



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz

Wortprotokoll* der 22. – öffentlichen – Sitzung

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berlin, den 14. Januar 2026, 14:02 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 2.600

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 7

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der
Richtlinie (EU) 2017/541
zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung
des Strafraumens
bei geheimdienstlicher Agententätigkeit**

BT-Drucksache 21/3191

Federführend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitberatend:

Innenausschuss

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung und
Zukunftsfragen

Berichtersteller/in:

Abg. Axel Müller [CDU/CSU]

Abg. Knuth Meyer-Soltau [AfD]

Abg. Dr. Johannes Fechner [SPD]

Abg. Dr. Lena Gumnior [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Luke Hoß [Die Linke]

* Dieses Wortprotokoll wurde mit Hilfe automatischer Transkription erstellt. Für den exakten Wortlaut wird auf die Videoaufzeichnung der öffentlichen Anhörung verwiesen, die in voller Länge über die Mediathek des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de/mediathek/ausschusssitzungen abrufbar ist. Dort sind auch die eingereichten Stellungnahmen der Sachverständigen abrufbar.



Teilnehmende Abgeordnete	Seite 3
Sprechregister Abgeordnete	Seite 5
Sprechregister Sachverständige	Seite 6

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
CDU/CSU	Ataoğlu, Tijen Heveling, Ansgar Hierl, Susanne Dr. Körner, Konrad Moser, Christian Müller, Axel Müller, Carsten Dr. Plum, Martin Dr. Preisendanz, David Rothenberger, Johannes Sassenrath, Carl-Philipp Steineke, Sebastian Wiegelmann, Johannes	☐ ☒ ☐ ☐ ☒ ☒ ☐ ☒ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Bouffier, Frederik Dr. Bröhr, Marlon Frieser, Michael Gutting, Olav Heil, Mechthild Krieger, Lukas Dr. Krings, Günter Lindholz, Andrea Dr. Luczak, Jan-Marco Oellers, Wilfried dos Santos-Wintz, Catarina Silberhorn, Thomas Winkelmeier-Becker, Elisabeth	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
AfD	Brandner, Stephan Fetsch, Thomas Galla, Rainer Jacobi, Fabian Kempf, Martina Rose-Marie Meyer-Soltau, Knuth Möller, Stefan Peterka, Tobias Matthias von Zons, Ulrich	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☒ ☐ ☒ ☐	Dr. Birghan, Christoph Bohnhof, Peter Bollmann, Gereon Grimm, Christoph Haug, Jochen Lensing, Sascha Paul, Andreas Dr. Wirth, Christian N.N.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
SPD	Demir, Hakan Dr. Fechner, Johannes Heselhaus, Nadine Lindh, Helge Özdemir, Mahmut Rinkert, Daniel Wegge, Carmen	☐ ☒ ☒ ☐ ☐ ☐ ☐	Dieren, Jan Eichwede, Sonja Faeser, Nancy Karaahmetoğlu, Macit Limbacher, Esra Dr. Scheer, Nina Schulze, Svenja	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Lenhard Rebecca Dr. Gumnior, Lena Limburg, Helge Dr. Steffen, Till Tesfaiesus, Awet Benner, Lukas	☐ ☒ ☒ ☐ ☐ ☐	Beck, Katharina Dzienus, Timon Dr. von Notz, Konstantin Schmidt, Stefan Steinmüller, Hanna	☐ ☐ ☐ ☐ ☐



	Ordentliche Mitglieder	Unter- schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter- schrift
Die Linke	Hoß, Luke	☒	Bünger, Clara	☐
	Ramelow, Bodo	☐	Conrad, Agnes	☐
	Valent, Aaron	☐	Dr. Gysi, Gregor	☐
	Willnat, Christin	☐	Lay, Caren	☐



Sprechregister Abgeordnete

	Seite
Dr. Johannes Fechner (SPD)	15, 25
Dr. Lena Gumnior (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	15
Nadine Heselhaus (SPD)	15
Ansgar Heveling (CDU/CSU) (Vorsitz)	7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26,27, 28, 29
Luke Hoß (Die Linke)	16, 25
Helge Limburg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	24
Knuth Meyer-Soltau (AfD)	16, 24
Christian Moser (CDU/CSU)	16, 24
Axel Müller (CDU/CSU)	16, 24
Tobias Matthias Peterka (AfD)	15
Dr. Martin Plum (CDU/CSU)	



Sprechregister Sachverständige

	Seite
Simon Henrichs Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof	8, 22, 25
Marcus Köhler Richter am Bundesgerichtshof (5. Strafsenat)	9, 21, 25
Wolfram Nettersheim Staatsanwalt beim Bundesgerichtshof	9, 19, 25
Dr. Andreas Schmidtke Richter am Oberlandesgericht Düsseldorf, 7. Strafsenat	11, 19
Dr. Lukas Theune Rechtsanwalt	12, 18, 26
Yasemin Tüz Oberstaatsanwältin beim Bundesgerichtshof Deutscher Richterbund Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte e. V. (DRB)	13, 17, 27
Prof. Dr. Mark A. Zöller Ludwig-Maximilians-Universität München Juristische Fakultät Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und das Recht der Digitalisierung Geschäftsführer des Instituts für Digitalisierung und das Recht der Inneren Sicherheit	14, 16, 28



Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich eröffne die 22. Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz und darf ganz herzlich begrüßen zunächst die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten, dann die Vertreter des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und die Vertreterin des Bundesinnenministeriums und natürlich ein herzlicher Gruß an die Damen und Herren Sachverständigen, die sich heute bereitgefunden haben, hier den Fragen der Abgeordneten Rede und Antwort zu stehen, sowie die Zuhörerinnen und Zuhörer oben auf der Tribüne.

Gegenstand der heutigen Sitzung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit. Die Bundesregierung teilt in ihrem Gesetzentwurf mit, dass eine Kernregelung der Richtlinie in Artikel 3 die Definition von Straftaten sei, die als terroristisch einzuordnen sind. Auf die spezifische Gefahr von ausländischen terroristischen Kämpfern reagiere die Richtlinie in Artikel 9, der sowohl das Reisen in Risikogebiete in terroristischer Absicht als auch die Rückreise aus diesen Risikogebieten als strafbare Handlung einstufe. Ein weiterer elementarer Bestandteil der Richtlinie seien die Vorschriften zur Terrorismusfinanzierung in Artikel 11. Das deutsche Terrorismusstrafrecht bestehe insbesondere aus den § 129a und § 129b des Strafgesetzbuches (StGB). Terroristische Einzeltäter seien über die § 89a, § 89b und § 89c StGB erfasst. Trotz der Tatsache, dass Deutschland mit diesen Regelungen gut aufgestellt sei, habe die EU gleichwohl Defizite in der Umsetzung der Richtlinie gerügt. Mit dem Gesetzentwurf würden diese Rügen, soweit sie nachvollziehbar seien, unter Wahrung der deutschen Strafrechtssystematik ausgeräumt. Ferner würde die Strafbarkeit im Vorfeld von Terrorangriffen auf Fälle ausgeweitet, in denen der Täter den Anschlag mit Alltagsgegenständen plane. Zur Umsetzung der Richtlinienvorgaben würden schwerpunktmäßig die § 89a und § 89c StGB geändert. Zudem werde der Grundstrafatbestand der geheimdienstlichen Agententätigkeit in § 99 Absatz 1 StGB verschärft. Ferner liegt uns zum Gesetzentwurf auf

Ausschussdrucksache 21(26)12-5 die Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen vor.

Erlauben Sie mir einige Hinweise zum Verfahren: Die Sachverständigen erhalten zunächst die Gelegenheit zu einer kurzen Eingangsstellungnahme. Wir beginnen dabei heute alphabetisch, also mit Herrn Henrichs. Für die Eingangsstellungnahme stehen den Sachverständigen jeweils vier Minuten zur Verfügung. Auf dem Monitor läuft zu Ihrer Orientierung eine Uhr. Dann gibt es auch etwa eine halbe Minute vor Schluss ein kurzes Signal. Wenn Schluss ist, dann ein deutliches Signal. Dann kommen das Räuspern und Hüsteln des Vorsitzenden und dann das Eingreifen. An den Vortrag der Stellungnahmen schließt sich eine erste Fragerunde an, bei der die Sachverständigen in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge – heute also beginnend mit Herrn Prof. Dr. Zöller – um ihre Antworten gebeten werden. In der zweiten Antwortrunde gehen wir dann wieder alphabetisch, in einer etwaigen dritten Antwortrunde wieder umgekehrt alphabetisch vor. Für alle Antwortrunden gilt: Bitte halten Sie sich bei Ihren Antworten an einen Zeitrahmen von zwei Minuten pro gestellte Frage. Denken Sie daran, Ihr Mikrofon jeweils wieder an- und auszuschalten.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, Sie kennen das Verfahren und die Verteilung des Fragerechts. Aber zur Erinnerung noch einmal: In der ersten Fragerunde dürfen drei Abgeordnete der Fraktion der CDU/CSU, jeweils zwei Abgeordnete der Fraktionen der AfD und der SPD und jeweils ein Abgeordneter der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke höchstens zwei Fragen an bis zu zwei Sachverständige stellen. In den folgenden Fragerunden dürfen die Abgeordneten bei Worterteilung jeweils höchstens zwei Fragen an bis zu zwei Sachverständige stellen. Bitte zeigen Sie Ihren Fragewunsch dem Sekretariat durch Handzeichen frühzeitig an und sprechen Sie dann bitte den Sachverständigen oder die Sachverständige an, an den beziehungsweise an die Sie Ihre Frage richten wollen.

Noch einige allgemeine Hinweise: Die Anhörung ist öffentlich, wird weltweit live übertragen und für die Mediathek des Bundestages aufgezeichnet.



Sie können sie also dort noch einmal anschauen oder sich einen schönen Fernsehabend machen. Auf der Grundlage der Tonaufzeichnung wird ein Wortprotokoll erstellt. Ich darf darauf hinweisen: Jenseits der offiziellen Bild- und Tonaufnahmen sind Bild- und Tonaufnahmen sowie Beifalls- oder Missfallensbekundungen hier nicht gestattet. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit. Wir beginnen jetzt mit den Sachverständigenstatements. Herr Henrichs, Sie haben das Wort.

SV Simon Henrichs: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Deutschen Bundestages, zunächst vielen Dank für die Möglichkeit, hier heute eine Stellungnahme zu dem vorliegenden Gesetzentwurf abzugeben. Ich tue dies als Rechtsanwender und Kommentator der Staatsschutzvorschriften, nicht als Repräsentant einer Institution.

Dies vorausgeschickt, nehme ich zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung: Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Terrorismusrichtlinie der Europäischen Union aus dem Jahr 2017 vollständig in deutsches Recht umgesetzt werden. Diese Richtlinie ist ein Eckpfeiler in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf EU-Ebene. Vor diesem Hintergrund halte ich es für sachgerecht und geboten, dass die Richtlinie möglichst konkret und genau in deutsches Recht umgesetzt wird. Um das vor die Klammer zu ziehen: Ich bin der Auffassung, dass der vorliegende Gesetzentwurf diesem Anliegen umfassend entspricht. Doch ich will auch abseits der EU-Richtlinie darauf eingehen, ob die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen aus fachlicher Sicht überzeugen. Meines Erachtens überzeugen sie und sie sind auch sachgerecht und angemessen. Durchgreifende rechtliche Bedenken sehe ich gegen die vorgeschlagenen Neuregelungen nicht. Ich will mich insoweit auf wenige Punkte beschränken und zum Schluss meiner Ausführungen drei Anregungen machen.

Erstens: Dass nunmehr erstmals die terroristische Straftat im deutschen Strafgesetz legaldefiniert wird, halte ich für richtig und wichtig zur klaren Abgrenzung dessen, was der Gesetzgeber als Terrorismus und allgemeine Kriminalität einstuft.

Zweitens: Vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Bedenken ist es geboten und richtig, die Rechtsprechung des Dritten Strafsenats zu den erhöhten Anforderungen an den subjektiven Tatbestand, wie das Gesetz es vorsieht, in den Gesetzestext aufzunehmen. Stichwort: Fest entschlossen sein zur Tatbegehung.

Drittens: Die versuchte Unterstützung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe zu stellen ist meines Erachtens durch die Richtlinie in weiten Teilen vorgegeben, jedenfalls soweit es um die Finanzierung ausländischer terroristischer Vereinigungen geht. Die versuchte Unterstützung ist auch wichtig, um Strafbarkeitslücken zu schließen. Durchgreifende rechtliche Bedenken habe ich hier nicht, auch keine rechtsdogmatischen.

Schließlich halte ich die Anhebung des Regelstrafrahmens des § 99 StGB (Agententätigkeit geheimdienstlicher Art) für richtig und wichtig vor dem Hintergrund der immer wieder zunehmenden Herausforderungen in den letzten Jahren. Was mir besonders wichtig ist, ist, dass dieser Gesetzentwurf eine Anpassung bei den strafprozessualen Eingriffsmöglichkeiten und Ermittlungsmöglichkeiten vorsieht. Gerade Täter im Terrorismusbereich und im Bereich der Spionage handeln oft vernetzt, professionell und konspirativ. Ohne verdeckte strafprozessuale Maßnahmen können diese Taten nicht effektiv ermittelt werden und auch nicht nachgewiesen werden. Vor dem Hintergrund ist zu begrüßen, dass das ausdrücklich übernommen wurde. Meines Erachtens liegt hier ein stimmiges Gesamtkonzept vor.

Abschließend meine Anregungen. Erstens: Ich bin der Auffassung, dass die Ausreisen zu Zwecken der Teilnahme, Mitgliedschaft und Unterstützung einer terroristischen Vereinigung aus § 89a StGB heraus und aus systematischen, aber auch aus anderen Gründen im § 129a StGB geregelt werden sollten.

Zweitens: Die Verwendungsabsicht für das gefährliche Werkzeug halte ich nicht für erforderlich, aufgrund der hohen Anforderungen, die der subjektive Tatbestand bereits zeigt. Drittens und letztens sollte geprüft werden, ob wir noch einen Finanzierungstatbestand



benötigen, um Artikel 11 der Richtlinie vollständig umzusetzen. Zum Schluss noch der Hinweis: Der Gesetzentwurf weist völlig zu Recht darauf hin, dass erhebliches Personal auch bei den Strafverfolgungsbehörden gebraucht wird. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank. Das war fast eine Punktlandung. Von mir der Hinweis: Es gibt diese Vorwarnung akustisch nicht mehr, es ändert sich nur die Farbe. Manchmal ist der Bundestag dann auch innovativ und nimmt Veränderungen vor. Dann darf ich jetzt das Wort an Herrn Köhler weitergeben.

SV **Marcus Köhler**: Vielen Dank. Ich meine, dass die Rügen der Europäischen Kommission hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie nun zu Änderungen, jedenfalls im materiellen Strafrecht, führen müssen, die weitgehend unausweichlich sind. Man will nicht einen Konflikt mit der Europäischen Kommission eingehen. Ich bin mir nicht sicher, ob das die Sache wert wäre. Ich halte es auch für sinnvoll, was das Strafprozessrecht angeht, nämlich um terroristischen Bedrohungen möglichst frühzeitig zu begegnen. Insbesondere halte ich die Versuchsstrafbarkeit und da wiederum vor allem, was die Unterstützung der terroristischen Vereinigung angeht, aus der Sicht der richterlichen Rechtsanwendung für sinnvoll. Denn dann kann die Unterstützung wieder klarer konturiert werden als Erfolgsdelikt. Das ist eine sinnvolle Geschichte.

Es gibt ein paar einzelne Aspekte, von denen ich meine, dass sie vielleicht für die Normenklarheit oder auch für den Rechtsanwender sinnvoll wären. Ich halte es für sinnvoll, dass eine Legaldefinition der terroristischen Straftaten jetzt im Gesetz aufgeführt ist und dass auch die Begrifflichkeiten vereinheitlicht werden, weg von der schweren Gewalttat im Staatsgefährdenden. Da hat man eine Begrifflichkeit, die auch im internationalen Rechtsverkehr sinnvoll ist. Die Androhung einer terroristischen Vereinigung als eigenständige terroristische Straftat ist wiederum ein Fremdkörper in der Norm. Der passt auch in der Wertung nicht hinein. Ich sehe, dass die Richtlinie vorsieht, dass dies eingeführt werden soll. Ich würde aber anregen, die Androhung in einem eigenen § 89c StGB zu regeln.

Meines Erachtens ist die subjektive

Tatbestandsseite, was die Vorbereitung der terroristischen Straftat in § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB des Entwurfs angeht, begrüßenswert. Die Restriktionen, die der Bundesgerichtshof (BGH) im subjektiven Tatbestand vorgenommen hat, sollen ins Gesetz aufgenommen werden. Auch das dient der Rechtsklarheit und dem Rechtsanwender. Man sollte vielleicht auf den Begriff „fest entschlossen sein“ verzichten. Dieser Rechtsprechungs-begriff ist in unserem Gesetz, so wie wir es schon fast 150 Jahre haben, ungewöhnlich. Ich meine, dass die Absicht genügt und man so auch die Vorschrift entschlacken kann. Ich hatte in meiner schriftlichen Stellungnahme einen Vorschlag gemacht, wie man das machen könnte.

Dann zu der Verwendungsabsicht in Bezug auf das gefährliche Werkzeug. Ich finde es nachvollziehbar, dass man in dem Entwurf eine formuliert hat, aber – Herr Henrichs hat es bereits gesagt – wir haben schon im § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB die entsprechende Absicht. Ich glaube, wir sind uns einig: Wenn ein Mensch ein Messer nimmt, um auf dem Markt auf Personen aus terroristischer Absicht einzustechen, dann verwendet er dabei ein gefährliches Werkzeug. Wenn man aber eine zusätzliche Absicht in den Tatbestand aufnimmt, könnte ein Gericht auf die Idee kommen, das Merkmal würde etwas Besonderes voraussetzen. Deshalb würde ich das insofern auch entschlacken.

Aus meiner Sicht ist in § 129 Absatz 2 Nummer 1 StGB ein redaktioneller Fehler enthalten. Darauf habe ich auch schriftlich hingewiesen. Hier scheint ein Copy-and-paste-Fehler geschehen zu sein.

Insofern würde ich sagen: Der Gesetzentwurf ist begrüßenswert, es müssen nur punktuelle Änderungen aus Gründen der Gesetzesklarheit vorgenommen werden. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Köhler. Dann darf ich Sie bitten, Herr Nettersheim.

SV **Wolfram Nettersheim**: Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Kriminalstrafe ist die stärkste Sanktion für begangenes Unrecht. Sie darf daher nur als ultima ratio des Rechtsgüterschutzes eingesetzt werden, und zwar in den Worten des



Bundesverfassungsgerichts: „Wenn ein bestimmtes Verhalten über sein Verboten sein hinaus in besonderer Weise sozial schädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich, seine Verhinderung daher besonders dringlich ist“.

Dem widerspricht der offenkundig von der hier umgesetzten Richtlinie verfolgte Ansatz, nahezu jegliches Handeln das in Bezug zu terroristischen Bestrebungen steht, unter Strafe zu stellen. Unabhängig von den verfassungsrechtlichen Bedenken, die sich gegen immer weiterreichende Vorverlagerungen der Strafbarkeit aufdrängen, ist auch nicht zu erwarten, dass auf diese Weise die Effektivität der Bekämpfung des Terrorismus tatsächlich gesteigert wird.

Dies vorausgeschickt, enthält der vorliegende Entwurf aber durchaus begrüßenswerte Änderungen. Das gilt vor allem für die Einführung einer einheitlichen Definition der terroristischen Straftat in § 89a Absatz 1 StGB, mit den entsprechenden Anpassungen des § 89c Absatz 1 StGB, die die Stringenz und Kohärenz des Terrorismusstrafrechts erhöhen. Die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit erscheint für den zum Kerntatbestand des Staatsschutzstrafrechts gehörenden § 129a Absatz 5 StGB ebenfalls sinnvoll, da insoweit nicht nur ein praktisches Bedürfnis erkennbar ist, sondern auch der Schuldgehalt in diesem Fall die weitere Vorverlagerung der Strafbarkeit noch vertretbar erscheinen lässt. Auch die mit den Änderungen des § 89a Absatz 2 und Absatz 2a StGB einhergehenden Strafbarkeitserweiterungen, insbesondere die Erfassung der Einreise von sogenannten „Hit-Teams“², sind zu begrüßen.

Die Erhöhung des Strafrahmens des § 99 Absatz 1 StGB entspricht einem dringenden praktischen Bedürfnis. Wie meine Vorredner schon erwähnt haben, ist auch auf strafprozessualer Ebene der Entwurf konsequent. Allerdings sollte, wie im Fall des § 100b Strafprozessordnung (StPO) vorgesehen, auch bei § 100g StPO nicht nur § 99 Absatz 2 StGB, sondern der gesamte Tatbestand der geheimdienstlichen Agententätigkeit, als besonders schwere Straftat erfasst werden.

Soweit der Entwurf über die oben genannten Änderungen hinaus sehr weitgehende Vorverlagerungen der Strafbarkeit vorsieht, insbesondere durch die Einführung einer Strafbarkeit des Anstiftungsversuchs in § 89a Absatz 2b StGB, der Androhung in § 89a Absatz 8 StGB, der Einführung des § 89c Absatz 2 StGB und des Versuchs in § 91 Absatz 3 StGB, erscheint dies sowohl aus verfassungsrechtlicher Sicht wie auch im Hinblick auf eine sinnvolle Ressourcenkonzentration bei den Ermittlungsbehörden meines Erachtens problematisch. Die erfassten Tathandlungen liegen entweder derart weit im Vorfeld von bloßen Vorbereitungshandlungen und Tatanbahnungen, dass die strafrechtliche Ahndung unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zumindest fragwürdig erscheint, oder die betreffenden Handlungen werden bereits in ausreichender Weise von Tatbeständen außerhalb des Staatsschutzstrafrechts erfasst. Im Übrigen ist damit zu rechnen, dass diese Strafbarkeitserweiterungen zu einem signifikanten Anstieg der Arbeitslast der Strafverfolgungsbehörden, nicht zuletzt bei der Bundesanwaltschaft, führen werden, ohne dass damit eine Verbesserung der effektiven Bekämpfung des Terrorismus auf repressiver Ebene einhergehen würde.

Insgesamt würde ich empfehlen, die Spielräume, die dem nationalen Gesetzgeber bei der Richtlinienumsetzung verbleiben, noch stärker zu nutzen. Das Risiko, dass unterschiedliche Rechtsauffassungen hinsichtlich dieses Spielraums, der dem nationalen Gesetzgeber nach dem Lissabon-Urteil des Verfassungsgerichts³ im Bereich des Strafrechts verbleiben muss, letztlich vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ausgetragen werden müssen, sollte dabei meines Erachtens durchaus in Kauf genommen werden. Hinsichtlich meines Vorschlags, die Formulierung „fest entschlossen“ in § 89a Absatz 1 StGB durch die Formulierung „in der Absicht“ zu ersetzen und meines Änderungsvorschlags zum speziellen Rechtsanwendungsrecht darf ich auf meine ausführliche schriftliche

² Gemeint sind High-Impact-Teams, die durch effektive Kommunikation und kontinuierliche Lernkultur eine hohe Leistungsfähigkeit erreichen.

³ BVerfG Urteil v. 30.06.2009 - 2 BvE 2/08.



Stellungnahme verweisen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Nettersheim. Dann haben Sie das Wort, Herr Dr. Schmidtke.

SV Dr. Andreas Schmidtke: Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, auch ich bedanke mich herzlich für die Einladung. Die fünf wichtigsten Aspekte aus richterlicher Sicht in vier Minuten.

Erstens: Der vorliegende Entwurf stellt eine klare Verbesserung im Vergleich zum wenig praxistauglichen Vorgängerentwurf aus der letzten Legislaturperiode dar. Die zur Umsetzung der Richtlinie vorgeschlagenen Änderungen sind daher ausdrücklich zu begrüßen. Die Erweiterung der Strafbarkeit auch im Vorfeldbereich - unionsrechtlich ohnehin weitestgehend vorgegeben - ist mit der gleichlaufenden Anpassung der Ermittlungsbefugnisse die richtige Reaktion des Gesetzgebers auf die anhaltend hohe terroristische Bedrohung. Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken bestehen aus meiner Sicht nicht. Zwar wird durch die Ausweitung der Vorfeldkriminalisierung die Grenze legitimen staatlichen Strafens erreicht, sie wird auch mit Blick auf das erhebliche Gewicht einer effektiven Terrorismusbekämpfung jedoch nicht überschritten. Abgesehen von einer redaktionellen Klarstellung zu den Stoffen in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB, die ich in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt habe, rege ich daher zweitens insoweit lediglich an, die in § 89a Absatz 2a StGB neu eingeführte Versuchsstrafbarkeit nicht auch auf die Besitzdelikte nach dem Waffenrecht sowie auf § 310 StGB zu erstrecken.

Zum neuralgischen dritten Punkt: Dass die Bundesregierung auf vermehrt mit Fahrzeugen und Messern durchgeführte terroristische Straftaten reagiert, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Allerdings legen verfassungsrechtliche Erwägungen – und hier liegt das eigentliche Problem – zumindest nahe, den Anwendungsbereich beziehungsweise den Begriff des gefährlichen Werkzeugs stärker zu

konturieren. In seiner Grundsatzentscheidung zu § 89a StGB aus dem Jahr 2014⁴ hat der BGH im Kern ausgeführt, dass die Vorschrift deshalb kein unzulässiges Gesinnungsstrafrecht enthalte, weil sich der entsprechende Tatentschluss in konkret umschriebenen Tathandlungen nach außen manifestiere. Jedenfalls bei dem nunmehr unter Strafe gestellten terroristisch motivierten Verwahren von zumal nicht näher eingegrenzten und zudem subjektiv zu bestimmenden gefährlichen Werkzeugen, lässt sich der Tathandlung – man ist versucht, kritisch zu fragen, welcher – eine manifest gewordene Intention des Täters zur Begehung terroristischer Straftaten nicht entnehmen. Um dem berechtigten gesetzgeberischen Anliegen, ebenso wie dem Schuldprinzip, Rechnung zu tragen, sollte erwogen werden, den Tatbestand auf die Beschaffung und Überlassung von Stich-, Schlag- und sonstigen gefährlichen Werkzeugen sowie Fahrzeugen zu beschränken.

Viertens: Aus praktischer Sicht uneingeschränkt zu begrüßen – das ist schon angesprochen worden – ist die Erhöhung des Regelstrafrahmens bei der geheimdienstlichen Agententätigkeit, weil damit auf die zunehmende Gefährdung durch Spionagestraftaten reagiert wird. Allerdings nicht nur Nebenfolge, sondern für die Praxis immanent wichtig ist, dass erst mit dieser Strafraumenverschiebung eine rechtssichere Informationsübermittlung von dem Bundesamt für Verfassungsschutz an die Strafverfolgungsbehörden wieder möglich ist. Die Beibehaltung des besonders schweren Falles in § 99 Absatz 2 StGB erscheint hingegen entbehrlich.

Schließlich noch ein letzter Punkt, den ich Ihrer Prüfung und Beschlussempfehlung anempfehle: Dass der Straftatenkatalog in § 129a Absatz 2 StGB im Zuge der Umsetzung der Richtlinie angepasst wird, ist konsequent. Gerade diese Anpassung lenkt jedoch den Blick auf die notwendige Verschärfung des Strafrahmens des Absatzes 1. Dass derjenige, der sich an einer auf Mord, Totschlag oder gar Völkermord gerichteten terroristischen Vereinigung beteiligt, aus dem gleichen Strafraumen zu bestrafen ist, wie derjenige, der sich an einer Vereinigung beteiligt,

⁴ BGH Urteil v. 08.05.2014 - 3 StR 243/13.



deren Zweck etwa auf die Zerstörung von Bauwerken gerichtet ist, erscheint kaum vermittelbar. Zumindest für die Fälle des Absatzes 1 Nummer 1 dürfte daher die Strafraumenuntergrenze auf zwei Jahre anzuheben sein. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Dr. Schmidtke. Weiter geht es mit Herrn Dr. Theune.

SV **Dr. Lukas Theune**: Guten Tag auch von mir. Ich danke auch für die Einladung. Viel wurde jetzt schon gesagt. Im Wesentlichen ist die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zwingend. Die Europäische Kommission hat darauf hingewiesen. Richtig ist auch, die Begrifflichkeiten im § 89a StGB neu zu fassen.

Verfassungsrechtlich meine ich, ist die mit dem Entwurf einhergehende Vorverlagerung der Rechtsgutgefährdung doch sehr bedenklich. Dabei wird auch die Abgrenzung zum Gefahrenabwehrrecht immer schwieriger. Die Polizeibehörden können mittlerweile kaum mehr unterscheiden, ob sie sich eigentlich im Gefahrenabwehrrecht oder im Bereich des Strafrechts im Vorfeld der Rechtsgutgefährdung befinden. Das ist problematisch. Daher meine ich, dass das, was zu tun ist, unbedingt auf das begrenzt werden sollte, was die Richtlinie vorschreibt. Der nationale Entwurf der Regierung geht aber teilweise darüber hinaus. Das ist unverhältnismäßig.

Zudem meine ich, dass es wichtig ist, gerade den Strafverfolgungsbehörden Spielräume zu eröffnen, wie sie etwa § 91 StGB in der derzeit geltenden Fassung vorsieht, bei geringer Schuld auch von Strafe abzusehen beziehungsweise nach § 153c StPO oder § 153b StPO zu verfahren, um nicht strafwürdige Fälle auszugrenzen, wenn wir so weit im Vorfeld einer Rechtsgutgefährdung sind. Ansonsten sind erhebliche Anstiege von Fallzahlen zu befürchten, die mit einer erneuten Mehrbelastung für die Oberlandesgerichte, für die Staatsschutzkammern, aber vor allem auch für die Staatsanwaltschaften einhergehen, die ohnehin schon stark belastet sind. Man darf dabei nicht vergessen, dass das Schutzgut des § 89a StGB bekanntlich nicht nur der deutsche Staat ist,

sondern ein jeder Staat. Die Grundsatzentscheidung des BGH ist bekanntlich zu einem Fall der HTS⁵. Hier ging es um die Ausreise einer Person nach Syrien, um dort gegen syrische Regierungstruppen zu kämpfen in einer Vereinigung, deren Anführer am Montag von Herrn Merz empfangen wird. Nicht anders auch bei den Protesten im Iran, zu deren Unterstützung heute die SPD-Fraktion aufgerufen hat. Das ist das Feld, in dem wir uns bewegen. Daher meine ich, dass § 89 StGB jedenfalls teilweise über das hinausgeht, was verfassungsrechtlich vertretbar ist. Dort, wo eine Strafandrohung für eine Vorbereitung über das hinausgeht, was die Vollendung des Grunddelikts – bei der Zerstörung wichtiger Bauwerke – mit sich bringt, ist es nicht stringent und sollte so nicht eingeführt werden. Die Androhungsvariante in § 89a StGB ist ein Fremdkörper und sollte entweder in § 89d StGB oder in § 126 StGB, den wir schon haben, untergebracht werden. Auch da ist ein anderer Strafraumen, jedenfalls ein Strafraumen ohne Mindeststrafe, erforderlich.

§ 89c StGB ist weitestgehend durch die Richtlinie vorgegeben. Auch da, meine ich, ist der Strafraumen mit den Mindeststrafen problematisch und sollte abgeschafft werden. Wenn man sich vorstellt, Geld wird für iranische Proteste gesammelt und damit wird etwas im Iran gemacht, sollte nicht mit einer Mindeststrafe reagiert werden, sondern die Möglichkeit bestehen, von Strafe absehen zu können.

§ 91 StGB: Da meine ich, dass die Versuchsstrafbarkeit einer Anleitung, anders als die Regierung das benennt, nicht von der Richtlinie vorgesehen ist. Diese sieht nur vor, dass der Versuch des Anwerbens unter Strafe gestellt werden muss, nicht aber der Versuch des Zugänglichmachens einer Anleitung. Dieser Versuch sollte gestrichen werden. Zuletzt meine ich, dass § 129a StGB, die versuchte Beihilfe, dem deutschen Strafrecht fremd ist und nicht eingeführt werden sollte und auch nicht zwingend eingeführt werden muss, weil die Richtlinie in Artikel 14 Absatz 3 eben nicht auf Artikel 4 verweist. Eine solche versuchte Unterstützung ist eben nicht von der Richtlinie vorgeschrieben und sollte daher auch nicht

⁵ Gemeint ist der BGH-Beschluss v. 10.03.2021 - StB 8/21- im Zusammenhang mit der Hai'at at Tahir al-Sham (HTS).



erfolgen. Vielmehr gibt es für eine solche keinen Bedarf, und sie wäre auch unverhältnismäßig. Nichts anderes, meine ich, gilt bei der Einführung der gefährlichen Körperverletzung. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Dr. Theune. Nun darf ich das Wort an Frau Tüz weitergeben.

SVe **Yasemin Tüz**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Auch ich danke für die Einladung und die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen zu dem Gesetzentwurf.

Erlauben Sie, dass ich zunächst auf den zweiten Teil, der hier in gewisser Weise einen kleinen Fremdkörper in diesem Entwurf darstellt, eingehe; nämlich auf die vorgesehene Erhöhung des Strafrahmens des § 99 StGB. Insoweit entspricht der Gesetzentwurf den Anforderungen der Praxis und auch der steigenden Bedrohung durch nachrichtendienstliche Tätigkeiten verschiedener Staaten. Sie alle können das täglich der Presse entnehmen. § 99 StGB stellt den in diesem Phänomenbereich am häufigsten vorkommenden Straftatbestand dar. Statistisch allerdings kam in Verurteilungen wegen geheimdienstlicher Tätigkeit in den letzten Jahren praktisch keine Geldstrafe vor. Daran können Sie auch sehen, dass die Gerichte in der Regel Strafen am unteren Rand des bisherigen Strafrahmens nicht für ausreichend erachten. Die Erhöhung des Strafrahmens folgt also dem erkannten Unrechtsgehalt. Zudem vermeidet die Strafrahmenänderung Wertungswidersprüche zu anderen Strafrahmen des Staatsschutzstrafrechts, wie etwa den hier in erster Linie diskutierten terroristischen Straftaten.

Neben dem durch den Gesetzentwurf erhöhten Strafrahmen der geheimdienstlichen Agententätigkeit – das wurde bereits gesagt – besteht kein praktisches Bedürfnis für einen besonders schweren Fall der geheimdienstlichen Agententätigkeit. Daher halte ich auch die Aufforderung des Bundesrates, hier ein weiteres Regelbeispiel des besonders schweren Falls aufzunehmen, für überflüssig. Als Nebenfolge, keineswegs als verbrämter Haupt- oder Hintergrund, wie das bereits angeführt wurde, zählt die geheimdienstliche Agententätigkeit mit dem neuen, höheren Strafrahmen zu den nach der

Definition des Bundesverfassungsgerichts besonders schweren Straftaten, die eine Weiterleitung und Übermittlung mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangter Daten erlauben.

Nun zu den Regelungen im Bereich des Terrorismusstrafrechts: Hier unternimmt der Gesetzgeber mit den vorgesehenen Verschärfungen einen wichtigen Schritt, EU-Vorgaben umzusetzen und in Einzelfällen drohende Strafbarkeitslücken bei schwerwiegenden Straftaten zu schließen. Erfreulicherweise, auch das wurde bereits gesagt, wurden hier auch Änderungen vorgenommen, um den Ermittlungsbehörden durch ausgedehnte StPO-Vorschriften faktische Möglichkeiten zu eröffnen, Ermittlungen anzustellen und Straftaten aufzuklären.

Dies gilt im Übrigen auch für die strafprozessuale Folgeänderung für § 99 StGB, lediglich fehlt hier eine Verweisung in § 100g StPO, um auch dort die Ermittlungsmöglichkeiten vollständig zu machen.

Das Ziel der Aufklärung, Ermittlung und auch Verhinderung terroristischer Straftaten rechtfertigt eine Ausweitung der Strafbarkeit durch die in diesem Entwurf vorgesehenen Änderungen, führt aber, das muss auch gesagt werden, zu weitergehenden Belastungen der Justiz. Das muss durch eine entsprechende Ausstattung der Justiz – in erster Linie in personeller Hinsicht – ausgeglichen werden, denn das Gesetz wird zu einer signifikanten Erhöhung der Verfahrenszahlen und infolgedessen auch zu einer Mehrbelastung der Justiz (und natürlich auch der Polizei) führen.

Im Einzelnen ist zu begrüßen, dass zum ersten Mal eine einheitliche Definition der terroristischen Straftaten getroffen wird und auch die Konkretisierung der terroristischen Zielrichtung, das wurde bereits mehrfach gesagt, hier umgesetzt wird, nämlich durch die Einführung der durch die Gesetzgebung definierten „festen Entschlossenheit“ des Täters. Ob die Formulierung hier so glücklich gewählt ist und in die Strafrechtsdogmatik passt, ist eine andere Frage.

Die Erweiterung des Katalogs terroristischer Straftaten ist konsequent und erfolgt in



Umsetzung der Richtlinie. Ein großer Spielraum für den Gesetzgeber besteht hier nicht, insofern halte ich das Vorhaben für richtig und sinnvoll. Besonders im Bereich der Terrorismusfinanzierung gab es bislang Defizite, denen durch die Neuregelung begegnet wird, so auch durch die Regelung der versuchten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung, die bislang bestehende Nachweisprobleme beseitigen kann. Teilweise mag die Vorverlagerung der Strafbarkeit fragwürdig sein. Dennoch denke ich, das ist im Sinne der Aufklärung und der Verhinderung von Straftaten gerechtfertigt. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Frau Tüz. Zum Abschluss der Sachverständigenrunde darf ich Herrn Prof. Dr. Zöller das Wort erteilen.

SV Prof. Dr. Mark A. Zöller: Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, auch von mir vielen Dank für die Einladung, heute vor Ihnen zu sprechen. Erlauben Sie mir, ein bisschen Wasser in den Wein zu schütten.

Vorab ein kleiner Disclaimer, damit keine Missverständnisse aufkommen: Ich persönlich halte Terroristen, also Menschen, die glauben, aus ideologischen Gründen andere Menschen töten oder sonst wie schädigen zu können, für die schlimmste Sorte von Straftätern. Wer etwa meint, wie wir es gerade aktuell in Berlin erlebt haben, unter Verweis auf Kapitalismuskritik, durch Brandanschläge tausende Menschen, viele Alte und Kranke auch von der lebensnotwendigen Stromversorgung abschneiden zu müssen, der weist aus meiner Sicht entweder massive geistige Defizite auf oder zeigt im schuldfähigen Bereich eine derart menschenverachtende Energie, dass ihm oder ihr die volle Härte des Gesetzes entgegengebracht werden sollte. Es ist nur die Frage, wie man dieses Gesetz sinnvoll ausgestaltet. Die Tendenz geht, das ist schon angesprochen worden, aus meiner Sicht als Wissenschaftler, wenig innovativ, immer in dieselbe Richtung: Immer weitere Vorfeldkriminalisierung, immer höhere Strafen. Es ist bis heute empirisch nicht erforscht und nach langer Beschäftigung meine ich vielleicht auch gar nicht erforschbar, ob das überhaupt etwas bringt. Wir haben keine

verlässlichen Erkenntnisse darüber, unter welchen Bedingungen sich Menschen derart radikalisieren, dass sie am Schluss sogar zu tödlicher Gewalt greifen. Wir haben es hier mit stark indoktrinierten Täterstrukturen am Ende eines sehr langen Radikalisierungsprozesses zu tun. Ich glaube niemand hier im Raum, sicher nicht die Praktiker, Kolleginnen und Kollegen, wird daran glauben, dass ein Islamist, der jetzt im Gesetzblatt liest, er dürfe kein Messer kaufen, von dem Anschlag Abstand nimmt, nur weil das jetzt sozusagen im Vorfeld unter Strafe gestellt wird.

Die Vorschläge zur Ausweitung des deutschen Terrorismusstrafrechts in dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf sind allerdings auch in weiten Teilen unvermeidlich, weil durch EU-Recht schlicht vorgegeben. Wäre das jedoch nicht so, dann wäre doch einiges, nach deutschen Maßstäben zumindest, nach meinem Empfinden als verfassungswidrig anzusehen. Deswegen wäre ich dafür, dass Sie nicht noch über diese eh schon uferlosen Vorgaben der Terrorismusbekämpfungsrichtlinie hinausgehen. Das ist aus meiner Sicht der Schwachpunkt dieses ansonsten für mich nachvollziehbaren Gesetzes. Ich habe Ihnen das in meiner schriftlichen Stellungnahme im Einzelnen aufgezeigt, wo die Grenze zwischen EU-Recht und möglicherweise verfassungswidrigem neuen nationalen Recht liegt. Ich möchte nur noch mal daran erinnern, was tatsächlich medial und gesellschaftlich, nicht nur politisch, los wäre, wenn wir den Fall hätten, dass ein verurteilter Terrorist bis nach Karlsruhe zum Bundesverfassungsgericht zieht und dann das Urteil aufgehoben wird mit dem Verweis, dass die zugrunde liegende Norm nicht verfassungskonform war. Ich meine also, man sollte terroristische Straftäter behandeln wie alle anderen. Auch nicht besser, aber auch nicht schlechter.

Letzte Bemerkung zu § 99 StGB: Seien Sie mir nicht böse, aber das ist ein Taschenspielertrick. Sie können nicht einfach den Strafraum einer ansonsten unveränderten Norm erhöhen, nur weil das praxistauglich ist. Die Norm ist dringend reformbedürftig und mein Rat wäre diese erst zu überarbeiten. Hybride Bedrohung als Stichwort. Dann könnte man die Strafraumenerhöhung auch mit einem höheren Unrechtsgehalt rechtfertigen.



Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Zöller. Damit sind wir am Ende der Runde der Statements. Ganz herzlichen Dank an die Damen und Herren Sachverständigen für ihre Stellungnahmen. Ich glaube, die haben uns schon genügend Ansatzpunkte für die weitere Debatte gegeben, aber eben auch für Nachfragen. Die Frageliste für die erste Runde ist nicht nur gut gefüllt, sondern auch schon ausgeschöpft, sodass wir jetzt zur ersten Fragerunde kommen.

Ich würde mir als Vorsitzender die erste Frage herausnehmen und hätte eine Frage, die ich gerne an Frau Tüz und Herrn Nettersheim stellen möchte. Sehen Sie über den jetzigen Gesetzentwurf hinaus noch Lücken bei der Umsetzung der Terrorismusbekämpfungsrichtlinie, die geschlossen werden sollten? Als nächster kommt Herr Dr. Fechner.

Abg. **Dr. Johannes Fechner** (SPD): Ich hätte eine Frage an die Sachverständigen Herrn Henrichs und Herrn Köhler. In der Debatte um den Gesetzentwurf ist vereinzelt kritisiert worden, dass die Strafbarkeit zu sehr ins Vorfeld verlagert würde, also insbesondere bei § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB, die versuchte Unterstützung der terroristischen Vereinigung, und bei § 91 Absatz 3 StGB, der den Versuch des Anleitens unter Strafe stellt. Die Absicht hinter den Normen ist, frühzeitig strafrechtlichen Schutz für die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dennoch die Frage an Sie: Teilen Sie diese Einschätzung, dass hier möglicherweise zu früh die Strafbarkeit ansetzt?

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Dr. Fechner. Als Nächstes erhält Frau Kollegin Dr. Gumnior das Wort.

Abg. **Dr. Lena Gumnior** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Dr. Zöller. Sie haben gerade in dem Eingangsstatement schon klargestellt, dass uns eigentlich die empirischen Erkenntnisse im Bereich Terrorismusbekämpfung fehlen, haben aber auch schon angedeutet, dass die Strafrahmenerhöhungen oder Vorfeldstrafbarkeit wohl nicht dazu führen, dass weniger terroristische Straftaten begangen werden. Können Sie uns trotzdem für das Gesetzgebungsverfahren noch irgendwelche

Anregungen mitgeben? Wie kann so etwas im Teil eines Gesamtkonzeptes aussehen? Wie kommen wir dem Bereich Terrorismusbekämpfung vielleicht näher, ohne immer auf das Strafrecht zurückzufallen?

Als zweite Frage: Sie haben auch angedeutet, dass der Gesetzentwurf an vielen Stellen über die Richtlinie hinausgeht und dass gerade diese Stellen auch problematisch sein können. Ein Beispiel dafür ist die Einordnung des Kaufs von alltagstypischen Gegenständen als Vorbereitungshandlung. Halten Sie eine Vorfeldstrafbarkeit, die sich hier rein subjektiv, an dieser Verwendungsabsicht bemisst, auch ohne irgendeine objektive Eingrenzung für verfassungsgemäß? Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Frau Kollegin Dr. Gumnior. Als nächstes Herr Kollege Peterka.

Abg. **Tobias Peterka** (AfD): Vielen Dank. Ich hätte eine Frage an Herrn Henrichs und an Herrn Dr. Theune. Es scheint nicht ganz die gleiche Meinung zu herrschen, welcher Spielraum dem deutschen Gesetzgeber noch bleibt oder ob sogar eine Handlungspflicht im Hinblick auf die Verfassung besteht. Herr Henrichs, Sie haben die Vorverlagerung der Strafbarkeit durchaus kritisiert. Dann aber sind Sie darauf eingegangen, dass dem deutschen Gesetzgeber nichts anderes übrigbliebe. Halten Sie denn zum Beispiel die Vorverlagerung der Strafbarkeit bei dem Versuch einer Vorbereitungshandlung zur Finanzierung des Anpreisens einer terroristischen Straftat noch für verfassungsrechtlich in Ordnung?

Herrn Dr. Theune möchte ich dann ähnlich fragen. Sie haben sehr viel Kritik geäußert. Gehen Sie denn auch so weit wie Herr Nettersheim zum Beispiel, dass man hier als deutscher Gesetzgeber noch nachsteuern und sogar ein Vertragsverletzungsverfahren in Kauf nehmen sollte?

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Kollege Peterka. Als nächstes auf der Liste ist Frau Kollegin Heselhaus.

Abg. **Nadine Heselhaus** (SPD): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Danke auch an die Sachverständigen für die Stellungnahmen und auch ihr Erscheinen. Meine Frage richtet sich ebenfalls an Herrn



Henrichs und Herrn Köhler. Im vorliegenden Entwurf wird auch auf die zunehmende Bedrohung Deutschlands durch fremde Staaten reagiert. Denn der Strafraum für geheimdienstliche Agententätigkeit wird heraufgesetzt und dadurch die Ermittlungsbefugnisse auch erweitert. Nicht adressiert werden allerdings im Entwurf die sogenannten Aktionen transnationaler Repression, wenn also in Deutschland lebende Personen von fremden Staaten verfolgt, unterdrückt und oder eingeschüchtert werden. Sehen Sie an dieser Stelle weiteren Regelungsbedarf? Danke schön.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Frau Kollegin Heselhaus. Herr Kollege Hoß ist der Nächste.

Abg. **Luke Hoß** (Die Linke): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Eine Frage an Herrn Prof. Dr. Zöller und Herrn Dr. Theune. Besonders die vorgesehene Ausweitung in § 129a Absatz 5 StGB wird von Ihnen aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisiert. Auch von der Richtlinie ist diese Regelung nicht vorgeschrieben. Vielleicht können Sie einmal kurz darstellen, warum aus Ihrer Sicht diese Regelung nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar ist.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Kollege Hoß. Jetzt kommen wir zu Herrn Kollegen Moser.

Abg. **Christian Moser** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch an die Damen und Herren Sachverständigen für Ihre Stellungnahme. Ich habe sowohl eine Frage an Herrn Nettersheim, als auch an Herrn Dr. Schmidtke. Es wurde ganz am Rande die StPO schon angesprochen. Meine Frage ist, ob die vorgenommenen Eingriffsermächtigungen der StPO mit Blick auf die neuen Varianten und Tatbestände ausreichend sind oder ob weitergehende Änderungen vorgenommen werden müssten, um die entsprechenden Eingriffsbefugnisse der Ermittlungsbehörden zu schaffen. Ich denke da auch an die Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten. Um eine Einschätzung wäre ich dankbar.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Kollege Moser. Herr Kollege Müller.

Abg. **Axel Müller** (CDU/CSU): Kollege Moser hat gerade meine Frage auch mitgefragt. Vielen Dank zunächst einmal an die Sachverständigen für die Stellungnahmen. Mich würde von Herrn Nettersheim und Frau Tüz interessieren – weil mehrfach angesprochen wurde, wir würden die Richtlinie eins zu eins umsetzen –, ob denn das so ist oder ob wir auch vielleicht wieder an irgendeiner Stelle – falls Ihnen das aufgefallen sein sollte, mir ist es nicht aufgefallen – über die unionsrechtlich determinierten Voraussetzungen hinausgegangen sind. Wenn ja, was könnte man streichen?

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Kollege Müller. Und zum Abschluss der Fragerunde, Herr Kollege Meyer-Soltau.

Abg. **Meyer-Soltau** (AfD): Recht herzlichen Dank. Ich möchte gern Herrn Henrichs fragen: Wie wird sichergestellt, dass die Ausweitung der Vorfeldstrafbarkeit nicht zu ungerechtfertigten Eingriffen in die Bürgerrechte führen kann?

Und ich möchte Herrn Nettersheim fragen: Wo sehen Sie Spielräume für den nationalen Gesetzgeber für abweichende Regelungen bei der Umsetzung der Richtlinie? Herzlichen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank. Damit sind wir am Ende der ersten Fragerunde und kommen zur Antwortrunde jetzt in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge. Da gebe ich Herrn Prof. Dr. Zöller das Wort zur Beantwortung der beiden Fragen von Frau Kollegin Dr. Gumnior und der Frage von Herrn Kollegen Hoß.

SV **Prof. Dr. Mark A. Zöller**: Vielen Dank. Ich fange an mit der Frage zu den empirischen Erkenntnissen. Also nicht, dass ich missverstanden werde: Natürlich haben wir unendlich viele Studien, in denen terroristische Anschläge, Taten und Akte ausgewertet worden sind. Was uns aber fehlt, sind typische Indikatoren – ich glaube es gibt keine Bedingungen – unter denen sich typischerweise eine Vorbereitungshandlung so weiterentwickelt, dass sie im Grunde zwangsläufig zu einem terroristischen Anschlag führen wird.

Wir wissen viel. Beispielsweise, dass gerade im Islamismus-Rechtsterrorismus-Bereich häufig junge Männer mit geringer Bildung agieren. Im



Linksterrorismus, wie wir es jetzt gerade hier in Berlin offensichtlich erlebt haben, ist das häufig schon wieder ganz anders. Da sind häufig auch Frauen beteiligt und das Bildungsniveau solcher Täter ist höher. Wir haben eine komplexe Motivlage und wir haben einen, ich habe es schon eingangs erwähnt, langen

Radikalisierungsprozess. Es kann so unendlich viel passieren, dass wir eben keine klare Lage haben. Wir können nicht sagen, dass wenn X passiert und wir X ins Gesetz schreiben, auch am Schluss Y, nämlich der terroristische Anschlag, passiert. Das heißt, alle diese Konzepte, die auf dem Tisch hier liegen, sind Dinge, die sich Bürokraten, ich meine es gar nicht böse, ausgedacht haben, die zu Terrorismus führen könnten. Ob das wirklich funktioniert, das weiß man an dieser Stelle nicht. Das Strafrecht kann immer nur ein Baustein sein. Wir tun so, als hätten wir riesige Strafbarkeitslücken. Nochmal: Wenn der Anschlag tatsächlich ausgeführt worden ist, haben wir das komplette Arsenal, sowohl des materiellen Strafrechts als auch des Strafprozessrechts, bis hin zu Morddelikten und lebenslanger Freiheitsstrafe. Wir reden hier ausschließlich über diese Fälle, die rechtzeitig, bevor der Anschlag passiert ist, entdeckt wurden. Das ist im Grunde nur verfassungsgemäß, wenn man sagt, das ist eine typische Bedingung, die musste zu diesem Anschlag führen. Diese Bedingung können wir aber nicht formulieren, weil uns da die Kenntnis fehlt.

Dann der zweite Punkt zu den gefährlichen Gegenständen: In der Tat, das mit der Absicht gefällt mir persönlich überhaupt nicht als Strafrechtsdogmatiker, denn ein gefährliches Werkzeug ist ein Gegenstand, der entweder objektiv gefährlich ist, wie beispielsweise ein Baseballschläger, oder er wird vom Täter gefährlich gemacht. Ein Stück Schnur kann ein gefährliches Werkzeug sein, wenn es um den Hals des Opfers gelegt wird. Mit dem Absichtserfordernis werden wir nicht sagen können, dass der Gegenstand jetzt genauso gefährlich ist, wie eine Schusswaffe. Deswegen plädiere ich für ein objektives Kriterium, wie eine Waffenähnlichkeit oder Waffenersatzfunktion. Ich habe es ein bisschen übertrieben in meiner Stellungnahme: Der Täter, der mit dem Wattebällchen sein Opfer ermorden möchte, wäre sonst möglicherweise vom Gesetzeswortlaut

erfasst, und das will, glaube ich, niemand hier.

Dann gehe ich noch auf die Frage von Herrn Hoß ein zu § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB, der Versuch des Unterstützens. Ich wundere mich, dass ein Teil der Praktiker so auf die Regelung beharrt. Es geht um typische gefährliche Situationen, die später zwangsläufig zu einem Anschlag führen müssen. Was passiert in diesen Fällen? Jemand hat versucht, Geld zu überweisen, hat sich aber bei der Kontonummer vertippt. Die Person hatte zwar schlechte Gedanken, aber es ist nichts Signifikantes passiert. Die zu finanzierende Tat ist kaum am Horizont erkennbar. Hier besteht keine Strafbarkeitslücke, sondern das ist aus meiner Sicht strafjuristisch einfach ein Nullum. Das muss man nicht bestrafen. Im § 89c StGB ist im wahrsten Sinne des Wortes noch nichts passiert, was rechtsgutsgefährdend sein könnte. Aus meiner Sicht ist dieser Tatbestand, da bin ich anderer Meinung als die Entwurfsbegründung, europarechtlich nicht vorgegeben. Wenn man einmal ganz genau hinguckt, ist er schlicht unverhältnismäßig. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Zöller. Dann haben Sie das Wort, Frau Tüz, zu den Fragen von Herrn Kollegen Müller und von mir.

SVe **Yasemin Tüz**: Vielen Dank. Vielleicht zunächst zu Ihrer Frage, Herr Heveling, ob es über den Entwurf hinaus noch Lücken bei der Umsetzung der Richtlinie gibt. Das sehe ich so nicht. Ich denke, dass die Richtlinie insgesamt, was die strafrechtlichen Vorschriften angeht, komplett umgesetzt wird, teilweise vielleicht sogar über das hinaus, was unbedingt nötig gewesen wäre.

Wo allenfalls noch Luft nach oben wäre, und auch das sieht die Richtlinie vor, das sind die Ermittlungsmethoden, die zur Verfügung gestellt werden sollen. Ich denke aber, auch da ist bereits die Arbeit im Fluss, nämlich durch den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer IP-



Adressspeicherung⁶. Denn den Ermittlungsbehörden müssen natürlich umfassende Möglichkeiten zur Umsetzung und zur Aufklärung von Straftaten an die Hand gegeben werden. Wie gesagt, auch das sieht die Richtlinie vor. Die Praktiker sind sich da, denke ich, insgesamt einig, dass die Speicherung von IP-Adressen und auch die entsprechende Sicherung dieser Daten unbedingt erforderlich ist, um gerade in der heutigen Welt, in der alles nur noch über Technik funktioniert und im virtuellen Raum stattfindet, überhaupt an Erkenntnisse zu kommen. Denn sonst sind die Strafverfolger in der Regel blind und können im Nachhinein, falls die Täter nicht besonders dumm vorgegangen sind, an keine Erkenntnisse mehr gelangen. Das ist aus meiner Sicht der große Punkt, wo noch Weiteres zu machen wäre.

Im Übrigen möglicherweise auch durch die weitere Ermächtigung unserer eigenen Nachrichtendienste, um hier an Erkenntnisse zu gelangen. Denn wenn man davon ausgehen muss, dass in der Zukunft gegebenenfalls aus dem Ausland keine weiteren Erkenntnisse mehr an deutsche Stellen gelangen können, je nachdem, wie sich die Weltlage weiterentwickelt, dann sollten unsere eigenen Nachrichtendienste in der Lage sein, diese Erkenntnisse selbst zu gewinnen und entsprechend an die Strafverfolgungsbehörden beziehungsweise zunächst an die Gefahrenabwehrbehörden weiterzugeben. Das sind aus meiner Sicht die Lücken, die hier noch bestehen.

Zur Frage von Herrn Müller, ob ein Teil des Gesetzgebungsvorschlags über die Richtlinienvorgaben hinausgeht. Da sehe ich die gefährlichen Werkzeuge ähnlich kritisch wie ein Teil der anderen Kollegen. Ich denke, das ist in der Richtlinie so nicht unbedingt ersichtlich. Wir bewegen uns, Herr Prof. Dr. Zöller hat es sehr deutlich dargestellt, im Vorfeld der eigentlichen Taten. Es ist noch nichts passiert. Das wird in der Praxis große Nachweisprobleme nach sich ziehen, wenn jemand wirklich Alltagsgegenstände erwirbt, ohne dass er möglicherweise dazu sagt: „Das brauche ich, um einen terroristischen

Anschlag zu verüben“. Das wird man aber brauchen, um eine Verfolgung zunächst einmal und dann auch eine Verurteilung überhaupt erreichen zu können. Die gefährlichen Werkzeuge, die Alltagsgegenstände sind in der Richtlinie so nicht aufgeführt. Gleiches gilt aus meiner Sicht hinsichtlich des Versuchs der Anleitung. Das geht auch über die Vorgaben hinaus. Der Versuch der Anleitung wird in § 91 Absatz 3 StGB geregelt, unter Verweis auf Artikel 6 der Richtlinie. Der geht aber von einem Anwerben aus, nicht von einer Anleitung. Der Versuch der Anleitung geht eigentlich über das hinaus, was unbedingt erforderlich wäre. Es ist auch die Frage, ob das noch strafwürdig ist. Der Versuch der Anleitung wäre etwa einschlägig, wenn das Hochladen einer Anleitung scheitert. Da muss man sich fragen, ob das strafwürdig ist oder im Rahmen der Gefahrenabwehr erledigt werden kann. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Frau Tüz. Dann darf ich das Wort weitergeben an Herrn Dr. Theune zu den Fragen von Herrn Kollegen Peterka und Herrn Kollegen Hoß.

SV **Dr. Lukas Theune**: Vielen Dank. Die erste Frage war die, ob die Bundesregierung ein Vertragsverletzungsverfahren in Kauf nehmen sollte. Ich meine, das ist gar nicht unbedingt nötig. Wir haben im Rahmen der Anhörung an vielen Stellen gehört, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung über das hinausgeht, was europarechtlich determiniert ist, sodass ich meine, dass man auch ohne ein Vertragsverletzungsverfahren in Kauf zu nehmen, durchaus nur das umsetzen sollte, was die Richtlinie eben auch vorschreibt. Wir haben jetzt einige Beispiele gehört, die über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehen. Warum diese in dem Gesetzesentwurf gelandet sind, ist nicht so richtig nachvollziehbar. Diese Tatbestände sind einfach zu streichen. Dann ist auch kein Vertragsverletzungsverfahren notwendig. Eine Ausnahme sehe ich, bei der man sich fragen könnte, ob die Richtlinie das vorsieht oder nicht, nämlich bei der Einführung der gefährlichen Körperverletzungen als Tatbestandsvariante im

⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer IP-Adressspeicherung und Weiterentwicklung der Befugnisse zur Datenerhebung im Strafverfahren v. 22.12.2025.



§ 129a StGB. Hier muss man sich den Wortlaut der englischsprachigen Richtlinie angucken. Da ist die Rede von „Attacks upon the physical integrity of a person“, was nach deutschem Recht richtigerweise als schwere Körperverletzungen nach § 226 StGB verstanden werden muss. Das heißt, auch da geht der deutsche Regierungsentwurf über das hinaus, was die Richtlinie vorschreibt.

Zu der Frage des Herrn Abgeordneten Hoß. Das ist ein bisschen schwierig zu beantworten, weil die versuchte Beihilfe einen Fremdkörper im deutschen Strafrecht darstellt. Normale Beihilfehandlungen nach § 27 StGB können eben nicht versucht werden. Das lernen wir im zweiten Semester Strafrecht Allgemeiner Teil. Der Vorgänger-Regierungsentwurf weist darauf hin, dass es eine Ausnahme im Aufenthaltsstrafrecht bei der Beihilfe zur unerlaubten Einreise gibt. Das, meine ich, ist aber gar nicht vergleichbar mit dem, was jetzt hier kriminalisiert werden soll. Im Aufenthaltsstrafrecht gibt es eine Formulierung, dass das sogenannte Einschleusen eine Beihilfe sei. Das ist aber eine eigene Tathandlung und keine Beihilfehandlung, da der Täter beim Einschleusen eine Person über die Grenze verbringt. Da haben wir zwar die gleiche Terminologie, mit der man das hier vergleichen könnte, aber es ist in der Tat etwas anderes gemeint. Bei diesem Tatbestand im Aufenthaltsstrafrecht meine ich, könnte man auch versuchen, Beihilfe zu leisten. Die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 StGB lässt sich damit nicht vereinbaren. Deswegen gibt es dazu auch keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, weil die Beihilfe bislang einfach nicht versucht werden konnte. Das heißt, das Verfassungsgericht wird sich womöglich damit zum ersten Mal beschäftigen müssen. Ich habe dem Regierungsentwurf entnehmen können, dass der derzeitige Satz 2 in Absatz 5 dann Satz 3 werden soll. Alles andere macht keinen Sinn, aber darauf wird dann nicht mehr in der Gesetzesbegründung hingewiesen. Das heißt: Das Werben soll nach wie vor wahrscheinlich straflos bleiben. Das weiß ich aber nicht so genau. Das ergibt sich aus dem Gesetzentwurf leider nicht. Danke schön.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Dr. Theune. Herr Dr. Schmidtke, Sie haben

eine Frage von Herrn Kollegen Moser gestellt bekommen. Vielen Dank.

SV Dr. Andreas Schmidtke: Zu der Frage, ob die Eingriffsermächtigungen in der StPO ausreichend sind oder ob weitergehende Befugnisse erforderlich sind, auch mit Blick auf eine Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten. Vorab: Als Praktiker kann ich immer nur unterstreichen, dass Strafverfolgungsbehörden ermitteln können müssen, damit Gerichte Straftäter verurteilen. Aus diesem Grund war der Ansatz des Vorgängerentwurfs, einerseits die materiell-rechtlichen Strafbarkeit zu erweitern aber nicht gleichlaufend dazu die StPO-Befugnisse anzupassen, sehr zu kritisieren und schlichtweg unverständlich. Umso mehr ist es zu begrüßen, dass dieser Fehlweg nicht weitergegangen wird, sondern, im Gegenteil, hier ein Gleichlauf hergestellt wird, mit dem wir Praktiker, was die Umsetzung angeht, erst einmal gut leben können. Es ist bereits verschiedentlich angesprochen worden, dass in § 100g StPO der Absatz 2 von § 99 StGB zu streichen ist, weil sich das auch auf Absatz 1 beziehen muss.

Jetzt muss ich mich ein wenig sputen, um noch den Blick zu werfen auf das, was Frau Tüz auch ausgeführt hat. Da kann ich jedes Wort unterschreiben, was die Notwendigkeit der Speicherung der IP-Adressen angeht. Ein Wort noch zum Schluss zu der Zusammenarbeit mit den Behörden. Das ist keinesfalls eine Mogelpackung, sondern das ist durch die bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen sogar vorgezeichnet, dass der Gesetzgeber hier diese Möglichkeit hat, den Strafrahmen zu erhöhen. Wir müssen die Möglichkeiten nutzen, um erfolgreich auf diesem wichtigen Feld zu sein. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Dr. Schmidtke. Herr Nettersheim, Sie haben Fragen der Kollegen Moser, Müller, Meyer-Soltau und von mir bekommen und dürfen diese jetzt beantworten. Vielen Dank.

SV Wolfram Nettersheim: Zuerst zu der Frage, ob noch Lücken bei der Umsetzung der Terrorismusrichtlinie bestehen. Da kann ich mich weitgehend meiner Kollegin Frau Tüz anschließen. Die sehe ich tatsächlich nicht. Sie haben es meinem Statement entnommen, dass ich



eher umgekehrt die Besorgnis habe, dass das wie eine Hausaufgabe aus Brüssel eins zu eins abgearbeitet wird. Ich glaube schon, dass sich der Kampf hier lohnt, anders als es hier zum Teil gesehen wird. Es geht hier nicht um eine unbedeutende technische Regelung, die uns aus Brüssel vorgegeben wird, sondern schon um den Kern dessen, was nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in nationalstaatlicher Verantwortung liegen soll. Leider ist es bei Brüssel so, dass man sich die zum Teil ein bisschen zurückerkämpfen muss, weil darauf nicht immer Rücksicht genommen wird. Ich glaube, gerade in diesem Bereich, wo es wirklich um den Kern des Kerns geht – das Terrorismusstrafrecht ist von besonderer Bedeutung – lohnt sich dieser Kampf durchaus. Selbst wenn es dann zum Verfahren vor dem EuGH kommt – dort sind Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte auch zu berücksichtigen. Wie das der EuGH dann sehen würde, wird man sehen. Ich denke schon, dass man diesen Kampf aufnehmen sollte. Ansonsten sehe ich eher, dass die Musik auf der Ebene der StPO spielt.

Dann schließt sich vielleicht die Frage von Herrn Moser an, dass es eher darum geht, nicht durch weitere Tatbestände sehr viele neue Verfahren zu schaffen. Klar, die Bundesanwaltschaft muss dann immer neue Verfahren einleiten, es wird viel Papier produziert und ob am Ende etwas für die effektive Terrorismusbekämpfung auf repressiver Ebene gewonnen ist, ist mehr als fraglich. Das hat auch Herr Prof. Dr. Zöller thematisiert. Entscheidender ist: Haben wir die richtigen Instrumente? Sind die effektiv? Da kann ich mich auch nur Herrn Schmidtke anschließen. Der erste Entwurf war da katastrophal, wenn man das Wort einmal benutzen darf. Also rein symbolisch letztlich, weil die entsprechende Anpassung auf der StPO-Ebene fehlte. Das ist jetzt erfreulicherweise nicht mehr so, man hat das nun konsequent auch in der StPO umgesetzt. Ich habe schon den Punkt erwähnt, der vielleicht noch fehlt: Dass § 100g StPO den § 99 StGB komplett aufnimmt. Ansonsten sehe ich das ausreichend in den Änderungen der StPO widerspiegelt.

Herr Moser, Sie hatten mich zu der Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten gefragt. Das ist ein sehr wichtiger Punkt aus

meiner Sicht. Auch das wurde schon erwähnt, auch von Frau Tüz, da kann ich mich auch weitgehend anschließen. Der Gesetzgeber muss Sorge tragen, dass wir gerüstet sind, wenn wir vielleicht einmal von, wie es immer so schön heißt, befreundeten ausländischen Nachrichtendiensten, nicht mehr die Informationen bekommen. Das kann gerade dann drohen, wenn wir in dem Austauschgeschäft nichts mehr anzubieten haben. Also wenn unsere Nachrichtendienste den US-amerikanischen Diensten nichts mehr anzubieten haben, droht irgendwann die Nachricht: Warum sollen wir dann euch auch noch etwas zur Verfügung stellen? Wenn die Nachrichtendienste diese wertvollen Informationen nicht bekommen, dann landen sie nicht bei uns und dann können wir Straftaten nicht verhindern. Das ist der entscheidende Punkt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist auch nicht immer eine Hilfe. Vielleicht ändert sich da einmal etwas, was den Datenschutz betrifft.

Die Strafrahmenerhöhung in § 99 Absatz 1 StGB ist meines Erachtens wirklich zwingend notwendig, weil wir sonst die Informationen nicht mehr bekommen. Das begrüße ich ausdrücklich. Da sehe ich auch keine verfassungsrechtlichen Probleme und man muss da auch nicht eine Neufassung des Tatbestands abwarten. Schon das Fallaufkommen bei uns, bei der Bundesanwaltschaft und auch bei den Generalstaatsanwaltschaften zeigt, dass ein Bedarf besteht und dass der Strafrahmen, so wie er jetzt ist, nach oben hin jedenfalls nicht ausreichend ist.

Herr Müller, Sie hatten mich nach einer Eins-zu-eins-Umsetzung der Richtlinie gefragt und ob der Entwurf über die Richtlinie hinausgeht. Auch das ist, glaube ich, schon weitgehend beantwortet worden: Ja, teilweise schon, bei der Versuchsstrafbarkeit des § 129a StGB, die ich aber für vertretbar halte. Ich finde, wie gesagt, das sollten wir uns auch nicht von Brüssel vorgeben lassen. Allein, dass Brüssel das nicht in die Richtlinie reingeschrieben hat, besagt noch nichts für die Verhältnismäßigkeitserwägung, die das Verfassungsgericht vielleicht anstellen würde oder der EuGH anstellen würde. Davon sollte sich der Gesetzgeber einfach freimachen. Ich halte die Versuchsstrafbarkeit im Kernstrafrecht, wie dem



§ 129a StGB für durchaus vertretbar. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme etwas näher erläutert, warum ich das für sinnvoll erachte.

§ 91 Absatz 3 StGB, Versuch der Anleitung, Frau Tüz hat es auch schon erwähnt. Das sehe ich sowieso kritisch. Diese Regelung geht möglicherweise auch über die Richtlinie hinaus. Ich kann mich bei den Ausführungen zu dem gefährlichen Werkzeug auch meinen Vorrednern anschließen. Irgendwann landen wir so im Gesinnungsstrafrecht. Der Täter kauft eine Schnur, mit der er dann vorhat, jemanden unter terroristischer Zielsetzung zu erwürgen. Was bleibt dann noch auf objektiver Tatbestandsseite? Der Kauf einer Schnur, ein äußerlich betrachtet sozialadäquates Verhalten. Es wurde eben plastisch gesagt: Wenn der Täter nicht beim Kauf äußert, er brauche den Gegenstand als Werkzeug für eine terroristische Straftat, bewegen wir uns verfassungsrechtlich auf sehr dünnem Eis. Ich verstehe den Gedanken, warum der Gesetzentwurf das aufgenommen hat, aber ich glaube, man sollte es lieber lassen.

Dann hatte mich Herr Meyer-Soltau gefragt, ob es Spielräume des nationalen Gesetzgebers bei der Umsetzung der Richtlinie gibt. Ja, schwierig. Viele meiner Vorredner haben schon gesagt, dass weitgehend vieles von der Richtlinie vorgegeben ist. Es ist halt nur die Frage, mal flapsig formuliert, des Mutes; Riskiert man ein Vertragsverletzungsverfahren oder riskiert man es nicht? Das ist eine politische Entscheidung letztlich. Fragt man allein nach den Spielräumen, dann könnte man alles, was über die Richtlinie hinausgeht, streichen. Aber das erscheint mir, auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten und Fragen der Verhältnismäßigkeit, kein sinnvoller Ansatz. Ich finde man sollte sich von diesem Blickwinkel lösen. Ich hoffe, das hat ungefähr alle Fragen beantwortet.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Nettersheim. Herr Köhler, Sie haben Fragen von Herrn Dr. Fechner und Frau Heselhaus gestellt bekommen.

SV **Marcus Köhler**: Vielen Dank. Herr Dr. Fechner, die erste Frage ging um die Kritik an der Versuchsstrafbarkeit, was die Unterstützung der terroristischen Vereinigung angeht, § 129a

Absatz 5 Satz 2 StGB. Man sieht an der Rechtsprechung des Dritten Strafsenats, der für das Terrorismusstrafrecht zuständig ist, wie weit er versucht, strafbares Verhalten, welches unter das Unterstützen fällt, zu finden. Durch die Versuchsstrafbarkeit lässt sich das Strafrecht in unserer Systematik, so auch im Entwurf der Bundesregierung dargestellt, besser konturieren. Das ist die eine Frage. Das ist eine gesetzestechnische Antwort.

Die andere Frage ist die Kritik an der Vorverlagerung der Strafbarkeit. Die ist so alt wie das Terrorismusstrafrecht an sich und wohlfeil. Denn die Alternative wäre abzuwarten, bis etwas geschieht. Das kann es nicht sein. Da muss die Staatsschutzpolizei ran, da müssen die Nachrichtendienste ran. Sonst ist das Signal aus der Justiz in etwa: Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass. Denn was würde passieren? Wir hätten ein Staatsschutzpolizeirecht. Ich erinnere einmal, dass es gute Gründe mit Blick auf die dunkelsten Seiten unserer Geschichte gibt, wieso wir das in die Transparenz und die Kontrolle der unabhängigen Gerichte stellen. Das ist, was ich da allgemein zu sagen möchte.

Der § 91 Absatz 3 StGB ist interessant. Ich habe mich gefragt, ob die absolute Grenze erreicht ist, wenn ein Inhalt, der geeignet ist als Anleitung zu einer terroristischen Straftat, zu dienen, angepriesen oder einer anderen Person zugänglich gemacht wird, wenn die Umstände seiner Verbreitung geeignet sind, die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken. Wir haben Tatbestände wie § 184b Absatz 1 Nummer 4 StGB, da geht es um kinderpornografische Inhalte. Die sind nicht anders aufgestellt. Ich frage mich, ob man sich an diesen Tatbeständen orientieren sollte, wenn der Täter eine Anleitung zur Begehung einer terroristischen Straftat in dem Wissen oder in der Absicht herstellt, dass sie dafür geeignet ist. Ist das nicht ein strafrechtliches Unrecht? Ich nehme da sicher eine Gegenposition zu den bisher geäußerten Positionen ein, aber das kam mir heute Morgen. Es ist vielleicht noch nicht durchdacht, aber ich habe es mir mal so überlegt.

Frau Heselhaus: Mein erster Gedanke im Rahmen der Fragerunde war, dass ich an den Mord im Kleinen Tiergarten gedacht habe. Da denkt man sich, das ist kein Problem, denn die Fälle kann



der Generalbundesanwalt an sich ziehen. Es besteht aber zunehmend mehr Druck von ausländischen Diensten, wenn wir an gefährliche Körperverletzungen und sogenannte Rollkommandos für Gaststätten und Geschäfte denken. Es gibt viele Möglichkeiten, wie ausländische Dienste, Leute, Deutschland, eine Gesellschaft, die auch bunter und vielfältiger wird, einschüchtern können. Deshalb ist meine spontane Antwort, ob ich da einen Regelungsbedarf sehe: Ja. Danke.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Köhler. Zum Abschluss der Antwortrunde rufe ich Herrn Henrichs mit den Fragen von Herrn Dr. Fechner, Herrn Peterka, Frau Heselhaus und Herrn Meyer-Soltau auf.

SV **Simon Henrichs**: Vielen Dank, Herr Dr. Fechner, für die Frage, die sich auf den § 129a StGB in der Variante der versuchten Unterstützung bezieht. Dazu aus meiner Sicht Folgendes: Die Richtlinie, so wie ich sie verstehe, erfordert jedenfalls in dem Bereich der Finanzierung sehr wohl, das versuchte Geldsenden an eine terroristische Vereinigung unter Strafe zu stellen. Wir haben den Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie. Da steht kein ausdrücklicher Verweis auf Artikel 4 der Richtlinie drin. Aber der Artikel 14 Absatz 3 verweist auf Artikel 11, die Terrorismusfinanzierung, und der auf Artikel 4. Von daher bin ich der Meinung, dass der Gesetzgeber sehr wohl in diesem Bereich der finanziellen Zuwendungen an eine terroristische Vereinigung verpflichtet ist, diesen Versuch unter Strafe zu stellen. Davon geht auch der Gesetzentwurf aus.

Der zweite Punkt ist die Schließung von Strafbarkeitslücken. Ich habe es schon im Eingangsstatement deutlich gemacht. Auch da haben wir hier unter den Sachverständigen offenbar einen Dissens. Ich bin der Meinung, dass die Schließung von Strafbarkeitslücken im Bereich der versuchten Unterstützung geboten und angemessen ist. Wir haben es in den Fällen der Geldversendungen mit Sachverhalten zu tun, in denen oftmals nachgewiesen werden kann, dass jemand aus Deutschland Geld auf den Weg gebracht hat. Für eine vollendete Unterstützung muss ich aber nachweisen, dass dieses Geld bei beispielsweise dem sogenannten Islamischen

Staat (IS), als einer ausländischen terroristischen Vereinigung, angekommen ist. Diese muss das Geld verwenden können. Jetzt hat der IS kein Konto. Das läuft über Finanzagenten. Wir müssen in der Praxis jedes Mal nachweisen, dass der Empfänger im Lager der Vereinigung gestanden hat und dass das Geld angekommen ist. Wir können aber oftmals nur gut nachweisen, dass derjenige, der das Geld auf den Weg gebracht hat, alles getan hat, um dieses Ziel zu erreichen. Nach der jetzigen Rechtslage besteht eine Strafflosigkeit. Die Rechtslage nach dem Entwurf ist versuchte Strafbarkeit. Dieser Bereich ist meines Erachtens schon ein wesentlicher, was die Terrorismusfinanzierung angeht. Die versuchte Unterstützung schließt dort Strafbarkeitslücken.

Jetzt kann man fragen, ob wir uns darauf beschränken. Setzen wir nur das um? Nein, denn auch darüber hinaus gibt es erhebliche Strafbarkeitslücken. Woher kommen die? Ich meine, die kommen aus der Kommunikation von Mitgliedern ausländischer terroristischer Vereinigungen mit Personen in Deutschland. Der Trend geht dahin, Personen in Deutschland zu radikalisieren und sie aufzufordern, irgendetwas für diese Vereinigung zu machen. Ich nenne diese Fälle gerne „Zusagefälle“. In diesen „Zusagefällen“ hat der BGH schon mehrmals offengelassen, ob eine Unterstützung vorliegt.

Was waren das für Fälle? Bei der Zusage, für die Vereinigung eine Straftat zu begehen, muss nachgewiesen werden, dass derjenige, mit dem die Person aus Deutschland kommuniziert hat, a) bei der Vereinigung war und b) auch gerade dafür zuständig war. Dann gibt es die Fälle der Zusage, Ausrüstungsgegenstände zu beschaffen. Auch das hat der BGH ausdrücklich offengelassen, ob das eine Unterstützung ist oder ob die Zusage an ein Vereinigungsmitglied, sich um Ausrüstungsgegenstände hier in Deutschland zu bemühen, dies ist. All das sind Sachverhalte, bei denen der BGH offengelassen hat, ob es sich um eine Unterstützung oder nur um eine bislang strafflose, versuchte Unterstützung gehandelt hat. Auch diese Fälle wären zukünftig stringenter verfolgbar.

Jetzt das letzte Argument, die Strafrechtsdogmatik. Da müssen wir etwas tiefer einsteigen. Die Rechtsprechung des BGH sieht zwei Varianten der Unterstützung vor. Einmal



kann ich ein Mitglied bei seinen eigenen Handlungen unterstützen oder ich unterstütze die Vereinigung als solche. Dass es sich bei der Unterstützung um eine versuchte Beihilfe handelt, bezieht sich nur auf den ersten Fall der direkten Unterstützung einer Person, eines Mitglieds bei dessen Handlungen. Nur insoweit wird dann gesagt, es handelte sich um eine versuchte Beihilfe. Dogmatik ist aber kein Selbstzweck. Wozu dient das? Es dient dazu, die Konkurrenzen in diesen Fällen richtig zu packen. Lange Rede kurzer Sinn: Ich bin der Meinung, dass diese Strafrechtsdogmatik nicht dagegen spricht, die versuchte Unterstützung bei dem Organisationsdelikt § 129a StGB unter Strafe zu stellen. Es ist angesprochen worden, dass es auch kein Fremdkörper ist. Wir haben in § 96 Absatz 1 und Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes die versuchte Beihilfe zu einer Tat schon unter Strafe gestellt. Ich halte es persönlich für einen Wertungswiderspruch, dass bei dem Einschleusen von Ausländern zu machen, bei terroristischen Vereinigungen aber nicht. Im Übrigen hat der Gesetzgeber dadurch, dass er die Unterstützung im § 129a StGB gerade als eigenen Tatbestand kreiert hat, gezeigt, dass er das Tätigwerden im hohen Maße für gefährlich hält. Das spricht meines Erachtens auch dafür, den Versuch unter Strafe zu stellen.

Im Übrigen muss man bei der Ausweitung auch Folgendes im Blick haben: Die Versuchsstrafbarkeit setzt erst ein, wenn der Täter unmittelbar zur Tat ansetzt. Auch danach, wenn das Geld also noch nicht ankommt, steht ihm die Möglichkeit des Rücktritts nach § 24 StGB offen. Alles in allem bin ich der Meinung, § 129a StGB wird benötigt und ist in Teilbereichen der Finanzierung auch vorgegeben und so, wie sie hier im Gesetzentwurf angelegt ist, überzeugend. So viel zur ersten Frage.

Zweite Frage: Transnationale Repression. Auch da sehe ich Handlungsbedarf. Es ist richtig, dass wir dieses Tätigwerden ausländischer fremder Mächte in Deutschland auch schon unterhalb von den Straftaten in § 74a Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) erfassen müssen, vor allem im Bereich der Bedrohung und Nötigung. Das sind so Fälle, in denen Dissidenten möglicherweise von fremden Mächten hier in Deutschland mit Repressionen zu tun haben. Diese Fälle müssen als Staatsschutz,

meine ich, auch benannt werden. Da sehe ich Handlungsbedarf.

Die dritte Frage von Herrn Peterka: Da haben Sie mich, glaube ich, falsch verstanden. Ich sehe hier keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Ich bin der Meinung, dass der Gesetzgeber mit diesem Gesetzentwurf seinen weiten Ermessensspielraum, den er hat – der Gesetzgeber kann frei entscheiden, welche Handlungen er konkret und wie unter Strafe stellt –, nicht überschritten hat.

Letzter Punkt. Das war die Frage nach den Bürgerrechten und ob das hier ausreichend ausgestaltet ist. Ja, auch da bin ich der Auffassung, dass durch die Anpassungen von § 100a ff. StPO, die der Gesetzentwurf vornimmt, natürlich gleichzeitig auch die hohen Anforderungen, die wir bei den Ermittlungen erfüllen müssen, dargestellt sind. Wir müssen konkrete tatsächliche Anhaltspunkte haben und natürlich brauchen wir bei eingriffsintensiven Maßnahmen auch einen richterlichen Beschluss.

Ein letzter Hinweis: Ist die Richtlinie voll umgesetzt? Ich sehe das in zwei Punkten kritisch. Einmal bei der Frage – ich habe es schon anklingen lassen – der Ausreise zum Zwecke des Anschlusses an eine terroristische Vereinigung. Wir hatten in den letzten Jahren vor allem im Bereich dschihadistisch motivierter Frauen das Phänomen, dass die ausgereist sind, nicht um in Syrien oder im Irak eine Tat zu begehen, sondern um sich der Terrorgruppen anzuschließen. Diese Sachverhalte sind meines Erachtens, so wie der Gesetzestext jetzt gefasst ist, immer noch strafflos, weil sie in § 89a StGB geregelt sind und nicht, wie ich der Auffassung bin, richtig in § 129a StGB. Dazu habe ich einen Vorschlag gemacht.

Ein letzter Punkt: In Artikel 11 der Richtlinie ist auch das Sammeln und Entgegennehmen von Vermögenswerten für eine terroristische Vereinigung genannt. Auch da bin ich der Auffassung, dass Personen, die nicht Mitglieder sind und hier in Deutschland Geld sammeln und entgegennehmen, möglicherweise von den Straftaten noch nicht erfasst sind. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Henrichs. Damit sind wir am Ende der ersten Antwortrunde. Wir kommen zur zweiten Fragerunde. Hier liegen mir fünf Wortmeldungen



der Kollegen Limburg, Meyer-Soltau, Moser, Müller und Hoß vor. Jetzt ist noch eine sechste Wortmeldung von Herrn Dr. Fechner dazugekommen. Dann schließe ich jetzt die Frageliste und darf Ihnen, Herr Kollege Limburg, das Wort geben.

Abg. **Helge Limburg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank Ihnen allen für die umfangreichen Stellungnahmen. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Zöller. Sie haben zeitbedingt ganz am Ende nur antippen können, dass Sie eine grundlegende Reform des § 99 StGB für notwendig halten. Vielleicht könnten Sie das noch näher ausführen. Sie hatten das Stichwort hybride Bedrohung genannt. Vielleicht können Sie auch zum Stichwort Wahlbeeinflussung aus aktuellem Anlass, wenn man an den Bericht zur Beeinflussung der vergangenen Bundestagswahl denkt im Zusammenhang mit russischen Nachrichtendiensten und Ähnliches, ausführen. Vielleicht könnten Sie den Reformbedarf oder Aktualisierungsbedarf, so möchte ich es mal nennen, aus Ihrer Sicht noch einmal ausführen.

Dann hätte ich eine Frage an Herrn Dr. Theune. Sie haben das Strafrechtsproblem, dass grundsätzlich die Ausreise zu sogenannten terroristischen Zwecken erst einmal unabhängig davon bestraft wird, wie die ausländische Vereinigung eingestuft wird, angetippt. Der § 129b StGB löst das durch eine Vorabgenehmigungspflicht durch das Bundesministerium der Justiz. Aber in der Tat ist im § 89a StGB dieser Vorbehalt so, zumindest bei der Ausreise, wo es allein um die Ausreise zu einzelnen terroristischen Taten geht, nicht vorhanden. Verkürzt gesagt: Jemand, der ins Ausland reisen will, um zum Beispiel gegen die Schergen des iranischen Regimes, die Basij-Milizen, ein Attentat zu verüben, um diese daran zu hindern, Zivilisten zu erschießen, wäre strafbar in Deutschland. Hätten Sie einen konkreten Vorschlag, wie man dieses Dilemma besser lösen könnte als bislang? Beispielsweise durch eine Ausweitung der Genehmigungspflicht auch auf diese Aspekte des § 89 StGB oder auf eine Verlagerung der Ausreise insgesamt in den § 129b StGB oder Ähnliches? Das Problem muss gelöst werden.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank,

Herr Kollege Limburg. Herr Kollege Meyer-Soltau.

Abg. **Knuth Meyer Soltau** (AfD): Danke schön. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Zöller und Herrn Nettersheim. Die ist auch etwas provokant. Bestünde aus Ihrer Sicht ein Defizit in der Terrorismusbekämpfung, wenn der Gesetzgeber auf die Umsetzung der geplanten Strafbarkeit der Androhung terroristischer Straftaten nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 StGB verzichten würde? Danke.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Danke, Herr Kollege Meyer-Soltau. Herr Kollege Moser.

Abg. **Christian Moser** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe wieder eine Frage an Frau Tüz und Herrn Nettersheim, und zwar geht es darum, wie wir mit verdeckten Operationen fremder Mächte in Deutschland gegen Deutschland umgehen. Die nehmen nach unserem Vernehmen immer mehr zu. Stichwort hybride Bedrohungen und Beeinflussungskampagnen, um die Gesellschaft zu spalten, Deutschland international zu schwächen, Abläufe zu stören und so weiter. Wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll, generell verdeckte Einflussoperationen, also die gezielte Verschleierung des staatlichen Hintergrunds, unter Strafe zu stellen? Und wenn nein, sehen Sie punktuell Verbesserungsbedarf hinsichtlich Strafbarkeitslücken? Ein Punkt, der immer wieder genannt wird, sind Drohnenflüge in Flughafennähe mit Störabsicht. Nach herrschender Meinung erfüllen diese aktuell einen Ordnungswidrigkeitentatbestand. Danke.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Kollege Moser. Herr Kollege Müller.

Abg. **Axel Müller** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich hätte noch einmal eine Frage an Frau Tüz. Ich nehme Bezug auf diesen § 89b Absatz 8 StGB. Herr Prof. Dr. Zöller hat ein Beispiel gebildet, das recht einleuchtend war: Wenn jemand vergeblich versucht zu überweisen, weil er eine falsche Kontonummer übernimmt, ist dies ein untauglicher Versuch. Da stellt sich mir die Frage – Herr Henrichs hat auf den § 24 StGB vorhin aufmerksam gemacht –, ob in diesem Fall von der Dogmatik her trotz der Richtlinie dann auch der § 23 Absatz 3 StGB gilt, dass beim untauglichen Versuch entweder eine Strafmilderung oder gar ein Absehen von Strafe stattfinden kann oder ob das durch die Richtlinie



verwehrt ist.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Kollege Müller. Und jetzt hat Herr Kollege Hoß das Wort.

Abg. **Luke Hoß** (Die Linke): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Zöller und eine an Herrn Dr. Theune. Herr Prof. Dr. Zöller, wir haben gerade ein kleines Plädoyer für die Vorfeldstrafbarkeit gehört. Ich würde – da trete ich niemand zu nahe – Sie darum bitten, noch einmal darzustellen, warum Sie das grundsätzlich für problematisch halten, die Strafbarkeit immer mehr ins Vorfeld tatsächlicher Gefährdungslagen zu verlagern. Und an Herrn Dr. Theune: Vielleicht könnten Sie uns da auch einfach noch ein paar praktische Beispiele geben. Sie hatten im Eingangsstatement auch auf die aktuelle Lage im Iran verwiesen.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Kollege Hoß. Und als letzter Fragesteller hat Herr Kollege Dr. Fechner das Wort.

Abg. **Dr. Johannes Fechner** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich hätte eine Frage an die Sachverständigen Henrichs und Köhler. Wo sehen Sie Handlungsbedarf, entweder im StGB oder auch für weitere anderweitig geregelte Instrumente, um noch effektiver gegen die Finanzermittlung bei der Terrorismusbekämpfung vorgehen zu können?

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Dr. Fechner. Damit sind wir bei den Fragen und kommen zur zweiten Antwortrunde. Jetzt geht es wieder in alphabetischer Reihenfolge. Insofern darf ich Ihnen, Herr Henrichs, für die Frage von Herrn Dr. Fechner das Wort geben.

SV **Simon Henrichs**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe es eben schon anklingen lassen. Das Thema Finanzierung des Terrorismus, Finanzierung terroristischer Vereinigungen rückt natürlich vor dem Hintergrund der Richtlinie (EU) 2017/541 und Artikel 11 der Richtlinie in den Blick. Dort heißt es unter Verweis auf Artikel 4, dass auch das Sammeln und Entgegennehmen strafbar sein soll, wenn das Geld, das gesammelt oder entgegengenommen wird, entweder für die Zwecke oder für die Nutzung einer terroristischen

Vereinigung bestimmt ist. Im Zusammenhang mit Artikel 11 stellt sich die Frage, ob das jetzt vollumfänglich schon vom jetzt geltenden Recht und beabsichtigten Recht umgesetzt ist oder ob man da noch etwas machen oder prüfen sollte. Für Letzteres habe ich mich in meinem schriftlichen Gutachten ausgesprochen. Ich sehe hier das Problem, dass das bloße Sammeln von Geld in Deutschland für terroristische Vereinigungen kein Unterstützen ist, weil es nach der Rechtsprechung des BGH noch an dem objektiven Nutzen für die Vereinigung fehlt. Das Geld müsste erst auf den Weg gebracht werden und in den Geschäftsbereich der Vereinigung gelangen. Ob es sich dann nach einer möglichen Gesetzesänderung um eine Versuchsstrafbarkeit handelt, da habe ich auch extreme Zweifel. Denn das Sammeln und Entgegennehmen dieser Vermögenswerte wäre meines Erachtens noch kein unmittelbares Ansetzen zum Unterstützen. Vor dem Hintergrund müsste man überlegen, ob das mit § 129a StGB ausreichend abgedeckt ist, wenn man diesen Bereich eins zu eins und vollumfänglich aus der Richtlinie umsetzen möchte. So viel dazu.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Henrichs. Herr Köhler, Sie haben auch eine Frage von Herrn Dr. Fechner bekommen.

SV **Marcus Köhler**: Danke schön. Das ist ein interessanter Gedanke, den Herr Henrichs gerade hatte. Was die Finanzierung angeht, brauchen wir, um Vermögenswerte abzuschöpfen, als Voraussetzung in der Regel eine rechtswidrige Tat. Wenn die nicht da ist, wie Herr Henrichs das gerade geschildert hat, können wir das Geld auch nicht abschöpfen. Das ist ein wichtiger Aspekt. Danke. Mehr kann ich dazu aus dem Stegreif nicht sagen.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Köhler. Herr Nettersheim, Sie haben Fragen von Herrn Kollegen Meyer-Soltau und Herrn Kollegen Moser bekommen.

SV **Wolfram Nettersheim**: Vielen Dank. Zu der Frage von Herrn Meyer-Soltau. Würde da, so habe ich Sie verstanden, ein Defizit gesehen werden von mir, wenn der § 89a Absatz 2 Nummer 9 StGB, die Androhung, ersatzlos gestrichen würde? Kurz gesagt sehe ich das nicht, nein. Es wurde, glaube ich, schon von meinen Vorrednern



erwähnt: Selbst wenn man diese Androhung im Gesetzestext belassen wollte, würde ich dafür plädieren, das an dieser Stelle zu streichen, weil es dogmatisch unstimmig erscheint. Die Tatbestände von Absatz 1 und Absatz 2 ergänzen sich ja gegenseitig. Das passt im Fall dieser Androhung nicht. Die ist dann nochmal richtig geregelt in Absatz 8 als eigene Strafbarkeit der Norm. Das wäre jetzt der dogmatische Aspekt aber ich halte es auch für zu weitgehend und für nicht erforderlich. Wenn man sich einmal die Gesetzesbegründung selbst anschaut, auf Seite 25 der Drucksache, wird offenbar, dass das meiste sowieso schon strafbar ist, nämlich über § 126 StGB. Als Argument wird hier in der Begründung aufgeführt, dass eine terroristisch motivierte Drohung mit der Herstellung eines gefährlichen Gegenstandes nicht erfasst wäre. Es gab schon weitgehend Einigkeit, dass diese Erfassung des gefährlichen Gegenstands ein Problem darstellt und dann auch noch die Androhung unter Strafe zu stellen, das erscheint mir dann wirklich zu viel des Guten. Auch die Regelung zum gefährlichen Gegenstand, Sie können es in meiner schriftlichen Stellungnahme nachlesen, sehe ich kritisch und rate davon ab, das zu erfassen.

Herr Moser, Sie hatten mich gefragt, ob bei verdeckten Operationen fremder Mächte möglicherweise eine Strafbarkeitslücke bestehen könnte. Das selbst unter Strafe zu stellen, sozusagen eine Art Wahrheitspflicht, strafrechtlich sanktioniert einzuführen, halte ich für problematisch. Wenn sich jemand äußert, dann muss er das auch offenlegen, halte ich für einen etwas kühnen Gedanken. Ich glaube, man sollte erst versuchen, das auf andere Weise zu bekämpfen, indem unsere Geheimdienste ihre Arbeit tun können, entsprechend rechtlich, personell und vor allen Dingen, was die technische Operationsfähigkeit angeht, ausgestattet sind, um so etwas öffentlich zu machen. Dann wird es Teil der Debatte, dann kann das in jeder Zeitung abgedruckt werden und dann kann jeder sehen: Okay, über diesen Kanal bespielt offensichtlich Russland oder wer auch immer die Öffentlichkeit. Der mündige Bürger kann daraus selbst seine Schlüsse ziehen. Auch da wäre ich vorsichtig, sofort nach einem neuen Straftatbestand zu rufen.

Was die Drohnenüberflüge betrifft, das finde ich

eine interessante Überlegung. Ich darf ein bisschen Werbung für die Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ) machen, deren Co-Schriftleiter ich bin. Da gibt es einen Aufsatz, wo überlegt wird, ob man das über den Hausfriedensbruch miterfassen kann. Das finde ich einen interessanten Gedanken. Man müsste überlegen, ob sich das tatsächlich bereits vom Hausfriedensbruch erfassen lässt. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Nettersheim. Dann kommen wir zu Herrn Dr. Theune. Sie haben eine Frage von Herrn Kollegen Limburg und von Kollegen Hoß bekommen.

SV **Dr. Lukas Theune**: Vielen Dank, Herr Limburg. Ich meine, dass die Frage wirklich zu Recht aufgeworfen ist. Wenn ich nichts übersehe, dann ist es eben so, dass die Ausreise, um sich an einer Vereinigung als Mitglied zu beteiligen, in § 89a StGB dann eben in Nummer 4 unter Strafe gestellt wird und da nicht dieser Vorbehalt der Ermächtigung erteilt ist, anders als in § 129b StGB. Das setzt mich rechtspolitisch vor folgendes Dilemma: Ich meine, dass die in § 129b StGB vorgesehene Ermächtigung eigentlich schon ein Fremdkörper ist. Wir haben sie hier auch für Handlungen außerhalb der EU drin. Sie ist eigentlich ein Fremdkörper, weil sie eine Einmischung der Exekutive in das justizförmige Verfahren bedeutet. Aber sie ist nun mal vorgesehen und in § 89a StGB eben nicht.

Das würde zu einem Wertungswiderspruch führen, wenn man als Bundesanwaltschaft sagt, die Verfolgungsermächtigung ist in Bezug auf, sagen wir einmal, wir denken uns jetzt eine iranische Protestgruppierung aus, nicht erteilt, aber es begibt sich hier jemand aus Deutschland dorthin, um sich dieser hypothetischen Vereinigung anzuschließen. Dann wäre das ein strafbarer Fall nach § 89a StGB. Das heißt, diejenigen, die dort tätig sind, würden nicht unter die Norm fallen, aber diejenigen, die ausreisen, um sich dort anzuschließen schon. Also möglicherweise könnte man das so regeln, dass man in dem vorgesehenen Absatz 4 noch aufführt „werden die beschriebenen Handlungen außerhalb der EU begangen oder soll im Fall des Nummer 4 die Ausreise in einen Staat außerhalb der EU erfolgen“. Dann hätte man das Ermächtigungserfordernis auf diesen Fall



erstreckt.

Zu der Frage von Herrn Hoß, nach praktischen Beispielen, was mit den vorgesehenen Erweiterungen der Strafbarkeit im Vorfeld einer Straftat dann alles strafbar sein würde: Da ist der Fantasie kaum eine Grenze gesetzt aber in der Tat ist die vorgesehene Erweiterung durchaus weitläufig. Wir haben jetzt viel über gefährliche Werkzeuge gesprochen, was alles darunterfallen kann. Das ist sehr viel. Es geht um Fahrzeuge, es geht auch um Messer. Da stellt sich die Frage: Wenn wir im objektiven Tatbestand keine hinreichende Grenze haben, dann müssen wir eben in der Rechtspraxis wahnsinnig viel im subjektiven Tatbestand erörtern. Das stellt, würde ich sagen, die Strafverfolger vor die Herausforderungen, eben den subjektiven Tatbestand darzulegen. Uns in der Strafverteidigung eröffnet das, würde ich sagen, ganz schöne Möglichkeiten im Einlassungsverhalten. Dann wäre das weite Feld des subjektiven Tatbestandes ungeklärt, weil wir es eben mit diesem weiten Feld der Alltagsgegenstände zu tun haben, die so wenig im Absatz 2 begrenzt sind.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Herr Dr. Theune. Dann ist nun Frau Tüz mit Fragen von Herrn Kollegen Moser und Herrn Kollegen Müller dran.

SVe **Yasemin Tüz**: Vielen Dank. Zunächst zu der Frage von Herrn Moser zu verdeckten Operationen fremder Mächte und so weiter. Das ist ein schwieriges Feld. Allerdings sieht man daran auch, dass durchaus das StGB bislang schon ein gewisses Instrumentarium aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität vorsieht, um auch Handeln fremder Staaten abzudecken. Also zum einen weise ich darauf hin, dass zum Beispiel § 126a StGB bereits jetzt ermöglicht, das Ausstellen von sogenannten Feindeslisten zu verfolgen. Zum Beispiel, wenn ein fremder Staat unliebsame Oppositionelle öffentlich diskreditiert, durch welche Methoden auch immer. Da ist dann nicht der Generalbundesanwalt zuständig, sondern da sind dann die allgemeinen Staatsanwaltschaften zuständig. Aber nicht alles muss im Rahmen des großen Staatsschutzes laufen, sondern hier kann durchaus auch das allgemeine Instrumentarium des Strafrechts sinnvoll sein.

Zu den Drohnen an Flughäfen: Auch da existiert bereits der Tatbestand des § 315 StGB, nämlich der gefährliche Eingriff in den Luftverkehr. Also sobald eine Gefährdungslage auftritt, ist auch da bereits ein strafrechtliches Handeln möglich. Man muss jetzt nicht explizit Vorschriften für Drohnen aufstellen. Wenn andersherum dann nicht nur die Gefährdung Thema sein soll, sondern zum Beispiel die Aufklärung, lassen Sie es nicht die Flughäfen sein, sondern lassen Sie es Bundeswehrliegenschaften sein, dann haben wir da bereits den § 99 StGB, der eben auch die nachrichtendienstliche Tätigkeit und den Versuch des Erlangens von Informationen über staatliche Stellen oder auch anderer Informationen unter Strafe stellt. Da schließt sich auch wieder der Kreis. Der § 99 StGB ist insgesamt mittlerweile so wichtig, aber auch schon seit vielen Jahren so wichtig, dass der Strafrahmen dem einfach nicht mehr gerecht wird. Der Unrechtsgehalt war schon immer so hoch, dass die Strafgerichte sich genötigt sahen, in den oberen Bereich des Strafrahmens zu gehen. Anders als wenn man das vergleicht, zum Beispiel beim Diebstahl oder beim Betrug aus dem allgemeinen Strafrecht, die denselben Strafrahmen wie § 99 StGB aufweisen. Wenn man sich das in der Praxis anschaut, hat man da jedenfalls bei Ersttätern in der Regel eine Verurteilung zu einer Geldstrafe, nicht so beim § 99 StGB. Da wird es in der Regel auch keine Zweit- oder Dritttäter geben, aber dennoch ist es da so, dass die Verurteilung sich bereits in dem Bereich von Freiheitsstrafen bewegt. Da sieht man, dass wir auch insgesamt schon, was diese hybriden Bedrohungen angeht, eigentlich recht gut aufgestellt sind.

Die gezielte Verschleierung des staatlichen Hintergrunds unter Strafe zu stellen, halte ich für sehr schwierig. Da bewegen wir uns tatsächlich in einem recht unbestimmten Bereich. Es gibt in anderen Staaten solche Vorschriften, zum Beispiel in den Vereinigten Staaten, wo schon das



Tätigwerden als Agent für wen auch immer⁷, wenn man das nicht gegenüber staatlichen Stellen anmeldet, unter Strafe gestellt wird. Das ist aber etwas, wo ich sagen würde, so etwas wollen wir hier nicht haben. Das muss man vielleicht gründlich durchdenken.

Jetzt muss ich mich aber sputen, sonst komme ich nicht mehr zu der Frage von Herrn Müller: § 89c StGB, die versuchte Finanzierung. Natürlich gilt der allgemeine Teil des Strafrechts da genauso. Wenn von vornherein eine Versuchsstrafbarkeit oder die Voraussetzungen der Versuchsstrafbarkeit nicht vorgelegen haben, nach dem allgemeinen Teil des StGB, dann gilt das genauso im Staatsschutz, im Terrorismusbereich, wie in allen anderen Bereichen der Kriminalität. Terroristen sollen nicht besser, aber eben auch nicht schlechter gestellt werden als allgemeine Kriminelle. Vielleicht so viel dazu. Vielen Dank.

Abg. Ansgar Heveling (Vorsitz): Vielen herzlichen Dank, Frau Tüz. Und zum Abschluss der zweiten Antwortrunde darf ich Ihnen, Herr Prof. Dr. Zöller, das Wort geben auf die Fragen von Herrn Kollegen Limburg, Herrn Kollegen Meyer-Soltau und Herrn Kollegen Hoß zu antworten.

SV Prof. Dr. Mark A. Zöller: Herzlichen Dank. Ich fange an mit der Frage von Herrn Limburg zum § 99 StGB. Vielleicht lassen Sie mich noch einmal kurz erklären, wo das herkommt. Ich bin mit den Praktikerkolleginnen und -kollegen völlig überein. Es ist völlig sinnvoll, die Übermittlung zuzulassen. Ich glaube aber, Sie, verehrte Abgeordnete, dürfen es nicht. Ich möchte es kurz begründen. Wo kommt es her? Das kommt aus der Entscheidung zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz⁸. Da ging es um eine Regelung zur Übermittlung. Mir ist völlig klar: Die Informationen über geheimdienstliche Agententätigkeit landen als erstes bei den Diensten und müssen dann zu den Strafverfolgungsbehörden. Da bin ich völlig d'accord. Das Bundesverfassungsgericht hat aber gesagt: Verhältnismäßigkeit. Die Dienste sind eben nicht an die klassischen Eingriffsschwellen

gebunden. Also müssen wir uns bei der Datenweitergabe, so das Bundesverfassungsgericht, an verhältnismäßige Regelungen halten, weil das neue Grundrechtseingriffe sind. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt: Bei Straftaten, die nur mit einem Höchstmaß von fünf Jahren Freiheitsstrafe bestraft sind, ist das grundsätzlich, eher tendenziell – die Ausdrucksweise ist furchtbar, das hat kein Strafrechtler geschrieben, da bin ich mir sicher – typischerweise nicht der Fall. Es muss sich also aus dem Gesetzeswortlaut die besondere Gefährlichkeit ergeben, wenn Sie beim Strafrahen bis fünf Jahre bleiben wollen. An dem Gesetzeswortlaut ändert dieser Entwurf erst einmal nichts. Da können Sie sagen, das haben wir gerade vermieden, denn wir gehen jetzt mit dem Strafrahen auf zehn Jahre hoch und da brauchen wir diese einschränkende Voraussetzung, von der keiner weiß, mich eingeschlossen glaube ich – ich sehe Nicken hier im Kreis –, was Karlsruhe damit gemeint hat, nicht. Aber Sie haben genau dieselbe Norm, die aus dem Jahr 1968 stammt, mit dem gleichen Unrecht und der Strafe. Das heißt, Sie können nicht einfach sagen: Ich brauche einen höheren Strafrahen. Sondern Sie müssen es im Gesetzestext nachweisen. Entweder müssten Sie reinschreiben, was genau an den Tatbestandsmerkmalen des § 99 StGB so gefährlich ist oder Sie müssen den Gesetzeswortlaut ändern. Das ist der zweite Punkt. Das würde ich Ihnen wirklich empfehlen.

Dann zu der Frage mit den hybriden Bedrohungen. Dieser § 99 StGB ist nur zugeschnitten – ich sage immer aus Spaß, der atmet noch den Atem des kalten Krieges – auf staatliche Akteure aus dem Ausland, die bei uns staatliche Stellen ausspionieren. Das ist aber nicht mehr die Realität. Wir haben neue Studien, die zeigen, dass sich russische Dienste an Akteuren der organisierten Kriminalität bedienen. Wir haben neue Stufen, gerade bei chinesischen Ausspähungsaktivitäten, da können Sie gar nicht unterscheiden, ob das ein staatliches Unternehmen oder Privatunternehmen ist. Das

⁷ Gemeint ist: nicht im Sinne eines nachrichtendienstlich handelnden „Geheimagenten“.

⁸ BVerfG Beschluss v. 17.07.2024 – 1 BvR 2133/22.



heißt, diese Grenzen verschwimmen und auf all das ist der § 99 StGB nicht vorbereitet, wie beispielsweise auf den Einsatz von Low-Level Agents⁹. Ich könnte noch mehr Beispiele nennen. Das heißt, der § 99 StGB ist nicht Gegenstand dieses Entwurfs, der ist dringend reformbedürftig. Da würde ich mich für eine Strafrahmenerhöhung insgesamt stark machen, der ist aber nicht gerüstet für die Welt, in der wir im Bereich der Spionage leben. Ich glaube, Sie können nicht einfach nur sagen: Ab jetzt machen wir einen höheren Strafrahmen. Das Unrecht muss sich widerspiegeln im Strafrahmen und deswegen habe ich da meine Defizite.

Die Frage von Herrn Meyer-Soltau: Können wir nicht auf die Umsetzung der Richtlinie verzichten? Ich glaube, Sie haben es schon gespürt, ich hätte gewisse Sympathien dafür, bis auf eine Ausnahme. Da bin ich dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz unfassbar dankbar. Ich habe in meinem Kommentar 39 Seiten dazu geschrieben, warum der Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat ein absoluter Fehlgriff ist. Ich weiß von wem und wo der herkommt, seit 16 Jahren schreibe ich dagegen an. Da möchte ich an der Stelle nochmals Danke sagen, wenn Sie das wirklich ändern. Das wird mir meine Arbeit enorm erleichtern in Zukunft, also den sollten wir schon ändern. Der Rest ist hypothetisch, weil Loyalitätspflicht in Artikel 4 Absatz 3 EU-Vertrag. Wir müssen die Richtlinie natürlich umsetzen.

Letzte Frage von Herrn Hoß, nochmals zur Vorfeldstrafbarkeit: Es ist letztendlich immer eine Frage, ob dieser Tatbestand, so wie er ausgestaltet

ist, noch verhältnismäßig ist. Nehmen wir den Messerkauf. Eine Million Menschen kaufen sich ein Küchenmesser. 999.999 davon legen das in die Küchenschublade und arbeiten gelegentlich damit, einer hat den Entschluss, möglicherweise damit später einmal einen terroristischen Anschlag zu begehen, vielleicht noch gar nicht beim Kauf. Die 999.999, die es sich entweder schon von vornherein oder später noch anders überlegt haben, die tauchen in keiner Statistik auf. Dann bleibt die Frage, ob das noch eine verhältnismäßige Strafnorm ist. Dasselbe Problem sehe ich bei dem § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB. Vielen Dank.

Abg. **Ansgar Heveling** (Vorsitz): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Zöllner. Damit sind wir am Ende der zweiten Antwortrunde und ich sehe auch keine Wortmeldung mehr. Damit sind wir am Ende der Anhörung angekommen. Ich darf mich bei den Kolleginnen und Kollegen für ihre Fragen bedanken und bei Ihnen, den Damen und Herren Sachverständigen, für ihre Stellungnahmen und für die Antworten, die uns in die Tiefen des Terrorismusstrafrechts geführt haben. Ich habe zwischendurch aus dem Augenwinkel gesehen, dass links von mir die Stifte über das Papier flogen und wir haben jetzt, glaube ich, wirklich eine ganze Menge Stoff noch für den weiteren parlamentarischen Diskurs. Ich darf mich von daher sehr herzlich bedanken und schließe die 22. Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz. Ich wünsche Ihnen einen guten Heimweg.

Schluss der Sitzung: 15:44 Uhr

Ansgar Heveling, MdB
Vorsitz

⁹ Das Bundesamt für Verfassungsschutz nutzt den Begriff Low-Level-Agent zur Beschreibung eines spezifischen Modus Operandi ausländischer Nachrichtendienste. Der Begriff umfasst

Personen, die niedrighschwellig durch ausländische Nachrichtendienste angeworben und für vergleichsweise einfache Operationen eingesetzt werden.