abwendung befugt und verpflichtet ist und er gleichwohl nicht eingreift. Das Unterlassen muss vorsätzlich erfolgen.

Zusätzlich verlangt die Vorschrift beim Unterlassen eine verwerfliche Motivation. Diese kann insbesondere in eigennützigen Beweggründen, in der Erwartung persönlicher Vorteile oder in einer bewussten Gleichgültigkeit gegenüber erheblichen Gemeinwohlinteressen liegen. Auch ideologisch geprägte Motive können erfasst sein, wenn der Täter den erheblichen Schaden als notwendige Folge oder Voraussetzung zur Durchsetzung seiner Zielvorstellungen hinnimmt. Maßgeblich ist, dass der Täter dem Schutz des Gemeinwohls bewusst geringeres Gewicht beimisst als seinen sachfremden Zielsetzungen.

Absatz 2 normiert besonders schwere Fälle mit erhöhtem Strafraumen. Diese liegen vor, wenn die Tathandlung Rechtsgüter von überragender Bedeutung in einer Weise gefährdet oder beeinträchtigt, die langfristige oder irreversible Folgen für das Gemeinwesen haben kann. Erfasst sind sowohl eingetretene Beschädigungen als auch konkrete Gefährdungslagen, deren Abwendung nur noch durch vom Täter unabhängige Umstände möglich ist.

Nummer 1 schützt die Existenzgrundlagen des Gemeinwesens. Hierzu zählen insbesondere die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungs- und Infrastruktursysteme wie Energie-, Wasser-, Lebensmittel-, Gesundheits-, Finanz- und Kommunikationssysteme. Eine Beeinträchtigung ist dann tatbestandsrelevant, wenn sie systemisch wirkt und über punktuelle oder kurzfristige Störungen hinausgeht.

Nummer 2 schützt die staatliche Einheit und die territoriale Integrität. Erfasst sind Handlungen, die geeignet sind, die territoriale Einheit oder die staatliche Integrationskraft nachhaltig zu schwächen. Dies kann etwa bei der Unterstützung oder Duldung von Bestrebungen mit dem Ziel einer Abtrennung von Staatsgebiet oder bei vergleichbar gewichtigen Beeinträchtigungen staatlicher Einheit in Betracht kommen. Erforderlich ist jeweils eine konkrete und erhebliche Gefährdungslage.

Nummer 3 schützt die staatliche Selbstbestimmung und die demokratische Entscheidungsautonomie des Gemeinwesens. Erfasst sind Konstellationen, in denen die eigenständige politische Willensbildung und Regierungsgewalt substantiell beeinträchtigt werden. Die Vorschrift richtet sich gegen Formen faktischer Fremdbestimmung oder vergleichbar schwerwiegender Einschränkungen staatlicher Handlungsfreiheit. Nicht erfasst sind völkerrechtlich zulässige und demokratisch legitimierte Formen internationaler oder supranationaler Zusammenarbeit, bei denen die Mitwirkungs- und Einflussrechte Deutschlands gewahrt bleiben.

Insgesamt ist § 360 als eng auszulegende Ausnahmenvorschrift konzipiert, die nur bei evidenten, gravierenden Pflichtverletzungen greift. Politische Fehlentscheidungen, bloße Fehleinschätzungen oder legitime politische Zielkonflikte begründen für sich genommen keine Strafbarkeit. Entscheidend ist die bewusste Inkaufnahme eines erheblichen Schadens für das Gemeinwohl.

### **Zu § 361 (Verschwörung gegen das Wohl des deutschen Volkes)**

Die Vorschrift stellt die konspirative Zusammenarbeit von Mitgliedern der Bundesregierung, von Mitgliedern der Europäischen Kommission sowie von Mitgliedern des Deutschen Bundestages unter Strafe, soweit diese Zusammenarbeit gegen die Interessen Deutschlands gerichtet ist. Geschützt wird das Allgemeinwohl sowie das Vertrauen der Bevölkerung in die loyale und am Gemeinwohl orientierte Amts- und Mandatsführung. Die Norm soll verhindern, dass Amts- und Mandatsträger ihre herausgehobene Stellung missbrauchen, indem sie verdeckt mit Dritten kooperieren, um Deutschland Nachteile zuzufügen.

Ein persönlicher Vorteil der Täter ist nicht erforderlich. Ausreichend ist, dass die Zusammenarbeit darauf abzielt, Deutschland zu schaden oder Dritten auf Kosten

Deutschlands Vorteile zu verschaffen. Dabei kann die Motivation eigennützig, politisch, strategisch oder ideologisch geprägt sein. Entscheidend ist die objektive Zielrichtung der Zusammenarbeit.

Konspirativ ist eine Zusammenarbeit dann, wenn ihr Inhalt, ihre Zielrichtung oder die getroffenen Absprachen bewusst vor der Öffentlichkeit geheim gehalten werden oder wenn über die tatsächlichen Inhalte oder Ziele der Kooperation getäuscht wird. Eine Konspiration liegt auch vor, wenn zwar Kontakte oder Treffen als solche bekannt sind, deren tatsächlicher Zweck oder die wesentlichen Abreden jedoch verschleiert werden.

Als Konspirationspartner kommen neben ausländischen Staaten auch internationale Organisationen sowie Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und natürliche Personen oder Personengruppen in Betracht. Die Vorschrift ist offen formuliert, um der Vielgestaltigkeit möglicher Einflussnahmen Rechnung zu tragen.

Tathandlung ist bereits das konspirative Zusammenwirken als solches; eines tatsächlichen Schadenseintritts bedarf es nicht. Es handelt sich um ein abstraktes Gefährdungsdelikt zum Schutz überragender Gemeinschaftsgüter. Die Zusammenarbeit muss jedoch zielgerichtet darauf angelegt sein,

1. dem Konspirationspartner Vorteile zu Lasten Deutschlands zu verschaffen oder
2. Deutschland einen Nachteil zuzufügen.

Nicht jede nachteilige Auswirkung für Deutschland erfüllt den Tatbestand. Erforderlich ist vielmehr, dass die angestrebten Vorteile für den Dritten in einem offenkundig unangemessenen Verhältnis zu den Nachteilen für Deutschland stehen und für Deutschland keine nachvollziehbaren eigenen Vorteile – insbesondere außen-, sicherheits- oder wirtschaftspolitischer Art – zu erwarten sind. Legitime außenpolitische Kompromisse, Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie Beiträge zu internationalen Organisationen werden hiervon regelmäßig nicht erfasst.

Vorteile im Sinne der Vorschrift können materieller oder immaterieller Art sein; sie müssen nicht zwingend finanzieller, wirtschaftlicher oder politischer Natur sein. Maßgeblich ist jede objektiv vorteilhafte Besserstellung des Konspirationspartners.

Der Außenpolitik steht bei der Bewertung internationaler Kooperationen ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Dieser ist jedoch nicht grenzenlos und unterliegt rechtlicher Überprüfung, insbesondere wenn Anhaltspunkte für eine missbräuchliche oder treuwidrige Zielrichtung vorliegen.

Auch ohne erkennbaren Vorteil für einen Dritten ist der Tatbestand erfüllt, wenn die Zusammenarbeit darauf gerichtet ist, dem deutschen Staat oder dem deutschen Volk Schaden zuzufügen. Ein lediglich zufälliger oder nicht vorhersehbarer Schaden genügt hingegen nicht. Tritt ein Schaden ein, der für einen verständigen Amtsträger in der

konkreten Situation vorhersehbar war, spricht dies regelmäßig dafür, dass die Zusammenarbeit zumindest auch auf eine Schadenszufügung ausgerichtet war.

### **Zu § 362 (Demokratiesabotage)**

Die Vorschrift dient dem Schutz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sowie der freien und unbeeinflussten demokratischen Willensbildung. Sie soll verhindern, dass Herrschaftsträger oder Medienschaffende ihre privilegierten Zugänge zu Öffentlichkeit und Medien sowie das ihnen entgegengebrachte Vertrauen missbräuchlich einsetzen, um Parteien oder sonstige politische oder gesellschaftliche Bestrebungen durch Falschinformationen politisch zu diskreditieren und in der öffentlichen Wahrnehmung herabzusetzen. Auf diese Weise soll ausgeschlossen werden, dass sich staatliche oder staatsnahe Akteure unter Ausnutzung struktureller Machtpositionen einen sachlich nicht gerechtfertigten Vorteil gegenüber oppositionellen oder konkurrierenden Bestrebungen verschaffen.

Zu den Bestrebungen im Sinne der Vorschrift zählen Parteien, Vereine, Unternehmen und sonstige Personenzusammenschlüsse, die auf eine gewisse Dauer angelegt sind und bestimmte politische, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Ziele verfolgen. Erfasst wird das vorsätzliche Verbreiten objektiv unrichtiger Tatsachenbehauptungen sowie bewusst unzutreffender, herabsetzender Werturteile über solche Bestrebungen. Voraussetzung ist, dass diese Aussagen geeignet sind, das öffentliche Ansehen der betroffenen Bestrebungen nicht nur unerheblich zu beeinträchtigen. Auf einen tatsächlich eingetretenen Ansehensverlust kommt es nicht an.

Absatz 2 trägt der besonderen Bedeutung politischer Parteien und ihres Führungspersonals für den demokratischen Willensbildungsprozess Rechnung. Die vorsätzliche Verbreitung von Falschinformationen über Parteien oder ihre maßgeblichen Repräsentanten ist in besonderer Weise geeignet, das Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger manipulativ zu beeinflussen. Der demokratische Wettbewerb setzt voraus, dass politische Entscheidungen auf Grundlage zutreffender Informationen getroffen werden können. Wer unter Ausnutzung seines Amtes, seiner Funktion oder seines privilegierten Medienzugangs gezielt unzutreffende Informationen verbreitet, um das Wahlverhalten im eigenen oder fremden politischen Interesse zu beeinflussen, beeinträchtigt die Integrität des demokratischen Prozesses in erheblicher Weise.

Absatz 3 schützt das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler in die Verlässlichkeit wahlbezogener Aussagen von Kandidaten und Parteien. Die Wahl ist das zentrale Instrument demokratischer Legitimation. Wahlentscheidungen beruhen regelmäßig auch auf programmatischen Ankündigungen und Wahlzusagen. Wer Wahlzusagen abgibt, obwohl er bereits im Zeitpunkt der Abgabe fest entschlossen ist, diese nicht einzuhalten, täuscht die Wähler über seine tatsächlichen Absichten und erschleicht sich Stimmen durch vorsätzliche Irreführung. Darin liegt eine besondere Form der Manipulation des demokratischen Willensbildungsprozesses.



Nicht erfasst sind Fälle, in denen Wahlzusagen ernsthaft gemeint waren, ihre Umsetzung jedoch nach der Wahl aus tatsächlichen, rechtlichen oder politischen Gründen scheitert. Die Strafbarkeit setzt vielmehr voraus, dass bereits im Zeitpunkt der Abgabe der Zusage der Vorsatz bestand, diese nicht erfüllen zu wollen. Entscheidend ist somit die innere Willensrichtung im Zeitpunkt der Erklärung, nicht der spätere politische Verlauf.

### **Zu § 363 (Einführung von Zensur)**

Die Vorschrift stellt die Einführung oder Förderung von Zensur sowie schwerwiegende Eingriffe in die durch Artikel 5 GG geschützten Kommunikationsfreiheiten unter Strafe. Sie dient dem strafrechtlichen Schutz eines zentralen Verfassungsprinzips und trägt der herausragenden Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte für die freiheitliche demokratische Grundordnung Rechnung.

Artikel 5 Absatz 1 GG gewährleistet die Meinungsfreiheit, die Informationsfreiheit, die Presse- und Medienfreiheit, die Kunstfreiheit sowie die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Artikel 5 Absatz 1 Satz 3 GG enthält darüber hinaus ein ausdrückliches Zensurverbot. Diese Gewährleistungen entsprechen in ihrem Kerngehalt den Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention (insbesondere Artikel 10 EMRK) sowie des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 19 IPbpR). Sie bilden wesentliche Voraussetzungen für demokratische Willensbildung, gesellschaftlichen Pluralismus und staatliche Rechenschaftspflicht.

Die Kommunikationsgrundrechte schützen nicht nur individuelle Freiheitsräume, sondern haben zugleich eine objektiv-rechtliche Dimension. Sie sichern den offenen Prozess der Meinungsbildung in Staat und Gesellschaft. Das Bundesverfassungsgericht hat die Meinungsfreiheit wiederholt als „schlechthin konstituierend“ für die freiheitlich-demokratische Grundordnung bezeichnet. Vor diesem Hintergrund kommt staatlichen Eingriffen in diesen Bereich besonderes Gewicht zu.

§ 363 verfolgt das Ziel, schwerwiegende, zielgerichtete Eingriffe von Herrschaftsträgern in die Kommunikationsgrundrechte strafrechtlich zu sanktionieren. Die Norm reagiert auf Konstellationen, in denen staatliche Autorität eingesetzt wird, um den offenen Meinungsaustausch zu unterbinden, zu steuern oder einzuengen. Unerheblich ist dabei, ob entsprechende Maßnahmen offen als Einschränkungen bezeichnet oder sprachlich anders gefasst werden. Maßgeblich ist die tatsächliche Wirkung auf die Ausübung der grundrechtlich geschützten Freiheiten.

Absatz 1 erfasst das aktive Unternehmen von Herrschaftsträgern, die durch Artikel 5 GG geschützten Freiheiten einzuschränken. Die Tathandlung ist als Verbrechen ausgestaltet. Damit wird der besonderen verfassungsrechtlichen Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter Rechnung getragen.

Tatbestandlich ist jedes zielgerichtete Handeln erfasst, das nach seiner objektiven Wirkung geeignet ist, die freie Meinungsäußerung, die freie Verbreitung von Informationen oder die Freiheit von Medien, Kunst und Wissenschaft wesentlich zu beeinträchtigen. Hierunter können insbesondere Verbote bestimmter Meinungsäußerungen, die

Verhinderung ihrer Verbreitung oder sonstige Maßnahmen fallen, die faktisch zu einer Unterbindung des öffentlichen Meinungsaustausches führen.

Nicht erfasst sind verfassungsrechtlich zulässige Schrankenregelungen nach Artikel 5 Absatz 2 GG. Hierzu zählen insbesondere Maßnahmen zum Schutz der Jugend, des allgemeinen Persönlichkeitsrechts oder der persönlichen Ehre sowie allgemeine Gesetze im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Die Vorschrift zielt nicht auf rechtmäßige, verhältnismäßige Grundrechtseingriffe, sondern auf den Missbrauch staatlicher Macht zur Einschränkung offener Meinungsbildung.

Subjektiv ist Vorsatz erforderlich. Der Täter muss die tatsächlichen Auswirkungen seines Handelns auf die geschützten Freiheiten kennen und billigen. Eine besondere Einschränkungabsicht ist nicht erforderlich. Ausreichend ist, dass der Täter wissentlich Maßnahmen ergreift, die die Ausübung der Kommunikationsgrundrechte erheblich beeinträchtigen.

Eine tatbestandsmäßige Einschränkung kann auch dann vorliegen, wenn staatliche Autorität gezielt eingesetzt wird, um bestimmte Meinungsäußerungen oder deren Vertreter öffentlich herabzuwürdigen und dadurch ihre Teilhabe am öffentlichen Diskurs faktisch zu erschweren. Das besondere Unrecht liegt in der Ausnutzung amtlicher Autorität und des mit dem Amt verbundenen Vertrauens.

Satz 3 stellt klar, dass auch mittelbare Formen der Grundrechtseinschränkung erfasst sind. Dies betrifft insbesondere Konstellationen, in denen staatliche Stellen Einschränkungen nicht selbst vornehmen, sondern auf nichtstaatliche Akteure verlagern oder solche Maßnahmen gezielt unterstützen. Erfasst sind damit Umgehungskonstellationen („Outsourcing“ staatlicher Eingriffe).

Der Versuch ist strafbar. Damit wird der hohen Gefährdung der geschützten Rechtsgüter Rechnung getragen.

Absatz 2 normiert eine Strafbarkeit wegen pflichtwidrigen Unterlassens. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass sich aus den Kommunikationsgrundrechten auch staatliche Schutzpflichten ergeben. Der Staat hat nicht nur Eingriffe zu unterlassen, sondern einen rechtlichen Rahmen zu gewährleisten, in dem freie Meinungsbildung tatsächlich möglich ist.

Eine Strafbarkeit setzt voraus:

1. erhebliche Einschränkungen der Kommunikationsfreiheiten durch öffentliche oder private Einrichtungen,
2. Kenntnis des Herrschaftsträgers hiervon,
3. eine besondere Rechtspflicht zum Einschreiten sowie
4. vorsätzliches Untätigbleiben.

Nicht jede private Beeinträchtigung löst eine Strafbarkeit aus. Erforderlich ist vielmehr eine Einschränkung, die nach ihrer Intensität und Wirkung staatlichen Maßnahmen gleichkommt. Maßgeblich sind Reichweite, Dauer, faktische Zwangswirkung und Bedeutung für den öffentlichen Diskurs.

Die Vorschrift zielt auf Ausnahmefälle struktureller oder systematischer Einschränkungen ab, bei denen staatliches Untätigbleiben einer faktischen Billigung gleichkäme. Sie begründet keine allgemeine Überwachungspflicht, sondern knüpft an bestehende besondere Verantwortlichkeiten an.

### **Zu § 364 (Politische Verfolgung)**

Die Vorschrift stellt politische Verfolgung als eigenständiges Unrecht unter Strafe. Sie dient dem Schutz der politischen Freiheitsrechte, der Menschenwürde sowie der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Zugleich trägt sie den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zum Schutz vor politischer Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen Rechnung.

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 in der Fassung des New Yorker Protokolls von 1967 geht davon aus, dass politische Verfolgung ein schweres Unrecht darstellt, das den betroffenen Personen einen Anspruch auf internationalen Schutz vermittelt. Politische Verfolgung ist danach ein zentrales Anknüpfungskriterium für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Auch die Europäische Menschenrechtskonvention, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt), die VN-Antifolterkonvention sowie weitere menschenrechtliche Übereinkommen verpflichten die Vertragsstaaten, Menschenrechtsverletzungen zu unterlassen und wirksam zu verhindern.

Das geltende deutsche Strafrecht enthält bislang keine ausdrückliche Strafnorm, die politische Verfolgung durch staatliche Amtsträger oder durch andere Akteure in ihrer spezifischen Qualität als politisches Unrecht erfasst. Zwar können einzelne Handlungen nach allgemeinen Strafvorschriften strafbar sein; eine tatbestandliche Erfassung des systematischen oder zielgerichteten Einsatzes staatlicher oder staatsnaher Mittel zur politischen Verfolgung fehlt jedoch. Auch das Völkerstrafgesetzbuch erfasst politische Verfolgung nur im Kontext der dort geregelten Kernverbrechen, insbesondere als mögliches Element von Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Konstellationen unterhalb dieser Schwelle werden nicht spezifisch erfasst.

Vor diesem Hintergrund verfolgt § 364 das Ziel, politische Verfolgung als eigenständigen Straftatbestand zu normieren und damit eine strafrechtliche Schutzlücke zu schließen. Die Norm hat zugleich eine präventive Funktion, indem sie klarstellt, dass der Einsatz staatlicher Machtmittel zur politischen Verfolgung strafrechtliche Konsequenzen nach sich zieht.

Absatz 1 knüpft inhaltlich an die in Artikel 1 Abschnitt A der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Verfolgungsgründe an. Geschützt werden Personen vor Verfolgung aufgrund ihrer politischen Überzeugung, ihrer Religion, ihrer deutschen Volkszugehörigkeit oder ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe.

Täterkreis sind Amtsträger. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass politische Verfolgung typischerweise unter Nutzung staatlicher Autorität oder staatlicher Ressourcen erfolgt. Die Vorschrift erfasst sowohl aktives Tun als auch pflichtwidriges Unterlassen. Eine Strafbarkeit wegen Unterlassens setzt eine besondere Rechtspflicht zum Einschreiten voraus. Eine solche Pflicht kann sich insbesondere aus

dienstrechtlichen Verantwortlichkeiten, aus Garantenstellungen oder aus der Stellung innerhalb von Sicherheits-, Justiz- oder Verwaltungsbehörden ergeben.

Absatz 2 erstreckt die Strafbarkeit auf Medienschaffende, soweit diese politische Verfolgung im Sinne des Absatzes 1 betreiben. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass mediale Einflussnahme in Einzelfällen geeignet sein kann, politische Verfolgung zu fördern oder zu betreiben, etwa durch gezielte Diffamierung, Stigmatisierung oder Aufrufe zur Ausgrenzung.

Erfasst werden nur Fälle, in denen die Tätigkeit über zulässige Meinungsäußerung oder Berichterstattung hinausgeht und den Charakter einer gezielten Verfolgungshandlung annimmt. Die Vorschrift ist im Lichte der Presse- und Meinungsfreiheit auszulegen.

Absatz 3 normiert Qualifikationstatbestände für schwere Fälle. Diese werden als Verbrechen ausgestaltet.

Nummer 1 erfasst Fälle, in denen die Verfolgungshandlung zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen führt. Hierunter können insbesondere schwerwiegende Eingriffe in Freiheit, Gesundheit, berufliche Existenz oder soziale Teilhabe fallen. Auch mittelbare Auswirkungen auf Angehörige oder enge Bezugspersonen können berücksichtigt werden, sofern ein ursächlicher Zusammenhang zur Verfolgungshandlung besteht.

Nummer 2 betrifft gruppenbezogene Verfolgung. Diese liegt vor, wenn Personen aufgrund eines zugeschriebenen oder tatsächlichen gemeinsamen Merkmals als Gruppe verfolgt werden. Unerheblich ist, ob die Gruppenmerkmale objektiv bestehen; ausreichend ist, dass der Täter von solchen Merkmalen ausgeht.

Nummer 3 erfasst Fälle fortgesetzter oder wiederholter Verfolgung über einen längeren Zeitraum. Maßgeblich ist eine auf Dauer angelegte Verfolgungspraxis.

Absatz 4 sieht eine weitere Strafschärfung für besonders schwere Fälle vor.

Nummer 1 knüpft an besonders gravierende Folgen für die Betroffenen an. Erfasst werden schwerwiegende wirtschaftliche oder gesellschaftliche Schäden, erheblicher Freiheitsentzug sowie erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen. Auf eine entsprechende Absicht des Täters kommt es nicht an; ausreichend ist die Kausalität der Verfolgungshandlung für den eingetretenen Schaden.

Nummer 2 betrifft planvolle und systematische Gruppenverfolgungen. Diese zeichnen sich durch ein strukturiertes, auf Wiederholung angelegtes Vorgehen aus.

Absatz 5 normiert eine Erfolgsqualifikation für Fälle mit Todesfolge. Voraussetzung ist, dass der Tod durch die Verfolgungshandlung verursacht wurde und vom Täter zumindest billigend in Kauf genommen wurde. Erfasst werden auch mittelbare Kausalverläufe, sofern ein zurechenbarer Zusammenhang besteht.

Die Regelung trägt dem gesteigerten Unrechtsgehalt von Verfolgungshandlungen mit tödlichen Folgen Rechnung.

### **Zu § 365 (Volksverhetzende politische Verfolgung)**

§ 365 stellt das öffentliche Aufstacheln zu politischen Verfolgungshandlungen gegen Einzelpersonen oder Personengruppen unter Strafe. Die Vorschrift dient dem Schutz des politischen Freiheitsraums sowie dem Schutz der Betroffenen vor gezielter Ausgrenzung und Verfolgung aufgrund ihrer politischen Überzeugungen oder Betätigungen. Zugleich trägt sie dem Umstand Rechnung, dass politische Verfolgung häufig durch kommunikative Vorfeldhandlungen vorbereitet und gesellschaftlich legitimiert wird.

Absatz 1 Nummer 1 erfasst das öffentliche Aufrufen zu Verfolgungshandlungen im Sinne des § 364. Öffentlich ist eine Handlung, wenn sie für einen nicht überschaubaren Personenkreis wahrnehmbar ist oder für eine Weiterverbreitung an die Allgemeinheit bestimmt ist. Hierzu zählen insbesondere Reden bei öffentlichen Versammlungen, Veröffentlichungen in Print- und Onlinemedien sowie Äußerungen über Rundfunk und Telemedien. Nicht erfasst sind demgegenüber rein private oder interne Gespräche in einem abgegrenzten Personenkreis. In solchen Fällen kann jedoch eine Strafbarkeit wegen Anstiftung nach allgemeinen Grundsätzen in Betracht kommen.

Ein tatsächlicher Eintritt von Verfolgungshandlungen ist für die Strafbarkeit nach Absatz 1 nicht erforderlich. Es handelt sich um ein abstraktes Gefährdungsdelikt, da bereits das öffentliche Aufstacheln geeignet ist, ein Klima zu schaffen, in dem politische Verfolgung gefördert oder als legitim angesehen wird. Der Gesetzgeber trägt damit der besonderen Dynamik öffentlicher Kommunikation und ihrer mobilisierenden Wirkung Rechnung.

Absatz 1 Nummer 2 stellt das Versprechen von Belohnungen oder sonstigen Vorteilen für die Begehung von Verfolgungshandlungen unter Strafe. Hierdurch wird der Anreizcharakter solcher Versprechen erfasst, die geeignet sind, Dritte zu entsprechenden Handlungen zu motivieren. Unerheblich ist, ob die versprochenen Vorteile tatsächlich gewährt werden oder ob es zur Ausführung von Verfolgungshandlungen kommt.

Voraussetzung in beiden Fällen ist vorsätzliches Handeln. Der Täter muss zumindest billigend in Kauf nehmen, dass seine Äußerungen oder Versprechen geeignet sind, Verfolgungshandlungen zu fördern.

Absatz 2 enthält eine Strafschärfung für Fälle besonders schwerer politischer Verfolgung sowie für Fälle politischer Verfolgung mit Todesfolge. Durch die Verweisung auf § 364 Absätze 4 und 5 wird eine systematische Angleichung an die dort vorgesehenen Qualifikationstatbestände erreicht. Damit wird dem gesteigerten Unrechtsgehalt solcher Konstellationen Rechnung getragen.

Die Vorschrift verfolgt insgesamt das Ziel, frühzeitig gegen die kommunikative Vorbereitung politischer Verfolgung einzuschreiten und so die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie den offenen politischen Meinungsbildungsprozess zu schützen.

### **Zu § 366 (Hochverräterische politische Verfolgung)**

§ 366 stellt die hochverräterische politische Verfolgung durch Herrschaftsträger unter besondere Strafe. Die Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass Träger

staatlicher Herrschaftsgewalt in besonderer Weise an die verfassungsmäßige Ordnung und die Grundrechte gebunden sind. Ihnen obliegt eine gesteigerte Pflicht, die politische Betätigungsfreiheit und die grundrechtlich geschützten Freiheiten aller Bürger zu achten und zu schützen.

Herrschaftsträger verfügen aufgrund ihrer Stellung über erheblichen Einfluss auf staatliche Entscheidungsprozesse sowie auf die Ausrichtung und Anwendung staatlicher Machtmittel. Wird diese Stellung dazu genutzt, politische Verfolgung zu initiieren, zu fördern oder zu dulden, liegt darin ein besonders schwerwiegender Angriff auf die freiheitliche demokratische Grundordnung. Die Vorschrift knüpft deshalb an die besondere Verantwortung dieser Funktionsträger an und sieht ein erhöhtes Strafmaß vor.

Tatbestandsmäßig ist jedes Verhalten, durch das Herrschaftsträger selbst zu politischen Verfolgungsmaßnahmen gegen Teile des Volkes aufrufen oder solche Maßnahmen begehen, fördern oder billigen. Erfasst wird auch das bewusste Dulden entsprechender Maßnahmen, sofern den Herrschaftsträger eine Pflicht zum Einschreiten trifft und er diese Pflicht in Kenntnis der Umstände verletzt. Damit wird klargestellt, dass nicht nur aktives Tun, sondern auch pflichtwidriges Unterlassen strafbegründend sein kann.

Der Begriff des „Aufrufens“ umfasst jede öffentliche oder nichtöffentliche Einflussnahme mit dem Ziel, staatliche oder gesellschaftliche Maßnahmen zur politischen Benachteiligung bestimmter Personen oder Gruppen anzustoßen oder zu verstärken. „Billigen“ bedeutet das erkennbare Gutheißen entsprechender Maßnahmen gegenüber Dritten, insbesondere wenn hierdurch deren Fortsetzung gefördert wird. „Belohnen“ erfasst materielle oder immaterielle Vorteile, die als Anreiz oder Anerkennung für politische Verfolgungshandlungen gewährt werden.

Die Qualifikation als hochverräterische politische Verfolgung beruht darauf, dass derartige Handlungen das Vertrauen in die Neutralität und Rechtsbindung staatlicher Gewalt in ihrem Kern erschüttern können. Werden staatliche Machtmittel gezielt zur Bekämpfung politischer Gegner eingesetzt oder entsprechende Maßnahmen gefördert, besteht die Gefahr einer strukturellen Aushöhlung der demokratischen Ordnung.

Satz 2 verweist für besonders schwere Fälle sowie für Fälle mit Todesfolge auf § 364 Absätze 4 und 5. Damit wird eine einheitliche und systemgerechte Sanktionierung besonders gravierender Tatfolgen gewährleistet. In diesen Fällen tritt das erhöhte Unrecht der schweren Folgen zur besonderen Verantwortung des Herrschaftsträgers hinzu.

Die Vorschrift dient insgesamt dem Schutz der politischen Freiheit der Bürger und der Sicherung des Grundsatzes, dass staatliche Macht nicht zur Bekämpfung legitimer politischer Betätigung eingesetzt werden darf.

### **Zu § 367 (Politische Verfolgung unter Einsatz geheimdienstlicher oder polizeilicher Mittel)**

Die Norm stellt den zweckwidrigen Einsatz staatlicher Eingriffsbefugnisse zur politischen Verfolgung unter Strafe. Der Einsatz staatlicher Sicherheits- und Strafverfolgungsorgane zu politischen Zwecken berührt in besonderer Weise die Rechtsstellung

des Bürgers gegenüber dem Staat. Der Einzelne steht den Eingriffsbefugnissen dieser Behörden regelmäßig mit eingeschränkten Verteidigungsmöglichkeiten gegenüber. Wird diese strukturelle Überlegenheit zu politischen Zwecken instrumentalisiert, liegt darin nicht nur eine individuelle Rechtsverletzung, sondern zugleich eine Beeinträchtigung des Vertrauens in die Neutralität staatlicher Institutionen und damit ein Angriff auf die freiheitliche demokratische Grundordnung.

Absatz 1 erfasst Amtsträger, die die Befugnisse von Nachrichtendiensten, Polizeien oder Staatsanwaltschaften zur politischen Verfolgung einsetzen. Ein Missbrauch liegt vor, wenn behördliche Maßnahmen nicht vorrangig der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung dienen, sondern zielgerichtet zur Benachteiligung von Personen wegen ihrer politischen Überzeugungen oder Betätigungen eingesetzt werden. Maßgeblich ist eine zweckwidrige Instrumentalisierung der Befugnisse. Werden Maßnahmen formal auf allgemeinkriminelle Verdachtslagen gestützt, kann ein Missbrauch insbesondere dann vorliegen, wenn bei vergleichbaren Sachverhalten gegenüber Personen ohne entsprechende politische Betätigung solche Maßnahmen nicht oder nicht in vergleichbarer Intensität ergriffen würden. Entscheidend ist insoweit eine Gesamtbetrachtung von Anlass, Zielrichtung und Durchführung der Maßnahme.

Absatz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass der Einsatz sicherheits- und strafverfolgungsrechtlicher Mittel gegenüber politischen Parteien, politischen Bestrebungen und Medienschaffenden eine gesteigerte Eingriffsintensität aufweist. Diese Akteure nehmen eine wesentliche Funktion im Prozess der demokratischen Meinungs- und Willensbildung wahr. Eine politisch motivierte Instrumentalisierung staatlicher Zwangsbefugnisse gegenüber diesen Gruppen kann daher in besonderem Maße die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sowie die Funktionsbedingungen einer pluralistischen Demokratie beeinträchtigen. Der erhöhte Strafraum spiegelt dieses gesteigerte Unrecht wider.

Absatz 3 erfasst Fälle, in denen der Missbrauch auf Weisung oder Veranlassung politischer Führungsträger erfolgt. In diesen Konstellationen wiegt das Unrecht besonders schwer, da die zweckwidrige Nutzung staatlicher Machtmittel hier nicht lediglich auf individueller Ebene erfolgt, sondern auf einer politisch verantworteten Entscheidung beruht. Die Vorschrift trägt dem erhöhten Gefährdungspotential Rechnung, das mit einer politisch gesteuerten Instrumentalisierung von Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden verbunden ist.

Absatz 4 ordnet die entsprechende Anwendung der Qualifikationsregelungen des § 364 Abs. 4 und 5 an. Damit wird sichergestellt, dass besonders gravierende Folgen politischer Verfolgung – insbesondere schwerwiegende Schäden für die Betroffenen oder Fälle mit Todesfolge – auch im Rahmen des § 367 angemessen strafscharfend berücksichtigt werden.

### **Zu § 368 (Bildung privater Geheimdienste oder politischer Banden)**

Die Vorschrift dient dem Schutz der freien politischen Willensbildung vor verdeckter Einflussnahme und Einschüchterung.

Eine besondere Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung kann sich aus historischen Erfahrungen – insbesondere aus den Entwicklungen in der Weimarer Republik – sowie aus gegenwärtigen Erscheinungsformen politisch motivierter Zusammenschlüsse ergeben, wenn Personen sich mit politischer Zielsetzung organisieren, um durch Gewaltanwendung, Nötigung oder Einschüchterung gegenüber politischen Gegnern auf die demokratische Willensbildung einzuwirken oder diese zu beeinträchtigen. Hierzu zählen gewaltorientierte Gruppierungen und terrorähnliche Strukturen, auch wenn sie die tatbestandlichen Voraussetzungen terroristischer Vereinigungen im Rechtssinne nicht erfüllen.

Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung können ferner von Organisationen ausgehen, die – zumindest teilweise – darauf ausgerichtet sind, mit geheimdienstähnlichen Methoden politische Gegner auszuforschen, um die gewonnenen Informationen zur politischen Bekämpfung oder Diskreditierung zu verwenden. In diesem Zusammenhang können sich auch private nachrichtendienstähnliche Strukturen herausbilden, die unter dem Deckmantel journalistischer Tätigkeit oder als Nichtregierungsorganisationen agieren. Die Gefährdungslage verstärkt sich insbesondere dann, wenn solche Organisationen von staatlichen Stellen unterstützt oder geduldet werden.

Absatz 1 stellt die Gründung, den Betrieb, den Unterhalt sowie die Unterstützung nicht-staatlicher geheimdienstähnlicher Organisationen (Satz 1 Nr. 1) sowie solcher Organisationen (Satz 1 Nr. 2) unter Strafe, die darauf ausgerichtet sind, politische Gegner oder Wähler durch Straftaten, durch deren Androhung oder durch Nötigung einzuschüchtern oder zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen.

Organisation im Sinne dieser Vorschrift ist jeder auf gewisse Dauer angelegte Zusammenschluss mehrerer Personen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele, unabhängig von Rechtsform oder hierarchischer Struktur. Eine Ausrichtung im Sinne des Satzes 1 liegt vor, wenn die Organisation planvoll und auf gewisse Dauer entsprechende Ziele verfolgt. Es ist nicht erforderlich, dass die Organisation ausschließlich solche Ziele verfolgt. Sie kann daneben auch rechtmäßige Zwecke verfolgen, etwa als Wirtschaftsunternehmen, Medienunternehmen oder Nichtregierungsorganisation. Ausreichend ist, dass der strafbare Tätigkeitsbereich von der Organisationsleitung wesentlich getragen oder gebilligt wird.

Gegenstand der Strafbarkeit nach Absatz 1 ist nicht die einzelne Straftatbegehung, sondern bereits die organisatorische Grundlage hierfür. Der besondere Unrechtsgehalt liegt in der Schaffung, Aufrechterhaltung oder Förderung entsprechender Strukturen.

Ein Betreiben liegt vor, wenn eine Person in leitender oder steuernder Funktion tätig ist. In Organisationen mit gemischter Zielsetzung gilt dies auch für Personen, die innerhalb der Gesamtorganisation den strafbaren Teilbereich leiten. Ein Unterhalten ist gegeben, wenn die für den Fortbestand oder die Tätigkeit der Organisation erforderlichen Mittel bereitgestellt werden. Unterstützung ist jede Handlung, die die Tätigkeit der Organisation ermöglicht oder erleichtert, etwa organisatorisch, finanziell, politisch oder medial.

Satz 1 Nr. 1 erfasst Organisationen, die sich geheimdienstlicher Methoden zur politischen Bekämpfung bedienen. Maßgeblich ist insoweit nicht allein der Befugniskatalog



deutscher Nachrichtendienste, sondern allgemein die nachrichtendienstliche Methodik. Hierzu können insbesondere offene oder verdeckte Beobachtung, Ausspähen von Informationen, Überwachung von Kommunikation, Einsatz menschlicher Quellen sowie gezielte Desinformations- oder Einflussmaßnahmen gehören. Erfasst sind solche Methoden, wenn sie der Ausforschung, Diffamierung, Diskreditierung oder sonstigen politischen Verfolgung dienen. Geschützt werden politische Parteien, politische Bestrebungen – etwa Bürgerrechtsbewegungen –, deren Repräsentanten sowie politisch engagierte Einzelpersonen.

Satz 1 Nr. 2 betrifft Organisationen, die politische Gegner oder Wähler durch Straftaten, durch deren Androhung oder durch Nötigung einschüchtern oder zu einem bestimmten Verhalten veranlassen wollen. Vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen mit politisch motivierten paramilitärischen oder gewaltorientierten Zusammenschlüssen trägt die Vorschrift dem präventiven Schutz der demokratischen Willensbildung Rechnung.

Satz 2 stellt die Mitgliedschaft in entsprechenden Organisationen unter Strafe. Ausgenommen sind Personen, die keine Kenntnis von der strafbaren Zielsetzung oder Tätigkeit der Organisation haben. Dies kann etwa bei Beschäftigten größerer Organisationen mit gemischter Tätigkeit der Fall sein.

Nach Absatz 2 machen sich Amtsträger strafbar, die entsprechende Organisationen in Kenntnis ihrer Zielsetzung dulden oder es pflichtwidrig unterlassen, gegen deren strafbare Tätigkeiten einzuschreiten.

Absatz 3 sieht eine erhöhte Strafandrohung für Herrschaftsträger vor, die solche Organisationen gründen, unterhalten oder unterstützen. Dies trägt dem besonderen Gewicht staatlicher Verantwortung für den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung Rechnung.

### **Zu § 369 (Mittelbare staatliche Verfolgung)**

§ 369 erfasst Fälle mittelbarer staatlicher Verfolgung. Eine solche liegt vor, wenn politische Verfolgung nicht unmittelbar durch staatliche Stellen erfolgt, sondern durch Private ausgeübt wird und der Staat diese Praxis duldet, fördert oder ihr nicht mit der gebotenen Entschiedenheit entgegentritt. Politisch motivierte Ausgrenzung und Benachteiligung kann für die Betroffenen in ihrer Wirkung staatlichen Maßnahmen nahekommen, insbesondere wenn sie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe erheblich beeinträchtigt. Der Schutz vor politischer Verfolgung würde unvollständig bleiben, wenn lediglich unmittelbares staatliches Handeln erfasst würde, während strukturell vergleichbare Eingriffe durch Private sanktionslos blieben.

Die Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass politische Verfolgung in modernen Gesellschaften auch in informellen oder privatrechtlich organisierten Formen auftreten kann. Hierzu zählen insbesondere koordinierte oder systematische Benachteiligungen im Wirtschafts- und Arbeitsleben, die an politische Überzeugungen oder Betätigungen anknüpfen. Solche Praktiken können geeignet sein, die freie politische Betätigung faktisch zu beeinträchtigen, indem sie für die Betroffenen erhebliche soziale oder wirtschaftliche Nachteile begründen. Dies kann mittelbar auch Auswirkungen auf den

demokratischen Meinungsbildungsprozess insgesamt haben, wenn die Besorgnis vor Nachteilen zu einer Zurückhaltung bei der Ausübung politischer Rechte führt.

§ 369 stellt daher politisch motivierte Verfolgungshandlungen durch Private im wirtschaftlichen Verkehr sowie im Arbeitsleben unter Strafe. Erfasst werden insbesondere Fälle, in denen Vertragsverhältnisse aus politischen Gründen beendet, verweigert oder wesentlich erschwert werden. Hierzu können etwa politisch motivierte Kündigungen von Arbeitsverhältnissen, die Beendigung oder Verweigerung von Geschäftsbeziehungen, die Kündigung oder Nichtgewährung von Bankkonten, Mietverträgen oder anderen Dauerschuldverhältnissen zählen. Ebenso können die Verweigerung allgemein zugänglicher Leistungen oder Angebote – etwa in der Beherbergung, Gastronomie oder bei der Überlassung von Veranstaltungsräumen – tatbestandsrelevant sein, sofern sie gezielt an politische Merkmale anknüpfen.

Nicht jede unternehmerische oder privatautonome Entscheidung wird hierdurch erfasst. Die Vorschrift zielt auf Fälle ab, in denen die politische Motivation das tragende Kriterium der benachteiligenden Entscheidung ist und eine sachliche Rechtfertigung nicht besteht. Damit wird dem Spannungsverhältnis zwischen Vertragsfreiheit und dem Schutz vor politisch motivierter Diskriminierung Rechnung getragen. Strafbar ist nur ein Verhalten, das nach Zielrichtung und Gewicht als politische Verfolgung einzuordnen ist.

Die Norm dient dem Schutz der freien politischen Betätigung sowie der gleichberechtigten Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben unabhängig von politischen Überzeugungen. Zugleich soll verhindert werden, dass politische Auseinandersetzungen in den Bereich existenzieller Lebensgrundlagen verlagert werden. Auf diese Weise leistet die Vorschrift einen Beitrag zur Sicherung eines offenen und pluralistischen Gemeinwesens.

Der Strafraum ermöglicht eine einzelfallgerechte Ahndung.

### **Zu § 370 (Verächtlichmachung von Einzelpersonen, Bestrebungen oder Parteien)**

§ 370 adressiert die missbräuchliche Verwendung historisch besonders belasteter Begriffe und Zuschreibungen, insbesondere aus dem Kontext des Nationalsozialismus und des Faschismus, sowie sonstiger ansehensmindernder Tatsachenbehauptungen oder Werturteile gegenüber Einzelpersonen, Personenzusammenschlüssen oder politischen Akteuren. Die Norm zielt auf Fälle ab, in denen solche Zuschreibungen nicht der sachlichen Auseinandersetzung dienen, sondern primär der öffentlichen Herabsetzung und Ausgrenzung politischer Akteure.

Der öffentliche Diskurs in einer freiheitlichen Demokratie ist auf eine offene und faire Auseinandersetzung angewiesen. Historisch besonders belastete Begriffe wie „Nationalsozialismus“ oder „Faschismus“ besitzen aufgrund der mit ihnen verbundenen Menschheitsverbrechen ein erhebliches Stigmatisierungspotential. Ihre Verwendung im politischen Meinungskampf kann geeignet sein, den Betroffenen unabhängig von einer sachlichen Grundlage sozial zu diskreditieren und aus dem legitimen

Meinungsspektrum auszugrenzen. Der Gesetzgeber sieht hierin eine eigenständige Gefährdung der freien politischen Willensbildung.

Die Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gleichsetzung politischer Gegner mit totalitären Ideologien oder deren Repräsentanten eine besonders intensive Form der Rufbeeinträchtigung darstellen kann. Sie kann geeignet sein, die Betroffenen nachhaltig im öffentlichen Ansehen zu schädigen und den rationalen politischen Diskurs zu überlagern. § 370 soll insoweit eine Schutzlücke schließen, soweit bestehende straf- oder zivilrechtliche Instrumente den spezifischen Unrechtsgehalt solcher politisch motivierten Diffamierungen nicht hinreichend erfassen.

Tatbestandlich erfasst werden nur solche Zuschreibungen, die ohne tatsächliche Anhaltspunkte erfolgen, insbesondere wenn sich die Betroffenen weder zu den genannten Ideologien bekannt noch diese gerechtfertigt oder aktiv unterstützt haben. Damit wird klargestellt, dass die Vorschrift keine sachlich begründete historische oder politische Einordnung unterbinden soll. Maßgeblich ist vielmehr die fehlende tatsächliche Grundlage der Zuschreibung.

Die Äußerungen müssen öffentlich erfolgen. Der Öffentlichkeitsbezug ist gegeben, wenn die Aussage für einen unbestimmten Personenkreis wahrnehmbar ist oder für eine Weiterverbreitung in die Öffentlichkeit bestimmt erscheint. Auch ursprünglich nichtöffentliche Äußerungen können erfasst sein, wenn sie gezielt öffentlich verbreitet werden.

Neben historisch belasteten Ideologiebezügen können auch andere herabsetzende Tatsachenbehauptungen oder Werturteile tatbestandsrelevant sein, sofern sie geeignet sind, das öffentliche Ansehen der Betroffenen erheblich zu beeinträchtigen. Maßgeblich ist insoweit eine objektive Eignung zur Rufschädigung; bloße polemische oder überspitzte Kritik im Rahmen der politischen Auseinandersetzung genügt nicht.

Absatz 2 betrifft die ungerechtfertigte Einordnung politischer Parteien in einen Zusammenhang mit dem Nationalsozialismus. Parteien nehmen im demokratischen System eine verfassungsrechtlich hervorgehobene Rolle bei der politischen Willensbildung ein (Artikel 21 GG). Ihre Stigmatisierung durch historisch schwerwiegende Zuschreibungen kann über die betroffene Partei hinaus die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb beeinträchtigen. Die Vorschrift dient daher dem Schutz der Integrität des parteipolitischen Wettbewerbs.

Absatz 3 erfasst besonders schwerwiegende Fälle fortgesetzter Verächtlichmachung. Eine wiederholte oder über einen längeren Zeitraum geführte Zuschreibung kann zu einer nachhaltigen Rufschädigung führen und die Wirkung einer einzelnen Äußerung deutlich übersteigen. Die erhöhte Strafandrohung trägt dem gesteigerten Unrechts- und Gefährdungspotential solcher systematischen Kampagnen Rechnung.

### **Zu § 371 (Verbreitung von Falschinformationen zum Schaden der Bevölkerung)**

§ 371 stellt die vorsätzliche Verbreitung von Falschinformationen durch staatliche Stellen sowie durch öffentlich-rechtliche Medien unter Strafe, soweit diese Falschinformationen geeignet sind, der Bevölkerung oder Teilen der Bevölkerung erheblichen Schaden zuzufügen. Die Norm trägt dem Umstand Rechnung, dass amtlichen

Verlautbarungen und Berichterstattungen öffentlich-rechtlicher Medien in besonderem Maße Vertrauen entgegengebracht wird und diese daher eine gesteigerte Wirkung auf individuelle und kollektive Entscheidungen entfalten können.

Die Bevölkerung ist in vielen Lebensbereichen auf verlässliche Informationen aus staatlichen Quellen und aus dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk angewiesen. Dieses Vertrauen ist eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren staatlicher Steuerungs- und Informationsprozesse. Wird dieses Vertrauen durch die vorsätzliche Verbreitung unzutreffender Informationen missbraucht, liegt darin ein eigenständiges Unrecht, das über die bloße Unrichtigkeit einer Information hinausgeht. Die Vorschrift bezweckt insoweit den Schutz der Bevölkerung vor gezielter Desinformation aus besonders einflussreichen Quellen.

Tatbestandlich ist erforderlich, dass die Unwahrheit der verbreiteten Information vom Vorsatz des Täters umfasst ist. Der Täter muss mithin wissen oder billigend in Kauf nehmen, dass die verbreitete Information objektiv unzutreffend ist. Dies kann sowohl frei erfundene als auch verfälschte Darstellungen betreffen. Erfasst sind zudem unvollständige Informationen, wenn durch das bewusste Weglassen wesentlicher Umstände ein insgesamt irreführender Eindruck erzeugt wird. Nicht ausreichend sind demgegenüber bloße Prognosefehler, wissenschaftliche Mindermeinungen oder nachträgliche Erkenntnisänderungen, solange diese auf vertretbarer Tatsachengrundlage beruhen.

Ein darüber hinausgehender Schädigungsvorsatz ist nicht erforderlich. Es genügt, dass die Falschinformation objektiv geeignet ist, einen Schaden herbeizuführen. Der Schaden kann materieller oder immaterieller Natur sein. In Betracht kommen insbesondere Gesundheits-, Vermögens- oder sonstige erhebliche gesellschaftliche Beeinträchtigungen. Eine konkrete Schadensverwirklichung ist für die Tatbestandserfüllung nicht zwingend erforderlich; die objektive Eignung zur Schadensverursachung genügt.

Gesundheitliche Schäden können etwa dann vorliegen, wenn unzutreffende Informationen zu Krankheiten, Behandlungsmethoden oder Präventionsmaßnahmen verbreitet werden und diese geeignet sind, gesundheitsrelevante Fehlentscheidungen in der Bevölkerung hervorzurufen. Wirtschaftliche Schäden können sich beispielsweise aus massenhaftem, informationsgeleitetem Fehlverhalten ergeben. Gesellschaftliche Schäden können insbesondere dann gegeben sein, wenn die Falschinformation geeignet ist, das Vertrauen in öffentliche Institutionen nachhaltig zu beeinträchtigen oder erhebliche soziale Spannungen auszulösen.

Absatz 2 sieht eine Qualifikation für besonders schwere Fälle vor. Ein solcher liegt namentlich vor, wenn die Falschinformation zu gravierenden Folgen für eine Vielzahl von Menschen führt oder mit besonderer Reichweite, Intensität oder Wiederholung verbreitet wird. Damit wird dem erhöhten Gefährdungspotential systematischer oder großflächiger Desinformation Rechnung getragen.

Die Erfolgsqualifikation der Falschinformation mit Todesfolge knüpft an besonders schwerwiegende Kausalverläufe an. Auch insoweit muss sich der Vorsatz lediglich auf die wissentliche Verbreitung unzutreffender Informationen beziehen. Hinsichtlich der Todesfolge genügt Fahrlässigkeit. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass staatliche oder medial vermittelte Informationen in existenziellen Fragen erheblichen Einfluss auf lebensrelevante Entscheidungen haben können.

### **Zu § 372 (Hochverräterische Bereicherung)**

§ 372 erweitert den strafrechtlichen Schutz des öffentlichen Vermögens und der Integrität staatlicher Entscheidungsprozesse. Die geltenden Korruptionsdelikte erfassen in erster Linie Konstellationen, in denen ein Austauschverhältnis zwischen Vorteil und Gegenleistung vorliegt. Sie bilden jedoch Fallgestaltungen nur unzureichend ab, in denen Amts- oder Mandatsträger Entscheidungen primär aus eigennützigen Motiven treffen und dadurch dem Volksvermögen Nachteile zufügen, ohne dass ein klassischer Korruptionsvorgang nachweisbar ist.

Die Vorschrift dient dem Schutz des Volksvermögens sowie dem Vertrauen der Allgemeinheit in eine am Gemeinwohl orientierte Amts- und Mandatsführung. Öffentliche Entscheidungsbefugnisse sind treuhänderisch im Interesse der Allgemeinheit auszuüben. Werden sie gezielt zur Förderung eigener oder partikularer Interessen eingesetzt, liegt ein eigenständiges strafwürdiges Unrecht vor.

Tatbestandlich ist nicht erforderlich, dass bereits eine tatsächliche Bereicherung eingetreten ist. Ausreichend ist, dass eine für das Volksvermögen nachteilige Entscheidung mit der Absicht getroffen wird, sich selbst oder Dritten einen Vorteil zu verschaffen. Damit wird der Unrechtsgehalt bereits in der eigennützigen Zweckrichtung der Entscheidung verortet. Die Strafbarkeit knüpft somit an die missbräuchliche Motivation im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung an.

Als begünstigte Dritte kommen insbesondere Angehörige, persönliche oder politische Weggefährten sowie Organisationen oder Parteien in Betracht, denen der Entscheidungsträger nahesteht. Die Bereicherungsabsicht muss nicht das alleinige Motiv der Entscheidung sein; sie muss jedoch für die Willensbildung ausschlaggebend gewesen sein. Eine lediglich untergeordnete Mitursächlichkeit genügt nicht.

Erfasst werden sowohl Personal- als auch Sachentscheidungen. Hierunter fallen insbesondere personelle Auswahlentscheidungen unter sachfremden Erwägungen, die Vergabe öffentlicher Aufträge oder sonstige wirtschaftlich relevante Entscheidungen, die geeignet sind, private Vermögenspositionen des Entscheidungsträgers oder ihm nahestehender Personen zu verbessern, etwa durch eine mittelbare Wertsteigerung von Beteiligungen oder sonstigen Vermögensanlagen. Maßgeblich ist jeweils die eigennützige Zielrichtung bei gleichzeitiger Nachteiligkeit für das Volksvermögen.

Satz 2 sieht für Herrschaftsträger ein erhöhtes Strafmaß vor. Dies trägt ihrer herausgehobenen Verantwortung und dem erweiterten Wirkungsbereich ihrer Entscheidungen Rechnung. Entscheidungen dieses Personenkreises haben regelmäßig erhebliche finanzielle, institutionelle und politische Auswirkungen. Eigennützig motivierte Entscheidungen auf dieser Ebene sind in besonderem Maße geeignet, das Vertrauen in die Integrität staatlichen Handelns zu beeinträchtigen und die Stabilität der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu gefährden.

Die Strafschärfung bringt daher die gesteigerte Pflichtbindung sowie das erhöhte Gefährdungspotential zum Ausdruck.

### **Zu § 373 (Schädigung des Volksvermögens)**

§ 373 dient dem strafrechtlichen Schutz des Volksvermögens vor Beeinträchtigungen durch pflichtwidriges Verhalten von Amtsträgern. Das Volksvermögen umfasst die Gesamtheit der im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Vermögenswerte und damit die materielle Grundlage staatlicher Handlungsfähigkeit. Sein Schutz liegt im Interesse der Allgemeinheit, da es der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Daseinsvorsorge dient.

Der Vermögensbegriff ist weit zu verstehen. Erfasst sind insbesondere Geldmittel, Forderungen, Beteiligungen, Grundstücke, bewegliche Sachen sowie immaterielle und kulturelle Vermögenswerte von öffentlicher Bedeutung. Hierzu zählen etwa Kulturgüter, Denkmäler und sonstige Werte mit identitätsstiftender oder historischer Relevanz.

Eine Schädigung liegt vor, wenn der wirtschaftliche Wert des Volksvermögens gemindert oder seine Substanz beeinträchtigt wird. Bei Sachwerten genügt jede nicht nur unerhebliche Substanzverletzung oder Wertminderung. Beispiele sind Beschädigungen öffentlicher Einrichtungen oder Bauwerke, etwa durch Verunreinigungen, Farbschmierereien oder sonstige Eingriffe in die Sachsubstanz. Nicht erforderlich ist eine vollständige Zerstörung; bereits eine nachhaltige Beeinträchtigung der Gebrauchsfähigkeit oder des wirtschaftlichen Wertes ist ausreichend.

Die Strafbarkeit setzt voraus, dass der Amtsträger in Kenntnis der maßgeblichen Umstände handelt. Erforderlich ist zumindest bedingter Vorsatz hinsichtlich der Vermögensbeeinträchtigung. Fahrlässiges Verhalten wird von der Vorschrift nicht erfasst.

Der Tatbestand umfasst sowohl aktives Tun als auch pflichtwidriges Unterlassen. Strafbar ist daher nicht nur die unmittelbare Schädigung durch eigenes Handeln, sondern auch das bewusste Dulden schädigender Handlungen Dritter sowie das Unterlassen gebotener Schutzmaßnahmen, sofern den Amtsträger eine besondere Pflicht zum Schutz des Volksvermögens trifft. Eine solche Pflicht kann sich insbesondere aus Gesetz, Dienstpflichten oder der konkreten Verantwortungsübernahme für bestimmte Vermögenswerte ergeben.

Die Einbeziehung des Unterlassens trägt dem Umstand Rechnung, dass Gefährdungen des Volksvermögens häufig nicht nur durch aktives Fehlverhalten, sondern auch durch pflichtwidrige Untätigkeit entstehen. Wer trotz bestehender Schutzpflichten und erkannter Gefahrenlage nicht eingreift, verwirklicht ein vergleichbares Unrecht wie derjenige, der den Schaden unmittelbar herbeiführt.

Die Vorschrift soll insgesamt sicherstellen, dass Amtsträger ihrer treuhänderischen Verantwortung für das öffentliche Vermögen gerecht werden und dieses nicht durch vorsätzlich pflichtwidriges Verhalten beeinträchtigt wird.

Der Strafraum ermöglicht eine Differenzierung nach Schwere und Ausmaß der Pflichtverletzung.

## **Zu Artikel 2 (Änderung weiterer Gesetze)**

Dieser Artikel nimmt Folgeänderungen in anderen Bundesgesetzen vor.

### **Zu Nummer 1 (Änderung der Strafprozessordnung – StPO)**

In dieser Nummer werden Bestimmungen der Strafprozessordnung geändert.

Buchstabe a) sieht vor, dass die Telekommunikationsüberwachung nach § 100a Abs. 1 StPO auch bei Straftaten von Machtmissbrauch und Regierungskriminalität nach §§ 359 bis 373 stattfinden darf.

Buchstabe b) sieht vor, dass die Online-Durchsuchung und akustische Wohnraumüberwachung nach § 100b Abs. 1, § 100c Abs. 1 StPO auch bei Straftaten von Machtmissbrauch und Regierungskriminalität nach §§ 359 bis 373 stattfinden darf.

Buchstabe c) sieht vor, dass Verkehrsdaten nach § 17 TKG auch bei Straftaten von Machtmissbrauch und Regierungskriminalität nach §§ 359 bis 373 erhoben werden dürfen

Buchstabe d) sieht vor, dass in den Fällen von Machtmissbrauch und schwerer Regierungskriminalität nach §§ 359 bis 361, 362 Abs. 1, §§ 363, 364 Abs. 3 und 4, §§ 365 bis 370, § 371 Abs. 2, § 372 Untersuchungshaft auch angeordnet werden darf, wenn ein Haftgrund nach § 112 Abs. 2 StPO nicht besteht

Buchstabe e) ist eine Folgeänderung zur Einfügung von § 45c StGB und enthält eine Änderung des § 132a StPO wonach nicht nur ein vorläufiges Berufsverbot, sondern auch ein vorläufiges Verbot der politischen Betätigung angeordnet oder aufgehoben werden kann.

### **Zu Nummer 2 (Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes – GVG)**

Buchstabe a)

In schweren Fällen von Machtmissbrauch und Regierungskriminalität sind die Oberlandesgerichte im ersten Rechtszug zuständig.

Buchstabe b)

Diese Vorschrift soll ausschließen, dass aus politischer Motivation oder anderen nachvollziehbaren sachlichen Gründen sachbearbeitenden Staatsanwälten die Bearbeitung eines Falles entzogen wird. Wer oberbehördlich oder ministeriell erprobt werden möchte und Beförderungssämter anstrebt, wird ungeachtet gewährter Weisungsfreiheit nach dem Wohlwollen der fachlichen und politischen Entscheidungsträger trachten und tatsächliche oder vermeintliche, ausdrücklich erklärte oder konkludent angedeutete Erwartungshaltungen reflektieren. Die schriftliche Begründungspflicht für die Ausübung des Devolutionsrechts kann verhindern, dass Bearbeiter für politisch oder medial bedeutsame Verfahren durch Einzelfallentscheidungen willkürlich aus dem Kreis der faktisch abhängigen Aufstiegsaspiranten ausgewählt werden.

Buchstabe c)

Die deutschen Staatsanwaltschaften sind keine unabhängigen Behörden der Rechtspflege, sondern sie sind gegenüber den Justizministerien weisungsgebunden. Die Justizministerien können den Staatsanwaltschaften Weisungen erteilen, ob und inwieweit eine Strafverfolgung stattfindet. Diese Regelung ist wiederholt politisch missbraucht worden. Damit verstößt Deutschland gegen Europarecht und Völkerrecht. Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 27. Mai 2019 festgestellt, dass die deutsche Staatsanwaltschaft keine hinreichende Gewähr für ihre Unabhängigkeit von der Exekutive biete (vgl. EuGH, Urteil vom 27.05.2019, Az. C-508/18). Sie ist deshalb vorerst nicht befugt, Europäische Haftbefehle auszustellen. Ausgangspunkt hierfür ist Artikel 6 Abs. 1 des EU-Rahmenbeschlusses zum Haftbefehl vom 13. Juni 2002, wonach der Haftbefehl nur von einer Justizbehörde eines Mitgliedstaates ausgestellt werden darf, die unabhängig arbeiten kann. Insofern ist die Abschaffung des externen Weisungsrechts gegenüber der Staatsanwaltschaft aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ebenso geboten wie aus Gründen des Europa- und Völkerrechts. Durch diese Regelung soll die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft gegenüber fachlichen Weisungen der Exekutive hergestellt werden.

Absatz 1 bestimmt im Unterschied zur bisherigen Regelung, dass die Befugnis zur allgemeinen Aufsicht und Leitung auf die jeweiligen ersten Staatsanwälte der Oberlandesgerichte und Landgerichte auf die Staatsanwälte in ihrem jeweiligen Bezirk beschränkt ist.

Absatz 2 regelt, dass dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz und den Landesjustizverwaltungen nur eine Dienstaufsicht über den Generalbundesanwalt und den Landesjustizverwaltungen gegenüber den ersten Beamten der Staatsanwaltschaften zukommt. Hinsichtlich der Dienstaufsicht der unterstellten Beamten gilt Absatz 1.

Absatz 3 stellt klar, dass das externe Weisungsrecht aufgeboben ist, und die Ministerien den Staatsanwaltschaften keine Weisungen erteilen dürfen.

### **Zu Nummer 3 (Änderung des Abgeordnetengesetzes – AbgG)**

Nach dieser Vorschrift entfallen Leistungen nach dem Abgeordnetengesetz, wenn ein Abgeordneter oder ehemaliger Abgeordneter wegen eines schweren Falles von Machtmissbrauch und Regierungskriminalität verurteilt worden ist.

### **Zu Nummer 4 (Änderung des Bundesministergesetzes – BMinG)**

Nach dieser Vorschrift entfallen Leistungen nach dem Bundesministergesetz, wenn ein Regierungsmitglied oder ehemaliges Regierungsmitglied wegen eines schweren Falles von Machtmissbrauch und Regierungskriminalität verurteilt worden ist.



## **Zu Nummer 5**

Diese Verschärfungen des Strafgesetzbuches, insbesondere des „Majestätsbeleidigungstatbestandes“ § 188, sind aufzuheben, da sie zu einer Einschränkung der Meinungsfreiheit und zu einer Einschüchterung der Bevölkerung geführt haben, die Meinung frei zu äußern. § 188 in seiner geänderten Form wurde zur Verfolgung von Regierungskritikern missbraucht.

## **Zu Nummer 6 (Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes – BverfSchG)**

Nummer 6 enthält Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, die der grundlegenden Neujustierung des gesetzlichen Auftrags der Verfassungsschutzbehörden dienen. Ziel der Neuregelungen ist es, den Verfassungsschutz strikt auf die Abwehr tatsächlicher verfassungsfeindlicher Bestrebungen zu begrenzen, die Beobachtung politischer Parteien und nicht extremistisch eingebundener Einzelpersonen zu beenden und damit strukturellen oder politischen Missbrauchsmöglichkeiten wirksam vorzubeugen. Zugleich sollen Rechtsschutz, Normenklarheit und die Bindung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes gestärkt werden. Die Änderungen dienen dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vor politischem Missbrauch nachrichtendienstlicher Befugnisse und tragen der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung politischer Parteien Rechnung.

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass nachrichtendienstliche Mittel wegen ihrer besonderen Eingriffsintensität einer engen gesetzlichen Begrenzung bedürfen. Insbesondere verdeckte Informationsgewinnung kann das Vertrauen in die Freiheit des politischen Prozesses beeinträchtigen, wenn sie sich auf Akteure erstreckt, die nicht Teil verfassungsfeindlicher Zusammenschlüsse sind. Die vorgesehenen Änderungen zielen daher ausdrücklich darauf ab, Parteien- und Einzelpersonenbeobachtungen außerhalb extremistischer Strukturen zu beenden und den Verfassungsschutz auf klar definierte Gefahrenlagen zu beschränken.

Zu Buchstabe a (§ 3 Absatz 3 – neu):

Die Neufassung von § 3 Absatz 3 stellt zunächst klar, dass die Verfassungsschutzbehörden strikt an Gesetz und Recht gebunden sind. Darüber hinaus enthält die Vorschrift eine materielle Begrenzung der Beobachtungstätigkeit: Eine Sammlung und Auswertung von Informationen über politische Parteien sowie über Einzelpersonen, die keinem verfassungsfeindlichen Personenzusammenschluss angehören, findet künftig nicht mehr statt. Damit wird die Beobachtung politischer Parteien und nicht extremistisch organisierter Einzelpersonen ausdrücklich ausgeschlossen.

Politische Parteien nehmen nach dem Grundgesetz eine herausgehobene Rolle im demokratischen Willensbildungsprozess ein. Nach Artikel 20 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus; die Parteien wirken maßgeblich an der politischen Willensbildung des Volkes mit und sind damit ein zentrales Bindeglied zwischen Volk und Staatsorganen. Aus dieser Funktion folgt eine besondere Schutz- und Neutralitätspflicht des Staates gegenüber dem parteipolitischen Wettbewerb. Staatliche Stellen haben sich

im politischen Wettbewerb grundsätzlich zurückzuhalten und dürfen nicht zugunsten oder zulasten einzelner Parteien eingreifen.

Vor diesem Hintergrund ist es verfassungsrechtlich besonders sensibel, wenn eine dem Innenminister unterstellte Behörde – also einem Regierungsmitglied, das regelmäßig selbst einer politischen Partei angehört – konkurrierende politische Parteien oder deren Angehörige beobachtet. Es widerspricht dem Gebot staatlicher Neutralität im Parteienwettbewerb, wenn eine Partei mittelbar über ein ihr zugeordnetes Ministerium nachrichtendienstliche Mittel gegenüber konkurrierenden Parteien einsetzen kann. Bereits der Anschein einer solchen Einflussnahme kann das Vertrauen in die Chancengleichheit der Parteien und in die Integrität demokratischer Prozesse beeinträchtigen.

Auch rechtsvergleichend zeigt sich die Problematik parteipolitisch motivierter Ausforschung politischer Gegner durch staatliche Stellen. Der Watergate-Skandal in den USA hat eindrücklich vor Augen geführt, welche demokratieschädlichen Folgen es haben kann, wenn staatliche Machtmittel zur Beobachtung oder Ausforschung politischer Konkurrenz eingesetzt werden. Dort führte ein vergleichbares Fehlverhalten letztlich zum Rücktritt des Präsidenten. Dies verdeutlicht, dass der Einsatz staatlicher Mittel im parteipolitischen Wettbewerb besonders strengen Maßstäben unterliegen muss.

Die Neuregelung trägt diesem Spannungsverhältnis Rechnung, indem sie die Beobachtung politischer Parteien und nicht extremistisch organisierter Einzelpersonen durch den Verfassungsschutz ausschließt. Ziel ist es, jede Möglichkeit einer parteipolitischen Instrumentalisierung des Verfassungsschutzes zu unterbinden und das Vertrauen in die Neutralität staatlichen Handelns zu stärken. Damit wird zugleich der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien sowie die Offenheit des politischen Wettbewerbs geschützt.

Die Regelung verfolgt das Ziel, den Verfassungsschutz aus dem Bereich des demokratischen politischen Wettbewerbs herauszuhalten und jede Form einer vorsorglichen oder politisch interpretierbaren Beobachtung zu unterbinden. Sie dient damit unmittelbar der Verhinderung eines politischen Missbrauchs des Verfassungsschutzes.

Das Verbot öffentlicher Äußerungen zu politischen Themen stellt zudem sicher, dass der Verfassungsschutz nicht mittelbar auf den politischen Meinungsbildungsprozess einwirkt. Die Vorschrift betont die institutionelle Neutralität der Behörde und die klare Trennung zwischen nachrichtendienstlicher Gefahrenaufklärung und politischer Kommunikation.

Zu Buchstabe b (§ 4 Absatz 1 Sätze 3 bis 5):

Die Streichung der genannten Sätze dient der konsequenten Umsetzung des Ziels, Parteien- und Einzelpersonenbeobachtungen außerhalb extremistischer Zusammenhänge zu beenden. Regelungen, die weite Vorfeldbeobachtungen ermöglichen, werden zurückgenommen, um den Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes eindeutig zu begrenzen und missbrauchsanfällige Auslegungsspielräume zu reduzieren.

Zu Buchstabe c (§ 16 – Aufhebung):

Die Aufhebung von § 16 steht im Zusammenhang mit der Neuordnung der Öffentlichkeitsarbeit. Staatliche Veröffentlichungen mit bewertendem Charakter über politische oder gesellschaftliche Akteure können mittelbar in den politischen Wettbewerb eingreifen. Die Abschaffung entsprechender Berichtspflichten und Veröffentlichungsformate soll sicherstellen, dass der Verfassungsschutz nicht als politischer Akteur wahrgenommen oder eingesetzt wird.

Zu Buchstabe d (§ 22a – neu):

Die Neufassung von § 22a begrenzt die Übermittlung personenbezogener Daten an nichtöffentliche Stellen auf eng umrissene Ausnahmefälle von erheblichem Gewicht. Die Vorschrift dient dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und verhindert zugleich, dass nachrichtendienstlich gewonnene Erkenntnisse in den privaten oder gesellschaftlichen Bereich hinein zur Nachteilszufügung gegenüber Betroffenen verwendet werden. Auch diese Begrenzung ist auf die Verhinderung missbräuchlicher Verwendung von Informationen gerichtet.

Zu Buchstabe e (§§ 28a und 28b – neu)

*Zu § 28a (Strafbarkeit):* Die Einführung einer Strafvorschrift für Verstöße gegen § 3 Absatz 3 unterstreicht den verbindlichen Charakter der neuen gesetzlichen Begrenzungen. Sie dient ausdrücklich der Abschreckung vor unzulässigen Beobachtungen von Parteien oder Einzelpersonen und damit der Absicherung des gesetzgeberischen Ziels, politischen Missbrauch des Verfassungsschutzes zu verhindern.

*Zu § 28b (Schadensersatz und Wiedergutmachung):* § 28b stärkt den Rechtsschutz der Betroffenen rechtswidriger Überwachungsmaßnahmen. Die ausdrückliche Regelung von Ersatz- und Wiedergutmachungsansprüchen soll sicherstellen, dass Grundrechtsverletzungen effektiv kompensiert werden. Die pauschalierende Ausgestaltung der Wiedergutmachung bei Reputations- und Ausgrenzungsschäden trägt dem Umstand Rechnung, dass solche Schäden häufig schwer bezifferbar sind, aber erhebliche persönliche und gesellschaftliche Auswirkungen haben können.

Die Änderungen dienen insgesamt der klaren gesetzlichen Begrenzung nachrichtendienstlicher Tätigkeit, der Abschaffung der Beobachtung politischer Parteien und nicht extremistisch eingebundener Einzelpersonen sowie der Verhinderung eines politischen Missbrauchs des Verfassungsschutzes. Zugleich stärken sie die Grundrechte, die Rechtssicherheit und das Vertrauen in die Neutralität staatlicher Institutionen. Der Gesetzentwurf verfolgt damit das Ziel, den Verfassungsschutz eindeutig als Instrument der Gefahrenabwehr gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen auszugestalten und ihn aus dem Bereich des demokratischen Meinungskampfes herauszuhalten.

### **Zu Nummer 7 (Änderung des Kontrollgremiumsgesetzes – PKGrG)**

Die Aufhebung von § 10 Absatz 3 PKGrG betrifft die bislang vorgesehene jährliche öffentliche Anhörung der Präsidentinnen und Präsidenten der Nachrichtendienste. Die Neuregelung dient der klaren funktionellen Trennung zwischen nachrichtendienstlicher Tätigkeit und dem öffentlichen politischen Diskurs.

Nachrichtendienste sind ihrem gesetzlichen Auftrag nach Informations- und Analysebehörden zur Gefahrenfrüherkennung. Sie sollen politische Entscheidungsgrundlagen liefern, nicht aber selbst als Akteure im öffentlichen Meinungsbildungsprozess auftreten. Öffentliche Anhörungen der Behördenleitungen bergen die Gefahr, dass nachrichtendienstliche Bewertungen, Lageeinschätzungen oder Prioritätensetzungen als politische Stellungnahmen wahrgenommen oder im politischen Wettbewerb instrumentalisiert werden.

Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste bleibt von der Aufhebung unberührt. Sie erfolgt weiterhin durch das Parlamentarische Kontrollgremium sowie durch die hierfür vorgesehenen vertraulichen Berichtspflichten und Unterrichtungen. Damit ist eine effektive demokratische Kontrolle sichergestellt, ohne dass die Nachrichtendienste selbst in den öffentlichen politischen Diskurs eingebunden werden.

Die Aufhebung von § 10 Absatz 3 PKGrG trägt somit dem Grundsatz der politischen Neutralität der Nachrichtendienste Rechnung und dient der Vermeidung auch nur mittelbarer Einflussnahmen auf die öffentliche Meinungsbildung. Zugleich wird das Vertrauen in die institutionelle Zurückhaltung und Neutralität der Nachrichtendienste gestärkt.

### **Zu Nummer 8 (Änderung des Artikel-10-Gesetzes – G 10)**

Die Änderung des § 3 Absatz 1 Satz 1 G 10 dient einer Neujustierung der Eingriffsschwellen für Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie einer systematischen Anpassung des Straftatenkatalogs.

Zu Buchstabe a)

Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Artikel 10 GG gehören nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den intensivsten Grundrechtseingriffen. Heimliche Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen eröffnen dem Staat weitreichende Einblicke in die persönliche Lebensführung, die sozialen Kontakte sowie die politischen und weltanschaulichen Überzeugungen der Betroffenen. Sie bergen zudem die Gefahr der Erfassung von Kommunikation aus dem unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung wiederholt betont, dass verdeckte Überwachungsmaßnahmen nur zum Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter zulässig sind. Hierzu zählen insbesondere Leib, Leben und Freiheit der Person, der Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes sowie die Abwehr von Gefahren für die Grundlagen der staatlichen Existenz oder der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Zudem verlangt das Gericht eine strikte Beachtung des

Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, insbesondere eine angemessene Relation zwischen dem Gewicht des verfolgten Zwecks und der Schwere des Eingriffs.

An diesen Maßstäben gemessen rechtfertigt der bloße Verdacht einer Volksverhetzung nach § 130 StGB regelmäßig keine Maßnahmen nach dem G-10-Gesetz. § 130 StGB schützt vornehmlich den öffentlichen Frieden und die Menschenwürde betroffener Gruppen. Diese Schutzgüter sind von hoher Bedeutung, erreichen jedoch nicht ohne Weiteres das Gewicht überragend wichtiger Rechtsgüter im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen. Insbesondere fehlt es typischerweise an einer unmittelbaren Gefährdung elementarer Individualrechtsgüter oder der staatlichen Existenz.

Die bisherige Einbeziehung des § 130 StGB in den Straftatenkatalog des § 3 G-10-Gesetz führte daher zu einer Ausweitung nachrichtendienstlicher Überwachungsbefugnisse über den vom Bundesverfassungsgericht gezogenen Rahmen hinaus. Sie ermöglichte tiefgreifende Grundrechtseingriffe bereits bei Verdachtslagen, die nicht das erforderliche Gefahrengewicht aufweisen.

Die Streichung dient der verfassungskonformen Eingrenzung der Eingriffsbefugnisse und der Wiederherstellung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Anlass und Eingriffsintensität. Sie trägt dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Gebot Rechnung, heimliche Überwachungsmaßnahmen auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zu beschränken.

Die strafrechtliche Verfolgung von Volksverhetzungsdelikten bleibt hiervon unberührt. Insbesondere stehen weiterhin die Instrumente des allgemeinen Strafprozessrechts zur Verfügung, die ihrerseits an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden sind.

Zu Buchstabe b)

Mit der Aufnahme weiterer Straftatbestände in den Katalog des § 3 Absatz 1 Satz 1 G 10 wird klargestellt, dass Beschränkungsmaßnahmen auch bei besonders schwerwiegenden Fällen von Machtmissbrauch, staatlicher oder staatsnaher Kriminalität sowie bei gravierenden Angriffen auf die verfassungsmäßige Ordnung in Betracht kommen können. Die genannten Vorschriften betreffen Straftaten, die nach der Konzeption des Entwurfs die Funktionsfähigkeit des demokratischen Rechtsstaats, die Integrität staatlicher Entscheidungsprozesse oder den Schutz elementarer Verfassungsgüter in besonderem Maße berühren.

Die Einbeziehung dieser Delikte trägt dem Umstand Rechnung, dass Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht nur von nichtstaatlichen Akteuren, sondern auch aus dem Bereich staatlicher oder politischer Verantwortungsträger erwachsen können. In solchen Fällen kann eine frühzeitige nachrichtendienstliche Aufklärung erforderlich sein, um schwerwiegende Schäden für Staat und Gesellschaft abzuwenden.

Zugleich bleibt es bei den hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Anordnung entsprechender Maßnahmen. Insbesondere gelten weiterhin das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, der Richtervorbehalt sowie die Kontrolle durch die G-10-Kommission. Die Erweiterung des Straftatenkatalogs führt daher nicht zu einer Absenkung der

Rechtsschutzstandards, sondern zu einer sachgerechten Ausrichtung der Eingriffsbefugnisse an der Schwere der jeweils bedrohten Rechtsgüter.

### **Nummer 9 (Aufhebung des Digitale-Dienste-Gesetzes - DDG)**

Artikel 2 Nr. 9 hebt das Digitale-Dienste-Gesetz vollständig auf, da sich dessen Regelungen in der Praxis als unvereinbar mit zentralen verfassungsrechtlichen Grundsätzen sowie als nicht erforderlich im Sinne einer effektiven Rechtsdurchsetzung erwiesen haben. Das DDG greift tief in die kommunikativen Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer digitaler Dienste ein und führt zugleich zu einer Verlagerung hoheitlicher Entscheidungsbefugnisse auf private Plattformbetreiber. Diese Entwicklung steht im Spannungsverhältnis zu den Grundsätzen der Meinungsfreiheit, der Rechtssicherheit, der Gewaltenteilung sowie des effektiven Rechtsschutzes.

Das DDG verstößt gegen Artikel 5 Abs. 1 GG, Artikel 11 GRCh, Artikel 10 EMRK. Es entfaltet eine erhebliche abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Meinungsfreiheit. Durch weitreichende Sorgfalts-, Melde- und Abhilfepflichten sowie erhebliche Sanktionsandrohungen werden Anbieter digitaler Dienste faktisch dazu angehalten, Inhalte bereits bei rechtlicher Unsicherheit zu entfernen. Dies führt zu einem strukturellen Overblocking zulässiger Inhalte, einer Einschränkung auch solcher Meinungen, die unter dem Schutzbereich des Artikel 5 Abs. 1 GG stehen, einer faktischen Vorverlagerung der Inhaltskontrolle in den privaten Raum. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Meinungsfreiheit jedoch konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und darf nur unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt werden.

Das DDG verstößt gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Bestimmtheitsgebot. Zentrale Regelungsbegriffe des DDG – insbesondere im Zusammenhang mit „systemischen Risiken“, „gesellschaftlichen Auswirkungen“ und der „Beeinträchtigung des demokratischen Diskurses“ weisen erhebliche normative Unschärfen auf. Adressaten des Gesetzes können nicht hinreichend vorhersehen, welches Verhalten rechtlich geboten oder verboten ist.

Das DDG überträgt wesentliche Abwägungsentscheidungen – insbesondere zwischen Meinungsfreiheit und anderen Rechtsgütern – auf private Unternehmen. Diese sind nicht demokratisch legitimiert, nicht zur Neutralität verpflichtet und primär wirtschaftlichen oder ideologischen Interessen unterworfen. Die grundrechtlich gebotene Abwägung widerstreitender Rechtspositionen ist jedoch Aufgabe unabhängiger Gerichte und nicht privater Marktakteure und schon gar nicht von ideologischen Kampfgruppen.

Das DDG verstößt gegen die Rechtsschutzgarantie des Artikel 19 Abs. 4 GG. Zwar sieht das DDG Beschwerde- und Abhilfeverfahren vor, diese ersetzen jedoch keinen unmittelbaren gerichtlichen Rechtsschutz. Für betroffene Nutzerinnen und Nutzer bedeutet dies, dass Löschungen oder Einschränkungen häufig ohne vorherige richterliche Entscheidung erfolgen, der Rechtsschutz zeitlich verzögert und damit faktisch oft wirkungslos ist und dass der Grundsatz der prozessualen Waffengleichheit nicht gewahrt ist.

Die mit dem DDG verfolgten Ziele – insbesondere die Bekämpfung rechtswidriger Inhalte – können bereits durch bestehendes Recht erreicht werden, insbesondere durch das Strafrecht, das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das Telemedien- und Zivilrecht und durch gerichtliche Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche. Ein zusätzlicher, pauschaler regulatorischer Überbau ist nicht erforderlich und überschreitet das notwendige Maß staatlicher Regulierung.

Das DDG setzt unionsrechtliche Vorgaben um, die jedoch keine zwingende Ausgestaltung in der vorliegenden Form verlangen. Der nationale Gesetzgeber ist verpflichtet, unionsrechtliche Regelungen grundrechtskonform und verfassungsschonend umzusetzen. Diese Verpflichtung ist im Fall des DDG nicht erfüllt worden.

### **Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.