



Anlagenkonvolut
zum Wortprotokoll der 22. Sitzung vom 14. Januar 2026

	Seite
Stellungnahme Yasemin Tüz	1
Stellungnahme Prof. Dr. Mark A. Zöller	10
Stellungnahme Marcus Köhler	33
Stellungnahme Simon Henrichs	37
Stellungnahme Wolfram Nettersheim	66
Stellungnahme Dr. Andreas Schmidtke	82
Stellungnahme Dr. Lukas Theune	102



Ausschussdrucksache 21(6)50a
vom 8. Januar 2026, 16:26 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
der Sachverständigen Yasemin Tüz

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541
zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei
geheimdienstlicher Agententätigkeit
BT-Drucksache 21/3191

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Nr. 07/25
 August 2025

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit

Tenor der Stellungnahme

Mit den vorgesehenen Verschärfungen im Bereich des Terrorismusstrafrechts unternimmt der Reformgesetzgeber einen wichtigen Schritt, EU-Vorgaben umzusetzen und in Einzelfällen drohende Strafbarkeitslücken bei schwerwiegenden Straftaten zu schließen. Dies rechtfertigt eine Ausweitung der Strafbarkeit, führt aber zu weitergehenden Belastungen in der Justiz, deren hinreichende Berücksichtigung zweifelhaft erscheint. Der Referentenentwurf dürfte – sollte er Gesetz werden – zu einer deutlichen Erhöhung der Verfahrenszahlen und infolgedessen zu einer signifikanten Mehrbelastung der ohnehin bereits stark belasteten Strafverfolgungsbehörden führen.

Die darüber hinaus vorgesehene Erhöhung des Strafrahmens des § 99 StGB entspricht den Anforderungen der Praxis. Es ist ein Anstieg der Bedrohung durch nachrichtendienstliche Tätigkeit verschiedener Staaten zu beobachten, denen die Anhebung des Strafrahmens des in der Praxis in diesem Phänomenbereich relevantesten Delikts gerecht wird. Zudem vermeidet die Strafrahmensänderung Wertungswidersprüche zu anderen Strafrahmens des Staatsschutzstrafrechts.

Deutscher Richterbund
 Haus des Rechts
 Kronenstraße 73
 10117 Berlin

T +49 30 206 125-0
 F +49 30 206 125-25

info@drb.de
 www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
 Dr. Oliver Piechaczek
 Staatsanwalt
 Stellv. Vorsitzender des DRB

Yasemin Tüz
 Oberstaatsanwältin beim Bundesgerichtshof
 Mitglied des Präsidiums

Dr. Jana Zapf
 Richterin am Oberlandesgericht
 Mitglied des Präsidiums

Bewertung im Einzelnen

A. Zur Umsetzung Richtlinie Terrorismusbekämpfung

I. Die vorgeschlagenen Änderungen von § 89a StGB führen zu einer gesetzgeberischen Klarstellung, die mit einer erheblichen, jedoch nicht in jedem Punkt widerspruchsfreien Ausweitung der Strafbarkeit einhergeht.

1. Die Konkretisierung der terroristischen Zielsetzung einer Vorbereitungshandlung ist zu begrüßen.

Dass in § 89a Abs. 1 Satz 2 StGB-E nunmehr eine einheitliche Definition der terroristischen Straftaten eingeführt wird, entspricht Art. 3 der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung und führt zu mehr Rechtsklarheit; zu befürworten ist zudem die Vereinheitlichung mit den §§ 89c, 129a StGB. Mit Blick auf verfassungsrechtliche Bedenken sah sich der Bundesgerichtshof 2014 veranlasst, eine einschränkende Auslegung von § 89a StGB dahingehend vorzunehmen, dass der Täter bei der Vornahme der in § 89a Abs. 2 StGB normierten Vorbereitungshandlungen zur Begehung der schweren staatsgefährdenden Gewalttat bereits fest entschlossen sein muss (BGH, Urteil vom 8. Mai 2014 – 3 StR 243/13). Diese Auslegung findet nunmehr Eingang in das Gesetz.

2. Die Erweiterung des Kataloges „terroristischer Straftaten“ und der strafbaren Vorbereitungshandlungen führt zu einer erheblichen Ausweitung der Strafbarkeit.

Zwar behält der Referentenentwurf (an dieser Stelle) im Blick, dass eine weitergehende zeitliche Vorverlagerung der ohnehin schon früh angesiedelten Strafbarkeit von § 89a StGB insoweit nicht erfolgt. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass die an Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung orientierte Erweiterung des Kataloges „terroristischer Straftaten“ nicht nur zu einer begrifflichen Änderung des Tatbestandes – bislang insoweit „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ – führen wird, sondern gegenüber der geltenden Rechtslage auch zu einer erheblichen Ausweitung von Bezugstaten, die bei entsprechender Zielsetzung „terroristische Straftaten“ darstellen können. Zu einer weiteren Ausweitung führen die künftig vorwerfbaren Vorbereitungshandlungen. Ist insbesondere den bislang von § 89a Abs. 2 StGB erfassten

Vorbereitungshandlungen die Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat zumindest „indiziell immanent“, sollen künftig auch gefährliche Werkzeuge vom Tatbestand erfasst werden. Durch diese Regelung wird ersichtlich der Bedrohung durch Anschläge mit Alltagsgegenständen wie Messern oder Fahrzeugen Rechnung getragen. Zugleich aber werden die Anforderungen an den (festen) Tatentschluss entsprechend strenger sein müssen, was Staatsanwaltschaften und Gerichte mit Blick auf den Tatnachweis in der Praxis erwartbar vor Schwierigkeiten stellen wird.

3. Die Erweiterung „terroristischer Straftaten“ führt im System der Bezugstaten zu vereinzelt Wertungswidersprüchen.

§ 89a Abs. 1 StGB-E sieht für die Vorbereitung einer terroristischen Straftat einen Strafraum von sechs Monaten bis zu zehn Jahren vor. Eine terroristische Straftat kann auch sein die Begehung der in §§ 303b, 305, 305a StGB unter Strafe gestellten Taten (§ 89a Abs. 1 Nr. 4 StGB-E). Diese sehen im Falle ihrer Vollendung ihrerseits Strafraum von bis zu drei Jahren im Grundtatbestand (§ 303b StGB) bzw. bis zu fünf Jahren (§§ 305, 305a StGB) vor. Im Ergebnis droht die Vorbereitung der Tat mit entsprechender terroristischer Zwecksetzung damit schwerer bestraft zu werden als ihre Vollendung ohne entsprechende Motivlage. Ob dies allein mit Blick auf die terroristische Zielsetzung gerechtfertigt werden kann, erscheint zweifelhaft.

4. Die Erstreckung der Strafbarkeit auf die Ausreise mit dem Ziel, sich an einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung als Mitglied zu beteiligen oder um eine solche zu unterstützen (§ 89a Abs. 2 Nr. 4b StGB-E), ist aus Sicht der Praxis zu begrüßen.

Denn der Schuldgehalt ist mit dem der Tatbestandsvariante in § 89a Abs. 2 Nr. 4a StGB-E vergleichbar und entbindet die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte künftig davon, im Fall der beabsichtigten Ausreise zu einer terroristischen Vereinigung im Ausland auch Feststellungen zu einer möglichen Ausbildung zur Vorbereitung einer dort zu verübenden „terroristischen Tat“ zu treffen.

5. Die in § 89a Abs. 2 Nr. 5a StGB-E vorgesehene Erweiterung auf Fälle der Einreise zur Begehung einer terroristischen Straftat setzt Art. 9 der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung um und ist gerechtfertigt.

Zudem wird durch § 89a Abs. 2 Nr. 5 StGB-E ein „logischer Bruch“ behoben, da Rechtsgutsverletzungen in Deutschland bei einer Einreise regelmäßig deutlich näher liegen als bei einer Ausreise im Sinne von § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB-E. Gleichwohl erscheint es nicht ohne weiteres wahrscheinlich, dass die in der Gesetzesbegründung erwähnten „Hit-Teams“ oder „Zellen“ im Ergebnis nicht entweder an eine terroristische Vereinigung im Ausland angebunden gewesen wären oder aber eine eigenständige Vereinigung (kriminell oder terroristisch) darstellten, so dass sie im Regelfall im Gefüge der §§ 129, 129a StGB ausreichend erfasst würden. Dies schließt aber nicht aus, dass Konstellationen entsprechend anschlagsentschlossener Einzelpersonen auftreten könnten, die künftig durch die in Aussicht genommenen, staatsanwaltschaftliche Ermittlungsmöglichkeiten eröffnenden Regelungen erfasst würden.

6. Die Vorverlagerung der Strafbarkeit durch § 89a Abs. 2b StGB-E führt zu weitergehenden Belastungen der Justiz.

Denn gemäß § 89a Absatz 2b StGB-E soll nunmehr über § 30 StGB hinausgehend bereits die versuchte Anstiftung zur Begehung einer terroristischen Straftat mit Strafe bedroht sein, auch wenn es sich bei der Bezugstat lediglich um ein Vergehen handelt. Mit dieser Umsetzung der Vorgaben aus Art. 6 und 14 der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung ist für die Strafverfolgungsbehörden jedenfalls mit der Zunahme von Ermittlungsverfahren zu rechnen, die die Strafjustiz vor die Herausforderung stellen wird, im Einzelfall den persönlichen Schuldgehalt der in Frage stehenden, sehr weit vorverlagerten und gegebenenfalls wenig konkreten Tat zu bestimmen.

Gleiches gilt für § 89c Abs. 8 StGB-E, der ebenfalls zu einer erheblichen Ausdehnung der Strafbarkeit im Bereich der Terrorismusfinanzierung führt.

Dessen ungeachtet ist in redaktioneller Hinsicht anzumerken, dass der bisherige Wortlaut der Vorschrift („der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 genannten Vergehen“) im Hinblick auf die in Nummer 1 genannten Verbrechen überdacht werden sollte.

7. Auch die strafbare Androhung „terroristischer Straftaten“ führt zu einer weiteren Vorverlagerung der Strafbarkeit.

Mit § 89a Abs. 8 StGB-E soll in Umsetzung der Terrorismusrichtlinie auch die Androhung einer „terroristischen Straftat“ nach Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 8 unter Strafe gestellt werden. Auch damit ist indes eine weitergehende Vorverlagerung der ohnehin schon im Vorbereitungsstadium pönalisierten Straftat verbunden, was unausweichlich zu der Notwendigkeit führen wird, an die zu treffenden gerichtlichen Feststellungen besonders strenge Anforderungen zu stellen.

II. Erweiterungen im Bereich der strafbaren Terrorismusfinanzierung (§ 89c StGB-E) entsprechen europarechtlichen Vorgaben.

In § 89c Abs. 1 StGB-E wird der Katalog tauglicher Anknüpfungstaten entsprechend der Vorgaben der Art. 11 und 14 der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung erweitert; dies geschieht durch eine Bezugnahme auf § 89a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 sowie Absatz 2 Nr. 2, 4 und 5 StGB-E. Zudem ist gem. § 89c Abs. 2 StGB-E die Strafbarkeit der Finanzierung bestimmter terroristischer Vorbereitungshandlungen und in § 89c Absatz 8 StGB-E eine Versuchsstrafbarkeit vorgesehen. Beides führt zu einer deutlichen Ausdehnung der Strafbarkeit, was im Hinblick auf den Schuld- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bedenklich erscheint, allerdings im Wesentlichen durch die umzusetzende EU-Richtlinie vorgegeben wird.

III. Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich von §§ 129a, b StGB folgen in Teilen einem Bedürfnis der Praxis, insbesondere im Bereich der Terrorismusfinanzierung. Sie werden jedoch zu erheblichen Mehrbelastungen der Justiz führen.

1. Die Strafbarkeit auch der versuchten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ist geeignet, im Einzelfall Strafbarkeitslücken insbesondere im Bereich der Terrorismusfinanzierung zu schließen, wird jedoch zugleich zu einer ganz erheblichen Mehrbelastung der Justiz führen.

Im Mittelpunkt der vorgeschlagenen Änderungen steht die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit für die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung in § 129a Abs. 5 Satz 3 StGB-E. Diese Änderung trägt dem Umstand

Rechnung, dass gerade im Bereich der Terrorismusfinanzierung der bislang erforderliche Erfolg einer Unterstützung im Einzelfall schwer nachzuweisen sein kann. Zudem hängt dieser Erfolg – etwa der tatsächliche Zugang einer Geldspende an den Empfänger – teilweise von Zufällen ab, die durch den Zuwendenden nicht beeinflusst werden können. Insoweit folgt die mit § 129a Abs. 5 StGB-E vorgesehene Versuchsstrafbarkeit einem kriminalpolitischen Bedürfnis, das die Vorverlagerung der Strafbarkeit in Form einer – verselbständigten und dogmatisch neuartigen – versuchten Beihilfe rechtfertigt.

2. Die Erweiterung der Bezugstaten einer terroristischen Vereinigung auf Körperverletzungsdelikte im Sinne von § 224 StGB führt zu einer Erweiterung der Strafbarkeit, die zu einer erheblichen Zunahme von Ermittlungsverfahren insbesondere bei dem Generalbundesanwalt und Strafverfahren bei den Oberlandesgerichten führen wird.

§ 129a Abs. 2 StGB-E sieht unter anderem eine Erweiterung auf Fälle vor, in denen die Zwecke der Vereinigung darauf gerichtet sind, gefährliche Körperverletzungen zu begehen. In der Praxis würden mit dieser Regelung unter anderem Gruppierungen aus den Bereichen der politisch motivierten Kriminalität „rechts“ und „links“ erfasst werden können, die bislang teilweise „nur“ nach § 129 StGB als kriminelle Vereinigung verfolgt werden konnten beziehungsweise können.

Mit dieser Erweiterung des Straftatbestandes werden jedoch erhebliche Mehrbelastungen des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof und der Oberlandesgerichte einhergehen, denen die originäre Verfolgungszuständigkeit (§ 120 Abs. 1 Nr. 6 GVG) zukommt. Für den Generalbundesanwalt wird dies zur Folge haben, dass in jedem Einzelfall die Abgabe von Ermittlungsverfahren wegen minderer Bedeutung (§ 142a Abs. 2 Nr. 2 GVG) zu prüfen und zu begründen sein wird. Die Oberlandesgerichte blieben ungeachtet einer Abgabe an die Staatsanwaltschaften der Länder erstinstanzlich zuständig.

B. Zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit

I. Die Erhöhung des Strafrahmens des § 99 StGB entspricht den Anforderungen der Praxis.

Es ist ein Anstieg der Bedrohung durch nachrichtendienstliche Tätigkeit verschiedener Staaten zu beobachten, denen die Anhebung des Strafrahmens des in der Praxis in diesem Phänomenbereich relevantesten Delikts gerecht wird. Zudem vermeidet die Strafraumenänderung Wertungswidersprüche zu anderen Strafraumen des Staatsschutzstrafrechts.

II. Für den besonders schweren Fall der geheimdienstlichen Agententätigkeit besteht neben dem erhöhten Strafraumen des Grunddelikts kein praktisches Bedürfnis.

Neben dem neuen Regelstrafrahmen von sechs Monaten bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe erscheint die Beibehaltung des besonders schweren Falls in § 99 Abs. 2 StGB in der Folge entbehrlich. Eine Differenzierung ist angesichts des lediglich geringfügigen Unterschieds der Strafraumen (Mindeststrafe von sechs Monaten im Grundtatbestand gegenüber einem Jahr im besonders schweren Fall bei gleichbleibender Höchststrafe von zehn Jahren) schwierig. Dies entspricht auch nicht der Systematik anderer Tatbestände des Strafgesetzbuchs.

C. Zu den strafprozessualen Folgeänderungen

Die strafprozessualen Folgeänderungen beinhalten vor allem Anpassungen, die den Ermittlungsbehörden nun auch weitere verdeckte Aufklärungsmöglichkeiten im Bereich des § 99 StGB eröffnen. Diese sind angesichts des regelmäßig konspirativen, professionellen Vorgehens der Täter erforderlich, wenn die Vorschrift nicht ins Leere laufen soll.

Ergänzend sollte in § 100g Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StPO eine Verweisung auf § 99 StGB eingefügt werden, um auch diese Vorschrift an den neuen Regelstrafrahmen des § 99 StGB anzupassen. Die Ermittlung retrograder Standortdaten erscheint insbesondere zur näheren Aufklärung eines Bewegungsbildes sowie etwaiger Ausspähungsziele eines Agenten für die Praxis erforderlich. Zudem sollte auch in § 100b StPO auf § 99 StGB ohne

Nennung eines Absatzes verwiesen werden. Es ist angesichts der Erhöhung des Regelstrafrahmens kein Bedürfnis für eine eingeschränkte Verweisung ersichtlich; dies entspräche auch nicht der Gesetzessystematik.

Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 18.500 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.



Ausschussdrucksache 21(6)50b
vom 12. Januar 2026, 09:45 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Prof. Dr. Mark A. Zöller

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541
zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei
geheimdienstlicher Agententätigkeit
BT-Drucksache 21/3191

Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Herrn Vorsitzenden
des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages
Carsten Müller, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Prof. Dr. Mark A. Zöller

Geschäftsführer des Insti-
tuts für Digitalisierung und
das Recht der Inneren
Sicherheit (IDRIS)

Telefon +49 (0)89 2180-3542

Mark.Zoeller@jura.uni-
muenchen.de

www.jura.uni-muenchen.de

Dienstadresse
Ludwigstr. 29/IV. OG, Raum 406
80539 München

München, 11.01.2025

Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafraumens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit (BT-Drs. 21/3191)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur Sachverständigenanhörung zu dem oben genannten Gesetz-
entwurf der Bundesregierung darf ich mich ganz herzlich bedanken. Ich nehme hier-
zu wie folgt schriftlich Stellung:

A. Allgemeines

I. Rahmenbedingungen

Die gesellschaftliche und rechtspolitische Debatte über den „richtigen“ Umgang des
Staates mit terroristisch motivierten Straftätern ist nicht erst seit den jüngsten,
grausamen Geschehnissen in Mannheim, Solingen, Magdeburg oder München aufge-
heizt und mit erheblichen Irrationalitäten aufgeladen. Dabei findet ein Überbie-

tungswettbewerb mit Vorschlägen für eine Verschärfung des Strafrechts statt, die dann teilweise auch noch unsachgemäß mit migrationspolitischen Fragen vermischt werden. Insofern erscheint es gerade bei strafrechtlichen Gesetzgebungsverfahren wichtig, sich auch angesichts der durch Terroristen drohenden, unvorstellbaren, angsteinflößenden und durch nichts zu rechtfertigen Gräueltaten einige *grundlegenden Rahmenbedingungen* vor Augen zu halten:

1. Statistisch betrachtet liegt das *Risiko*, in der Bundesrepublik Deutschland Opfer eines terroristischen Anschlags zu werden, *fast bei null*. Selbst die Gefahr, von einem Blitz erschlagen zu werden ist größer. Dieser Hinweis soll terroristisch motivierte Straftaten, die mit aller erforderlichen Härte verfolgt werden sollten, keinesfalls verniedlichen. Aber er soll den Blick dafür schärfen, dass unser Denken und Urteilen über die allgemeine Sicherheitslage regelmäßig durch erhebliche kognitive Verzerrungen geprägt ist.¹ Man darf also nicht den Fehler begehen, ein individuelles subjektives Unsicherheitsempfinden mit der objektiven Wirklichkeit gleichzusetzen.
2. Aus juristischer Sicht gilt zudem folgender Grundsatz: *je gefährlicher die terroristisch motivierten Verhaltensweisen sind, desto weniger Schwierigkeiten bereitet ihre strafjuristische Aufarbeitung*. Wird ein terroristischer Anschlag ausgeführt, d.h. gelangt er zumindest in das Versuchsstadium (vgl. § 22 StGB), so steht den zuständigen Strafverfolgungsbehörden das gesamte materiell-strafrechtliche Instrumentarium zur Verfügung: Tötungs- (§§ 211 ff. StGB), Körperverletzungs- (§§ 223 ff. StGB), Freiheits- (§§ 239 ff. StGB), Sachbeschädigungs- (§§ 303 ff. StGB), Waffen- oder Sprengstoffdelikte. Und nach § 46 Abs. 2 StGB kann eine terroristische Gesinnung im Rahmen der Strafzumessungsentscheidung strafschärfend berücksichtigt werden,² wenn nicht – wie beim Mord (vgl. § 211 Abs. 1 StGB) – ohnehin zwingend eine lebenslange Freiheitsstrafe droht. *Strafrecht* ist traditionell *repressiv ausgerichtet*, also die Reaktion auf *bereits begangene*, d.h. in der Vergangenheit liegende *Rechtsgutsverletzungen*. Auf terroristisch motivierte Täter, denen es tatsächlich gelingt, Menschen zu töten, zu verletzen, als Geiseln zu nehmen, Sachwerte zu vernichten oder zumindest unmittelbar zu derartigen Rechtsgutsverletzungen anzusetzen, ist das deutsche Strafrecht gut vorbereitet. Das gilt insbesondere auch für die im vorliegenden Gesetzentwurf besonders betonte Anschlagsbegehung mit Alltagsgegenständen wie Messern oder Fahrzeugen.³ Diese ist selbstverständlich durch das geltende deutsche Strafrecht in den Tötungs- und Körperverletzungsdelikten abgedeckt

¹ Dazu Zöller ZStW 135 (2023), 827 (841 f.) m.w.N.; ders., Flucht nach vorne – Zur flächen-deckenden Vorfeldstrafbarkeit im Terrorismusstrafrecht, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/flucht-nach-vorne/>.

² Insbesondere können nach dem Wortlaut von § 46 Abs. 2 StGB rassistische, fremdenfeindliche, antisemitische, geschlechtsspezifische, gegen die sexuelle Orientierung gerichtete oder sonstige menschenverachtende Beweggründe und Ziele der Täter (strafschärfend) Berücksichtigung finden.

³ S. BT-Drs. 21/3191
Ausschussdrucksache 21(6)50b

(vgl. §§ 211, 224 StGB), sofern die Tat zumindest das Versuchsstadium erreicht.

3. Die terrorismusbezogenen Tatbestände, die von dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung betroffen sind, verfolgen demgegenüber ein vollkommen anderes Schutzkonzept. Sie folgen der Leitlinie, es gar nicht erst zur Ausführung terroristisch motivierter Anschläge kommen zu lassen. Stattdessen sollen Terroristen nach Möglichkeit bereits *im Vorbereitungsstadium späterer Gewalttaten*, d.h. zeitlich weit bevor sie ihr tödliches Werk zumindest in Gang zu setzen versuchen, strafrechtlich erfasst, d.h. notfalls durch Untersuchungs- und Straftat von ihrem Vorhaben abgehalten werden. Mit Vorschriften wie den §§ 89a ff., 129 ff. StGB werden Verhaltensweisen aus dem *grundsätzlich straflosen Vorbereitungsstadium* eigenständig unter Strafe gestellt. Dann können sich auch strafprozessuale Ermittlungen bereits vor dem typischerweise den Beginn der Strafbarkeit markierenden Versuchsstadium von terroristischen Anschlägen auf einen eigenständig strafbaren Sachverhalt beziehen. Die Schaffung solcher *Vorfelddatbestände* ist insoweit nicht von vornherein als unzulässig einzustufen, auch wenn sie im Gesamtsystem des deutschen Sicherheitsrechts zu verschwimmenden Grenzen gegenüber dem präventiv ausgerichteten Gefahrenabwehrrecht führt. Ihre verfassungskonforme Ausgestaltung setzt aber neben hinreichend bestimmt formulierten Tatbestandsmerkmale stets voraus, dass es sich nachweislich um *typische Vorbereitungshandlungen terroristischer Aktivitäten* handelt, die, ließe man sie von Seiten des Staates tatenlos geschehen, zwangsläufig in die Verletzung von Rechtsgütern von Bürgerinnen und Bürgern münden. Wo lediglich die bloße generelle *Möglichkeit* von späteren Tötungen, Verletzungen, Freiheitsentziehungen oder Sachbeschädigungen im Raum steht, verlässt der Gesetzgeber bei der Kriminalisierung solcher Verhaltensweisen den Boden des Verhältnismäßigen.⁴ Denn „möglich“ ist fast alles. *Je weiter also die Strafbarkeit in das Vorfeld der eigentlichen Tatbegehung verlagert wird, umso größer ist für den Deutschen Bundestag das Risiko einer Verfassungswidrigkeit der Strafnorm.*

4. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass die *empirische Terrorismusforschung* bislang *kaum belastbare Erkenntnisse* dazu liefern kann, wie sich Täter derart radikalisieren, dass sie zur Durchsetzung ihrer ideologischen Ziele in letzter Konsequenz auch zum Mittel der Straftatbegehung unter Einsatz von körperlicher Gewalt greifen. Wann und unter welchen Umständen jemand zum Terroristen oder zur Terroristin wird, wissen wir also nicht. Die Entstehungsbedingungen von Terrorismus sind stark heterogen, oftmals einzelfallabhängig und noch dazu einem ständigen Wandel unterworfen. Insbesondere darüber, wann bereits radikalisierte Akteure tatsächlich den gesamten Weg von der Vorbereitung bis hin zur Ausführung von Gewalttaten durchlaufen, fehlen uns ausreichende Erkenntnisse. Klar ist nur, dass sie faktisch auf die-

⁴ Hierzu Zöller, Terrorismusstrafrecht – Ein Handbuch, 2009, S. 503 ff.; Gierhake, ZIS 2008, 397 ff.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

sem oft jahrelangen Weg aus den unterschiedlichsten Gründen, die von Veränderungen im Privatleben, über Krankheit und Tod bis hin zu ideologischen Einflüssen reichen können, auch immer wieder von ihren ursprünglichen Gewaltvorstellungen Abstand nehmen. Die sowohl in der EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie als auch für das deutsche Strafrecht formulierten Vorbereitungshandlungen sind also immer nur Ausdruck dessen, was vor allem Vertreter der Ministerialbürokratie, die solche Rechtsakte schreiben, nach eigenen Plausibilitätserwägungen für typische Entstehungsbedingungen terroristisch motivierter Kriminalität halten. Ob und inwieweit diese wirklich sachlich zutreffen, kann schon deshalb keinem naturgesetzlichen Zusammenhang unterliegen, weil diese empirisch nicht ausreichend erforscht sind. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber sorgfältig prüfen muss, ob und in welchem Ausmaß *gerade das materielle Strafrecht*, das zwangsläufig auch Bezugspunkt eingriffsintensiver strafrechtlicher Ermittlungsmaßnahmen (z.B. Telekommunikations- und Wohnraumüberwachung oder Online-Durchsuchung) ist, *den richtigen „Hebel“* im Kontext der Terrorismusbekämpfung *darstellt*. Als Alternative zur Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen kommt häufig auch das Polizei- und Nachrichtendienstrecht in Betracht. Wirksame Terrorismusbekämpfung setzt somit immer ein stimmiges Gesamtkonzept voraus, für das das Strafrecht nur einen *Teilbaustein* liefern kann. Auch mit noch so extensiven Vorfeldtatbeständen allein ist das Problem des Terrorismus nicht zu lösen.

II. Die EU-Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung

Die Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI⁵ ist kein neuer Rechtsakt. Sie datiert vom 15. März 2017 und ist am 20. April 2017 in Kraft getreten. Die *Umsetzungsfrist* für die EU-Mitgliedstaaten ist *bereits am 8. September 2018*, d.h. vor mehr als sechs Jahren, *abgelaufen*. Zudem brachte auch diese Richtlinie inhaltlich keine vollkommen unvorhersehbare Revolution für die Ausgestaltung der deutschen Straftatbestände zur Verfolgung terroristisch motivierter Kriminalität mit sich. Schließlich knüpft sie konzeptuell, wenngleich mit deutlichen Erweiterungen, an den EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2002 in seiner im Jahr 2008 nochmals geänderten Fassung⁶ als Vorläufer an. Die Bundesregierung vertritt bemerkenswerterweise seit mehreren Legislaturperioden und über unterschiedliche Regierungskoalitionen hinweg bis heute die Linie, dass für die Bundesrepublik Deutschland eigentlich kein weiterer strafrechtlicher Handlungsbedarf bestehe, da speziell in den §§ 89a ff. und 129 ff. des deutschen Strafgesetzbuchs (StGB) die ein-

⁵ ABl. L 88, S. 3.

⁶ ABl. L 2002/164, S. 3 und ABl. L 2008/330, S. 21.

schlägigen europäischen Vorgaben mehr oder minder mustergültig umgesetzt seien.⁷ In Brüssel ist diese deutsche Sichtweise von Anfang an auf Skepsis gestoßen.⁸ Nach Prüfung der nationalen Umsetzungsvorschriften schickte die Kommission deshalb schon im Jahr 2021 Aufforderungsschreiben an insgesamt sechs Mitgliedstaaten, zu denen auch Deutschland zählte, und forderte sie auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 festgestellten Mängel zu beheben. Da die Kommission der Ansicht war, dass ihren Bedenken auch in der nachfolgenden Antwort der Bundesrepublik Deutschland nicht ausreichend Rechnung getragen wurde, richtete sie zunächst eine begründete Stellungnahme mit Datum vom 19. April 2023 und sodann ein Mahnschreiben vom 14. Juli 2023 an Deutschland. Darin werden explizit Defizite bei der Umsetzung der Terrorismusbekämpfungsrichtlinie gerügt.⁹

Schon in der vergangenen 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages hatte die damalige Bundesregierung deshalb einen vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) erarbeiteten Gesetzentwurf¹⁰ vorgelegt, der vorrangig der *Abwendung eines Vertragsverletzungsverfahrens* nach Art. 258 f. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dienen sollte. Dieser war jedoch durch den Bruch der damaligen Koalition der Diskontinuität unterfallen, obwohl nach der ersten Lesung bereits eine diesbezügliche Sachverständigenanhörung stattgefunden hatte.¹¹ Seitdem ist die Herausforderung, ein EU-Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden, vor dem Hintergrund der in Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Loyalitätspflicht der EU-Mitgliedstaaten nur noch drängender geworden. Infolgedessen ist auch der vorliegend zu begutachtende, mit dem Entwurf der letzten Legislaturperiode teilweise namens- und inhaltsgleiche Entwurf der neuen Bundesregierung in diesem Kontext zu sehen. Zudem verweist die Bundesregierung zur weiteren Begründung auf die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, die sich in Nachhaltigkeitsziel 16 auch der Bekämpfung von Terrorismus widmet.¹²

⁷ S. aktuell BT-Drs. 21/3191, S. 1 u. 16: „Deutschland ist mit diesen Regelungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung gut aufgestellt.“

⁸ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council based on Article 29(1) of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA v. 30.9.2020.

⁹ BT-Drs. 21/3191, S. 16.

¹⁰ BT-Drs. 20/11848.

¹¹ Soweit von den Sachverständigen schriftliche Stellungnahmen abgegeben wurden, sind diese abrufbar unter <https://kripoz.de/2024/02/23/referentenentwurf-zur-zur-umsetzung-der-richtlinie-eu-2017-541-zur-terrorismusbekaempfung-2/>.

¹² BT-Drs. 21/3191, S. 16.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

III. Nationales vs. supranationales Recht

Das aktuelle Gesetzgebungsverfahren ist ein Paradebeispiel für einen eklatanten *Wertungswiderspruch zwischen nationalem (Straf-)Recht und supranationalem EU-Recht*. Der Gesetzentwurf bringt – weitgehend europarechtlich determiniert – vor allem *massive Erweiterungen* für ein ohnehin schon (zu) weit in das Vorbereitungsstadium terroristischer Anschläge vorverlagertes Terrorismusstrafrecht. Schon die geltende Ausgestaltung speziell der §§ 89a ff. StGB sieht sich angesichts ihrer begrifflichen und inhaltlichen Weite massiven Bedenken aus der Wissenschaft mit Blick auf die Verfassungsmäßigkeit ausgesetzt. Insofern wird jedenfalls gegen Teile dieser Vorschriften der Vorwurf fehlender Bestimmtheit und fehlender Verhältnismäßigkeit erhoben.¹³ Auch der für Staatsschutzdelikte zuständige 3. Strafsenat des Bundesgerichtshofs hat im Jahr 2014 in einer Grundsatzentscheidung das *Erfordernis einer verfassungskonformen Reduktion* betont und den Anwendungsbereich richterrechtlich durch erhöhte, ungeschriebene Anforderungen an die Verwirklichung des subjektiven Tatbestands eingeschränkt. Danach muss der Täter bei der Vornahme der nach § 89a StGB objektiv tatbestandsmäßigen Vorbereitungshandlungen „zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat bereits fest entschlossen“ sein.¹⁴ Dies hat für die Strafverfolgungspraxis zur Folge, dass hinsichtlich des „Ob“ der Begehung einer Bezugstat bedingter Vorsatz nicht genügt, sondern Absicht i.S. von *dolus directus* 1. Grades erforderlich ist.¹⁵ Schon das geltende materielle Terrorismusstrafrecht ist damit infolge seiner Weite bei rein nationaler Betrachtung verfassungsrechtlich „auf Kante genähert“.

Vergleicht man die geltende Rechtslage mit den Inhalten der EU-Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung von 2017, so ist auf der anderen Seite zu konstatieren, dass die *europäischen Vorgaben inhaltlich noch deutlich weiter reichen*. Die Richtlinie verlangt von den EU-Mitgliedstaaten, in einem Maße bloße Vorbereitungshandlungen für mögliche spätere terroristisch motivierte Anschläge eigenständig unter Strafe zu stellen, dass eine richtliniengetreue Umsetzung bei bloßer Messung an den Maßstäben des deutschen Grundgesetzes aller Voraussicht nach zum Verdikt der Verfassungswidrigkeit gelangen würde. Allerdings besitzen nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auch EU-Sekundärrechtsakte wie Richtlinien selbst gegenüber nationalem Verfassungsrecht einen *Anwendungsvorrang*.¹⁶ Gegenüber den zwingenden Vorgaben aus Brüssel kann sich die Bundesrepublik somit

¹³ S. nur Zöller, Terrorismusstrafrecht, S. 585 ff.; ders., in: Wolter (Hrsg.), Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band III, 10. Aufl. 2025, § 89a Rn. 5 ff.; Gazeas, in: Leipold/Tsambikakis/Zöller (Hrsg.), Anwaltkommentar StGB, 3. Aufl. 2020, § 89a Rn. 24 ff.; Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling, NSTZ 2009, 593 ff.

¹⁴ BGHSt 59, 218 (239 f.); hierzu Mitsch, NJW 2015, 209 ff.; Zöller, NSTZ 2015, 373 ff.

¹⁵ SK StGB/Zöller, § 89a Rn. 37; Gazeas, DRiZ 2015, 218 (219).

¹⁶ S. dazu nur Hecker, Europäisches Strafrecht, 6. Aufl. 2021, Kap. 9 Rn. 3 ff. Seite 7 von 23

grundsätzlich nicht auf eine mit diesen inhaltlich unvereinbare, nationale Rechtslage berufen. Vielmehr ist Deutschland völker- bzw. europarechtlich verpflichtet, auch noch so unliebsame EU-Vorgaben aus der Richtlinie im nationalen Strafrechtssystem umzusetzen. Die eigentlichen (politischen) „Fehler“ bei der Weichenstellung für das nationale Terrorismusstrafrecht im Jahr 2026 sind damit bereits vor vielen Jahren während des Aushandlungsprozesses der Terrorismusbekämpfungsrichtlinie, d.h. vor dem Jahr 2017, gemacht worden. Hier hat man von Seiten der damaligen Bundesregierung einem viel zu weitgehenden Kompromiss zugestimmt, der mit der Dogmatik des deutschen Strafrechtssystems teilweise nicht zu vereinbaren und nach dem herkömmlichen deutschen Verfassungsverständnis in erheblichen Teilen als rechtsstaatswidrig einzustufen ist.¹⁷ Damit war bereits das sprichwörtliche „Kind in den Brunnen gefallen“. Faktisch besitzt der deutsche Gesetzgeber seitdem mit Blick auf zwingende supranationale Vorgaben nur noch einen *sehr begrenzten Handlungs- und Entscheidungsspielraum*.¹⁸ Er muss im Bereich der Terrorismusbekämpfung Vorgaben der EU umsetzen, die er ohne EU-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland aus eigener Machtfülle so nicht selbst hätte schaffen können. Das kommt für die politischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland vermutlich nicht ganz ungelegen. Schließlich kann man auf diese Weise für national ansonsten kaum durchsetzbare Verschärfungen einfach achselzuckend mit dem Finger nach Brüssel zeigen und die Verantwortung dorthin abschieben. Aus der Sicht der deutschen Strafrechtsdogmatik und der Verpflichtung des Rechtsstaats, auch Terroristen als den brutalsten Gegnern des Gemeinwesens mit Augenmaß zu begegnen, um nicht das von diesen propagandistisch gezeichnete Zerrbild unserer freien Gesellschaft im Wege einer self-fulfilling-prophecy durch überzogene Strafverfolgung im Ergebnis wahr werden zu lassen, ist diese Entwicklung jedoch ein Offenbarungseid. Dass der vorliegend zu begutachtende Gesetzentwurf mit seinen weiteren Strafrechtsverschärfungen so spät kommt, ist somit – auf einer nationalen Metaebene betrachtet – kein Versagen der hierfür Verantwortlichen aus den letzten Legislaturperioden. Vielmehr muss man diesen im Grunde dankbar dafür sein, das Unvermeidliche bis zum letztmöglichen Zeitpunkt herausgezögert zu haben.

IV. Zwischenergebnis

Als allgemeines Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass jenseits der ver-

¹⁷ Im Ergebnis ebenso *Petzsche/Heger*, KriPoZ 2024, 157 (163), die in der Rückschau sogar das Ziehen der sog. „Notbremsenregelung“ des Art. 83 Abs. 3 AEUV erwägen.

¹⁸ So bereits *Zöller/Lederer*, Stellungnahme des Instituts für Digitalisierung und das Recht der Inneren Sicherheit (IDRIS) der Ludwig-Maximilians-Universität München zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung v. 22.12.2033, S. 3; zustimmend *Petzsche/Heger*, KriPoZ 2024, 157 (164).

pflichtend umzusetzenden inhaltlichen Vorgaben der EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie bei einer darüber noch hinausgehenden Ausweitung des deutschen Strafrechts für den Gesetzgeber die Gefahr unverhältnismäßiger und damit verfassungswidriger Straftatbestände droht. Um so unverständlicher erscheint es, dass die Bundesregierung mit dem hier zu begutachtenden Gesetzentwurf erneut und entgegen der Warnung zahlreicher Experten erneut nicht der Versuchung widerstehen konnte, den Gesetzgebungsanlass für eine Reihe von weiteren Verschärfungen des deutschen Staatsschutzstrafrechts zu nutzen (dazu im Einzelnen unter B.). Wer aber meint, dass insoweit das Motto „immer höher, immer weiter“ in der Sache hilfreich ist, könnte sich schneller als gedacht eines Besseren belehrt sehen. Denn man müsste dann aus formaljuristischer Sicht jedem strafrechtlich verurteilten Terroristen im Wege der Verfassungsbeschwerde den anschließenden Gang zum Bundesverfassungsgericht nach Karlsruhe raten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es empfehlenswert, die Grenzen dafür näher zu bestimmen, wo die zwingend umzusetzenden Vorgaben der Richtlinie (EU) 2017/541 enden und wo die Autonomie des deutschen Gesetzgebers beginnt. Dies wird nachfolgend versucht. Angesichts der ab dieser Grenze drohenden Gefahr der Verfassungswidrigkeit „überschießender“ terrorismusbezogener Vorfeldstraftatbestände sollte zwingend auf eine Vorfeldkriminalisierung von Verhaltensweisen im terrorismusbezogenen Kontext in den wenigen Bereichen verzichtet werden, in denen die Terrorismusbekämpfungsrichtlinie den nationalen Parlamenten noch Spielräume belässt.¹⁹

B. Einzelfragen

I. Reform des § 89a StGB

1. Abkehr vom Begriff der „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“

Zu begrüßen ist zunächst, dass auch der neue Regierungsentwurf in den §§ 89a ff. StGB unter dem Einfluss der Kritik aus Brüssel zukünftig auf den problematischen Begriff der „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ als zentralem Anknüpfungspunkt verzichten will. Dieser Begriff ist EU-rechtlich nicht vorgegeben, sondern eine wenig geglückte „Erfindung“ des deutschen Gesetzgebers und steht seit seiner Einführung durch das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten (GVVG) im Jahr 2009²⁰ zumindest im juristischen Schrifttum unter erheblicher Kritik. Er ist inhaltlich verfehlt, begrifflich zu unbestimmt und damit

¹⁹ Ebenso *Petzsche/Heger*, KriPoZ 2024, 157 (166).

²⁰ BGBl. I S. 2437.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

kaum sinnvoll konturierbar.²¹ Ebenso wie Art. 3 Richtlinie (EU) 2017/541 knüpft nun auch der Regierungsentwurf sprachlich an den Begriff der „terroristischen Straftat“ an, die allerdings mit einem umfangreichen *Straftatenkatalog* noch keine Beschränkung auf terrorismusspezifische Sachverhalte enthält. Dies erfolgt faktisch erst durch eine sog. *Staatsschutzklausel*²², wobei anstelle der bisherigen Formulierung nun die entsprechende Klausel aus den §§ 89c, 129a StGB übernommen werden soll.²³ Auch diese, im Rahmen von § 89a StGB neue Staatsschutzklausel ist vor allem unter Bestimmtheitsgesichtspunkten teilweise als rechtsstaatlich bedenklich einzustufen.²⁴ Allerdings erscheint der Rückgriff hierauf systematisch konsequent, knüpft an den Wortlaut von Art. 3 Richtlinie (EU) 2017/541 an und ist als Ausdruck des gesetzgeberischen Ermessensspielraums daher im Ergebnis nicht zu beanstanden.

Der **Straftatenkatalog** in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-E ist im Vergleich zum geltenden § 129a Abs. 2 StGB noch einmal **erweitert** worden. Enthalten sind darin nun auch die §§ 224, 310, 328 StGB sowie § 52 WaffG. Allerdings ist auch die Aufnahme dieser Delikte durch die europarechtlichen Vorgaben in Art. 3 Absatz 1 Richtlinie (EU) 2017/541 determiniert. Über die dort enthaltenen Vorgaben geht der Regierungsentwurf nicht hinaus und stellt somit lediglich eine inhaltsgetreue Umsetzung in das nationale Recht dar.²⁵

2. Subjektive Einschränkung (§ 89a Abs. 1 StGB-E)

Erfreulich ist auch, dass die Bundesregierung in § 89a Abs. 1 StGB-E einer Anregung des Unterzeichners aus dem der Diskontinuität unterfallenden Gesetzgebungsvorhaben der vergangenen Legislaturperiode²⁶ gefolgt ist, den schon nach geltendem Recht objektiv zu weit geratenen Tatbestand zumindest auf der subjektiven Tatbestandsebene einzuschränken. Insofern erfolgt zurecht ein Rückgriff auf das vom 3. Strafsenat des Bundesgerichtshofs entwickelte und den Anwendungsbereich der Norm faktisch nicht unerheblich einschränkende Kriterium, wonach der Täter einer solchen Vorbereitungshandlung *zur Begehung der schweren staatsgefährdenden*

²¹ S. etwa SK StGB/Zöller, § 89a Rn. 12 ff.; AnwK/Gazeas, § 89a Rn. 24 ff.

²² Diese lautet wie folgt: „wenn die Tat bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann“.

²³ BT-Drs. 21/3191, S. 21.

²⁴ Vgl. nur SK StGB/Greco, § 129a Rn. 10 ff. m.w.N.

²⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. b, f RL (EU) 2017/541.

²⁶ Vgl. Zöller, Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung vom 17. Juni 2024 (BT-Drs. 20/11848), S. 12 f., abrufbar unter <https://krinoz.de/wp-content/uploads/2024/02/Stellungnahme-Zoeller.pdf>.
Ausschussdrucksache 21(6)500

Gewalttat bereits fest entschlossen sein muss.²⁷ Dieses wird nun explizit in den Gesetzeswortlaut aufgenommen. Zwar ist auch dieses Kriterium in strafrechtsdogmatischer Hinsicht nicht frei von Bedenken.²⁸ Es hat sich jedoch zumindest in der deutschen Strafanwendungspraxis mittlerweile durchgesetzt. Vor allem aber bietet es mit dem Verweis auf die geltende höchstrichterliche Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit zu einer europarechtskonformen Einschränkung des § 89a StGB, weil die Richtlinie (EU) 2017/541 keine Vorgaben für die Ausgestaltung der subjektiven Tatseite durch den nationalen Gesetzgeber enthält.

Für sog. *Mehrpersonenverhältnisse*, also Fallkonstellationen, in denen der Täter des § 89a StGB die schwere staatsgefährdende Gewalttat *eines anderen* vorbereitet, hat der 3. Strafsenat seine Rechtsprechung jüngst erweitert. Danach muss in subjektiver Hinsicht mit dem Wissen (*dolus directus* 2. Grades) oder in der Absicht (*dolus directus* 1. Grades) gehandelt werden, dass die Vorbereitungshandlung einen wirksamen Beitrag zu einer Gewalttat im Sinne des § 89a Abs. 1 StGB eines Dritten leistet.²⁹ Nach Ansicht der Bundesregierung war eine Aufnahme auch dieses Kriteriums in den Gesetzestext im Zuge der Verbändeanhörung deshalb veranlasst, weil auch in solchen Fällen eine hinreichende Rechtsgutsgefährdung vorliege. Schließlich vermöge der Vorbereitungstäter im Anschluss an seine Tathandlung typischerweise auf die Verübung einer terroristischen Straftat durch einen Dritten keinen bestimmenden Einfluss mehr zu nehmen.³⁰ Diese auf der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs basierende Ergänzung erscheint aus gleich zwei Gründen als problematisch. Zum einen lässt sich weder der einschlägigen Entscheidung des 3. Strafsenats noch der Begründung des vorliegend zu begutachtenden Regierungsentwurfs entnehmen, wann eine Vorbereitungshandlung einen „wirksamen Beitrag“ für die spätere Ausführung der terroristischen Straftat eines anderen darstellt. Zum anderen ist das feste Entschlossensein zur späteren Ausführung der vorbereiteten Tat wertungsmäßig gerade nicht zwangsläufig mit der Absicht zu vergleichen, einen wirksamen Beitrag zur terroristischen Tat eines Dritten zu leisten. Im ersten Fall geht es um das „ob“, im zweiten Fall um das „wie“ der Tatbegehung.

Nun kann man der Bundesregierung nicht vorwerfen, dass sie die neuere Rechtsprechung des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofs gewissenhaft aufgegriffen hat. Fraglich ist vielmehr, ob diese Rechtsprechung in der Sache der Weisheit letzter

²⁷ BGHSt 59, 218 (239 f.); BGH StV 2023, 805 (809); vgl. auch OLG Frankfurt a.M. BeckRS 2022, 50338.

²⁸ Näher hierzu SK StGB/Zöller, § 89a Rn. 37; Mitsch, NJW 2015, 209 (211); a.A. LK-StGB/Engelstätter, § 89a Rn. 63.

²⁹ BGH NStZ-RR 2023, 187 (188).

³⁰ BT-Drs. 21/3191, S. 22.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

Schluss ist.³¹ Aus gesetzestechnischem Blickwinkel ist deren Aufnahme in den Gesetzeswortlaut von § 89a Abs. 1 StGB-E jedenfalls als zulässig einzustufen und von der grundsätzlichen Stoßrichtung her (Einschränkung der Strafbarkeit) zu begrüßen. Allerdings wird dieser Ansatz dadurch unnötig verkompliziert, dass die genannten subjektiven Einschränkungen *nur für die Fälle des § 89a Abs. 2 Nr. 1 bis 3 StGB-E*, nicht aber auch für die Nummern 4 und 5 gelten sollten. Für letztere sind wiederum „eigene subjektive Voraussetzungen“ vorgesehen.³² Eine derart verschachtelte Regelungstechnik führt dazu, dass der Regelungsgehalt von § 89a StGB insgesamt selbst für Experten des Staatsschutzstrafrechts kaum noch nachvollziehbar ist und *für juristische Laien* weitgehend *unzugänglich* bleibt.

3. Ausweitung der strafbaren Vorbereitungshandlungen (§ 89a Abs. 2 StGB-E)

Ein weiteres Negativbeispiel für eine unnötig komplizierte Regelungstechnik ist § 89a Abs. 2 StGB-E. Danach ist die Strafnorm des § 89a Abs. 1 StGB-E nur dann anzuwenden, wenn der Täter eine terroristische Straftat unter den Voraussetzungen des § 89a Abs. 2 Nr. 1 bis 8 StGB-E vorbereitet. Wie schon nach der bisherigen Rechtslage soll somit auch in Zukunft nicht jede Erscheinungsform der Vorbereitung einer terroristischen Straftat von § 89a StGB unter Strafe gestellt sein. Der Gesetzgeber greift vielmehr aus dem weiten Feld der Vorbereitungshandlungen nach Absatz 1 in Absatz 2 diejenigen Fälle heraus, die dann tatsächlich strafbar sein sollen. Allerdings sieht auch nach diesem Regelungskonzept der Regierungsentwurf im Vergleich zur bisherigen Rechtslage eine deutliche *Ausweitung der tatsächlich strafbaren Vorbereitungshandlungen* vor, deren nahezu uferlose Weite bereits nach geltender Rechtslage massiven verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf fehlende Bestimmtheit und Verfassungsmäßigkeit ausgesetzt ist.³³ Diese Bedenken werden durch die vorgeschlagene Neufassung der Vorschrift teilweise noch verstärkt. Im Einzelnen ist auf Folgendes hinzuweisen:

a) Waffen

Die generelle Ausweitung des § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB-E auf „Waffen“ steht im Einklang mit Art. 3 Abs. 1 lit. f der Richtlinie (EU) 2017/541, der keine Beschränkung auf die bislang ausschließlich vom Gesetzeswortlaut erfassten „Schusswaffen“ vorsieht. Diese Ergänzung erscheint gerade auch mit Blick auf aktuelle Fälle der Anschlagsbegehung mit Stichwaffen in der Sache angemessen.

³¹ Alternativ könnte man auch schlicht formulieren, dass der Täter des § 89a StGB „fest zur Begehung einer eigenen oder fremden terroristischen Straftat entschlossen“ sein muss.

³² BT-Drs. 21/3191, S. 22.

³³ S. dazu nur SK StGB/Zöller, § 89a Rn. 22 ff. m.w.N.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

b) Gefährliche Werkzeuge

Die ebenfalls vorgesehene Aufnahme von „*gefährlichen Werkzeugen*“ in § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB-E ist demgegenüber nicht durch die Richtlinie (EU) 2017/541 vorgegeben. Sie erscheint ebenfalls sachlich nachvollziehbar, wenn man nur an die jüngsten terroristischen Anschläge in Deutschland unter Einsatz von Kraftfahrzeugen in Magdeburg und Mannheim denkt. Aber sie berücksichtigt zu wenig die Tatsache, dass es im Rahmen des § 89a Abs. 2 StGB-E nicht um das Versuchs- oder Ausführungsstadium terroristisch motivierter Gewalttaten (hier wird der Einsatz solcher Werkzeuge weitgehend über § 211 StGB [„gemeingefährliche Mittel“] und § 224 Abs. 1 Nr. 2 [„gefährliches Werkzeug“; „das Leben gefährdende Behandlung“] abgedeckt), sondern nur um *Vorbereitungshandlungen im Vorfeld der eigentlichen Tatausführung* geht.³⁴

Orientiert man sich auch im Vorbereitungsstadium terroristischer Straftaten zur Begriffsbestimmung an der gängigen Definition aus § 224 Abs. 1 Nr. 2 StGB, dann handelt es sich bei „*gefährlichen Werkzeugen*“ um Gegenstände, die nach ihrer objektiven Beschaffenheit und der Art der Verwendung im Einzelfall dazu geeignet sind, erhebliche Verletzungen herbeizuführen.³⁵ Es kommt also nicht ausschließlich auf eine objektiv gefährliche, waffenähnliche Beschaffenheit an. Vielmehr können auch per se eher *ungefährliche Gegenstände* im strafjuristischen Sinne zu gefährlichen Werkzeugen werden, wenn sie vom Täter im Einzelfall in einer die Körperintegrität gefährdende Weise eingesetzt werden. Beispiele wären etwa das Würgen des Opfers mit einem Haarband oder einem Stück Schnur oder der Stich mit einem Filzstift gegen den Kehlkopf oder das Auge. Um aus Verhältnismäßigkeitsgründen evident nicht strafwürdige Fälle nach Möglichkeit bereits *auf der Ebene des objektiven Tatbestandes* ausschließen zu können, bedarf es also bei der Aufnahme von gefährlichen Werkzeugen in § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB-E eines *objektiven Korrektivs*, mit dessen Hilfe sichergestellt wird, dass es sich um tatsächlich gefährliche Gegenstände handeln muss, die in ihrem Gefahrenpotenzial den dort bereits nach geltendem Recht genannten Waffen gleichstehen. Ansonsten würde man tatsächlich schon den bloßen Kauf von Haarbändern, Einmachgummis, Paketschnüren, Farbstiften, Getränkeflaschen oder Mülltüten objektiv erfassen. Um den Anwendungsbereich der Vorschrift von vornherein auf strafwürdige Fälle zu beschränken, könnte man etwa von „*Waffen und vergleichbar gefährlichen Werkzeugen*“ oder „*waffenähnlichen Werkzeugen*“ sprechen. Der von der Bundesregierung vorgeschlagene, subjektive Ansatz, wonach die Absicht erforderlich sein soll, das gefährliche Werkzeuge bei der terroristischen Straftat zu verwenden, gewährleistet die erforderliche Einschränkung gerade nicht. Sie würde auch zur Rechtsgutsverletzung vollkommen untaugliche Gegenstände er-

³⁴ Zu Recht krit. auch Mitsch, KriPoZ 2025, 154 ff.; Epik/Geneuss, ZRP 2025, 215 ff.

³⁵ BGHSt 3, 105 (109); BGH NStZ 2002, 86; BGH NStZ 2007, 95.

fassen, wenn der Täter nur selbst von ihrer Tauglichkeit überzeugt ist (z.B. beim Plan, die potenziellen Tatopfer durch das Bewerfen mit Wattebällchen zu töten).

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, bei Aufnahme der gefährlichen Werkzeuge in § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB-E auf das Absichtserfordernis zu verzichten und stattdessen eine objektive Einschränkung, etwa in Gestalt von „Waffen und vergleichbar gefährlichen Werkzeugen“ oder „waffenähnlichen Werkzeugen“ zu wählen.

c) Ein- und Ausreise (§ 89a Abs. 2 Nr. 4 und 5 StGB-E)

Durch § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB-E wird im Einklang mit der bisherigen Linie des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofs³⁶ zunächst der umstrittene³⁷ Ausreisetatbestand aus § 89a Abs. 2a StGB formal in den neu ausformulierten Absatz 2 integriert. Hierbei geht es um eine Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 lit. a der Richtlinie (EU) 2017/541. Die Erweiterung des Straftatenkatalogs in § 89a Abs. 1 S. 2 StGB führt zwangsläufig dazu, dass auch der Anwendungsbereich der strafbaren Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland zur Beteiligung an terroristischen Straftaten ausgedehnt wird. Auf die bisherige Ausgestaltung als echtes Unternehmensdelikt (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 6 StGB) kann dann verzichtet werden, da nach dem ebenfalls neuen § 89a Abs. 2a S. 1 StGB-E in den Fällen der Absätze 1 und 2 grundsätzlich generell schon der bloße *Versuch* solcher Vorbereitungshandlungen strafbar ist. Hinzu kommt in § 89a Abs. 2 Nr. 4 lit. a StGB-E eine zusätzliche, wenngleich europarechtskonforme Strafbarkeit der Ausreise zwecks Anschlusses an eine terroristische Vereinigung oder Unterstützung einer solchen.

Konsequenterweise wird mit einem neuen § 89a Abs. 2 Nr. 5 StGB-E auch die Strafbarkeit der *Einreise* in die Bundesrepublik Deutschland in terroristischer Absicht eingeführt, die im Widerspruch zu Art. 9 Abs. 2 lit. b der Richtlinie (EU) 2017/541 bislang nicht unter Strafe steht. Damit wird ein *logischer Bruch* im bisherigen deutschen Terrorismusstrafrecht *beheben*. Schließlich dürfte bei der Einreise sog. „Hit-Teams“³⁸ die Gefahr eines Anschlags in der Bundesrepublik Deutschland und damit von Rechtsgutsverletzungen der hier lebenden Menschen regelmäßig deutlich näher liegen als bei einer bloßen Ausreise von gewaltbereiten Personen, die sich erst im Ausland in terroristischen Grundfertigkeiten ausbilden lassen und dann ggf. erst Jahre später zur Durchführung von Anschlägen zurückkehren wollen.

4. Androhen einer terroristischen Straftat (§ 89a Abs. 1, 8 StGB-E)

Gesetzestechisch wenig gelungen gerät die vorgeschlagene Ausgestaltung des § 89a StGB-E mit Blick auf die nationale Umsetzung der Vorgabe in Art. 3 Abs. 1

³⁶ BGHSt 62, 102.

³⁷ Zur Kritik hieran SK-StGB/Zöller, § 89a Rn. 34 f. m.w.N.

³⁸ BT-Drs. 21/3191, S. 24.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

lit. j der Richtlinie (EU) 2017/541. Diese fordert von den EU-Mitgliedstaaten, auch die Drohung, eine in Art. 3 Abs. 1 lit. a bis i der Richtlinie (EU) 2017/541 genannte Handlung zu begehen, als terroristische Straftat einzustufen. Dies will der Entwurf zunächst in § 89a Abs. 1 S. 2 Nr. 9 StGB-E umsetzen. Danach soll es sich auch bei der bloßen Androhung einer in § 89a Absatz 1 Nr. 1 bis 8 bezeichneten Straftat begrifflich um eine terroristische Straftat handeln. Näher zu verstehen ist diese Bestimmung in ihrer Bedeutung aber nur im Zusammenspiel mit § 89a Abs. 1 S. 1 und § 89a Abs. 8 StGB-E.

Die eigentliche Strafvorschrift stellt § 89a Abs. 1 Satz 1 StGB-E dar. Danach ist die Vorbereitung einer terroristischen Straftat „in den Fällen der Nummern 1 bis 8“ unter Strafe gestellt. Die bloße Androhung einer solchen Tat nach Nummer 9 wird hier nicht genannt. Damit ist die Androhung einer terroristischen Straftat i.S. von § 89a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 8 StGB-E zwar begrifflich eine „terroristische Straftat“. Diesbezüglich ist die bloße „Vorbereitung“ aber nicht mit Strafe bedroht. Dies wird auch durch die Richtlinie (EU) 2017/541 nicht gefordert. Stattdessen ordnet § 89a Abs. 8 StGB-E an, dass lediglich das vollendete Androhen einer terroristischen Straftat (mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren) zu bestrafen sein soll.³⁹ Mit dieser wenig geglückten Konstruktion wird im Ergebnis vor allem der Regelungsgehalt des § 126 StGB ergänzt, der nach bisheriger Rechtslage die strafbaren Fälle einer Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten erfasst. Für eine derartige Ergänzung im Rahmen von § 89a StGB, also *außerhalb des hierfür vorgesehenen § 126*, besteht weder ein rechtliches noch ein praktisches Bedürfnis.

Insofern ist aus Gründen der Gesetzesklarheit zu empfehlen, § 89a Abs. 8 StGB-E wieder zu streichen und die Androhung der in § 89a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 StGB-E bezeichneter Straftaten stattdessen im Rahmen von § 126 StGB unter Strafe zu stellen. Der dortige Strafraum (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe) erscheint gerade bei der Androhung bloßer Vergehen mehr als ausreichend.

5. Versuchte Anstiftung zu terroristischen Straftaten (§ 89a Abs. 2b StGB-E)

In § 89a Abs. 2b StGB-E soll durch Verweis auf die an sich nur für Verbrechen (§ 12 Abs. 1 StGB) geltenden §§ 30 Abs. 1, 31 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 StGB nunmehr schon die *versuchte Anstiftung zur Begehung des Vergehens einer terroristischen Straftat* i.S. von § 89a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 8 StGB-E eigenständig mit Strafe bedroht werden. Damit werden Vorgaben aus Art. 6 und 14 der Richtlinie (EU) 2017/541 umgesetzt. Art. 6 der Richtlinie (EU) 2017/541 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die Bestimmung zu einer terroristischen Straftat strafrechtlich zu ahnden, was in Anlehnung an § 26 StGB als das Hervorrufen des Tatentschlusses zu übersetzen ist. Und

³⁹ Vgl. BT-Drs. 21/3191, S. 21.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 verlangt zusätzlich, dass bereits der Versuch einer solchen Anstiftung im nationalen Recht mit Strafe bedroht sein muss. Die lediglich versuchte Anstiftung auch in Bezug auf Vergehen unter Strafe zu stellen, bedeutet zwar keinen völligen Bruch mit der deutschen Strafrechtsdogmatik. Sie stellt aber, wie der seinerseits nicht unumstrittene Sonderfall des § 159 StGB im Kontext der Aussagedelikte belegt, die absolute *Ausnahme* dar. Eine Ausweitung der versuchten Anstiftung auf die Vergehen im deutschen Terrorismusstrafrecht ist zwar durch die EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie europarechtlich zwingend vorgegeben, so dass der deutsche Gesetzgeber insoweit keinen Spielraum für eine abweichende rechtspolitische Entscheidung besitzt. Sie hat aber bei aller europarechtlichen Determination zur praktischen Folge, dass damit Verhaltensweisen unter Strafe gestellt werden, bei denen sich ernsthaft die Frage der Strafwürdigkeit stellt.

Beispiel 1: Der Islamist I bittet seinen Freund F, für ihn ein Kampfmesser aufzubewahren, das einige Monate später für eine Messerattacke auf dem Weihnachtsmarkt einer deutschen Großstadt benutzt werden soll. F lehnt jedoch ab, weil er Ärger mit der Polizei befürchtet. Daraufhin sieht I schließlich von der Ausführung des Anschlags ab.

Beispiel 2: Der Reichsbürger R möchte seinen 16-jährigen Sohn S für die aus seiner Sicht in Kürze bevorstehende Machtübernahme durch seine Gruppe in Deutschland dazu motivieren, an der Volkshochschule einen Kurs in Selbstverteidigungstechniken zu belegen. S lehnt das Ansinnen seines Vaters jedoch ab, weil er

- a) sich ohne Wissen seines Vaters längst für den Kurs angemeldet hat bzw.
- b) davon überzeugt ist, dass sein Vater nun endgültig den Verstand verloren hat.

6. Festhalten am verfehlten Regelungskonzept von § 89a StGB

Der deutsche Gesetzgeber hat sich durch das seit 2009 praktizierte Konzept, Vorbereitungshandlungen terroristischer Einzeltäter unter Strafe zu stellen, schon bislang teilweise unnötig unter Zugzwang gesetzt. An dieser bisherigen Grundsystematik will bedauerlicherweise auch der aktuelle Regierungsentwurf festhalten. Abgesehen von der vorstehend beschriebenen Ausweitung der Strafbarkeit soll strukturell betrachtet im Wesentlichen der begriffliche Anknüpfungspunkt der „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ durch die „terroristische Straftat“ ersetzt werden. Damit soll vermieden werden, „in die bisherige Systematik des Strafgesetzbuches einzugreifen“.⁴⁰ Auf diese Weise bleibt der Regierungsentwurf aber letztlich dem verfehlten Grundkonzept der bisherigen §§ 89a ff. StGB verhaftet und weicht zudem ohne Not vom Regelungsprinzip der EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie ab. Diese definiert in Art. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 zunächst nur die terroristischen Straftaten,

⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 21/3191, S. 22.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

nicht auch deren Vorbereitung. In den Art. 5 ff. der Richtlinie (EU) 2017/541 werden dann einzelne Verhaltensweisen umschrieben, die durch die Mitgliedstaaten unter Strafe zu stellen sind, und die nach deutschem Strafrechtsverständnis als Vorbereitungshandlungen (im Vorfeld von Versuch und Vollendung der eigentlichen terroristischen Straftat) einzustufen sind. Sowohl im Hinblick auf einzelne terroristische Straftaten nach Art. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 als auch hinsichtlich einzelner Vorbereitungshandlungen ordnet Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 sodann zusätzlich die Etablierung einer Versuchsstrafbarkeit an. Der „Versuch der Vorbereitung“ ist aber im Umkehrschluss längst nicht für alle Verhaltensweisen zwingend europarechtlich gefordert, die nun in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-E als „terroristische Straftaten“ definiert werden. Das prinzipielle Festhalten am Erfordernis einer „Vorbereitung“ als Grundform des nach § 89a StGB strafbaren Verhaltens auch nach dem im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Konzept zur Neuregelung der Norm ist somit sachlich nicht überzeugend, weil es über die zwingenden europarechtlichen Vorgaben hinaus zur Vorfeldkriminalisierung und damit in die Gefahr der Verfassungswidrigkeit führt.

Vor diesem Hintergrund nach wie vor zu empfehlen, einen vollständigen Paradigmenwechsel zu vollziehen und nicht nur vom Begriff der „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“, sondern auch vom Grundsatz der Kriminalisierung sämtlicher Vorbereitungshandlungen abzurücken. Dazu wäre zunächst der Begriff „vorbereitet“ in § 89a Abs. 1 S. 1 StGB-E durch die Formulierung „begeht“ zu ersetzen. Ergänzend hierzu sind dann lediglich die in der EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie umschriebenen Vorbereitungshandlungen in § 89a Absatz 2 StGB-E unter Strafe zu stellen sowie darüber hinaus für die in Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 bezeichneten Fälle eine Versuchsstrafbarkeit vorzusehen. So ließe sich sicherstellen, dass man über die Weite der Richtlinie hinaus nicht noch weitere Vorfeldtatbestände schafft, die den dann hierfür allein geltenden Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts eventuell nicht standhalten.

II. Reform des § 89c StGB

Der Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung (§ 89c StGB) wird durch den Regierungsentwurf insgesamt mit Blick auf seinen Anwendungsbereich erheblich ausgeweitet und teilweise auch terminologisch an die für § 89a StGB-E vorgeschlagenen Änderungen angepasst. Die vorgeschlagenen Neuerungen sind aber im Wesentlichen durch die Vorgaben in Art. 11 und 14 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 determiniert, so dass sich eine weitere Detailkritik hierzu erübrigt.

III. Reform des § 91 StGB

Der Regierungsentwurf sieht auch für den Straftatbestand der Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat in § 91 StGB eine konsequente sprachliche Anpassung vor, indem als Bezugspunkt zukünftig ebenfalls auf die „terroristische Straftat“ abgestellt werden soll. Zudem soll in einem neu gefassten § 91 Abs. 3 StGB-E für die Fälle des § 91 Abs. 1 Nr. 1 StGB eine *Versuchsstrafbarkeit* neu eingeführt werden. Zur Begründung wird fälschlich auf die Umsetzungsverpflichtung aus Art. 14 Abs. 3 i.V.m. Art. 6 der EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie verwiesen.⁴¹ Allerdings betrifft Art. 6 der Richtlinie bei genauer Betrachtung lediglich das Anwerben zur Begehung terroristischer Straftaten. Demgegenüber bezieht sich § 91 Abs. 1 Nr. 1 StGB auf das Anpreisen oder Zugänglichmachen eines Inhalts i.S.v. § 11 Abs. 3 StGB (z.B. einer digitalen Bombenbauanleitung). Dabei müssen die Umstände seiner Verbreitung geeignet sein, die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, eine terroristische Straftat zu begehen. Dies ist aber mit einem „Anwerben“ im Sinne einer gezielten Suche, Auswahl und Gewinnung von Personen für Straftaten gerade nicht identisch. Insofern würde damit unter dem Deckmantel einer vermeintlichen europarechtlichen Determination in Wirklichkeit eine *rein national veranlasste und rechtsstaatlich bedenkliche Strafvorschrift für den Versuch der Vorbereitung* geschaffen. Erfasst wäre beispielsweise schon der Fall, dass ein Extremist eine Anleitung auf eine Homepage hochladen will, ihm dies aber wegen mangelnder Computerkenntnisse oder infolge von technischen Problemen nicht gelingt. Der Regierungsentwurf nennt als mögliches Anwendungsbeispiel zudem die Bereitstellung einer ungeeigneten Anleitung.⁴² In solchen Fällen tauglicher oder untauglicher Versuchskonstellationen von Vorbereitungshandlungen ist aber nicht die geringste Rechtsgutsgefährdung zu erkennen, da keinerlei gefährliche Inhalte in die analoge oder digitale Welt gelangt sind, die dann eventuell später für eine terroristische Straftat genutzt werden könnten.

Insofern ist dringend zu empfehlen, die in § 91 Abs. 3 StGB-E vorgesehene, durch die EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie nicht geforderte Versuchsstrafbarkeit wieder ersatzlos zu streichen.

VI. Reform des § 129a StGB

Auch der Straftatenkatalog in § 129a Abs. 2 StGB-E wird durch den Regierungsentwurf zunächst an die neu gefassten Kataloge in den §§ 89a und 89c StGB-E angepasst. Damit ist wiederum eine Ausweitung des tatbestandlichen Anwendungsbereichs der Strafnorm des § 129a StGB verbunden, die im Gegensatz zu den §§ 89a ff.

⁴¹ BT-Drs. 21/3191, S. 27.

⁴² BT-Drs. 21/3191, S. 28.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

StGB nicht das Vorbereitungsstadium von terroristischen Einzeltätern, sondern von *terroristischen Vereinigungen* (von mindestens drei Personen) im Blick hat.

Eine grundlegende Neuerung stellt die Tatsache dar, dass der Regierungsentwurf in § 129a Abs. 5 S. 2 StGB-E zukünftig auch den bloßen *Versuch des Unterstützens einer terroristischen Vereinigung* mit Strafe bedrohen will. Unter einem *Unterstützen* ist jedes Tätigwerden zu verstehen, durch das ein Nichtmitglied der Vereinigung deren innere Organisation und ihren Zusammenhalt unmittelbar fördert, die Realisierung der von ihr geplanten Straftaten – wenn auch nicht unbedingt maßgebend – erleichtert oder das sich sonst auf deren Aktionsmöglichkeiten oder Zwecksetzung in irgendeiner Weise positiv auswirkt und damit die ihr eigene Gefährlichkeit festigt.⁴³

Der Unterstützer muss somit von außerhalb das spezifische Gefährdungspotenzial der Vereinigung aufrechterhalten oder erhöhen.⁴⁴ Der 3. Strafsenat unterscheidet dabei in ständiger Rechtsprechung *zwei Erscheinungsformen des Unterstützens*:⁴⁵ Die *erste Erscheinungsform* besteht darin, dass ein Außenstehender Beteiligungsakte eines Angehörigen der Vereinigung fördert. In diesen Fällen handelt es sich beim Unterstützen um eine zur Täterschaft verselbständigte *Beihilfe* zur mitgliedschaftlichen Beteiligung. Als *zweite Erscheinungsform* kann sich die Unterstützung auch auf die Vereinigung als solche beziehen, ohne dass im konkreten Fall die Aktivität des Nichtmitglieds zu einer einzelnen organisationsbezogenen Tätigkeit eines Organisationsmitglieds hilfreich beitragen muss.

Da die Totalalternative des Unterstützens zumindest in der ersten Erscheinungsform eine zur Täterschaft hochgestufte Form der Beihilfe darstellt,⁴⁶ würde damit faktisch auch die *versuchte Beihilfe für eine terroristische Vereinigung* unter Strafe gestellt. Die versuchte Beihilfe ist aber im deutschen Strafrechtssystem bislang *generell straflos*, so dass dies zu einem *schweren dogmatischen Bruch mit dem geltenden deutschen Strafrechtssystem* führen würde.

Die Entwurfsverfasser möchten durch die Einfügung eines neuen § 129a Abs. 5 S. 2 StGB-E Fallkonstellationen erfassen, in denen die Unterstützungshandlung entgegen den Erfordernissen der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung⁴⁷ für die Organisation nicht „objektiv nützlich ist“ bzw. „irgendeinen Vorteil“ bringt.⁴⁸ Als Beispiel dient der Fall der finanziellen Zuwendung durch Nichtmitglieder, die von einer

⁴³ BGHSt 32, 243 (244); 54, 69 (117); 58, 318 (323); BGH StraFo 2013 123 (124); NStZ 2014, 210; 2016, 528 (529); NStZ-RR 2015, 242 (243); 2017, 347 (348); 2018, 72 (73); 2018, 206 (208); LK-StGB/KrauB, 13. Aufl. 2020, § 129 Rn 120; MüKo-StGB/Schäfer/Anstötz, 4. Aufl. 2021, § 129 Rn 107 f; SSW/Lohse, StGB, 6. Aufl. 2024, § 129 Rn 44; Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 129 Rn 40.

⁴⁴ SK-StGB/Stein/Greco, § 129 Rn. 46; Zöller, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 532.

⁴⁵ BGHSt 54, 69 (116 f.); 63, 127 (131); BGH, Beschl. v. 31.10.2024, StB 21/24, Rn. 33; LK-StGB/KrauB, § 129 Rn. 121 f. m.w.N.

⁴⁶ BGH NStZ-RR 2018, 72 (73).

⁴⁷ BGHSt 54, 69; 63, 127.

⁴⁸ BT-Drs. 21/3191, S. 28.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

Bank oder vom Zoll vor Erreichen des Empfängers angehalten wird. Auch Fälle, in denen der Nachweis der objektiven Nützlichkeit der Unterstützungshandlung beim Empfänger nicht gelingt, sollen zukünftig strafbar sein.⁴⁹

Die Kriminalisierung eines solchen, lediglich versuchten Unterstützens einer terroristischen Vereinigung wird aber durch die EU-Terrorismusbekämpfungsrichtlinie entgegen der insoweit irreführenden Entwurfsbegründung gerade nicht gefordert. Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2017/541 verlangt nur, dass die *vollendete Beihilfe* zur Beteiligung an Handlungen einer terroristischen Vereinigung i.S. von Art. 4 der Richtlinie (EU) 2017/541 in den Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt wird, der als zu kriminalisierende Handlung u.a. auch die Finanzierung von terroristischen Vereinigungen enthält. Dieser Pönalisierungsverpflichtung ist der deutsche Gesetzgeber aber schon in Gestalt der Totalalternative des Unterstützens im geltenden § 129a Abs. 5 S. 1 StGB nachgekommen. Die Anordnung der Versuchsstrafbarkeit durch Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 bezieht die Fälle des Art. 4 der Richtlinie (EU) 2017/541 gerade nicht mit ein. Und Art. 11 der Richtlinie betrifft nur den Sonderfall der Terrorismusfinanzierung, der im deutschen Strafrecht bereits in § 89c StGB umgesetzt ist und dessen besondere subjektive Voraussetzungen in § 129a Abs. 5 S. 2 StGB-E ohnehin nicht abgebildet werden. Die letztgenannte Vorschrift ist nach alledem *keine Umsetzung von zwingenden Vorgaben des EU-Rechts*, sondern eine *rein nationale Ausweitung der Strafbarkeit* im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen.

Entgegen der Entwurfsbegründung ist auch nicht ansatzweise zu erkennen, inwiefern sich bei der lediglich versuchten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung „strafwürdige Konstellationen“⁵⁰ ergeben sollen. Eine irgendwie geartete Rechts-
gutsverletzung lässt sich auch hier nicht erkennen. Es ist im wahrsten Sinne des Wortes schlicht „nichts Schlimmes geschehen“. In der Sachverständigenanhörung der letzten Legislaturperiode durch den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 23. September 2024 wurde der schon im vorangegangenen Regierungsentwurf enthaltene Vorschlag deshalb auch überwiegend kritisch gesehen. Selbst Vertreter der Strafverfolgungsbehörden haben sich seinerzeit dahingehend geäußert, dass man gar keine personellen Kapazitäten für die Verfolgung solcher Konstellationen habe. Außerdem entstünde mit der Einführung einer Versuchsstrafbarkeit für das Unterstützen einer terroristischen Vereinigung ein *Wertungswiderspruch* zu der ebenfalls in § 129a Abs. 5 StGB geregelten Beteiligungsform des Werbens um Mitglieder oder Unterstützer, für die bei grundsätzlich gleichem Strafraum keine Versuchsstrafbarkeit vorgesehen ist. Insofern ist nicht nachvollziehbar, warum dieser Vorschlag nun noch einmal in der aktuellen Legislaturperiode „aufgewärmt“ werden

⁴⁹ BT-Drs. 21/3191, S. 29.

⁵⁰ So BT-Drs. 21/3191, S. 29.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

sollte. Schließlich stellt die faktische Etablierung einer versuchten Beihilfe nicht nur einen *Systembruch im deutschen StGB* dar, sondern ist auch sachlich als *unverhältnismäßig* und damit rechtsstaatswidrig einzustufen. Im Übrigen sei der *redaktionelle Hinweis* erlaubt, dass der Gesetzentwurf es versäumt, klarstellend anzuordnen, dass der bisherige § 129a Abs. 5 S. 2 StGB (Werben um Mitglieder oder Unterstützer) zukünftig zu Satz 3 werden soll.

Damit ist dringend zu empfehlen, den in § 129 Absatz 5 Satz 2 StGB-E enthaltenen Regelungsvorschlag ersatzlos zu streichen.

VII. Reform des § 99 StGB

Schließlich enthält der vorliegend zu begutachtende Gesetzentwurf zusätzlich zu dem Regelungsgegenständen aus der vergangenen Legislaturperiode auch noch einen Reformvorschlag für den Straftatbestand der geheimdienstlichen Agententätigkeit (§ 99 StGB). Allerdings handelt es bei genauer Betrachtung um keine inhaltliche Reform. Stattdessen soll lediglich der Strafraum des in § 99 Abs. 1 StGB verankerten Grundtatbestands von Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren (drastisch) erhöht werden. Zum Ausgleich wird dann in § 99 Abs. 3 StGB-E eine Strafmilderungsmöglichkeit für minder schwere Fälle eingeführt.

Der Vorschlag ist ungeachtet des dringenden Reformbedarfs dieses zentralen deutschen Spionagestraftatbestands in dieser Form bedauerlicherweise nur eine „Mogelpackung“, die noch dazu in keinerlei thematischem Bezug zum Phänomen des internationalen Terrorismus steht. Ihr Hintergrund – und nicht nur eine bloße „Nebenfolge“⁵¹ – ist, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 17. Juli 2024 zum Hessischen Verfassungsschutzgesetz⁵² klargestellt hat, dass eine *Übermittlung personenbezogener Daten von den Nachrichtendiensten an die Strafverfolgungsbehörden* zur Verfolgung von Straftaten, die im Höchstmaß mit einer Freiheitsstrafe von lediglich fünf Jahren bedroht sind, regelmäßig ausscheidet.⁵³ Besonderheiten seien auch bei Staatsschutzdelikten nicht anzuerkennen.⁵⁴ Jüngst hat das Bundesverfassungsgericht auch in seinem Beschluss zur strafprozessualen Quellen-Telekommunikationsüberwachung und Online-Durchsuchung vom 24. Juni 2025 („Trojaner II“) noch einmal betont, dass Straftatbestände mit einer Strafandrohung von maximal fünf Jahren Freiheitsstrafe keine Einstufung als „besonders schwere Straftaten“ rechtfertigen,⁵⁵ so dass sie als Anlasstaten für intensive strafprozessuale

⁵¹ So aber BT-Drs. 21/3191, S. 28.

⁵² BVerfGE 169, 130; dazu Löffelmann/Wallrath, JR 2024, 672 ff.

⁵³ Näher hierzu Löffelmann/Zöller, Nachrichtendienstrecht, 2. Aufl. 2025, E. Rn. 49.

⁵⁴ BVerfGE 169, 130 (221).

⁵⁵ BVerfG NJW 2025, 3424 f.
Ausschlussdrucksache 21(6)50b

Grundrechtseingriffe, wie z.B. die Online-Durchsuchung oder Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung, von Verfassungen wegen ausscheiden.

Da aber Erkenntnisse über Spionageaktivitäten fremder Mächte typischerweise zuerst bei den deutschen Nachrichtendiensten anfallen und man zur strafrechtlichen Spionageabwehr häufig auch grundrechtsintensive Ermittlungsbefugnisse nutzt, sind damit momentan für die deutschen Strafverfolgungsbehörden wichtige Informationsquellen über potenzielle Strafverfahren nach § 99 StGB versiegt, weil auch dieser Tatbestand de lege lata im Höchstmaß lediglich mit Freiheitsstrafe von fünf Jahren bedroht ist. Anstatt das Votum aus Karlsruhe zu akzeptieren, das aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einer zu weitgehenden Informationsweitergabe durch die nicht an die Eingriffsschwelle des strafprozessualen Anfangsverdachts oder der polizeirechtlichen Gefahr gebundenen Nachrichtendienste klaren Grenzen setzt, „zäumt man nun das Pferd von hinten auf“. Es wird also bei ansonsten unverändertem Gesetzeswortlaut lediglich der Strafraum der Vorschrift in einen faktisch übermittlungsfähigen und überwachungsfähigen Bereich (nunmehr Höchstmaß von zehn Jahren Freiheitsstrafe) verschoben und ein nebulös formulierter, erhöhter Unrechtsgehalt der Strafnorm durch eine veränderte Bedrohungslage seit Beginn des Ukrainekrieges im Februar 2022 erkennbar vorgeschoben.⁵⁶ Das ist methodisch unzulässig. Richtigerweise müsste man umgekehrt zunächst den veränderten, nunmehr erhöhten Unrechtsgehalt durch eine veränderte Bedrohungslage im Bereich der Ausspähung durch ausländische Akteure im Gesetzeswortlaut von § 99 StGB abbilden. Anschließend kann man dann versuchen, für eine derart veränderte Rechtsgrundlage die Angemessenheit eines erhöhten Strafraums zu begründen. Der Strafraum muss sich also immer an dem durch die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale beschriebenen Unrecht und darf sich bei insoweit unveränderten Verhaltensweisen nicht an den Bedürfnissen der Ermittlungspraxis orientieren. Oder anders formuliert: man kann nicht einfach den Strafraum erhöhen, weil es praktische Probleme löst. Das Bundesverfassungsgericht verlangt vielmehr, dass die Qualifizierung einer Straftat als besonders schwer in der Strafnorm selbst einen objektivierten Ausdruck finden muss.⁵⁷

Eine solche Strafraumenerhöhung als bloßes *Mittel zum Zweck eines besseren Datenaustauschs* zwischen Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden und Bewahrung bisheriger Ermittlungsbefugnisse ist aber auch gar nicht nötig. Denn § 99 StGB, der von seiner Konzeption her noch erkennbar durch die Verhältnisse zur Zeit des Kalten Krieges geprägt ist, ist tatsächlich in mehrfacher Hinsicht reformbedürftig. Er erfasst nach derzeitiger Rechtslage im Wesentlichen nur die Ausspähung von und für *staatliche Stellen*. Im Kontext von *Wirtschaftsspionage und Konkur-*

⁵⁶ Vgl. BT-Drs. 21/3191, S. 28.

⁵⁷ BVerfGE 169, 130 LS 2.
Ausschussdrucksache 21(6)50b

renzausspähung weist er demgegenüber erhebliche Strafbarkeitslücken auf, die sich nicht allein mit dem fragmentarischen Charakter des Strafrechts erklären lassen. Das wirkt schon deshalb aus der Zeit gefallen, weil bei den in diesem Bereich besonders aktiven Staaten wie der Volksrepublik China oder der Russischen Föderation die Grenzen zwischen Staat und Privatwirtschaft sowie zwischen offiziellen Nachrichtendienstmitarbeitern, kurzfristig angeheuerten Low-Level-Agents und Akteuren der Organisierten Kriminalität immer stärker verschwimmen. De lege ferenda müsste in einem modernen Straftatbestand (oder mehreren verschiedenen) gegen alle aktuellen Erscheinungsformen von Spionage auch eine entsprechende Tätigkeit zugunsten von (privaten) Unternehmen unter Strafe gestellt werden.⁵⁸ Zudem müsste klargestellt werden, dass solche Taten auch gegen die (wirtschaftlichen) Interessen von (deutschen) Betrieben und Unternehmen gerichtet sein können. Eine entsprechende Neukonzeption des § 99 StGB könnte dann auch eine nachvollziehbare Begründung dafür liefern, warum eine grundlegend veränderte Spionagetätigkeit aus dem Ausland insgesamt einen so schwerwiegenden Unrechtsgehalt aufweist, dass möglicherweise auch ein Höchstmaß von zehn Jahren Freiheitsstrafe gerechtfertigt ist. Im Übrigen könnte man auch daran denken, eine derart hohe Strafandrohung lediglich für neu zu schaffende Qualifikationstatbestände vorzusehen, die besonders schwere Gefährdungslagen für den Schutz der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Privatwirtschaft vorsehen. Erforderlich ist in jedem Fall eine *Gesamtreform des deutschen Spionagestrafrechts*, das derzeit erkennbar nicht auf die Realität hybrider Bedrohungslagen vorbereitet ist und deren besondere Gefährdungen auch nicht im Strafgesetzbuch abbildet.⁵⁹ Ohne diese bliebe die durch den Regierungsentwurf vorgeschlagene, schlichte Strafrahmenerhöhung letztlich nicht viel mehr als ein gesetzgeberischer „Trick“ zur Umgehung zwingender Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Insofern ist zu empfehlen, eine Strafrahmenverschärfung für § 99 StGB erst nach einer dringend erforderlichen, inhaltlichen Modernisierung dieser Strafvorschrift in Angriff zu nehmen.



PROF. DR. MARK A. ZÖLLER

⁵⁸ Näher zur aktuellen Bedrohungslage und zu einer Reform des § 99 StGB Zöller, GSZ Heft1/2026 (im Erscheinen).

⁵⁹ S. hierzu auch Dietrich/Zöller, Ladenburger Thesen zum Wirtschaftsschutz, abrufbar unter <https://cms-cdn.lmu.de/media/03-jura/02-lehrstuehle/zoeller/downloads/ladenburger-thesen.pdf>.



Ausschussdrucksache 21(6)50c
vom 12. Januar 2026, 09:47 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Marcus Köhler

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur
Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher
Agententätigkeit
BT-Drucksache 21/3191

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Marcus Köhler

Leipzig, den 12. Januar 2026

Richter am Bundesgerichtshof

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit vom 9. Dezember 2025

(BT-Drucks. 21/3191)

A. Vorbemerkung

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Bewertung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungen im Strafgesetzbuch (StGB) und in der Strafprozessordnung (StPO). Diese sind aufgrund der seitens der Europäischen Kommission gerügten Defizite bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 (im weiteren: RL Terrorismusbekämpfung) inhaltlich weitgehend unausweichlich und stellen – auch ungeachtet dessen – eine sinnvolle Ergänzung des strafrechtlichen Schutzes vor terroristischen Bedrohungen und gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Tätigkeiten ausländischer Geheimdienste dar. Dies gilt vor allem für die beabsichtigte Einführung einer Versuchsstrafbarkeit in § 89a Abs. 2a, § 89c Abs. 2 und § 129a Abs. 5 Satz 2 StGB-E, zumal da der Praxis damit die Möglichkeit gegeben wird, das Tatbestandsmerkmal „unterstützt“ (§ 129a Abs. 5 Satz 1 StGB) klarer als Erfolgsdelikt zu konturieren. Um dem begrüßenswerten Ziel des Gesetzentwurfes in der strafrechtlichen Praxis zur Wirksamkeit zu verhelfen, bedarf es indes punktueller Änderungen, die lediglich die geplanten Änderungen des Strafgesetzbuches (Artikel 1) betreffen.

B. Punktueller Nachbesserungsbedarf

I. Zu Artikel 1, Nummer 4 (Neufassung von § 89a StGB)

1. § 89a Abs. 1 Satz 2 Nummer 9 und Abs. 8 StGB-E als Fremdkörper

Die Aufzählung der als terroristischen Straftaten einzuordnenden Delikte und die Anpassung an die Terminologie von Artikel 3 RL Terrorismusbekämpfung in § 89a Abs. 1 Satz 2 StGB-E ist mit Blick auf die hierdurch bewirkte Harmonisierung des nationalen Terrorismusstrafrechts aus der Sicht des Rechtsanwenders zu begrüßen.

Allerdings erweist sich die gesetzliche Einordnung der Androhung, eine terroristische Straftat nach 1 bis 8 zu begehen, selbst wiederum als eigenständige terroristische Straftat (§ 89a Abs. 2 Satz 2 Nummer 9 StGB-E) als Fremdkörper in der Regelung. Denn obwohl gesetzlich als terroristische Straftat qualifiziert stellte sich eine Vereinigung, deren Zwecke oder Tätigkeit auf Androhungen solcher Art gerichtet sind, auch nach einer Umsetzung des Gesetzesentwurfes rechtlich nicht als terroristische Vereinigung im Sinne von § 129a StGB dar. § 89a Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 und Abs. 8 StGB-E sollten daher gestrichen und die von Art. 3 Abs. 1 Buchst. j RL Terrorismusbekämpfung geforderte strafrechtliche Sanktionierung der Androhung terroristischer Straftaten in einer gesonderten Vorschrift (vorzugsweise als § 89d StGB) geregelt werden. Neben der Harmonisierung von § 89a Abs. 1 Satz 2 und § 129a StGB-E würde dies zudem dem Rechtsanwender ermöglichen, den unterschiedlichen Unwertgehalt der Vorbereitung einer terroristischen Straftat und der bloßen Androhung einer solchen ohne weiteres zu erfassen.

2. Entschlackung des Wortlauts von § 89a Abs. 1 Satz 1 StGB-E

Es ist begrüßenswert, dass die vom Bundesgerichtshof entwickelte restriktive Auslegung des subjektiven Tatbestandes gesetzlich normiert werden soll. Dies sollte indes mit den gebräuchlichen, in ihrer Auslegung gesicherten Begriffen umgesetzt werden. Der in § 89 Abs. 1 Satz 1 StGB-E mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs verwendete Ausdruck „fest entschlossen“ ist dem Gesetz zur Beschreibung des Vorsatzes anders als die Begriffen „Absicht“ und „Wissen“ jedoch fremd. Er ist zudem überflüssig, weil ein Täter, der die Absicht hat, eine terroristische Straftat zu begehen, denklogisch hierzu „fest entschlossen“ sein muss. § 89 Abs. 1 Satz 1 StGB könnte daher wie folgt gefasst werden:

„Wer eine terroristische Straftat nach Satz 2 Nummer 1 bis 8 vorbereitet und dabei in dem Wissen oder der Absicht handelt, dass eine terroristische Straftat begangen werden soll, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft.“

Durch die Formulierung im Passiv würden sowohl die Fälle erfasst, dass der Täter die terroristische Straftat selbst begehen will, als auch diejenigen, in denen ein Dritter die Tat begehen soll.

3. Gefährliche Werkzeuge als Tatmittel einer terroristischen Straftat (§ 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB-E)

Es ist zu begrüßen, dass gefährliche Werkzeuge, mithin insbesondere Messer oder Fahrzeuge, von § 89 Abs. 2 Nr. 2 StGB erfasst werden sollen. Der Vorschlag des Gesetzesentwurfs sollte indes konturiert werden. Zwar ist es angesichts der – im Gesetzesentwurf in Bezug genommenen – Auslegung des Tatbestandsmerkmals durch den Bundesgerichtshof in § 224 Abs. 1 StGB verständlich, dass – vorsichtshalber – eine Verwendungsabsicht geregelt werden soll. Dies ist aber nicht nötig, weil diese Absicht bereits ins § 89a Abs. 1 Satz 1 StGB-E geregelt werden soll; der oben dargestellten Änderungsvorschlag (siehe B.I.2.) weicht insoweit davon nicht ab.

II. Zu Artikel 1, Nummer 9 (Änderungen von § 129a StGB)

Die Erweiterung von § 129a Abs. 2 Nr. 1 StGB um gefährliche Körperverletzungen (§ 224 StGB) wird Art. 3 Abs. 1 Buchst. b RL Terrorismusbekämpfung gerecht und ist auch in der Sache begrüßenswert. Die gilt auch für die der unionsrechtlichen Maßgabe entsprechende Klarstellung, dass eine Straftat gegen die körperliche Unversehrtheit erforderlich ist. Der neue Wortlaut der Regelung bedarf indes der redaktionellen Überarbeitung. Sie könnte wie folgt lauten:

„1. gefährliche Körperverletzungen (§ 224 StGB) zu begehen oder anderen Menschen durch Körperverletzungen (§ 223 StGB) schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zuzufügen, ...“.

Mit dieser redaktionellen Änderung wäre zudem klargelegt, dass es genügt, wenn die Zwecke oder die Tätigkeit der Vereinigung darauf gerichtet sind, gefährliche Körperverletzungen im Sinne von § 224 StGB zu begehen, die innere Tatseite mithin nicht wie in der zweiten Alternative (Körperverletzung im Sinne von § 223 StGB) die Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Schäden umfassen muss.

C. Fazit

Der mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen sind inhaltlich zu begrüßen. Es besteht aber aus Gründen der Normenklarheit, Anlass punktuelle Nachbesserung zu erwägen.



Ausschussdrucksache 21(6)50d
vom 12. Januar 2026, 14:55 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Simon Henrichs

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur
Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher
Agententätigkeit
BT-Drucksache 21/3191

Karlsruhe, den 12. Januar 2026

Simon Henrichs

Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof

Schriftliche Stellungnahme**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung****zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur
Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafraumens bei geheimdienstlicher
Agententätigkeit (BT-Drs. 21/3191)****Inhaltsverzeichnis**

I. Einführung.....	3
II. Vorbereitung einer terroristischen Straftat (§ 89a StGB-E)	4
1. Die Legaldefinition terroristischer Straftaten (§ 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-E)	4
2. Die Erweiterung der Tathandlungen des Unterweisens und des Sichunterweisenlassens gemäß § 89a StGB Absatz 2 Nr. 1 StGB-E auf Waffen	8
3. Die Erweiterung der Tathandlungen des § 89a StGB Absatz 2 Nr. 2 StGB-E auf gefährliche Werkzeuge, auf das Befördern sowie auf das Forschen zur Entwicklung oder Herstellung von Atomwaffen, biologischen oder chemischen Waffen.....	8
4. Die Tathandlungen der Ausreise gemäß § 89a StGB Absatz 2 Nr. 4 a) und b) StGB- E und der Einreise gemäß § 89a StGB Absatz 2 Nr. 5 a) und b) StGB-E.....	10
5. Der subjektive Straftatbestand gemäß § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-E.....	14
6. Die Versuchsstrafbarkeit gemäß § 89a Absatz 2a StGB-E.....	15
7. Die Strafbarkeit der versuchten Anstiftung gemäß § 89a Absatz 2b StGB-E und der Androhung terroristischer Straftaten gemäß § 89a Absatz 8 StGB-E	16
8. Die Anpassung der Strafanwendungsregel des § 89a Absatz 3 i.V.m. § 5 Nr. 3 StGB-E	17
9. Die Neuregelung der Terrorismusfinanzierung gemäß § 89c StGB-E und der Anleitung zur Begehung einer terroristischen Straftat gemäß § 91 StGB-E..	18

10. Die Vorverlagerung der Strafbarkeit in das Stadium der Deliktsvorbereitung und der verfassungsrechtliche Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers	19
III. Die Neuregelung der Strafraumen in § 99 Absatz 1 und Absatz 3 StGB-E	21
IV. Die Erweiterung des Straftatenkatalogs des § 129a Absatz 2 StGB-E und die versuchte Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Absatz 5 Satz 2 StGB-E)	22
1. Anpassung des Straftatenkatalogs in § 129a Absatz 2 StGB-E	22
2. Versuchte Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Absatz 5 Satz 2 StGB-E)	23
V. Die Anpassung der strafprozessualen Befugnisse u.a.....	27
VI. Die Stellungnahme des Bundesrates	27
VII. Zusammenfassende Bewertung	28

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Deutschen Bundestages,

herzlichen Dank für die Einladung zur Sachverständigenanhörung.

Zu dem Gesetzentwurf nehme ich wie folgt schriftlich Stellung:

I. Einführung

Mit dem Gesetzentwurf soll die Richtlinie Terrorismusbekämpfung der Europäischen Union vom 15. März 2017 (EU) 2017/ 541 (ABl. 2017 L 88, 6, im Folgenden Richtlinie) vollständig in nationales Recht umgesetzt werden. Dies ist erforderlich, weil das geltende Recht nicht sämtliche Vorgaben der Richtlinie an die nationale Gesetzgebung abbildet ⁽¹⁾. Anpassungsbedarf besteht bei der Sanktionierung bestimmter vorsätzlicher Handlungen als terroristische Straftaten (Artikel 3 der Richtlinie), bei der Bestrafung der Anwerbung für terroristische Zwecke (Artikel 6 der Richtlinie), von Aus- und Einreisen mit terroristischer Zielsetzung (Artikel 9 der Richtlinie), im Bereich der Terrorismusfinanzierung (Artikel 11 der Richtlinie) und bei der Strafbarkeit des Versuchs terroristischer Straftaten (Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie). Um den Vorgaben der Richtlinie zu entsprechen, sollen die Straftatbestände der §§ 89a, 89c und 129a StGB angepasst und teilweise erweitert werden. Bei der Umsetzung der Richtlinie dürfte wenig gesetzgeberischer Spielraum bestehen ⁽²⁾. Daneben sollen Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu § 89a StGB in den Gesetzestext aufgenommen, Strafbarkeitslücken geschlossen und die Strafraumen der geheimdienstlichen Agententätigkeit angepasst werden. Ferner sollen die bisherigen strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse auf die neuen Tatbestandsvarianten erstreckt werden.

¹ Vgl. Petzsche/ Heger, *Der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung: Ins Vorfeld! Weiter, immer weiter ?*, KriPoZ 2024, 157 f.; Engelstätter, *Die Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung (EU) 2017/541 – Deutsches Staatsschutzstrafrecht unter Anpassungsdruck?*, GSZ 2019, 95 f.; Petzsche, *Erneute Ausweitung des deutschen Terrorismusstrafrechts dank Europa?*, in: Terrorismusbekämpfung in Europa im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit, S. 209 f., 222.

² Vgl. Petzsche/ Heger, KriPoZ 2024, 157 f.; Engelstätter, GSZ 2019, 95 f.

II. Vorbereitung einer terroristischen Straftat (§ 89a StGB-E)

Der Gesetzentwurf enthält eine umfangreiche Änderung und Neufassung des Straftatbestandes der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a StGB). Die Neufassung hält allerdings an der bisherigen komplexen Regelungstechnik fest: Die Tathandlung wird in § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-E zunächst nur unspezifisch als das Vorbereiten einer terroristischen Straftat umschrieben, wobei je nach Tatvariante (Vorbereitung einer eigenen oder fremden Tat) unterschiedliche Anforderungen an den subjektiven Straftatbestand gestellt werden. Es folgt mit Absatz 1 Satz 2 eine Definition der terroristischen Straftat, bevor in Absatz 2 die strafbare Tathandlung durch die abschließende Aufzählung von fünf Tatvarianten konkretisiert wird. Mit Absatz 2a wird eine Versuchsstrafbarkeit für einzelne dieser Varianten eingeführt. In Absatz 2b wird die versuchte Anstiftung zu einer terroristischen Straftat unter Strafe gestellt. Schließlich soll gemäß Absatz 8 künftig als weitere Tathandlung das Androhen einer terroristischen Straftat nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 strafbar sein.

Dazu im Einzelnen:

1. *Die Legaldefinition terroristischer Straftaten (§ 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-E)*

Der deutsche Gesetzgeber hat bislang darauf verzichtet, in das Strafgesetzbuch eine Definition der terroristischen Straftat aufzunehmen. In den Straftatbeständen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a StGB), der Terrorismusfinanzierung (§ 89c StGB) und der Bildung terroristischer Vereinigungen (§ 129a StGB) hat er sich darauf beschränkt, im Hinblick auf nicht organisationsgebundene Einzeltäter sowie organisationsgebundene Täter terroristische Verhaltensweisen zu umschreiben ⁽³⁾.

³ Vgl. Zweigle, Gesetzgeber im Konflikt zwischen Rechtsstaatlichkeit und Terrorismusbekämpfung, S. 36, f., 257; Bützler, Staatsschutz mittels Vorfeldkriminalisierung, S. 53.

Die bisherige gesetzgeberische Zurückhaltung bei der Definition wird im Schrifttum zumeist auf die Politisierung des Begriffs Terrorismus und die Abgrenzungsprobleme zwischen „Freiheitskämpfer und Terrorist“ zurückgeführt, vgl. Bützler a.a.O. m.w.N.

Die nunmehr vorgesehene und von der Richtlinie geforderte ⁽⁴⁾ erstmalige Einführung einer Legaldefinition der terroristischen Straftat in das Strafgesetzbuch (§ 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-E) ist zu begrüßen.

Die gesetzliche Definition der terroristischen Straftat ermöglicht eine klare Abgrenzung zu Straftaten der allgemeinen Kriminalität, die diesen spezifischen Staatsschutzcharakter nicht aufweisen. Die im Gesetzentwurf gewählte Regelungstechnik verknüpft für die Definition einen Katalog von Straftaten schwerer und mittlerer Kriminalität, die regelmäßig im Kontext terroristischer Angriffe verwirklicht werden, mit der bereits in § 129a Absatz 2 StGB enthaltenen Staatsschutzklausel ⁽⁵⁾. Dies ist sachgerecht. Hierdurch werden Merkmale in das Gesetz aufgenommen, die ein terroristisches Vorgehen typischerweise prägen und als solches qualifizieren ⁽⁶⁾. Die Verknüpfung von objektiven Merkmalen (Katalogtat und Schädigungseignung) mit solchen, die subjektiv vorliegen müssen (die Tat muss die im Gesetz genannte Bestimmung zur Einschüchterung der Bevölkerung etc. aufweisen), überzeugt ⁽⁷⁾.

Die Legaldefinition ist vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus und zum Schutz der bedrohten Rechtsgüter geboten, sie wird dem Bestimmtheitsgrundsatz ⁽⁸⁾ gerecht und ist im Hinblick auf eine effektive strafrechtliche Verfolgung terroristischer Handlungen zielführend.

⁴ Richtlinie Terrorismusbekämpfung Art. 3 und Erwägungsgründe 6 und 7, ABl. 2017 L 88; Bericht der EU Kommission vom 30. September 2020, COM (2020) 619 final S. 5; kritisch Petzsche/Heger, KriPoZ 2024, S. 157, 159 sowie Meliá, Terrorismusbegriff und Terrorismusdelikte, in Terrorismusbekämpfung in Europa im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit, S. 159 f.

⁵ Vgl. zur Auslegung der Staatsschutzklausel BGHSt 52, 98-109 Rn. 14 f., wonach die subjektive Zielsetzung auf Katalogtaten gerichtet sein muss, die ihrerseits objektiv geeignet sind, einen Staat erheblich zu schädigen.

⁶ Bützler, Staatsschutz mittels Vorfeldkriminalisierung, S. 55.

⁷ Zur Definition des Terrorismusbegriffs durch objektive und subjektive Elemente vgl. auch Zöller, Terrorismusstrafrecht - Ein Handbuch, S. 209 f.

⁸ Zum Bestimmtheitsgebot: BVerfG, NJW 2022, 1160 f. Rn. 90 f.; BGHSt 59, 218 - 243 Rn. 8 f. = NJW 2014, 3459 f.

Der Straftatbestand des § 89a StGB dient dem Schutz des Bestandes und der Sicherheit eines Staates sowie internationaler Organisationen, dem Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland sowie dem Schutz hochrangiger Individualrechtsgüter, wie Leben und persönliche Freiheit⁹). Diese u.a. Rechtsgüter sind in besonderem Maße bedroht, wenn ein terroristisch motivierter Einzeltäter eine der in § 89a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 StGB-E genannten Straftaten vorbereitet und die Voraussetzungen der Staatsschutzklausel vorliegen.

Die abschließende Aufzählung der Bezugstaten begrenzt die Strafbarkeit auf Fälle, die von besonderer Relevanz für die öffentliche Sicherheit sind. Es handelt sich um Straftaten, die in Kombination mit den Voraussetzungen der Staatsschutzklausel die öffentliche Sicherheit in besonderem Maße gefährden. Dies liegt auf der Hand bei den Katalogtaten der § 89a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 StGB-E (Mord, Totschlag etc.), Nr. 3 (erpresserischer Menschenraub und Geiselnahme) und Nr. 8 (Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens sowie unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern). Es gilt aber in gleichem Maße für die weiteren im Katalog genannten Straftaten, wie der gefährlichen und der schweren Körperverletzung (Nr. 2) sowie den Straftatbeständen des Waffengesetzes (Nr. 7). Die Aufnahme der Androhung (Nr. 9) als terroristische Straftat dürfte zur vollständigen Umsetzung von Artikel 3 Absatz 1 j) der Richtlinie und aus deklaratorischen Gründen geboten sein.

Die Anpassung der Straftatenkataloge in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-E und § 129a Absatz 2 StGB schafft zudem einen Gleichklang zwischen der Bestrafung terroristischer Einzeltäter und solchen, die organisationsgebunden als Mitglieder oder Unterstützer einer terroristischen Vereinigung handeln (§ 129a StGB). Dies ist nachvollziehbar und zur Schließung von Strafbarkeitslücken erforderlich.

⁹ BGHSt 59, 218 - 243 Rn. 24, 28, vgl. auch MüKoStGB/Anstötz, 5. Aufl., 2025, § 89a Rn. 3 (mittelbarer Schutz der Individualrechtsgüter).

Die Legaldefinition der terroristischen Straftat ist auch hinreichend bestimmt durch die abschließende Aufzählung der Katalogtaten, durch die Beschränkung auf vorsätzliche Handlungen sowie durch die Verwendung der aus § 129a Absatz 2 StGB bekannten Staatsschutzklausel⁽¹⁰⁾. Deren Rechtsbegriffe haben durch die Rechtsprechung des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofs bereits eine konkretisierende Auslegung erfahren⁽¹¹⁾.

Die Legaldefinition ist m.E. zur effektiven strafrechtlichen Verfolgung terroristischer Handlungen notwendig. Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, vor allem des islamistisch motivierten aber auch des Rechtsterrorismus, ist eine länderübergreifende Herausforderung und erfordert aufgrund seines grenzüberschreitenden Charakters einen effektiven Erkenntnisaustausch zwischen den beteiligten Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten. Dies gilt insbesondere, soweit es um Reisen ausländischer Kämpfer („Foreign Fighters“) und die Terrorismusfinanzierung geht. Die gemeinsame Einstufung terroristischer Straftaten ermöglicht den wirksamen Einsatz von Instrumenten der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung⁽¹²⁾. Die einheitliche Definition terroristischer Straftatbestände ist mithin ein wichtiger Bezugsrahmen für den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten.

¹⁰ Auffällig ist, dass es sich bei § 89a StGB-E trotz der erstmaligen Definition terroristischer Straftaten im Strafgesetzbuch und der Übernahme der Staatsschutzklausel aus § 129a Absatz 2 StGB um eine Straftat handelt, die in die originäre Strafverfolgungszuständigkeit der Länder und nicht in die des Bundes gemäß § 120 Absatz 1 i.V.m. § 142a Absatz 1 Satz 1 GVG fällt (vgl. auch § 120 Absatz 6 GVG i.V.m. Art. 96 Absatz 5 GG).

¹¹ Vgl. MüKoStGB/Anstötz a.a.O., § 129a Rn. 43 bis 53 jeweils m.w.N.

¹² Bericht der EU Kommission vom 30. September 2020, COM (2020) 619 final S. 2 und 5.

2. *Die Erweiterung der Tathandlungen des Unterweisens und des Sichunterweisenlassens gemäß § 89a StGB Absatz 2 Nr. 1 StGB-E auf Waffen*

Es ist sachgerecht, dass der Gesetzentwurf die bisherige Beschränkung auf Schusswaffen aufgibt und die Tathandlung nunmehr auf das Unterweisen und das Sichunterweisenlassen in der Herstellung und im Umgang mit Waffen ⁽¹³⁾ erweitert. Dies dient der Klarstellung und entspricht Artikel 3 Absatz 1 f) der Richtlinie. Die Erweiterung ist aufgrund der erhöhten Gefährlichkeit von Waffen im strafrechtstechnischen Sinne ⁽¹⁴⁾ geboten. Die neue Gesetzesfassung macht es zudem entbehrlich, die Unterweisung im Umgang mit solchen Waffen als Ausbildung in „sonstigen Fertigkeiten“ zu erfassen ⁽¹⁵⁾.

3. *Die Erweiterung der Tathandlungen des § 89a StGB Absatz 2 Nr. 2 StGB-E auf gefährliche Werkzeuge, das Befördern sowie auf das Forschen zur Entwicklung oder Herstellung von Atomwaffen, biologischen oder chemischen Waffen*

Das Befördern als weitere Ausprägung des (mittelbaren) Besitzes dürfte zwar je nach Sachverhalt bereits vom strafbaren Verwahren, Verschaffen oder Überlassen erfasst sein. Die ausdrückliche Aufnahme als weitere Tathandlung in den Gesetzestext begegnet indes zur vollständigen Umsetzung von Artikel 3 Nr. 1 f) der Richtlinie keinen Bedenken. Letzteres gilt auch für die Tathandlung des Forschens zur Entwicklung und Herstellung von Atomwaffen, biologischen und chemischen Waffen.

¹³ Gegenstände, die nach ihrer Art dazu bestimmt sind, erhebliche Verletzungen von Menschen zu verursachen, Fischer/Fischer, StGB, 72. Aufl., § 224 Rn. 19.

¹⁴ Fischer/Fischer, StGB, 72. Aufl., 2025, § 224 Rn. 19.

¹⁵ LK/ Engelstätter, StGB, 13. Aufl., 2021, § 89a Rn. 114.

Die Erweiterung des Tatbestandes des Umgangs mit Waffen und gefährlichen Stoffen nach Absatz 2 Nr. 2 auf gefährliche Werkzeuge wird grundsätzlich befürwortet.

Der gewählte Gesetzeswortlaut, wonach beim gefährlichen Werkzeug die Absicht erforderlich sein soll, dieses bei der terroristischen Straftat zu verwenden, begegnet m.E. aber wegen nicht erforderlicher Doppelungen Bedenken. Denn der Vorbereitungstäter muss bereits die gesteigerten Vorsatzanforderungen nach Absatz 1 erfüllen („fest entschlossen“ bzw. Absicht oder Wissen) und die Tathandlung muss gerade der Vorbereitung der terroristischen Straftat dienen („indem er“). Dass vor diesem Hintergrund noch ein weiteres subjektives Tatbestandsmerkmal erforderlich ist, erscheint zweifelhaft. Für die vom Gesetzentwurf beabsichtigte Erfassung von Kraftfahrzeugen als gefährliches Werkzeug dürfte die Aufnahme einer Verwendungsabsicht in den Gesetzestext nicht erforderlich sein, sondern der Hinweis in der Gesetzesbegründung ausreichen.

Die Verwendungsabsicht verhindert außerdem, den Umgang mit gefährlichen Werkzeugen zu „Testzwecken“ zu bestrafen. Nach bisheriger höchstrichterlicher Auslegung erfordert der Herstellungs-/Verschaffungs- und Umgangstatbestand des § 89a Absatz 2 Nr. 2 StGB keinen Unmittelbarkeitszusammenhang. Die verschafften Waffen, Stoffe und Vorrichtungen müssen gerade nicht selbst bei der vorbereiteten Gewalttat zum Einsatz kommen. Dies ermöglichte es, die Herstellung eines Sprengsatzes zu Probezwecken für eine schwere staatsgefährdende Gewalttat („Testbombe“) als Tatvorbereitung im Sinne der § 89a Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 2 StGB zu bestrafen¹⁶). Für das gefährliche Werkzeug soll es demgegenüber auf die Absicht des Täters ankommen, gerade dieses bei der terroristischen Straftat zu verwenden. Der Gesetzentwurf hat hier vor allem Messer und Kraftfahrzeuge im Blick. Daraus folgt, dass die Verschaffung eines Messers, eines Kraftfahrzeugs oder eines anderen für die Tatbegehung ins Auge gefassten Gegenstandes durch einen zur Tat fest entschlossenen Täter (im Gegensatz zur Verschaffung von Stoffen, Vorrichtungen und Waffen) dann nicht strafbar ist, wenn er die Gegenstände zunächst nur im Hinblick auf ihre Geeignetheit für die Tatbegehung testen will. Diese Beschränkung erscheint nicht sachgerecht. Es wird daher angeregt, die Verwendungsabsicht zu streichen.

¹⁶ BGH, Beschluss vom 10. August 2017 – AK 33/17 –, juris Rn. 35;
s.a. MüKoStGB/Anstötz a.a.O., § 89a Rn. 46.

4. *Die Tathandlungen der Ausreise gemäß § 89a StGB Absatz 2 Nr. 4 a) und b) StGB- E und der Einreise gemäß § 89a StGB Absatz 2 Nr. 5 a) und b) StGB-E*

a.) Reisefälle nach § 89a Absatz 2 Nr. 4a und 5a StGB-E

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Strafbarkeit der Aus- und Einreise zum Zwecke der Begehung einer terroristischen Straftat, der Beteiligung an einer solchen oder in der Absicht, sich im Sinne des Absatz 2 Nr. 1 für eine solche Straftat unterweisen zu lassen oder andere zu unterweisen (§ 89a Absatz 2 Nr. 4a und 5a StGB-E) wird befürwortet. Hierdurch werden Reisen von nicht organisationsgebundenen Tätern - wie etwa die Einreise sogenannter „Hit-Teams“ - unter Strafe gestellt und die Vorgaben von Artikel 9 der Richtlinie vollständig in deutsches Recht umgesetzt.

Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots ist zu begrüßen, dass die Androhung der terroristischen Straftat (§ 89a Absatz 1 Satz 2 Nr. 9 StGB-E) als Anknüpfung für eine Strafbarkeit der Ein- oder Ausreise ausscheidet. Die Kombination des Absichtserfordernisses in Nr. 4 und 5 mit der Beschränkung der Reisefälle auf die Unterweisungsvarianten nach Absatz 2 Nr. 1 ist insoweit ebenfalls überzeugend.

Die Umwandlung des Reisetatbestandes von einem Unternehmensdelikt (§ 89a Absatz 2a StGB) in ein Erfolgsdelikt mit Versuchsstrafbarkeit ist konsequent, eine Ausweitung der Strafbarkeit damit nicht verbunden. Für den Beginn des strafbaren Versuchs wird weiterhin auf ein unmittelbares Ansetzen zur Ausreise abzustellen sein. Dies kann nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs bei der Ausreise mittels Flugzeugs regelmäßig erst ab dem Einchecken und dem Passieren der nachfolgenden Kontrollen angenommen werden (¹⁷).

¹⁷ BGHSt 62, 102-114 Rn. 7.

b.) Reisefälle nach § 89a Absatz 2 Nr. 4b und 5b StGB-E

Soweit der Gesetzentwurf die Ein- und Ausreise unter Strafe stellt, um sich an einer terroristischen Vereinigung als Mitglied zu beteiligen oder um eine solche Vereinigung zu unterstützen, wird dies uneingeschränkt befürwortet. Die Einführung einer entsprechenden Strafvorschrift wird nicht nur von Artikel 9 Absatz 1 und Absatz 2a i.V.m. Artikel 4 der Richtlinie gefordert, sie ist auch erforderlich, um Strafbarkeitslücken zu schließen.

Seit dem Ausbruch des syrischen Bürgerkriegs waren verstärkt Reiseaktivitäten islamistisch motivierter Personen von Deutschland nach Syrien zu verzeichnen, mit dem Ziel, sich dort dem sogenannten Islamischen Staat anzuschließen, wobei die Radikalisierung der zumeist jungen Menschen häufig über das Internet erfolgte. Die Ausreisen radikal-islamisch eingestellter Frauen gingen dabei regelmäßig nicht mit der Absicht einher, selbst in Syrien terroristische Anschläge zu begehen. Ihnen ging es vielmehr darum, als Mitglied in die Organisation aufgenommen zu werden, im Herrschaftsgebiet des „Islamischen Staates“ zu leben und die ihnen als Frau eines IS-Mitglieds zugedachte Rolle auszufüllen ⁽¹⁸⁾.

Solche Reisefälle erscheinen strafwürdig, sind aber bislang nicht strafbewehrt. Die Voraussetzungen des § 89a Absatz 2a StGB liegen nur vor, wenn der Täter zum Zwecke der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat ausreist oder um sich entsprechend unterweisen zu lassen. Eine mitgliedschaftliche Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung oder deren Unterstützung ist mit der Ausreise regelmäßig noch nicht verbunden, weil es noch an einer Eingliederung in die Vereinigung fehlt und allein die Ausreise die Ziele und Aktivitäten der Vereinigung noch nicht wirksam fördert und dieser noch keinen objektiven Nutzen bringt.

Es ist aber fraglich, ob mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Zweck, solche Strafbarkeitslücken zu schließen und Artikel 9 Absatz 1 und 2a i.V.m. Art. 4 der Richtlinie vollständig in deutsches Recht umzusetzen (vgl. BT-Drucksache 21/3191 S. 21, 22), erreicht wird. Der Gesetzeswortlaut der § 89a StGB Absatz 2 Nr. 4b und 5b StGB-E erscheint jedenfalls missverständlich und könnte zu Fehlinterpretationen Anlass geben.

¹⁸ Vgl. BGH, Urteil vom 14. November 2024 – 3 StR 189/24, juris = NJW 2025, 456;

Beschluss vom 21. April 2022 – AK 14/22, juris; Beschluss vom 20. April 2023 – AK 18/23, juris.

Dazu im Einzelnen:

Die Richtlinie fordert als objektives Element allein die Ein- oder Ausreise, die dann strafbar sein soll, wenn der Täter entweder den Vorsatz hat, eine terroristische Straftat zu begehen oder eine Ausbildung für terroristische Zwecke zu absolvieren (beides wird durch Abs. 2 Nr. 4a und 5a vollständig umgesetzt) oder wenn er sich an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung beteiligen will. Die drei subjektiven Zielrichtungen stehen dabei alternativ nebeneinander ⁽¹⁹⁾.

Die Bedenken gegen die vorgeschlagene Gesetzesfassung folgen aus der komplexen Regelungstechnik der Strafvorschrift. Denn die Aus- und Einreisen, um sich an einer terroristischen Vereinigung als Mitglied zu beteiligen oder eine solche Vereinigung zu unterstützen, sind m.E. nach dem Wortlaut ausschließlich als Vorbereitungshandlungen einer terroristischen Straftat gemäß § 89a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 StGB-E strafbar.

§ 89a Absatz 2 StGB-E lautet:

Absatz 1 ist nur anzuwenden, wenn der Täter eine terroristische Straftat nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 vorbereitet, indem er.....4. aus der Bundesrepublik Deutschland ausreist, umb) sich an einer Vereinigung im Sinne des § 129a, auch in Verbindung mit § 129b, als Mitglied zu beteiligen oder um eine solche Vereinigung zu unterstützen.

Der Eingangssatz des Absatzes 2 ist damit vor die Klammer gezogen und bezieht sich auf sämtliche Tatvarianten dieses Absatzes, mithin auch auf Nr. 4b und 5b. Die Strafvorschrift könnte daher ihrem Wortlaut nach so ausgelegt werden, dass sie in subjektiver Hinsicht zweierlei verlangt: Der Täter muss bei der Ausreise nicht nur die Absicht haben, sich an einer terroristischen Vereinigung als Mitglied zu beteiligen oder eine solche Vereinigung zu unterstützen, vielmehr muss er zusätzlich mit der Ausreise („indem er“) eine terroristische Straftat nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 vorbereiten, also auch vorsätzlich in Bezug auf eine solche Katalogtat handeln.

¹⁹ Petzsche, *Erneute Ausweitung des deutschen Terrorismusstrafrechts dank Europa?*, in Terrorismusbekämpfung in Europa im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit, S. 209 f., 222.

Eine solche Auslegung stünde m.E. im Widerspruch zur Gesetzesbegründung. Aus dieser ergibt sich, dass sämtliche der drei unterschiedlichen Sachverhalte mit Ausreisebezug aus Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie zukünftig strafbewehrt sein sollen und damit gerade auch die Ausreise zur Beteiligung an Tätigkeiten terroristischer Vereinigungen ohne Bezug zu einer konkreten terroristischen Straftat. Dementsprechend weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass nunmehr mit § 89a Absatz 2 Nr. 4 Buchstabe b StGB-E eine Strafbarkeit beim Verlassen Deutschlands zwecks Anschlusses an eine terroristische Vereinigung oder Unterstützung einer solchen eingeführt werde (BT-Drucksache 21/3191 S. 21). Beides spricht dafür, dass diese Tatvariante nach Sinn und Zweck des Gesetzes ohne Bezug zu einer terroristischen Straftat gemäß § 89a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 StGB-E strafbar sein soll, was der Wortlaut m.E. nicht ausreichend deutlich macht.

Es wird vor diesem Hintergrund angeregt, die Straftatbestände der § 89a Absatz 2 Nr. 4b und 5b StGB-E statt wie vorgesehen in § 89a StGB in den Straftatbestand des § 129a Absatz 5 StGB zu integrieren. Dies würde der Gesetzessystematik entsprechen, zur Gesetzesklarheit beitragen und Fehlinterpretationen vermeiden. Um die Vorgaben der Richtlinie vollständig umzusetzen und in Anbetracht der Versuchsstrafbarkeit gemäß § 89a Absatz 2a StGB-E müsste sich die Strafbarkeit des Versuchs der Unterstützung (§ 129a Absatz 5 Satz 2 StGB-E) dann konsequenterweise auch auf diese Reisefälle erstrecken.

Die Aufnahme als Sätze 2 und 3 in § 129a Absatz 5 StGB könnte z.B. in folgender Weise geschehen.

„Ebenso wird bestraft, wer aus der Bundesrepublik Deutschland ausreist oder in diese einreist, um sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied zu beteiligen oder um eine solche Vereinigung zu unterstützen. In den Fällen des Satzes 1 und 2 ist der Versuch strafbar.“

Für die Aufnahme der Ein- und Ausreisen mit Bezug zu einer terroristischen Vereinigung in § 129a Absatz 5 StGB sprechen neben systematischen und strafrechtsdogmatischen Gründen auch praktische Erwägungen. Die Verfolgung von Straftaten nach § 129a StGB ist originäre Aufgabe des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof. In den von ihm zur Anklage gebrachten Fällen sind die Staatsschutzsenate der Oberlandesgerichte am Sitz der jeweiligen Landesregierung für die Feststellung und rechtliche Würdigung zuständig, ob ein Personenzusammenschluss die Voraussetzungen der terroristischen Vereinigung erfüllt. Dies kann im Einzelfall bei terroristischen Vereinigungen islamistischer Prägung im Ausland in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht schwierig sein, insbesondere wenn zu diesen noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt. Mit § 89a Absatz 2 Nr. 4b und 5b StGB-E wird diese Aufgabe in den Ausreisefällen originär den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten der Länder zugewiesen.

5. *Der subjektive Straftatbestand gemäß § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-E*

Es ist zur verfassungskonformen Beschränkung der Vorfeldstrafbarkeit zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die Rechtsprechung des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofs zur einschränkenden Auslegung des § 89a StGB in den Gesetzeswortlaut von § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-E übernimmt. Danach muss der Täter, der eine eigene terroristische Straftat durch eine Handlung im Sinne von Absatz 2 Nr. 1 bis 3 vorbereitet, zu dieser fest entschlossen sein⁽²⁰⁾, während im Mehrpersonenverhältnis, wenn also die Tat eines Dritten vorbereitet wird, Wissen oder Absicht des Vorbereitenden ausreichen⁽²¹⁾. Allerdings handelt es sich beim Fest-entschlossen-Sein der Sache nach um nichts anderes als Absicht (dolus directus 1. Grades⁽²²⁾), zumal es für ein solches weder darauf ankommt, dass die Tat bereits bevorsteht, noch darauf, ob der Täter noch den richtigen Zeitpunkt⁽²³⁾ oder ein bestimmtes Ereignis abwarten will⁽²⁴⁾. Es spricht daher vieles dafür, im Gesetzestext statt der festen Entschlossenheit den Rechtsbegriff der Absicht zu verwenden.

²⁰ BGHSt 59, 218 Rn. 45 f.

²¹ BGH, Beschluss vom 7. Februar 2023 – 3 StR 481/21, juris Rn. 34.

²² Fischer/Fischer/Anstötz, StGB, 72. Aufl., § 15 Rn. 8: Bei Absicht kommt es dem Täter auf die Tatbestandsverwirklichung an; sein Wille ist darauf gerichtet.

²³ BGH, Beschluss vom 22. August 2019 – StB 17/18, juris Rn. 34.

²⁴ MüKoStGB/Anstötz, a.a.O., § 89a Rn. 57.

6. *Die Versuchsstrafbarkeit gemäß § 89a Absatz 2a StGB-E*

Die Einführung der Strafbarkeit der versuchten Vorbereitung wird von Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie gefordert. Sie ist konsequent und zur Schließung von Strafbarkeitslücken erforderlich. Das strafbare Verhalten ist trotz der weiteren Vorverlagerung hinreichend beschränkt und konkretisiert, der Tatbestand verhältnismäßig ausgestaltet. Dies folgt zunächst aus der Tatsache, dass es sich auch bei der versuchten Vorbereitung um einen Straftatbestand mit überschießender Innentendenz handelt. Beim Versuchstäter müssen die besonders engen subjektiven Tatbestandsmerkmale des Absatz 1 vorliegen, d.h. er muss zur Begehung einer terroristischen Straftat fest entschlossen sein oder in der Mehrpersonenvariante wissentlich oder absichtlich handeln.

Des Weiteren sind als Versuch ausschließlich strafbar die Tathandlungen des Unterweisens und des Sichunterweisenlassens nach Absatz 2 Nr. 1, des Umgangs mit objektiv gefährlichen Waffen, Stoffen und gefährlichen Werkzeugen nach Absatz 2 Nr. 2 sowie die Reisefälle nach Absatz 2 Nr. 4 und 5. Der versuchte Umgang mit wesentlichen Stoffen ⁽²⁵⁾ nach Absatz 2 Nr. 3 ist nicht strafbewehrt. Dies ist geboten, um einer zu weitgehenden Pönalisierung von Vorbereitungshandlungen entgegenzuwirken. Der Versuchstäter muss ferner unmittelbar zur Tatbestandsverwirklichung ansetzen (§ 22 StGB), d.h. zu einer der Tathandlungen der § 89a Absatz 2 Nr. 1, 2, 4 oder 5 StGB-E und ihm steht bis zur Vollendung die Möglichkeit des Rücktritts vom Versuch offen (§ 24 StGB).

²⁵ Zur Auslegung dieses Rechtsbegriffs vgl. BGHSt 65, 176-193 Rn. 9.

7. *Die Strafbarkeit der versuchten Anstiftung gemäß § 89a Absatz 2b StGB-E und der Androhung terroristischer Straftaten gemäß § 89a Absatz 8 StGB-E*

Die Einführung der strafbaren versuchten Anstiftung zu einer terroristischen Straftat wird von Artikel 6 i.V.m. Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie gefordert. Sie begegnet durch die in Absatz 1 Satz 2 aufgenommene Staatsschutzklausel unter den Gesichtspunkten der Bestimmtheit und der Verhältnismäßigkeit keinen durchgreifenden Bedenken. In der Praxis könnte die Strafnorm im Bereich der Kommunikation zwischen tatgeneigten Personen und Mitgliedern ausländischer terroristischer Vereinigungen Strafbarkeitslücken schließen. Dem Phänomen der Vorbereitung sogenannter angeleiteter oder durch ausländische terroristische Vereinigungen gelenkter Anschläge durch zumeist junge Personen in westlichen Ländern könnte noch effektiver begegnet werden. Die Umsetzung im Gesetzentwurf durch den Verweis auf § 30 Absatz 1 und § 31 Absatz 1 Nr. 1 und Absatz 2 StGB überzeugt ebenfalls.

Entsprechendes gilt für die Strafbarkeit der Androhung terroristischer Straftaten. Der Wortlaut des Gesetzentwurfes und die Gesetzesbegründung sprechen dafür, dass die Strafbarkeit gemäß Absatz 8 zu Recht auf die Androhung der Begehung einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 StGB beschränkt ist. Eine Bezugnahme auf Absatz 1 Satz 1 i.V.m. Absatz 2 ist weder dem Gesetzeswortlaut noch der Begründung zu entnehmen. Danach ist die Androhung der Vorbereitung einer terroristischen Straftat nicht strafbewehrt (Ausnahme ist Absatz 1 Satz 2 Nr. 8, der Bezug nimmt auf § 310 Absatz 1 und 2 StGB, die Vorbereitung eines Explosions- und Strahlungsverbrechens).

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Tathandlung des Androhens bereits in § 126 StGB normiert ist. Sie umfasst das Ankündigen einer der bezeichneten Straftaten, wobei der Drohende deren Begehung als von seinem Willen abhängig darstellen muss⁽²⁶⁾. Dies kann ausdrücklich oder konkludent geschehen und muss nicht öffentlich begangen werden. Von der Tathandlung des Androhens umfasst ist auch die Ankündigung, die Tat werde durch einen Dritten begangen, wenn der Täter auf diesen Einfluss zu haben vorgibt⁽²⁷⁾. Im Gegensatz zu § 126 Absatz 1 StGB muss die Androhung im Fall von § 89a Absatz 8 StGB-E aber nicht in einer Weise erfolgen, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören⁽²⁸⁾.

Der Klammerzusatz in § 89a Absatz 8 StGB-E auf Absatz 1 Satz 2 Nr. 9 erscheint indes missverständlich. In Absatz 1 Satz 2 Nr. 9 wird lediglich klargestellt, dass die Androhung einer der in Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 genannten Straftaten selbst eine terroristische Straftat ist, wenn die Voraussetzungen der Staatsschutzklausel gegeben sind. Die Tathandlung des Androhens wird erst in Absatz 8 unter Strafe gestellt und soll nur die in Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 genannten Katalogtaten umfassen. Vor diesem Hintergrund sollte dort konsequenterweise nicht auf Absatz 1 Satz 2 Nr. 9 Bezug genommen werden, sondern darauf, dass die Androhung, eine terroristische Straftat nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 bis 8 zu begehen, strafbewehrt ist.

8. *Die Anpassung der Strafanwendungsregel des § 89a Absatz 3 i.V.m. § 5 Nr. 3 StGB-E*

Die Umsetzung von Artikel 19 der Richtlinie führt zu einer Erweiterung des Strafanwendungsrechts, wenn die Tathandlungen der § 89a Absätze 2, 2a, 2b und 8 StGB-E im Ausland begangen werden. Auf eine Tatortstrafbarkeit kommt es dabei nicht an. Dies ist europarechtlich gefordert, aus praktischen Gründen geboten sowie aus Gründen der Klarstellung zu begrüßen.

²⁶ BGH, Beschluss vom 19. Mai 2010 – 1 StR 148/10, juris Rn. 6.

²⁷ MüKoStGB/Feilcke, a.a.O., § 126 Rn. 11 f.

²⁸ BGH, Beschluss vom 19. Mai 2010 – 1 StR 148/10, juris.

9. *Die Neuregelung der Terrorismusfinanzierung gemäß § 89c StGB-E und der Anleitung zur Begehung einer terroristischen Straftat gemäß § 91 StGB-E*

Bei § 89c StGB-E handelt es sich um Folgeanpassungen aufgrund der Erweiterung und Neureglung in § 89a StGB-E sowie um die europarechtlich gebotene vollständige Umsetzung von Artikel 11 i.V.m. Artikel 3, Artikel 5, Artikel 9 sowie Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie. Beides ist zu begrüßen. Gegen die Ausgestaltung des Straftatbestandes bestehen keine Bedenken, zumal in Absatz 1 mit Absicht und Wissen weiterhin hohe Anforderungen an den subjektiven Tatbestand gestellt werden.

Erwägenswert dürfte eine Prüfung sein, ob § 89c StGB oder aus systematischen Gründen eher § 129a StGB zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie noch zu ergänzen ist, und zwar um das Sammeln und Entgegennehmen von Vermögenswerten für eine terroristische Vereinigung durch einen Außenstehenden (Nicht-Mitglied). Die Richtlinie fordert m.E. das Sammeln von Geldern unter Strafe zu stellen, wenn dies mit dem Wissen oder in der Absicht erfolgt, dass die Vermögenswerte von einer oder für eine terroristische Vereinigung verwendet werden sollen (Artikel 11 Absatz 1 und 2 i.V.m. Artikel 4 der Richtlinie). Ob dies im geltenden Recht in Kombination mit dem Gesetzentwurf ausreichend abgebildet ist, erscheint fraglich. Denn die Tathandlungen des Sammelns und Entgegennehmens von Geld, das für eine terroristische Vereinigung bestimmt ist, durch einen Außenstehenden dürften nach geltender Rechtslage regelmäßig nicht als vollendete Unterstützung strafbar sein. Ohne eine Weiterleitung der Gelder fehlt es regelmäßig noch an einer wirksamen unmittelbaren Förderung der Aktionsmöglichkeiten und kriminellen Zielsetzung der Organisation⁽²⁹⁾. Ob das Sammeln und Entgegennehmen der Gelder bereits ein unmittelbares Ansetzen darstellt und damit künftig vom strafbaren Versuch erfasst ist (§ 129a Abs. 5 Satz 2 StGB-E), erscheint fraglich, kann aber nicht abschließend beurteilt werden.

Gegen die europarechtlich vorgegebene Neuregelung des § 91 StGB bestehen keine Bedenken.

²⁹ Vgl. LK/ Krauß, a.a.O., § 129a Rn. 97: Ausnahme, wenn das Sammeln/ Verwahren durch den Außenstehenden im Auftrag eines Vereinigungsmitglieds geschieht; vgl. auch BGH, Beschluss vom 7. Februar 2023 – 3 StR 483/21, juris Rn. 19-21.

10. *Die Vorverlagerung der Strafbarkeit in das Stadium der Delikt Vorbereitung und der verfassungsrechtliche Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers*

Es ist bereits abzusehen, dass die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung der §§ 89a und 89c StGB - trotz der europarechtlichen Umsetzungsverpflichtung - Kritik vor allem im Schrifttum erfahren wird, weil die Strafbarkeit weiter in das bislang straflose Vorfeld terroristischer Straftaten ausgeweitet wird. Aller Voraussicht nach werden Vorwürfe erhoben, dass die strafbaren Tathandlungen zu weit im Vorfeld der eigentlichen Rechtsgutsverletzung lägen. Es werde objektiv neutrales und sozialadäquates Handeln allein aufgrund eines inkriminierten Vorsatzes unter Strafe gestellt, was die Grenze zum Gesinnungsstrafrecht überschreite, die Straftatbestände verletzen das Schuldprinzip, den Bestimmtheitsgrundsatz und missachten das Übermaßverbot.

Diese Einwände dringen m.E. nicht durch. Durchgreifende rechtliche Bedenken bestehen gegen den Gesetzentwurf nicht.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Bereich strafbaren Handelns verbindlich festzulegen. Er ist bei der Entscheidung, ob er für ein bestimmtes Rechtsgut, dessen Schutz ihm wesentlich erscheint, gerade das Mittel des Strafrechts einsetzen und wie er dies ausgestalten will, grundsätzlich frei⁽³⁰⁾. Dem Gesetzgeber steht insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum zu und verfassungsrechtlich kann nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstandet werden⁽³¹⁾. Es ist nicht ersichtlich, dass der vorliegende Gesetzentwurf diese Grenzen überschreitet.

³⁰ BVerfG NJW 2022, 1160 Rn. 126.

³¹ BVerfG NJW 2008, 1137 Rn. 54.

Eine Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz ist nicht gegeben.

Die Neuregelungen der §§ 89a, 89c StGB erlauben dem Normadressaten trotz vieler Tatbestandsmerkmale eine ausreichende Prognose, ob ein bestimmtes Verhalten strafbar ist. Dies soll exemplarisch an § 89a StGB-E verdeutlicht werden. In § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-E sind die gesteigerten Anforderungen, die der Bundesgerichtshof an den subjektiven Tatbestand des § 89a StGB in der bisherigen Fassung stellt, ausdrücklich in den Gesetzestext aufgenommen worden. Die Legaldefinition der terroristischen Straftat in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-E verknüpft, um die Strafbarkeit bestimmt zu fassen, einen abschließenden Straftatenkatalog mit der bereits bekannten Staatsschutzklausel. Diese enthält eingrenzende subjektive und objektive Rechtsbegriffe, die bereits durch die Rechtsprechung Konturen erfahren haben. Daneben sind die strafbaren (Vorbereitungs-) Handlungen in § 89a Absatz 2 Nr. 1 bis 5 StGB-E abschließend aufgezählt, näher konkretisiert und ihrerseits mit weiteren besonderen subjektiven Voraussetzungen verknüpft (z.B. Absatz 2 Nr. 4 und 5: Absicht). Schließlich ist die vom Gesetz geforderte Verbindung zwischen der terroristischen Straftat und der Vorbereitungshandlung in den Blick zu nehmen. Der Täter muss gerade durch die in Absatz 2 genannten Tathandlungen eine terroristische Straftat vorbereiten. Mit diesem „Gesamtpaket“ ist der Straftatbestand hinreichend konkret gefasst und das Schuldprinzip gewahrt.

§ 89a StGB-E ist auch geeignet und erforderlich, um den erstrebten Zweck zu erreichen (BT-Drs. 21/ 3191 S.1, 20 f.), die Handlungen von Einzeltätern zur Vorbereitung schwerer und als terroristisch definierter Straftaten strafrechtlich zu verfolgen und dadurch terroristische Straftaten frühzeitig zu verhindern. Bei der Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit des gewählten Mittels steht dem Gesetzgeber ebenfalls ein Beurteilungsspielraum zu ⁽³²⁾, der hier nicht überschritten ist.

³² BGH NJW 2014, 3459 Rn. 21.

Die Neuregelung ist kein Gesinnungsstrafrecht. Vielmehr werden bestimmte Handlungen des Vorbereitungstäters erst im Zusammenhang mit seinen konkreten Plänen und Absichten zu strafbarem Unrecht. Das ist zum Schutz der gefährdeten Rechtsgüter nicht zu beanstanden, zumal der unbedingte Wille, das eine terroristische Straftat begangen wird, Voraussetzung der Strafbarkeit ist. Dieser Wille muss sich in einer der abschließend aufgeführten objektiven Tathandlungen des Absatz 2 nach außen manifestieren. Daraus folgt, dass die Strafbarkeit nicht an bestimmte Gedanken anknüpft, sondern an konkrete Handlungen, die in Kombination mit den hohen subjektiven Anforderungen zu einer erheblichen Rechtsgutsgefährdung führen.

III. Die Neuregelung der Strafraumen in § 99 Absatz 1 und Absatz 3 StGB-E

Die Anhebung des Regelstrafrahmens der geheimdienstlichen Agententätigkeit in § 99 Absatz 1 StGB-E auf sechs Monate bis zu zehn Jahre Freiheitsstrafe ist sachgerecht und zu begrüßen.

Die Strafdrohungen des Strafgesetzbuches sind für die Charakterisierung, Bewertung und Auslegung eines Straftatbestandes von entscheidender Bedeutung⁽³³⁾. In der Höhe der angedrohten Strafe bringt der Gesetzgeber sein sozialetisches Unwerturteil über die mit Strafe bedrohte Tat zum Ausdruck⁽³⁴⁾. Im Bereich des staatlichen Strafens folgt aus dem Schuldprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die Schwere einer Straftat und das Verschulden des Täters zu der Strafe in einem gerechten Verhältnis stehen, Tatbestand und Rechtsfolge mithin sachgerecht aufeinander abgestimmt sein müssen⁽³⁵⁾. Das Strafgesetzbuch entspricht diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen durch ein differenziertes, nach Unrechts- und Schuldgehalt gestaffeltes System von Strafraumen.

³³ BVerfGE 25, 269 – 295 Rn. 78.

³⁴ BVerfGE a.a.O. und BVerfGE 45, 187, 256.

³⁵ BVerfGE 90, 145, 173.

Die für die kriminalpolitische Beurteilung einer Straftat und ihrer Rechtsfolgen maßgeblichen Gesichtspunkte können sich im Laufe der Zeit allerdings ändern. Ein Bewertungswandel kann z.B. dazu führen, dass ältere Strafdrohungen von der Rechtsgemeinschaft nicht mehr als zeitgemäß empfunden werden oder generalpräventive Gesichtspunkte eine Änderung der Strafdrohung wünschenswert machen.

So liegt der Fall hier. Der aktuelle Strafraum von Geldstrafe bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe erscheint nicht mehr angemessen, um auf die in den letzten Jahren zunehmende Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch Spionagestraftaten angemessen zu reagieren. Durch die Anhebung des Strafraums werden auch Wertungswidersprüche zu anderen Staatsschutzstraftaten vermieden. Ob es neben dem erhöhten Regelstrafrahmen noch des besonders schweren Falles gemäß § 99 Absatz 2 StGB bedarf, der lediglich eine höhere Mindeststrafe von einem Jahr vorsieht, ist zweifelhaft, letztlich aber eine rechtspolitische Frage. Bedenken gegen die Einführung eines minder schweren Falles gemäß § 99 Absatz 3 StGB-E bestehen nicht.

IV. Die Erweiterung des Straftatenkatalogs des § 129a Absatz 2 StGB-E und die versuchte Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Absatz 5 Satz 2 StGB-E)

1. Anpassung des Straftatenkatalogs in § 129a Absatz 2 StGB-E

Die Anpassung und Vereinheitlichung der Straftatenkataloge in § 89a Absatz 1 Satz 2 und § 129a Absatz 2 StGB sowie die damit verbundene Erweiterung des letztgenannten Straftatbestandes auf Vereinigungen, deren Zwecke oder Tätigkeiten darauf gerichtet sind, gefährliche Körperverletzungen (§ 224 StGB), Straftaten nach § 310, § 328 StGB und solche nach § 52 WaffG zu begehen, ist überzeugend.

Gerade von Personenzusammenschlüssen, die darauf ausgerichtet sind, z.B. aus rechts- oder linksextremistischen Motiven vermeintliche politische Gegner mit gefährlichen Mitteln anzugreifen und zu verletzen (rechtsextremistische Kampfsportgruppen⁽³⁶⁾ militant-linksextremistische Gruppierungen⁽³⁷⁾), gehen Gefahren für die innere Sicherheit aus. Es ist konsequent und zielführend solche Personenzusammenschlüsse, soweit die Voraussetzungen der Staatsschutzklausel gegeben sind, als terroristische Vereinigung zu verfolgen und nicht nur als kriminelle.

2. *Versuchte Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Absatz 5 Satz 2 StGB-E)*

Die Einführung der Strafbarkeit der versuchten Unterstützung einer (ausländischen) terroristischen Vereinigung wird befürwortet. Für den Bereich der Zuwendungen finanzieller oder materieller Art an eine terroristische Vereinigung zum Zwecke der Stärkung ihrer Strukturen und Aktivitäten wird sie von Artikel 4, Artikel 11 und 14 Absatz 3 der Richtlinie gefordert. Sie ist darüber hinaus in Anbetracht der durch § 129a StGB geschützten Rechtsgüter zur Schließung von Strafbarkeitslücken angemessen. Durchgreifende rechtliche Bedenken bestehen gegen § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB-E nicht.

Dazu im Einzelnen:

Der Straftatbestand der Bildung terroristischer Vereinigungen gemäß § 129a StGB schützt die innere öffentliche Sicherheit und die staatliche Ordnung⁽³⁸⁾ vor Gefahren, die von besonders gefährlichen Vereinigungen ausgehen. Mit ihr soll der Bildung und dem Fortbestand derart schwerkrimineller Gruppierungen entgegengewirkt werden. Die Aktivitäten dieser schwerkriminellen und gefährlichen Organisationen sollen bereits in ihren Anfängen und im Vorfeld der eigentlichen Straftatbegehung strafrechtlich geahndet werden.⁽³⁹⁾ Es handelt sich um ein abstraktes Gefährdungsdelikt und ein Organisationsdelikt⁽⁴⁰⁾.

³⁶ Vgl. BGH, Beschluss vom 6. Februar 2025 – StB 75-77/ 24, juris.

³⁷ Vgl. BGH, Beschluss vom 19. März 2025 - 3 StR 173/24, juris und vom 7. August 2025, AK 56/25 juris Rn. 32.

³⁸ BGH, Urteil vom 14. November 2024 - 3 StR 189/24, juris Rn. 30.

³⁹ MüKoStGB/Anstötz, a.a.O., § 129a Rn. 1.

⁴⁰ MüKoStGB/Anstötz, a.a.O., § 129a Rn. 4.

Der Straftatbestand soll die erhöhte kriminelle Intensität erfassen, die ihren Ausdruck in der Gründung oder Fortführung einer festgefügtten Organisation findet, welche kraft der ihr innewohnenden Eigendynamik ein erhöhtes Risiko für wichtige Rechtsgüter der Gemeinschaft mit sich bringt. Ratio legis ist – neben der in das Stadium der Vorbereitung konkreter Straftaten hineinreichenden Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes – gerade die Erweiterung der Strafbarkeit zum Schutz der Allgemeinheit vor der spezifisch vereinigungsbezogenen Gefährlichkeit (⁴¹).

Gemessen an diesem Schutzzweck ist die Strafbarkeit der versuchten Unterstützung sachgerecht, um den spezifischen Gefahren terroristischer Organisationen konsequent zu begegnen.

Strafbarkeitslücken, die hierdurch geschlossen werden, bestehen nach derzeitiger Rechtslage z.B. bei vorsätzlichen Zuwendungen an terroristische Vereinigungen. Eine nach geltendem Recht strafbare Unterstützung liegt regelmäßig erst dann vor, wenn die Gelder oder sonstigen Güter die terroristische Vereinigung tatsächlich erreicht haben (⁴²). Werden diese vom Täter zwar auf den Weg gebracht, erreichen aber aufgrund behördlichen Einschreitens oder aus sonstigen Gründen den Empfänger nicht, so ist dieses strafwürdig erscheinende Handeln bislang straflos. Denn es fehlt an der für eine vollendete Unterstützung erforderlichen objektiven Nützlichkeit für die Organisation.

⁴¹ BGH, Urteil vom 14. November 2024 - 3 StR 189/24, juris Rn. 31, 32.

⁴² Vgl. LK/ Krauß, a.a.O., § 129a Rn. 97; BGH, Beschluss vom 18. Juni 2015 - AK 15/15, juris Rn. 53, BeckRS 2015, 11993; Beschluss vom 13. Dezember 2023 – AK 91/23, AK 92/23, AK 93/23, AK 94/23, AK 95/23, juris Rn. 121 f.

Strafbarkeitslücken bestehen auch, soweit ein Außenstehender die Aufforderung annimmt, eine Straftat für die Vereinigung zu begehen⁽⁴³⁾ oder Unterstützungshandlungen zusagt oder sich um solche bemüht⁽⁴⁴⁾. Solche Sachverhalte ergeben sich zumeist aus der Kommunikation von Außenstehenden mit Mitgliedern terroristischer Vereinigungen im Ausland über das Internet. In diesen strafwürdig erscheinenden Fällen ist der Nachweis eines objektiven Nutzens für die Vereinigung durch das Handeln des Nichtmitglieds regelmäßig schwierig. Denn die Wirksamkeit der Unterstützungsleistung für die Vereinigung muss anhand belegter Fakten nachgewiesen werden⁽⁴⁵⁾.

Der Bundesgerichtshof hat in diesem Zusammenhang z.B. offengelassen, ob die Zusage, Ausrüstungsgegenstände zu beschaffen, bereits einen objektiven Nutzen für die Vereinigung entfaltet⁽⁴⁶⁾ oder die Zusage, aus Deutschland auszureisen, um sich der Vereinigung anzuschließen⁽⁴⁷⁾. Erforderlich ist in diesen Fällen regelmäßig der Nachweis, dass dem Vereinigungsmitglied, mit dem der Außenstehende über das Internet in Kontakt stand, die entsprechenden Tätigkeiten von der Vereinigung aufgetragen worden sind⁽⁴⁸⁾, wie z.B. die Annahme von Zusagen, die Beschaffung von Ausrüstung oder die Rekrutierung und Aufnahme neuer Mitglieder in die Organisation. Dies gilt auch, soweit es um die Zusage geht, für die Vereinigung öffentlichkeitswirksame Straftaten zu verüben⁽⁴⁹⁾. Diese „Zusagefälle“ können zukünftig unter dem Gesichtspunkt der versuchten Unterstützung stringenter verfolgt werden.

⁴³ BGH, Urteil vom 19. April 2018 - 3 StR 286/17, juris Rn. 19, 21.

⁴⁴ BGH, Beschluss vom 27. Oktober 2015 - 3 StR 334/15, NStZ 2016, 528.

⁴⁵ BGH, Beschluss vom 9. Mai 2019 – AK 21/19, juris Rn. 24; BeckRS 2019, 10696.

⁴⁶ BGH, Beschluss vom 27. August 2015 – AK 23/15, juris Rn. 16, 24.

⁴⁷ BGH, Beschluss vom 7. Oktober 2021 – StB 31 + 32/21, juris, Rn. 19.

⁴⁸ BGHSt 54, 69-132 Rn. 136; BGH, Urteil vom 19. April 2018 - 3 StR 286/17, juris Rn. 19; Beschluss vom 7. Oktober 2021 – StB 31 + 32/21, juris Rn. 18.

⁴⁹ BGH, Beschluss vom 24. Januar 2024 – AK 100 - 106/23 –, juris Rn. 48.

Durchgreifende rechtliche Bedenken bestehen gegen § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB-E nicht. Der Bundesgerichtshof betont in ständiger Rechtsprechung, dass ein Unterstützen im Sinne des § 129a Absatz 5 Satz 1 StGB sowohl dadurch geschehen kann, dass ein Außenstehender mitgliedschaftliche Betätigungsakte eines Angehörigen der Vereinigung fördert, als auch dadurch, dass der Außenstehende die Vereinigung als solche fördert, ohne dass sein Handeln im konkreten Fall zu einer einzelnen organisationsbezogenen Tätigkeit eines Organisationsmitglieds hilfreich beiträgt. Im ersten Fall handelt es sich beim Unterstützen um eine zur Täterschaft verselbständigte Beihilfe zur mitgliedschaftlichen Beteiligung⁽⁵⁰⁾. Die Unterstützung verdrängt im Wege der Gesetzeskonkurrenz regelmäßig die gleichzeitig verwirklichte Beihilfe⁽⁵¹⁾.

Diese dogmatische Einordnung spricht m.E. aber nicht dagegen, den Versuch der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe zu stellen. Der Gesetzgeber hat dadurch, dass er im Bereich der Organisationsdelikte die Beihilfe in den Rang eines eigenen Straftatbestandes erhoben hat, die besondere Gefährlichkeit der Tathandlung für die geschützten Rechtsgüter unterstrichen. Dieser Strafgrund gilt in gleichem Maße für den Versuch der Unterstützung und er ist der entscheidende Unterschied zur grundsätzlichen Straflosigkeit des Versuchs der Beihilfe in anderen Deliktsbereichen.

Die Strafbarkeit der versuchten Unterstützung bietet zudem die Möglichkeit, den für eine vollendete Unterstützung gemäß § 129a Absatz 5 Satz 1 StGB erforderlichen Unterstützungserfolg deutlich vom strafbaren Versuch⁽⁵²⁾ sowie vom Stadium der straflosen Vorbereitung abzugrenzen. Zu einer unangemessenen Ausweitung der Strafbarkeit führt die Versuchsstrafbarkeit nicht. Denn ein strafbarer (und m.E. strafwürdiger) Versuch der Unterstützung liegt erst vor, wenn der Täter nach seiner Vorstellung unmittelbar zur Unterstützung ansetzt (§ 22 StGB). Bis zur Vollendung der Unterstützung⁽⁵³⁾, d.h. bis zum Eintritt des Unterstützungserfolgs, steht dem Täter zudem die Möglichkeit des strafbefreienden Rücktritts nach § 24 StGB offen.

⁵⁰ BGH, Urteil vom 19. April 2018 - 3 StR 286/17, juris Rn. 17 m.w.N.

⁵¹ BGHSt 54, 69-132 Rn. 136.

⁵² Dieser kann gemäß § 23 Absatz 2 StGB milder bestraft werden.

⁵³ BGH, Beschluss vom 13. Dezember 2023 – AK 91/23, AK 92/23, AK 93/23, AK 94/23, AK 95/23, juris Rn. 121.

V. Die Anpassung der strafprozessualen Befugnisse u.a.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Anpassung der strafprozessualen Befugnisse insbesondere in §§ 100a, 100b StPO ist aus ermittlungstaktischer Sicht notwendig und zu begrüßen. Täter im Bereich des Terrorismus und der Spionage handeln professionell, konspirativ und sind oftmals national und international vernetzt. Gerade in den Bereichen des Terrorismus und der Spionage ist es daher erforderlich, die Tatvorwürfe effektiv ermitteln zu können. Dies gilt insbesondere, wenn die materielle Strafbarkeit erweitert und Strafrahmen angehoben werden. Eine effektive Strafverfolgung wäre ohne die verdeckten Maßnahmen nicht möglich. Es wird daher angeregt, auch die Erhebung von retrograden Verkehrsdaten gemäß § 100g Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 a und c StPO entsprechend anzupassen. Die Anpassung der selbständigen Einziehung in § 76a Absatz 4 Satz 3 StGB-E wird ebenfalls befürwortet.

VI. Die Stellungnahme des Bundesrates

Soweit der Bundesrat angeregt hat, § 89a Absatz 2 StGB-E um die Tathandlung des Auskundschaftens eines Anschlagsziels zu erweitern und § 89c StGB-E um die leichtfertige Terrorismusfinanzierung wird ein Bedarf zur Änderung des Gesetzentwurfes nicht gesehen. Gleiches gilt, soweit Änderungen des Jugendgerichtsgesetzes angeregt worden sind.

VII. Zusammenfassende Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass durch den Gesetzentwurf gezielt Strafbarkeitslücken im Vorfeld terroristischer Straftaten geschlossen werden und eine Legaldefinition solcher in das Strafgesetzbuch aufgenommen wird. Diese Feinjustierung des Staatsschutzstrafrechts durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen ist sachgerecht und für eine effektive Strafverfolgung geboten. Durchgreifende Bedenken bestehen gegen die vorgeschlagenen Erweiterungen der § 89a, § 89c und § 129a StGB nicht. Die Strafbarkeit der Ein- oder Ausreise zwecks Anschlusses an oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung sollte aber in § 129a Abs. 5 StGB geregelt werden. Die Anpassung der strafprozessualen Regelungen entspricht einem dringenden Bedürfnis der Praxis. Täter im Bereich des Terrorismus und der Spionage sind oftmals vernetzt, sie handeln hochprofessionell und konspirativ. Ohne verdeckte strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen sind die effektive Ermittlung dieser Straftaten und letztlich ihr Nachweis nicht möglich. Die geplanten Gesetzesänderungen werden - worauf der Gesetzentwurf zu Recht hinweist - zu einem nicht unerheblichen Mehrbedarf an Personalmitteln bei den Strafverfolgungsbehörden führen, insbesondere beim Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof.



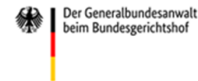
Ausschussdrucksache 21(6)50e
vom 12. Januar 2026, 19:00 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Wolfram Nettersheim

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur
Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher
Agententätigkeit
BT-Drucksache 21/3191



Wolfram Nettersheim
Staatsanwalt beim Bundesgerichtshof
Brauerstraße 30, 76135 Karlsruhe
Nettersheim.Wolfram@gba.bund.de

Karlsruhe, den 12. Januar 2026

Stellungnahme

vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages

zu dem

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit (BT-Drs. 21/31)

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassende Bewertung.....	2
II. Europa- und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Richtlinienumsetzung	3
III. Einheitliche Definition der „terroristischen Straftat“	5
IV. Neufassung und Erweiterung von § 89a Abs. 2 und Abs. 2a StGB-E und § 89c Abs. 1 StGB-E.....	6
V. Einführung einer Versuchsstrafbarkeit in § 129a Abs. 5 StGB-E.....	9
VI. Anpassung des Strafrahmens der geheimdienstlichen Agententätigkeit.....	10
VII. Bedenken hinsichtlich der übrigen Erweiterungen und Vorverlagerungen der Strafbarkeit durch den Entwurf	11
1. Zu § 89a Abs. 2b und Abs. 8 StGB-E	11
2. Zu § 89c Abs. 2 und Abs. 8 StGB-E.....	12
3. Zu § 91 Abs. 3 StGB-E	13
VIII. Anpassungen der Eingriffsermächtigungen der StPO	13
IX. Spezialregelungen zum Anwendungsbereich deutschen Strafrechts.....	14
X. Fazit	14

I. Zusammenfassende Bewertung

Die Einführung einer einheitlichen Definition der terroristischen Straftat in § 89a Abs. 1 StGB-E mit der entsprechenden Anpassung des § 89c Abs. 1 StGB-E ist ausdrücklich zu begrüßen. Sie erhöht die Stringenz und Kohärenz der §§ 89a, 89c und §§ 129a, 129b StGB. Die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit erscheint für den zum Kerntatbestand des Staatsschutzstrafrechts gehörenden § 129a Abs. 5 StGB 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 gemäß § 89a Abs. 2 und Abs. 2a StGB-E einhergehenden Strafbarkeitserweiterungen – insbesondere die Erfassung der Einreise von sogenannten „Hit-Teams“ – sind zu begrüßen.

Die vorgesehene Erhöhung des Strafrahmens des § 99 Abs. 1 StGB ist aus praktischer Sicht dringend geboten. Ebenso bedeutsam sind die Folgeänderungen im Bereich der Strafprozessordnung, die den Ermittlungsbehörden für den Ermittlungserfolg entscheidende verdeckte Aufklärungsmöglichkeiten eröffnen.

Besonders erfreulich ist, dass der vorliegende Entwurf – anders sein Vorgänger (BT-Drucks 20/11848) – auch auf strafprozessualer Ebene konsequent bleibt und die Eingriffsbefugnisse der Ermittlungsbehörden den materiellen Erweiterungen maßvoll anpasst.

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 Abs. 2b StGB-E, der Androhung in § 89a Abs. 8 StGB-E und des Versuchs in § 91 Abs. 3 StGB-E –, erscheint dies sowohl aus verfassungsrechtlicher Sicht wie auch im Hinblick auf eine sinnvolle Ressourcenkonzentration bei den Ermittlungsbehörden problematisch. Die erfassten Tathandlungen liegen entweder derart weit im Vorfeld von bloßen Vorbereitungshandlungen und Tatanbahnungen, dass die strafrechtliche Ahndung unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten 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.

II. Europa- und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Richtlinienumsetzung

Der vorliegende Entwurf ist ersichtlich bestrebt, die Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung in einer Form umzusetzen, die eine hohe Wahrscheinlichkeit für die Abwendung einer Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union oder zumindest für die Verhinderung der Feststellung einer Vertragsverletzung bietet. Soweit dies jedoch zur Konsequenz hat, dass der auf dem Gebiet des Staatsschutzstrafrechts ohnehin bereits – aus guten Gründen – weit ins Vorfeld von Individualrechtsverletzungen verlagerte Bereich der Strafbarkeit noch weiter ausgedehnt wird, erscheinen teilweise verfassungsrechtliche Grenzen erreicht oder sogar bereits überschritten.

Das Bundesverfassungsgericht räumt dem nationalen (!) Gesetzgeber zwar einen sehr weiten Einschätzungsspielraum ein, den Bereich strafbaren Handelns verbindlich festzulegen.¹ Dennoch ist der Gesetzgeber gerade im Bereich des Strafrechts – der die „ultima ratio“ des Rechtsgüterschutzes darstellt – zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verpflichtet. Wegen des in der Androhung, Verhängung und Vollziehung der Strafe zum Ausdruck kommenden sozialetischen Unwerturteils ist die Wahrung des Übermaßverbots für die Überprüfung einer Strafnorm von besonderer Bedeutung.² Vor diesem Hintergrund werden in der Literatur bereits gegen die aktuellen Tatbestandsvarianten des § 89a Abs. 2 StGB vielfache verfassungsrechtliche Bedenken erhoben.³ Der BGH hat sich in verschiedenen Entscheidungen mit der Verfassungsgemäßheit von § 89a StGB, insbesondere mit der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, auseinandergesetzt. Obwohl er im Ergebnis durch die von ihm vorgenommene einschränkende Auslegung des subjektiven Tatbestands die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt sieht, so hat er doch festgestellt, dass die Norm im Grenzbereich des verfassungsrechtlich Zulässigen liege: Es sei *„nicht zu verkennen, dass § 89a StGB auch Verhaltensweisen unter Strafe stellt, die von einer Verletzung oder auch nur konkreten Gefährdung der vom Gesetzgeber durch die Norm unter Schutz gestellten Rechtsgüter derart weit entfernt sind, dass ihre Pönalisierung – auch unter Berücksichtigung des Gewichts der Schutzgüter – die Grenze dessen erreicht, was unter verfassungsrechtlichen Aspekten noch als verhältnismäßig anzusehen ist.“*⁴

Vor diesem Hintergrund sollten alle Spielräume genutzt werden, die Art. 288 Abs. 3 AEUV den Mitgliedstaaten bei der Richtlinienumsetzung belässt, um eine weitere Vorverlagerung des Bereichs der Strafbarkeit im Bereich der Staatsschutzdelikte zu vermeiden, für die nicht zumindest sehr gute kriminalpolitische Gründe angeführt

¹ Siehe nur BVerfGE 120, 224 (240).

² BVerfGE 120, 224 (239 f.) m.w.N.

³ Siehe dazu nur Engelstätter, in: Leipziger Kommentar zum StGB, 73. Aufl. 2021, § 89a Rn. 51 ff.

⁴ BGHSt 59, 218 (238 f.).

werden können. Art. 288 Abs. 3 AEUV zwingt den Gesetzgeber nicht zu einer wortlautgenauen Umsetzung der Richtlinienbestimmungen. Es müssen sich lediglich die Regelungsinhalte der Richtlinie im nationalen Recht wiederfinden. Dem nationalen Umsetzungsnormgeber steht es zudem frei, eigene, an den nationalen Traditionen und Begrifflichkeiten orientierte Wege zu gehen.⁵ Soweit sich die Regelungsinhalte daher zwar nicht im Staatsschutzstrafrecht wiederfinden, jedoch im Wesentlichen von den übrigen Straftatbeständen abgedeckt werden, erscheint eine Erweiterung der Tatbestände der §§ 89a ff. StGB nicht zwingend.

Soweit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch eine exakte Umsetzung der Richtlinienvorgaben nicht mehr gewahrt erscheint, sollte im Übrigen im Zweifelsfall eine Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Kauf genommen werden. Art. 83 AEUV berechtigt die Europäische Union nur zur Festlegung von *Mindestvorschriften* der Strafbarkeit in den dort genannten Bereichen, zu denen auch der Terrorismus gehört. Zwar gilt das Prinzip des *effet utile* (größtmögliche Wirksamkeit) auch für die Auslegung von Richtlinien, die auf Grundlage dieser Kompetenz erlassen worden sind. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass Art. 83 AEUV die Harmonisierungsinteressen der Union und die Souveränitätsinteressen der Mitgliedstaaten in einen Ausgleich bringen möchte, was eine einseitig-extensive Auslegung der EU-Kompetenz verbietet.⁶

In diesem Zusammenhang ist auch das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen: Das Bundesverfassungsgericht betont, dass die nationale demokratische Selbstbestimmung durch europäische Normen des materiellen Strafrechts und Strafverfahrensrechts besonders empfindlich berührt wird. Daher seien die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für solche Schritte strikt und keinesfalls extensiv auszulegen und ihre Nutzung bedürfe einer besonderen Rechtfertigung.⁷ Entsprechend begrenzend ist demnach die allgemeine Ermächtigung des Art. 83 Abs. 1 AEUV auszulegen.⁸

Schließlich sind Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte, die gegen eine Umsetzung bestimmter Vorgaben der Terrorismusrichtlinie sprechen (dazu im Einzelnen unten), auch vom Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens zu berücksichtigen, da das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Prüfung europäischen Rechts ebenfalls zur Anwendung gelangt.⁹

⁵ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 288 AEUV [Mai 2024], Rn. 120 m.w.N.

⁶ Vgl. Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 83 AEUV [Mai 2024], Rn. 27.

⁷ BVerfGE 123, 267 (409 f.).

⁸ BVerfGE 123, 267 (412).

⁹ Siehe nur Mayer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Nach Art. 6 EUV [Mai 2024], Rn. 403 ff. m.w.N.

III. Einheitliche Definition der „terroristischen Straftat“

Die erstmalige (rechtliche) Definition der terroristischen Straftat in § 89a Abs. 1 Satz 2 StGB-E ist ausdrücklich zu begrüßen. Durch diese Regelung wird nicht nur der zentralen Rüge der Kommission begegnet, dass das deutsche Strafgesetzbuch keine Regelung enthalte, die die in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie genannten Tathandlungen als terroristische Straftaten einstuft, sofern diese in terroristischer Zwecksetzung begangen werden. Darüber hinaus führt diese Definition zusammen mit den Folgeanpassungen der weiteren Tatbestände – vor allem in § 89c Abs. 1 StGB-E – zu einer größeren Stringenz und Kohärenz des Staatsschutzstrafrechts. Es ist zwar nicht zu verkennen, dass die Erweiterung des Straftatenkatalogs gemäß § 89a Abs. 1 Satz 2 StGB-E zu einer erheblichen Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieses Tatbestandes und des auf ihn Bezug nehmenden § 89c StGB-E führt. Da es sich bei den Straftatbeständen des Katalogs jedoch vielfach um Verbrechen und im Übrigen um Delikte der zumindest mittleren Kriminalität handelt, die oftmals bei der Begehung terroristischer Straftaten verwirklicht werden, erscheint die Ausweitung durchaus gut vertretbar. Vor allem führt sie nicht zu einer weiteren zeitlichen Vorverlagerung der Strafbarkeit und ist daher nicht geeignet, die in dieser Hinsicht bereits zur derzeitigen Fassung des § 89a StGB geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken (siehe dazu unter Ziff. II.) zu verschärfen.

Die vom Entwurf nun vorgesehene Aufnahme der *besonderen Anforderungen an den Vorsatz* in den Wortlaut des § 89a Abs. 1 StGB, die der BGH im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung der Norm aufgestellt hat¹⁰, erscheint durchaus sinnvoll. Die vom BGH gewählte Formulierung, dass der Täter bei der Vornahme der in § 89a Abs. 2 StGB normierten Vorbereitungshandlungen bereits *fest entschlossen* sein muss, eine schwere staatsgefährdende Gewalttat zu begehen¹¹, sollte jedoch nicht – wie derzeit vom Entwurf vorgesehen – wörtlich übernommen werden. Sie erweckt in einem Gesetzestext den Eindruck einer eigenständigen Vorsatzkategorie, die zu den drei anerkannten Vorsatzarten (*dolus eventualis*, *dolus directus* ersten und zweiten Grades) hinzutritt. Letztlich ist mit der Anforderung, der Täter müsse zur Begehung der terroristischen Straftat „fest entschlossen“, jedoch nichts anderes als eine entsprechende Absicht des Täters – also *dolus directus* ersten Grades – gemeint.¹² Die Formulierung von § 89a Abs. 1 StGB-E sollte daher wie folgt angepasst werden:

¹⁰ Siehe die Nachweise bei BT-Drucks. 21/3191, S. 22.

¹¹ BGHSt 59, 218, 239.

¹² Vgl. BGHSt 59, 218, 239 f.: „Bezüglich des ‚Ob‘ der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat genügt somit bedingter Vorsatz nicht [...]“; vgl. auch BGHSt 62, 102, 112 f.: „Diesen Bedenken hat der Gesetzgeber indes nunmehr durch das Erfordernis der doppelten *Absicht* nach § 89a Abs. 2a StGB Rechnung getragen“ [Hervorhebung nur hier].

„Wer eine terroristische Straftat nach Satz 2 Nummer 1 bis 8 vorbereitet und dabei in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 bis 3 in der Absicht handelt, diese terroristische Straftat selbst zu begehen [...]“

Besonders zu begrüßen ist die Erweiterung des § 129a Abs. 2 Nr. 1 StGB-E, sodass nun auch eine Vereinigung, deren Zwecke und deren Tätigkeit auf die Begehung gefährlicher Körperverletzungen (§ 224 StGB) gerichtet ist, unter den weiteren Voraussetzungen als terroristische Vereinigung qualifiziert werden kann. Nach bisheriger Rechtslage war die Bundesanwaltschaft immer wieder mit dem Problem konfrontiert, ob einer Vereinigung, deren Mitglieder gegebenenfalls in einem einzelnen Fall den Tatbestand des § 226 StGB verwirklicht haben, auch nachgewiesen werden kann, dass es sich dabei nicht nur um einen Einzelfall und „Exzess“ handelte, sondern tatsächlich der Zweck der Vereinigung die Begehung schwerer Körperverletzungen umfasst. Als Beispiel sei an dieser Stelle nur das Urteil des OLG Dresden gegen die linksterroristische Vereinigung um Lina E. angeführt, die nach bisheriger Rechtslage nur als kriminelle Vereinigung gemäß § 129 StGB eingeordnet werden konnte¹³, nach § 129a Abs. 2 Nr. 1 StGB-E jedoch als terroristische Vereinigung zu qualifizieren gewesen wäre. Vergleichbare Beweisschwierigkeiten stellen sich nach aktueller Rechtslage auch in allen anderen Phänomenbereichen. Da bereits durch Taten gemäß § 224 StGB sehr schwerwiegende – auch psychische – Schäden bei den Opfern hervorgerufen werden können und der Übergang zur Qualifikation des § 226 StGB oft von Zufallsmomenten abhängt, ist die Ausweitung der Strafbarkeit gerade in diesem Bereich gut zu begründen.

Unabhängig von der Frage, ob überhaupt die Strafbarkeit einer Androhung in § 89a StGB aufgenommen werden sollte – siehe dazu unter Ziff. VI. –, erscheint § 89a Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 StGB-E in jedem Fall systematisch verfehlt. § 89a Abs. 1 und Abs. 2 StGB bilden sowohl nach alter wie nach neuer Fassung einen einheitlichen Tatbestand. Im Rahmen des § 89a Abs. 2 StGB-E soll aber die Androhung wieder von dem Tatbestand ausgenommen werden. Die Strafbarkeit der Androhung wird vielmehr gesondert in § 89a Abs. 8 StGB-E geregelt. § 89a Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 StGB-E sollte daher gestrichen werden.

IV. Neufassung und Erweiterung von § 89a Abs. 2 und Abs. 2a StGB-E und § 89c Abs. 1 StGB-E

Die Änderungen von § 89a Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 StGB-E erscheinen zwar nicht erforderlich, sind jedoch für die Verständlichkeit und dogmatische Stringenz

¹³ OLG Dresden, Urteil vom 31.05.2023 – 4 St 2/21.

unschädlich und wirken – jedenfalls soweit in Nr. 1 das Wort „Schusswaffe“ durch „Waffe“ ersetzt wird – klarstellend. Da bereits die bisherigen Tathandlungen des „Herstellens“ und „Verschaffens“ in § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB auch alle denkbaren Formen des Umgangs mit den genannten Gegenständen und Substanzen erfasst, indem sie nicht nur die Begründung, sondern auch die Ausübung des Besitzes über diese Gegenstände unter Strafe stellen¹⁴, ist die zusätzliche Aufnahme der Tathandlung des „Beförderns“ eigentlich entbehrlich. Sie führt aber jedenfalls nicht zu einer Ausweitung der Strafbarkeit. Gleiches gilt für die Ersetzung der „Schusswaffe“ durch die „Waffe“, da die Ausbildung im Umgang mit Messern in der aktuell gültigen Fassung des Tatbestandes jedenfalls unter den Auffangtatbestand der Ausbildung „in sonstigen Fertigkeiten“ subsumiert werden kann.¹⁵

Die Aufnahme des *gefährlichen Werkzeugs* in § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB-E erscheint in der gewählten Kombination mit einer entsprechenden Verwendungsabsicht zum Zwecke einer terroristischen Straftat möglicherweise noch vertretbar. Nicht zu verkennen sind jedoch die damit zu erwartenden Beweisschwierigkeiten bezüglich des geforderten Vorsatzes und der Umstand, dass die Strafbarkeit hier objektiv vielfach an eine sozial-adäquat erscheinende Handlung anknüpfen wird, die erst durch einen entsprechenden Vorsatz den vermeintlich alltäglichen Charakter verliert. Der Schwerpunkt der Vorwerfbarkeit liegt hier letztlich in bedenklicher Weise im Bereich der „bösen Gesinnung“. Es erscheint daher insgesamt vorzugswürdig, auf diese Erweiterung zu verzichten.

Die Einführung von § 89a Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 StGB-E überzeugt insgesamt. Die erstmalige strafrechtliche Sanktionierung einer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland zu den genannten terroristischen Zwecken erscheint als komplementärer Tatbestand zur Ausreise durchaus gut vertretbar. Auf diese Weise können insbesondere ein zu rekrutierendes Mitglied eines „Hit-Teams“ – das bei der Einreise also noch nicht zu einer terroristischen Vereinigung gehört – und ein von einer Vereinigung losgelöster Teil einer „Schläferzelle“ frühzeitig erfasst werden. Ein gewisser Unterschied im Strafbedürfnis besteht dennoch zwischen dem Ausreisetatbestand einerseits und dem Einreisetatbestand andererseits. Nach der erfolgten Ausreise eines Gefährders können Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zumeist die weitere Radikalisierung, den Anschluss an eine terroristische Vereinigung und die Ausbildung in terroristischen Techniken nicht mehr verhindern. Im Falle der Einreise besteht – da sich der Täter im Inland befindet – die Möglichkeit, Gefahren für die öffentliche Sicherheit mit polizeilichen und nachrichtendienstlichen Mitteln aufzuklären und staatsanwaltschaftliche Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführen. Die Strafverfolgungsbehörden können hier den Zeitpunkt abwarten, in dem der Täter sich tatsächlich der Vereinigung im Inland anschließt oder mit den konkreten Anschlagsvorbereitungen im Sinne des § 89a

¹⁴ Vgl. nur Engelstätter, in: Leipziger Kommentar zum StGB, 73. Aufl. 2021, § 89a Rn. 116.

¹⁵ Engelstätter, in: Leipziger Kommentar zum StGB, 73. Aufl. 2021, § 89a Rn. 114.

Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 3 StGB beginnt. Die Schaffung des Einreisetatbestandes bringt daher gewisse Erleichterungen und frühzeitige staatsanwaltschaftliche Handlungsmöglichkeiten mit sich; *ein zwingendes Bedürfnis für die weitere Ausdehnung der Strafbarkeit in den Vorfeldbereich ist insoweit jedoch nicht zu erkennen.*

Uneingeschränkt zu begrüßen ist die Ausweitung der Strafbarkeit (auch) im Falle der Ausreise auf den Zweck, sich an einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung als Mitglied zu beteiligen oder diese zu unterstützen (§ 89a Abs. 2 Nr. 4 b) StGB-E). Der Anschluss an eine terroristische Vereinigung oder ihre Unterstützung erhöht deren Schlagkraft und ist – jedenfalls im Falle der Mitgliedschaft – regelmäßig auch mit einer Form der Ausbildung des neuen Mitglieds verbunden. Der Schuldgehalt dieser Tatbestandsvariante ist daher mit derjenigen des § 89a Abs. 2 Nr. 4 a) StGB-E vergleichbar. Für die Strafverfolgungsbehörden entfällt auf diese Weise die Notwendigkeit, die konkrete Form der beabsichtigten Ausbildung nachzuweisen, sofern jedenfalls belegbar ist, dass sich der Täter einer terroristischen Vereinigung anschließen will.

Die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit in § 89a Abs. 2a StGB-E erscheint insofern konsequent, als hinsichtlich eines Teilbereichs der Norm – § 89a Abs. 2a StGB in der aktuellen Fassung, der sich nun erweitert in § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB-E wiederfindet – bereits nach geltenden Rechtslage eine Versuchsstrafbarkeit besteht. § 89a Abs. 2 StGB ist nach aktueller Rechtslage als Unternehmensdelikt ausgestaltet und umfasst daher gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 6 StGB neben der Vollendungs- auch die Versuchsstrafbarkeit. Die sehr kleinteiligen und wenig stringenten Ausnahmen von der Versuchsstrafbarkeit, die der Entwurf aus der 20. Wahlperiode noch vorgesehen hatte¹⁶, sind im vorliegenden Entwurf erfreulicher Weise nicht mehr enthalten. Es ist dabei ausdrücklich zu begrüßen, dass für § 89a Abs. 2 Nr. 3 StGB keine Versuchsstrafbarkeit eingeführt wird, da gerade im Bereich dieser rein objektiv vielfach als sozial-adäquat oder jedenfalls neutral zu bewertenden Beschaffungsvorgänge eine noch weiter gehende Vorverlagerung der Strafbarkeit besonders problematisch erschiene.

Die Anpassung von § 89c Abs. 1 StGB ist insgesamt konsequent und fördert Stringenz und Kohärenz der Staatsschutztatbestände. Sofern – wie hier vorgeschlagen – § 89a Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 StGB-E ersatzlos gestrichen wird, könnte der Verweis kürzer gehalten und auf „§ 89a Absatz 1 Satz 2“ beschränkt werden.

Der zusätzliche Verweis auf eine „Straftat nach § 89a Abs. 2 Nr. 2, 4 oder 5“ StGB-E“ ist *dogmatisch unstimmtig*. Es handelt sich bei § 89a Abs. 2 Nr. 2, 4 und 5 StGB-E gerade nicht um eigenständige Straftatbestände, sondern – ebenso wie bei dem Verhältnis von § 89a Abs. 2 zu § 89a Abs. 1 StGB der aktuell gültigen Fassung¹⁷ – um einen

¹⁶ BT-Drucks. 20/11848, S. 9.

¹⁷ Siehe nur Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 89a Rn. 24.

einheitlichen Tatbestand. § 89a Abs. 2 StGB und § 89a Abs. 2 StGB-E konkretisieren lediglich die verschiedenen Vorbereitungshandlungen, die zu einer Strafbarkeit gemäß § 89a Abs. 1 StGB/StGB-E führen.

V. Einführung einer Versuchsstrafbarkeit in § 129a Abs. 5 StGB-E

Die Einführung der Versuchsstrafbarkeit für die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung in § 129a Abs. 5 Satz 3 StGB-E ist zu begrüßen.

Eine Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ist nach ständiger Rechtsprechung auf zwei verschiedenen Wegen möglich. Zum einen kann sie dadurch erfolgen, dass eine außenstehende Person mitgliedschaftliche Betätigungsakte eines Vereinigungsmitglieds fördert. Dogmatisch handelt es sich bei dieser *indirekten Unterstützung* der terroristischen Vereinigung um eine zur Täterschaft aufgewertete Form der Beihilfe. Zum anderen kann die Unterstützung auch unmittelbar der Vereinigung selbst zufließen (*direkte Unterstützung*), ohne dass eine konkret geförderte Handlung eines Mitglieds (als „Haupttat“) festzustellen ist.¹⁸ Durch die Einführung der Versuchsstrafbarkeit wird nun hinsichtlich der *indirekten Form* der Unterstützung – im Widerspruch zur sonstigen Dogmatik des StGB – erstmals der Sache nach ein strafbarer Versuch der Beihilfe eingeführt. Da die Beihilfe in diesem Fall jedoch zur Haupttat verselbstständigt worden ist und eine Differenzierung zwischen Formen der direkten und solchen der indirekten Unterstützung im Rahmen der Versuchsstrafbarkeit dogmatisch noch weniger überzeugen würde, erscheint dies hinnehmbar.

Für die Einführung der Versuchsstrafbarkeit spricht auch ein kriminalpolitisches Bedürfnis gerade in den Fällen, die in der Entwurfsbegründung angeführt werden.¹⁹ Wenn ein Nichtmitglied einer terroristischen Vereinigung einen erheblichen Geldbetrag oder erhebliche Sachwerte zukommen lassen möchte, die Zuwendung aber von der Bank oder vom Zoll angehalten wird und damit die Vereinigung nicht erreicht, besteht nach derzeitiger Rechtslage eine Strafbarkeitslücke. Schließlich sollte im Idealfall verhindert werden, dass eine terroristische Vereinigung durch Zuwendungen gestärkt wird, und *zugleich* sollten der Täter und die Allgemeinheit durch die strafrechtliche Ahndung (spezial- und generalpräventiv) von künftigen Zuwendungen abgeschreckt werden. Derzeit kann nur eines der beiden Ziele erreicht werden.

Im Übrigen führt die Entwurfsbegründung zutreffend aus, dass darüber hinaus auch Konstellationen strafwürdig erscheinen, in denen die Unterstützungsleistung zwar bei

¹⁸ BGH, Beschluss vom 20.9.2012 – 3 StR 314/12 –, juris, Rn. 10 m.w.N.; Fischer, StGB, 72. Aufl. 2025, § 129a Rn. 21.

¹⁹ BT-Drucks. 21/3191, S. 29.

einem Mitglied der Vereinigung ankommt, jedoch weder nachzuweisen ist, dass die Unterstützungsleistung für die Vereinigung nützlich ist, noch dass diese Leistung – anders als vom Täter beabsichtigt – für die Beteiligungshandlung eines Vereinigungsmitglieds relevant war.²⁰ Gerade für diese Fallkonstellationen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit bestehende Beweisschwierigkeiten überwiegend nicht beseitigen, sondern vielmehr in den subjektiven Tatbestand verlagern wird. Dem Beschuldigten muss in diesen Fällen nachgewiesen werden, dass er davon ausging, seine Unterstützungsleistung hätte die Vereinigung oder ein bestimmtes Vereinigungsmitglied erreicht und wäre in letztgenanntem Fall auch geeignet und bestimmt gewesen, eine Beteiligungshandlung dieses Mitglieds (und nicht nur dessen allgemeine Lebensführung) physisch oder psychisch zu fördern. Auch bei der Nachweisbarkeit eines unmittelbaren Ansatzens zur Tat können sich im Einzelfall erhebliche Beweisschwierigkeiten stellen und komplexe Schlussfolgerungen aufgrund von Indiztatsachen erforderlich sein. Insgesamt dürfte sich die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit dennoch – insbesondere für den Fall einer angehaltenen Überweisung an die Vereinigung selbst – als nützlich erweisen.

Da es sich bei § 129a StGB um den Kerntatbestand des Staatsschutzstrafrechts zur inneren Sicherheit handelt, erscheint die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit – auch in Anbetracht des im oberen Bereich liegenden Strafrahmens von § 129a Abs. 5 Satz 1 StGB – zudem verhältnismäßig. Im Falle der weiteren Staatsschutztatbestände, für die der Entwurf ebenfalls die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit vorsieht, dürfte dies anders zu bewerten sein (siehe dazu unter VI.).

VI. Anpassung des Strafrahmens der geheimdienstlichen Agententätigkeit

Die Anhebung des Strafrahmens des § 99 Abs. 1 StGB entspricht einem dringenden Bedürfnis der Praxis. Im Rahmen der Strafverfolgungstätigkeit der Bundesanwaltschaft ist sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht ein signifikanter Anstieg der von geheimdienstlichen Aktivitäten bestimmter Staaten ausgehenden Gefahren festzustellen. Die bisherige Strafobergrenze von nur fünf Jahren wird dem Unwertgehalt dieser Taten nicht stets gerecht. Die Erhöhung des Strafrahmens ist darüber hinaus auch für die Sicherstellung der Informationsübermittlung von den Nachrichtendiensten an die Strafverfolgungsbehörden, insbesondere den Generalbundesanwalt, von großer Bedeutung. Aufgrund der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht bei dem bisherigen

²⁰ Vgl. dazu nur BGH, Beschluss vom 14.12.2017 – StB 18/17 –, juris, Rn. 17 ff.; siehe auch Gericke/Moldenhauer, NStZ-RR 2020, 329 (331 f.).

Strafraumen des § 99 Abs. 1 StGB die Gefahr, dass die Möglichkeit einer Weiterleitung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen nicht stets gewährleistet ist.²¹

Da der Strafraumen des Grundtatbestandes nun dieselbe Strafraumenobergrenze aufweist wie derjenige des besonders schweren Falles in § 99 Abs. 2 StGB und damit den letztgenannten Strafraumen in vollem Umfang umfasst – was, soweit ersichtlich, ansonsten im StGB nicht vorkommt – besteht für § 99 Abs. 2 StGB kein Bedürfnis mehr. *Dieser Absatz sollte daher gestrichen und durch die im Entwurf vorgesehene Einführung eines minder schweren Falles ersetzt werden.*

VII. Bedenken hinsichtlich der übrigen Erweiterungen und Vorverlagerungen der Strafbarkeit durch den Entwurf

Soweit der Entwurf über die oben genannten Änderungen hinaus teilweise erhebliche Vorverlagerungen der Strafbarkeit vorsieht, ist zum einen kein praktisches Bedürfnis für eine derart weitgehende Ausdehnung der Strafbarkeit zu erkennen. Zum anderen erscheint insoweit teilweise fraglich, ob Verhältnismäßigkeits- und Schuldgrundsatz noch gewahrt sind. Teilweise stellen die Änderungen einen Bruch mit der Strafrechtsdogmatik dar.

1. Zu § 89a Abs. 2b und Abs. 8 StGB-E

Die in § 89a Abs. 2b StGB-E vorgesehene Strafbarkeit einer versuchten Anstiftung zu den in Abs. 2 Nr. 1 bis genannten Vergehen dürfte dem Schuld- und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kaum mehr gerecht werden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass der Bundesgerichtshof bereits die vollendete Haupttat des § 89a Abs. 1 und Abs. 2 StGB jedenfalls im Grenzbereich des verfassungsrechtlich Zulässigen verortet (siehe oben Ziff. II.). So würde bereits eine stereotype Aufforderung, sich zu bewaffnen und den Jihad zu beginnen (oder aus einer anderen extremistischen Gesinnung heraus einen bewaffneten Umsturz in Angriff zu nehmen), einen Anfangsverdacht begründen. Bereits den tatsächlichen Erklärungsgehalt einer solchen Äußerung belastbar zu ermitteln, wird für die Ermittlungsbehörden mit erheblichen Schwierigkeiten und – angesichts der Vielzahl entsprechender Äußerungen in Chats, in sozialen Medien usw. – mit großem Aufwand verbunden sein. Selbst wenn im Einzelfall ein Tatnachweis gelänge, wäre ein Strafraumen von bis zu 7 Jahren und 6 Monaten (§ 30 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 49 Abs. 1 Nr. 2 StGB), für eine solche Aufforderung wohl nicht verhältnismäßig.

§ 89a Abs. 8 StGB-E erscheint unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ebenfalls bedenklich. Die Androhung der Begehung der in § 89a Abs. 1 StGB-E genannten

²¹ Siehe nur Bleiler/Nettersheim, GSZ 2023, 227 (232 f.) m.w.N.

Straftatbestände ist zudem bereits gemäß § 126 Abs. 1 StGB strafbar. In den übrigen Fällen wird eine Strafbarkeit durch § 89a Abs. 8 StGB-E in dogmatisch nicht überzeugender Weise nur für den Fall begründet, dass die Begehung eines Straftatbestandes *mit einer bestimmten Motivation* – der in § 89a Abs. 1 StGB-E bezeichneten terroristischen – angedroht wird.

Im Übrigen lässt sich aufgrund der Erfahrung aus bisherigen Ermittlungsverfahren der Bundesanwaltschaft ein kriminalpolitisches Bedürfnis für diese erneuten, nicht unerheblichen Ausdehnungen des Bereichs der Strafbarkeit nicht erkennen.

2. Zu § 89c Abs. 2 und Abs. 8 StGB-E

Die in § 89c Abs. 2 StGB-E vorgesehene Ausdehnung der Strafbarkeit würde zu einer über § 89a Abs. 1 und Abs. 2 StGB-E noch deutlich hinausgehenden Erfassung des Vorfeldbereichs führen. Im Hinblick auf den Schuld- und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erscheint es höchst problematisch, dass bereits derjenige, der allein eine Vorbereitungshandlung (im Falle des § 89c Abs. 2 Nr. 3 StGB-E) finanziert, strafbar sein soll. Noch weiter gehen die Vorverlagerungen in den Fällen des § 89c Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 StGB-E. Im erstgenannten Fall (Nr. 4) wird die Finanzierung der Beihilfeleistung zu einer Vorbereitungshandlung (!) und im zweiten Fall (Nr. 5) die Finanzierung einer bloßen Androhung unter Strafe gestellt. Sofern man hier überhaupt noch einen Schuldgehalt erkennen kann, der eine Strafbarkeit rechtfertigt, unterscheiden sich die verschiedenen Varianten des § 89c Abs. 2 StGB-E zudem derart deutlich voneinander, dass auch die Zusammenfassung unter einem einheitlichen Strafraum fragwürdig erscheint.

§ 89c Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 StGB-E begegnen denselben Bedenken im Hinblick auf den Schuld- und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die innere Kohärenz des Tatbestandes hinsichtlich des jeweiligen Unwertgehalts. Bei § 89c Abs. 1 Nr. 1 StGB-E stellt sich im Hinblick auf die geforderte Eignung zur Weckung oder Förderung der Tatbereitschaft zudem ein Bestimmtheitsproblem (Art. 103 Abs. 2 GG).

Die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit in § 89c Abs. 8 StGB-E erscheint bereits im Hinblick auf § 89c Abs. 1 StGB-E nicht mehr verhältnismäßig. Die (noch) strafwürdig erscheinenden Fälle einer versuchten – auch finanziellen – Unterstützung terroristischer Taten werden in angemessener Weise durch § 129a Abs. 5 Satz 2 StGB-E erfasst. Auch kriminalpolitisch besteht kein Bedürfnis, darüber hinaus auch die versuchte Finanzierung eines Täters, der nicht als Mitglied einer terroristischen Vereinigung handelt, unter Strafe zu stellen.

3. Zu § 91 Abs. 3 StGB-E

Auch die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit bei § 91 StGB dürfte dem Schuld- und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht mehr gerecht werden. Zudem ist ein kriminalpolitisches Bedürfnis für eine solche Versuchsstrafbarkeit nicht zu erkennen. Darauf weist die Entwurfsbegründung letztlich selber hin, soweit dort ausgeführt wird, dass – in Anbetracht des frühen Stadiums der Tatvollendung bei § 91 Abs. 1 StGB – nur wenige Fälle in Betracht kommen, die nicht über das Versuchsstadium hinausgelangen.²² Es handelt sich dabei im Wesentlichen um untaugliche Versuche, deren Strafwürdigkeit nicht zu erkennen ist. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass ein Versuchstatbestand geschaffen wird, der mangels praktischer Anwendungsfälle von Anfang an „totes Recht“ darstellt.

VIII. Anpassungen der Eingriffsermächtigungen der StPO

Eine Ausweitung der Strafbarkeiten im Bereich der Staatsschutzdelikte kann für eine effektive Verfolgung terroristischer Handlungen nur dann von Nutzen sein, wenn auch das strafprozessuale Ermittlungsinstrumentarium, das für die Aufklärung des jeweiligen Anfangsverdachts erforderlich ist, entsprechend angepasst wird. Während der Entwurf aus der 20. Wahlperiode die Eingriffsermächtigungen der Strafprozessordnung noch in inkonsequenter Weise weitgehend auf dem Status quo „einfrieren“ wollte²³, indem die Erweiterungen der Tatbestände von den Eingriffsermächtigungen explizit ausgenommen werden sollten, zeigt sich der vorliegende Entwurf erfreulich konsequent und geradlinig. Insbesondere die vorgesehenen Ergänzungen von §§ 100a, 100b und 103 StPO sind – vorbehaltlich der oben genannten Einwände, die sich auf den jeweiligen materiellen Tatbestand beziehen – zu begrüßen.

Der Entwurf bedarf allerdings einer wichtigen Ergänzung für die Eingriffsermächtigung zur Erhebung von Verkehrsdaten gemäß § 100g StPO. Auch dort sollte in § 100g Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 a) StPO – wie im Falle des § 100b Abs. 2 Nr. 1 a) StPO-E²⁴ – die Angabe „§ 99 Absatz 2“ durch die Angabe „99“ ersetzt werden und zwar unabhängig von der hier vorgeschlagenen Streichung des bisherigen § 99 Abs. 2 StGB (siehe VI.). Es ist kein Grund dafür ersichtlich, weshalb die regelmäßig eingriffsintensiveren Maßnahmen der §§ 100a, 100b StPO auch im Falle des Verdachts einer Straftat gemäß § 99 Abs. 1 StGB

²² BT-Drucks. 21/3191, S. 28.

²³ Vgl. BT-Drucks. 20/11848, S. 29 f.: Beabsichtigt ist weitgehend, dass die Anlasstatenkataloge „nicht erweitert [werden] im Vergleich zur jetzigen Rechtslage“.

²⁴ BT-Drucks. 21/3191, S. 13.

möglich sein sollen, die Maßnahme des § 100g StPO jedoch auf besonders schwere Fälle gemäß § 99 Abs. 2 StGB beschränkt bleiben sollte.

IX. Spezialregelungen zum Anwendungsbereich deutschen Strafrechts

Schließlich sollte die Gelegenheit einer umfassenden Reformierung des Staatsschutzstrafrechts genutzt werden, um die bereits bestehenden speziellen Regelungen zum Rechtsanwendungsrecht zusammen mit den vom Entwurf vorgesehenen weiteren diesbezüglichen Regelungen in den Ersten Titel „Geltungsbereich“ des Ersten Abschnitts des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches zu verschieben. Dort ist der systematisch passende Ort für derartige Regelungen. Die bereits nach geltendem Recht bestehende Sonderregelung in § 89a Abs. 3 StGB (gleiches gilt für § 129b Abs. 1 Satz 2 StGB) hat bereits zu Auslegungsproblemen hinsichtlich des Verhältnisses zu den §§ 3 ff. StGB geführt.²⁵

So könnte der Regelungsgehalt des § 89a Abs. 3 StGB-E vollständig in § 5 Nr. 3 d) StGB-E aufgenommen werden. Die Regelung zum Geltungsbereich in § 89c Abs. 3 StGB-E könnte in einen neu einzufügenden § 5 Nr. 3 e) StGB übernommen werden. Der bisherige Buchstabe d) würde dann Buchstabe f). Der Regelungsgehalt von § 129b Abs. 1 Sätze 1 und 2 StGB könnte in einen zu ergänzenden § 5 Nr. 3 g) StGB übernommen werden. Der verbleibende Regelungsgehalt des § 129b Abs. 1 Sätze 3 bis 4 StGB könnte als gesonderter Abs. 10 dem § 129a StGB angefügt werden. Der Normgehalt des § 129b Abs. 2 könnte als jeweils letzter Absatz bei § 129 und § 129a StGB ergänzt werden. § 129b StGB würde damit entfallen.

X. Fazit

Die vom Gesetzentwurf vorgesehene Ausweitung der Strafbarkeiten im Terrorismusstrafrecht schießt in ihrem Bestreben einer möglichst genauen Umsetzung der Vorgaben der einschlägigen Richtlinie weit über das Ziel einer verhältnismäßigen, dem Ultima-ratio-Gedanken verpflichteten Strafgesetzgebung hinaus. Die bereits aus der Richtlinie sprechende Zielsetzung, letztlich alle denkbaren Handlungen, die auch nur entfernt in Verbindung mit terroristischen Aktivitäten stehen, unter Strafe zu stellen, erscheint sowohl aus verfassungsrechtlicher wie rechtspolitischer Sicht verfehlt. Der Entwurf sollte daher möglichst weitgehend auf ein noch vertretbares Maß

²⁵ Siehe dazu im Einzelnen: Engelstätter, in: Leipziger Kommentar zum StGB, 13. Aufl. 2021, § 89a Rn. 157 ff.

der Strafbarkeitserweiterung zurückgeführt werden, auch wenn damit das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens letztlich in Kauf genommen würde.

In dem oben bezeichneten Umfang sind die Änderungen und Strafbarkeitserweiterungen jedoch zu begrüßen. Das gilt insbesondere für die einheitliche Definition der terroristischen Straftat und die damit einhergehende Vereinheitlichung und Erweiterung der von § 89a Abs. 1 und Abs. 2, § 89c Abs. 1 und § 129a Abs. 2 StGB-E in Bezug genommenen Straftaten. Ausdrücklich zu begrüßen ist vor allem die vorgesehene Anpassung des Strafrahmens des § 99 Abs. 1 StGB und die konsequenten Anpassungen der Eingriffsermächtigungen der StPO, ohne die jede Erweiterung der materiellen Strafbarkeit weitgehend zur rein symbolischen Gesetzgebung würde.

Die Entwurfsbegründung weist zutreffend darauf hin, dass die Ausweitung der Strafbarkeiten im Staatsschutzstrafrecht zu einer Zunahme vor allem der Prüf- und Ermittlungsverfahren bei der Bundesanwaltschaft, aber auch zu einer erhöhten Arbeitslast bei den zuständigen Staatsanwaltschaften der Länder und zusätzlichen Verfahren bei den Gerichten führen wird.²⁶ Diese zusätzliche Arbeitslast und die dadurch verursachten höheren Kosten erscheinen nur insoweit gerechtfertigt, als der erhöhte Prüfaufwand – der mit der Einführung jedes neuen Tatbestandes einhergeht – auch voraussichtlich zu entsprechenden Anklagen und Verurteilungen führen wird. Im Falle der Tatbestandserweiterungen, deren Verhältnismäßigkeit zweifelhaft erscheint, ist auch nicht mit einer Steigerung der Effektivität der Strafverfolgung zu rechnen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die praktischen Gebote eines effizienten Ressourceneinsatzes dürften die Strafverfolgungsbehörden insoweit vielmehr dazu zwingen, von den Einstellungsmöglichkeiten aus Opportunitätsgründen umfassend Gebrauch zu machen. Auch aus diesem Grunde sollte von vorneherein auf die unter Ziff. VII. genannten Erweiterungen verzichtet werden.

²⁶ BT-Drucks. 21/3191, S. 18 f.



Ausschussdrucksache 21(6)50f
vom 13. Januar 2026, 23:49 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Dr. Andreas Schmidtke

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur
Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher
Agententätigkeit
BT-Drucksache 21/3191

Dr. Andreas Schmidtke
 Richter am Oberlandesgericht
 – 7. Strafsenat –
 Cecilienallee 3, Düsseldorf
andreas.schmidtke@olg-duesseldorf.nrw.de

Düsseldorf, den 13. Januar 2026

Stellungnahme zum (Regierungs-) Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit (BT-Drs. 21/3191)

A. Zusammenfassende Bewertung.....	2
B. Zu den vorgeschlagenen Änderungen im Strafgesetzbuch.....	5
I. Änderungen des § 89a StGB.....	5
1. Einführung des Begriffs der terroristischen Straftat	5
2. Normierung der subjektiven Voraussetzungen in § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-neu.....	6
3. Erweiterung des Anwendungsbereichs in § 89a Absatz 1 StGB-neu.....	6
4. Eingeschränkter Verweis in § 89a Absatz 2 StGB-neu auf § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu	7
5. Umgang mit Stoffen und Vorrichtungen in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu	7
6. Aufnahme der gefährlichen Werkzeuge in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu	8
7. Erweiterung der strafbaren Ausreise nach § 89a Absatz 2 Nummer 4 StGB-neu	10
8. Einführung der strafbaren Einreise in § 89a Absatz 2 Nummer 5 StGB-neu	10
9. Einführung der Vorbereitungsvariante des Auskundschaftens eines Anschlagziels.....	11
10. Normierung der Versuchsstrafbarkeit in § 89a Absatz 2a StGB-neu	11
11. Pönalisierung der versuchten Anstiftung zu einer terroristischen Straftat in § 89a Absatz 2b StGB	12
12. Einführung der Strafbarkeit für die Androhung einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 8 StGB-neu.....	13
II. Änderungen des § 89c StGB.....	13

1. Erstreckung der Terrorismusfinanzierung auf Vorbereitungshandlungen in § 89c Absatz 2 StGB.....	13
2. Einführung der Versuchsstrafbarkeit der Terrorismusfinanzierung in § 89c Absatz 8 StGB.....	14
3. Zur Einführung der leichtfertigen Terrorismusfinanzierung.....	15
III. Änderungen des § 91 StGB.....	15
IV. Änderungen des § 99 StGB.....	16
V. Änderungen des § 129a StGB.....	17
1. Anpassung des Straftatenkatalogs des § 129a Absatz 2 StGB-neu	17
2. Zur Verschärfung des Strafrahmens des § 129a Absatz 1 StGB-neu.....	17
3. Einführung der Versuchsstrafbarkeit der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung in § 129a Absatz 5 Satz 3 StGB-neu	18
VI. Änderung des § 76a StGB.....	19
C. Zu den vorgeschlagenen Änderungen der Strafprozessordnung	19

A. Zusammenfassende Bewertung

Der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit¹ reagiert, soweit auf die Richtlinienumsetzung bezogen, mit gehöriger Verspätung auf die bereits am 20. April 2017 in Kraft getretene und bis zum 8. September 2018 in nationales Recht umzusetzende sogenannte Richtlinie Terrorismusbekämpfung.² Ein Umsetzungsversuch, den die vorige Bundesregierung mit ihrem Entwurf vom 17. Juni 2024³ in der letzten Legislaturperiode auf den Weg gebracht hatte, unterlag der Diskontinuität.

Aus richterlicher Sicht stellt sich der vorliegende Entwurf, der erfreulicherweise eine Reihe von Anregungen aus der Sachverständigenanhörung vom 23. September 2024

¹ Im Folgenden: Regierungsentwurf, Entwurf oder RegE.

² Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates (ABl. L 88 vom 31. März 2017, S. 6).

³ Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung vom 17. Juni 2024 (BT-Drs. 20/11848), im Folgenden: Entwurf der vorigen Bundesregierung oder Entwurf vom 17. Juni 2024.

aufgreift, im Vergleich zum wenig praxistauglichen und mit zahlreichen Ungereimtheiten und Wertungswidersprüchen versehenen⁴ Vorschlag der vorigen Bundesregierung als erheblich verbessert dar. Er ist insgesamt ausdrücklich zu begrüßen.

Dies gilt allgemein zunächst, soweit mit dem Entwurf ein weiterer Anlauf unternommen wird, die bestehenden⁵ und von der Europäischen Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens bemängelten Umsetzungsdefizite zu schließen. Die von der Richtlinie vorgegebene EU-weit einheitliche strafrechtliche Erfassung terroristischer Straftaten – insbesondere die Einführung einer einheitlichen Definition für terroristische Straftatbestände – und die Vereinheitlichung der Strafvorschriften zur Terrorismusfinanzierung schaffen einen allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsrahmen, der dem grenzüberschreitenden Charakter des Terrorismus Rechnung trägt und einen einheitlichen Bezugsrahmen für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden herstellt.⁶ Auch soweit der Entwurf über die sich aus der Richtlinie ergebenden Umsetzungserfordernisse hinaus materiell-rechtliche Anpassungen vornimmt und den Strafraumen des § 99 Absatz 1 StGB verschärft sowie die Versuchsstrafbarkeit für die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung einführt, ist dies genauso uneingeschränkt zu unterstützen, wie die Anpassung der strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse im Einklang mit den erweiterten materiell-rechtlichen Regelungen. Dass der Entwurf zudem auf die in jüngerer Zeit mit Fahrzeugen und Messern begangenen terroristischen Anschläge mit einer Erweiterung der strafbaren Vorbereitung reagiert, ist ebenfalls zu begrüßen. Allerdings sind bei der Umsetzung verfassungsrechtliche Grenzen in den Blick zu nehmen, die eine stärkere tatbestandliche Konturierung zumindest nahelegen.

Dies vorausgeschickt gibt der Entwurf aus praktischer Sicht Anlass zu folgenden zusammenfassenden Anmerkungen:

1. Die Einführung einer einheitlichen Definition der terroristischen Straftaten und die Erweiterung der strafbaren Vorbereitungshandlungen sind nicht nur durch die Richtlinie Terrorismusbekämpfung weitgehend verbindlich vorgezeichnet, sondern aus richterlicher Sicht auch die angemessene Antwort des Gesetzgebers auf die zunehmende terroristische Bedrohung auch durch ausländische terroristische Kämpfer. Dies gilt auch für die – durch die Richtlinie ebenfalls vorgegebene – Ausweitung der strafbaren Terrorismusfinanzierung, weil diese zur effektiven Terrorismusbekämpfung auf die Zerschlagung der Unterstützungsstrukturen abzielt.

⁴ Vgl. dazu schon Schmidtke, Stellungnahme zum (Regierungs-)Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung (BT-Drs. 20/11848) vom 21. September 2024., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw39-pa-recht-terrorismusbekaempfung-1013782>.

⁵ Engelstätter, GSZ 2019, S. 95 ff. mit einer noch zurückhaltenden Bewertung des Umsetzungsbedarfs.

⁶ Vgl. Erwägungsgrund 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung.

2. Zwar werden mit dieser Ausweitung der Vorfeldkriminalisierung die Grenzen der Legitimität staatlichen Strafens erreicht. Diese werden jedoch – bezogen auf die Umsetzung der Richtlinie Terrorismus – angesichts des erheblichen Gewichts einer effektiven Terrorismusbekämpfung nicht überschritten, nachdem in § 89a Absatz 2 Satz 1 StGB-neu nicht mehr auf die Androhung terroristischer Straftaten, sondern nur noch auf § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu verwiesen und die Vorbereitungsvariante des § 89a Absatz 2 Nummer 3 StGB nicht mehr der Versuchsstrafbarkeit unterworfen wird. Allerdings wäre auch zu erwägen, die Vorbereitung einer terroristischen Straftat in Form des Besitzes nach den §§ 51 und 52 des Waffengesetzes und der Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechen nach § 310 StGB von der Versuchsstrafbarkeit auszunehmen.

3. In redaktioneller Hinsicht erscheint eine Anpassung der vorgeschlagenen Formulierung des § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu sinnvoll, um klarzustellen, dass nur Stoffe der in § 89a Absatz 2 Nummer 1 StGB-neu bezeichneten Art erfasst sind.

4. Dass die Bundesregierung auf die in jüngerer Zeit vermehrt mit Fahrzeugen und Messern durchgeführten terroristischen Straftaten reagiert, ist, wie eingangs erwähnt, aus praktischer Sicht uneingeschränkt zu begrüßen. Indes ist auf der Grundlage verfassungsrechtlicher Überlegungen zu erwägen, den Anwendungsbereich mit einer Beschränkung auf die Fälle der Beschaffung und Überlassung von Stich-, Schlag- und sonstigen gefährlichen Werkzeugen sowie Fahrzeugen zur Begehung einer terroristischen Straftat stärker zu konturieren. Jedenfalls gegen die Einführung einer Strafbarkeit für das terroristisch motivierte Verwahren von – nicht näher eingegrenzten und zudem subjektiv zu bestimmenden – gefährlichen Werkzeugen bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken. Sollte – rechtspolitisch nachvollziehbar – zur Erfassung von Alltagsgegenständen an dem Begriff des gefährlichen Werkzeugs festgehalten werden, wäre insoweit zumindest diese Tatvariante herauszulösen, da es beim bloßen Verwahren an der erforderlichen objektiven Manifestation der terroristischen Beweggründe fehlt.

Unabhängig davon erscheint eine Anpassung der Formulierung „mit der Absicht, das gefährliche Werkzeug bei der terroristischen Straftat zu verwenden“ sinnvoll, damit auch Mehrpersonenverhältnisse erfasst sind.

5. Die mit der Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2025 angeregte Einführung der weiteren Vorbereitungsvariante des Auskundschaftens eines Anschlagsziels ist zur Schließung von Strafbarkeitslücken zu unterstützen. Hingegen ist die in der Stellungnahme in den Raum gestellte Einführung der leichtfertigen Terrorismusfinanzierung aus praktischer Sicht nicht zu befürworten, weil eine solche Regelung verfassungsrechtlich nicht unproblematisch erscheint und – insbesondere – aufgrund der Ausweitung der Strafbarkeit auch der Terrorismusfinanzierung ein praktisches Bedürfnis nicht erkennbar ist.

6. Die Erhöhung des Regelstrafrahmens bei der geheimdienstlichen Agententätigkeit ist aus praktischer Sicht uneingeschränkt zu begrüßen, um der zunehmenden Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch Spionagestraftaten Rechnung zu tragen, den Ermittlungsbehörden die erforderlichen verdeckten Ermittlungsmaßnahmen an die Hand zu geben und bestehende Rechtsunsicherheiten bei der Informationsübermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz zu beseitigen. Die Beibehaltung des besonders schweren Falls des § 99 Absatz 2 StGB erscheint hingegen entbehrlich.

7. Die Anpassung des Straftatenkatalogs des § 129a Absatz 2 StGB an die neu gefassten Kataloge der §§ 89a, 89c StGB ist aus praktischer Sicht zu begrüßen, gibt jedoch Anlass, zumindest für die Fälle des § 129a Absatz 1 Nummer 1 StGB die Strafuntergrenze des § 129a Absatz 1 StGB auf zwei Jahre anzuheben.

8. Die durch den Regierungsentwurf eingeführte Strafbarkeit der versuchten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ist als zentrale Erweiterung zur Schließung bestehender Strafbarkeitslücken aus Sicht der Praxis uneingeschränkt zu begrüßen.

9. Die vorgeschlagenen Folgeänderungen der Strafprozessordnung sind notwendig, um einen Gleichlauf der Ermittlungsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden mit den materiell-rechtlich erweiterten Strafvorschriften herzustellen und eine wirksame Terrorismusbekämpfung zu gewährleisten.

B. Zu den vorgeschlagenen Änderungen im Strafgesetzbuch⁷

I. Änderungen des § 89a StGB

1. Einführung des Begriffs der terroristischen Straftat

a) In § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-neu wird richtlinienkonform der Begriff der terroristischen Straftat eingeführt. Der Ansatz, die in Artikel 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung aufgezählten Straftaten zu übernehmen und diese ausdrücklich als terroristische Straftaten zu bezeichnen, ist konsequent und entspricht im Übrigen einer Forderung der Europäischen Kommission.⁸ Nennenswerte Spielräume bestehen für den durch die Richtlinie determinierten Gesetzgeber ohnehin nicht. Ungeachtet dessen er-

⁷ Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich im Kern auf die vorgeschlagenen Änderungen des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung.

⁸ Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 29 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates vom 30. September 2020, S. 5; kritisch zu dieser Beanstandung Petzsche/Heger, KriPoZ 2024, S. 157, 159 f.

scheint die Anknüpfung an einen Straftatenkatalog auch vor dem Hintergrund des notwendigen Informationsaustausches auf europäischer Ebene vorzugswürdig gegenüber einer abstrakt subsumierbaren Definition.⁹

b) Dass der Entwurf die Staatsschutzklausel aus den §§ 89c, 129a StGB anstelle der bisherigen Klausel in § 89a StGB-neu übernimmt, ist aus systematischen Gründen konsequent und zu begrüßen.¹⁰

2. Normierung der subjektiven Voraussetzungen in § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-neu

Aus praktischer Sicht ist zu unterstützen, dass der Gesetzesentwurf in § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-neu, einer Anregung aus der Sachverständigenanhörung vom 23. September 2024 folgend¹¹, vorsieht, dass die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu § 89a StGB entwickelten Anforderungen in subjektiver Hinsicht¹² normiert werden und in den Gesetzestext aufgenommen wird, dass der Täter zur Begehung der terroristischen Tat fest entschlossen sein muss. Entsprechendes gilt für die Normierung der von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bereits ausgeschärften subjektiven Voraussetzungen beim Vorbereitungstäter einer terroristischen Straftat, die durch einen Dritten begangen werden soll.¹³ Dass der Gesetzesentwurf den nicht datierten Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz¹⁴ dahingehend konkretisiert, dass dies lediglich für die Fälle des § 89a Absatz 2 Nummer 1 bis 3 StGB-neu gilt, ist mit Blick auf die zur Einhegung des Straftatbestandes ausreichenden subjektiven Voraussetzungen in § 89a Absatz 2 Nummer 4 und 5 StGB-neu¹⁵ plausibel.

3. Erweiterung des Anwendungsbereichs in § 89a Absatz 1 StGB-neu

a) Mit der Übernahme der in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung enumerativ aufgezählten terroristischen Straftaten wird der Anwendungsbereich der Norm deutlich erweitert. Soweit der Entwurf durch die nicht weiter eingeschränkte Aufnahme des – nicht nur Waffen, sondern auch Munition erfassenden – § 52 WaffG über die Vorgaben der Richtlinie hinausgeht und auch aus terroristischen Gründen angelegte Munitionsdepots erfasst, ist dies zu begrüßen.

⁹ Zweifelnd insoweit Zöller, Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung vom 17. Juni 2024 (BT-Drs. 20/11848), S. 7, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw39-pa-recht-terrorismusbekaempfung-1013782>.

¹⁰ So schon Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit des Deutschen Richterbundes (DRB), S. 2, abrufbar unter: https://www.drbr.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2025/DRB_Stn_Nr_7_RefE_Terrorismusbekaempfung.pdf.

¹¹ Vgl. etwa Schmidtke (Fn. 4), S. 10

¹² Vgl. BGH, Urteil vom 8. Mai 2014 – 3 StR 243/13, BGHSt 59, 218 Rn. 45 f. und Beschluss vom 6. April 2017 – 3 StR 326/16, BGHSt 62, 102 Rn. 35

¹³ Vgl. BGH, Beschluss vom 7. Februar 2023 – 3 StR 483/21 Rn. 34.

¹⁴ Im Folgenden auch: Referentenentwurf.

¹⁵ Vgl. RegE, Begr. S. 22.

b) Gegen die richtlinienkonforme Erweiterung der Strafbarkeit bestehen auch mit Blick auf die Verlagerung der Strafbarkeit in den Vorfeldbereich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar werden durch die nochmalige Ausweitung der Vorfeldkriminalisierung die Grenzen der Legitimität staatlichen Strafens erreicht, weil sich die Strafverfolgungsorgane zunehmend mit Sachverhalten zu befassen haben, die traditionell dem Gebiet der Gefahrenabwehr zuzurechnen sind.¹⁶ Mit Blick auf das erhebliche Gewicht einer effektiven Terrorismusbekämpfung für die demokratische und freiheitliche Grundordnung¹⁷ ist die vorgeschlagene Erweiterung des Straftatenkatalogs um weitere schwere Straftaten jedenfalls in der Begehungsvariante im Ergebnis verfassungsrechtlich unbedenklich. Die in den letzten Jahren gestiegene Anzahl der Ermittlungsverfahren wegen eines Anfangsverdachts nach § 89a StGB, die sich insbesondere gegen sog. Syrienheimkehrer richten¹⁸, unterstreicht die Notwendigkeit einer auch erweiterten Regelung. Unabhängig davon hat der Bundesgerichtshof mit der vorstehend in Bezug genommenen Entscheidung vom 8. Mai 2014 bereits entschieden, dass die (von Teilen der Literatur¹⁹ als verfassungsrechtlich eingestufte) Vorschrift des § 89a Absatz 1, Absatz 2 Nummer 3 StGB nicht gegen das Bestimmtheitsgebot des Artikels 103 Absatz 2 GG verstoße und unter den nun normierten subjektiven Voraussetzungen auch verhältnismäßig sei.²⁰

4. Eingeschränkter Verweis in § 89a Absatz 2 StGB-neu auf § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu

Uneingeschränkt zu begrüßen ist, dass der Gesetzesentwurf in § 89a Absatz 2 Satz 1 StGB-neu nur noch auf § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu verweist und – anders als noch der Entwurf der vorigen Bundesregierung – nicht mehr auf die Androhung der Begehung von terroristischen Straftaten im Sinne des § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 StGB-neu. Die wegen der Einbeziehung der Androhung gegen den Vorgängerentwurf insbesondere im Hinblick auf § 89a Absatz 2a Nummer 1, Nummer 4 und Nummer 5 Buchstabe a StGB-neu vorgebrachten Bedenken²¹ sind vor diesem Hintergrund nicht aufrechtzuerhalten. Ein Umsetzungsdefizit droht insoweit nicht. Artikel 7 bzw. 8 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung beziehen sich jeweils lediglich auf Straftaten im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstaben a bis i (ohne Buchstabe j – Drohung).

5. Umgang mit Stoffen und Vorrichtungen in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu

Zu erwägen ist eine Anpassung der vorgeschlagenen Formulierung des § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu in Bezug auf die Tatgegenstände Stoffe und Vorrichtungen. Der vorgeschlagene Wortlaut könnte nahelegen, dass sich die Verweisung in

¹⁶ Vgl. zu diesem Problem etwa MüKoStGB/Schäfer/Anstötz, 4. Aufl. 2021, StGB, § 89a Rn. 5.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277 Rn. 133.

¹⁸ MüKoStGB/Schäfer/Anstötz (Fn. 16), § 89a Rn. 10.

¹⁹ Etwa Gazeas/Große-Wilde/Kießling NStZ 2009, 593; Gierhake ZIS 2008, 397; Mitsch NJW 2008, 2295, 2298; Zöller GA 2010, 607, 614 ff.; ders. StV 2012, 364, 370 ff.

²⁰ BGH, Urteil vom 8. Mai 2014 – 3 StR 243/13, BGHSt 59, 218 Rn. 8 ff. und 18 ff.

²¹ Vgl. Schmidtke (Fn. 4), S. 6 ff.

Nummer 2 auf Nummer 1 („der in Nummer 1 bezeichneten Art“) lediglich auf Vorrichtungen, nicht aber auf Stoffe bezieht. Nach dem Regelungszusammenhang und dem (jetzigen) Wortlaut des § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB („Stoffe oder Vorrichtungen der in Nummer 1 bezeichneten Art“) spricht aber alles dafür, dass nicht allgemein Stoffe, sondern nur Stoffe (und Vorrichtungen) im Sinne des § 89a Absatz 2 Nummer 1 StGB erfasst sein sollen, so dass dies durch das Einfügen des Worts „oder“ auch kenntlich gemacht werden sollte.

6. Aufnahme der gefährlichen Werkzeuge in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu

a) Eine zentrale Erweiterung gegenüber dem Entwurf vom 17. Juni 2024 ist die Aufnahme des gefährlichen Werkzeugs in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu. Während der Referentenentwurf für den Begriff des gefährlichen Werkzeugs noch keine weitere Einschränkung vorsah, ist mit dem Regierungsentwurf eingefügt worden, dass der Täter mit der Absicht handeln muss, das gefährliche Werkzeug bei der terroristischen Straftat zu verwenden. Mit der Formulierung soll klargestellt werden, dass es für die Beurteilung der Gefährlichkeit nicht auf die objektive Gefährlichkeit des Werkzeugs ankommt, sondern subjektiv darauf, wofür es nach der Vorstellung des Vorbereitungstäters eingesetzt wird, nämlich zur Begehung einer terroristischen Straftat; zugleich soll sichergestellt werden, dass auch Fahrzeuge erfasst sind.²²

b) Mit der Regelung reagiert die Bundesregierung auf die in jüngerer Zeit vermehrt mit Fahrzeugen und Messern durchgeführten terroristischen Straftaten.²³ Dies ist aus praktischer Sicht uneingeschränkt zu begrüßen. Die vorgeschlagene Lösung begegnet – zumal vor dem Hintergrund des subjektiven Begründungsansatzes – aber auch unter Berücksichtigung des weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers bei der Normierung strafbaren Unrechts verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot und den Schuldgrundsatz.²⁴

In seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2014 hat der Bundesgerichtshof unter Rückgriff auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung überzeugend ausgeführt, dass § 89a StGB maßgeblich deshalb kein singuläres Sonderstrafrecht enthalte, weil die Strafandrohung an ausreichend konkret umschriebene Tathandlungen anknüpfe, die bereits eine Gefahr für die geschützten Rechtsgüter begründen; in diesen objektiven Handlungen manifestiere sich der auf die Begehung eines besonders schwerwiegenden Delikts gerichtete Entschluss des Täters.²⁵

Ob die hiernach erforderliche objektive Manifestation der tatbestandlich vorausgesetzten terroristischen Beweggründe auf der Grundlage des Entwurfs in jedem Fall bejaht werden kann, ist zumindest zweifelhaft. Erfasst wird nicht nur der von der Entwurfsbegründung in den Blick genommene terroristische Täter, der sich ein Fahrzeug oder

²² RegE, Begr. S. 23.

²³ RegE, Begr. S. 1, 2, 22 f.

²⁴ Vgl. auch Epik/Geneuss, ZRP 2025, 215 ff.; Mitsch, KriPoZ 2025, 154 ff.

²⁵ BGH, Urteil vom 8. Mai 2014 – 3 StR 243/13, BGHSt 59, 218 Rn. 31.

Messer verschafft, um das Fahrzeug in eine Menschenmenge zu steuern oder mit dem Messer Menschen zu erstechen²⁶, sondern etwa auch der Vorbereitungstäter, der ein Feuerzeug verwahrt, um aus terroristischen Motiven eine Brandstiftung zu begehen; gleiches gilt für den Täter, der einen – schon vor dem Tatentschluss in seinem Besitz befindlichen – Kleiderbügel (weiter) verwahrt, um mit diesem ebenfalls aus terroristischen Beweggründen Körperverletzungshandlungen nach § 224 StGB zu begehen. Hinzu tritt, dass der Anwendungsbereich durch den zur Präzisierung des gefährlichen Werkzeugs gedachten subjektiven Ansatz nicht begrenzt, sondern vielmehr erweitert wird, weil damit auch (objektiv) ungefährliche Alltagsgegenstände, denen nach der Vorstellung des Täters aufgrund der (vorgestellten) Art der Verwendung eine Gefährlichkeit zugeschrieben werden muss, vom Tatbestand erfasst sind. Damit droht, dass der Täter mit seiner Vorstellung letztlich über seine eigene Strafbarkeit bestimmt, was – ohne einen ausreichenden objektiven Anknüpfungspunkt – die Grenzen zum Gesinungsstrafrecht überschreiten würde. Die bestehende verfassungsrechtliche Problematik wird zusätzlich dadurch verschärft, dass § 89a Absatz 2b StGB-neu eine Versuchsstrafbarkeit (auch) für die Taten nach § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu vorsieht.

c) Um dem berechtigten gesetzgeberischen Anliegen, aber auch den Vorgaben der Verfassung Rechnung zu tragen, wäre deshalb zu erwägen, den Anwendungsbereich auf die beiden in der Gesetzesbegründung genannten Fälle – Beschaffung und Überlassung von Stich-, Schlag- und sonstigen gefährlichen Werkzeugen sowie Fahrzeugen zur Begehung einer terroristischen Straftat – zu beschränken. Jedenfalls sollte, für den Fall, dass an dem Begriff des gefährlichen Werkzeugs festgehalten wird, die Vorbereitungsvariante des Verwahrens von gefährlichen Werkzeugen zur Begehung einer terroristischen Straftat gestrichen werden, weil sich dem bloßen Verwahren keine manifest gewordene Intention des Täters entnehmen lässt.

d) Unabhängig von der Frage einer Ausschärfung des Anwendungsbereichs wäre eine Öffnung der gewählten Formulierung „mit der Absicht, das gefährliche Werkzeug bei der terroristischen Straftat zu verwenden“ zur Erfassung von Mehrpersonenverhältnissen zu erwägen. Der vorgeschlagene Wortlaut nimmt nur die Selbstbegehungsvariante in Bezug. Damit wäre derjenige, der sich zur Begehung eines terroristischen Mordes ein Messer verschafft, von § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-neu erfasst, jedenfalls aber nicht ohne Weiteres derjenige, der dieses Messer für einen Dritten und für dessen terroristische Straftat verschafft. Dass von dieser Vorbereitungsvariante – richtigerweise – jedoch auch Mehrpersonenverhältnisse umfasst sein sollen, legt die Entwurfsbegründung auch nahe, indem sie darauf verweist, dass der Vorbereitungstäter im Mehrpersonenverhältnis im Anschluss an seine Tathandlung typischerweise auf die Verübung einer terroristischen Straftat durch einen Dritten keinen bestimmenden Einfluss mehr zu nehmen vermag.²⁷

²⁶ RegE, Begr. S. 23.

²⁷ RegE, Begr. S. 23.

7. Erweiterung der strafbaren Ausreise nach § 89a Absatz 2 Nummer 4 StGB-neu

- a) Die Erweiterung der bisherigen Strafbarkeit bei Sachverhalten mit Auslandsbezug zur Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in § 89a Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe a StGB-neu ist aus praktischer Sicht zu begrüßen. Richtlinienkonform wird zum einen nunmehr auch die Ausreise zur Beteiligung (und nicht nur zur Begehung) erfasst, zum anderen ist die Ziellandbestimmung weggefallen.
- b) Da § 89a Absatz 1 StGB nunmehr lediglich Anwendung finden soll, wenn der Täter eine terroristische Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu vorbereitet, erscheint der Verweis in § 89a Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe a StGB-neu auf die in § 89a Absatz 2 Nummer 1 StGB-neu genannte Handlung verfassungsrechtlich unproblematisch, zumal durch die Formulierung nunmehr richtlinienkonform²⁸ klar gestellt ist, dass § 89a Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe a Variante 3 StGB-neu nur in der Begehungsvariante strafbar ist. Damit droht, anders als noch die entsprechende Passage des Gesetzesentwurfes vom 17. Juni 2024²⁹, die Regelung nicht mehr gegen das Übermaßverbot zu verstoßen.
- c) Im Übrigen teile ich auf der Grundlage der überzeugenden und vorstehend bereits in Bezug genommenen Ausführungen des Bundesgerichtshofs zur Verfassungsmäßigkeit des § 89a StGB³⁰ die teilweise geäußerten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken³¹ gegen die Ausweitung der tatbestandlich erfassten Vorbereitungshandlungen und der damit verbundenen Vorverlagerung der Strafbarkeit nicht.
- d) Die Einführung der Strafbarkeit bei Verlassen Deutschlands zwecks Anschlusses an eine terroristische Vereinigung oder Unterstützung einer solchen in § 89a Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe b StGB-neu ist aus praktischer Sicht zur Schließung von Strafbarkeitslücken uneingeschränkt zu begrüßen.

8. Einführung der strafbaren Einreise in § 89a Absatz 2 Nummer 5 StGB-neu

- a) Dass zur Umsetzung von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie Terrorismusbekämpfung zudem eine Strafbarkeit bei Einreisen in die Bundesrepublik Deutschland in terroristischer Absicht in § 89a Absatz 2 Nummer 5 StGB eingeführt wird, ist zur Schließung von Strafbarkeitslücken zu begrüßen. Insbesondere wird damit die Einreise sogenannter „Hit-Teams“, die nicht an eine terroristische Vereinigung angebunden sind oder sich eine derartige Anbindung nicht nachweisen lässt, unter Strafe gestellt.

²⁸ Vgl. Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a Variante 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung.

²⁹ Vgl. hierzu Schmidtke (Fn. 4), S. 7.

³⁰ Vgl. BGH, Urteil vom 8. Mai 2014 – 3 StR 243/13, BGHSt 59, 218 Rn. 18 ff. und Beschluss vom 6. April 2017 – 3 StR 326/16, BGHSt 62, 102 Rn. 26 ff.

³¹ Vgl. etwa Zöller (Fn. 9), S. 5 f.

b) Im Übrigen gelten die Ausführungen zu § 89a Absatz 2 Nummer 4 StGB-neu entsprechend.

9. Einführung der Vorbereitungsvariante des Auskundschaftens eines Anschlagsziels

Der von der Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2025³² mit der Bitte um Prüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren angeregten Einführung, die in § 89a Absatz 2 StGB-neu näher aufgeführten Handlungsvarianten des Vorbereitens einer terroristischen Straftat durch eine weitere Nummer zu ergänzen, in der auch das Auskundschaften eines Anschlagsziels unter Strafe gestellt wird, erscheint aus den in der Stellungnahme ausgeführten Gründen begrüßenswert. Da das Auskundschaften eines Tatorts die Vorbereitung letztlich nur vorbereitet, wäre allerdings zu erwägen, die in § 89a Absatz 2a StGB-neu normierte Versuchsstrafbarkeit auf diese Variante nicht zu erstrecken.

10. Normierung der Versuchsstrafbarkeit in § 89a Absatz 2a StGB-neu

a) In § 89a Absatz 2a Satz 1 StGB-neu wird zur Umsetzung von Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung eine Versuchsstrafbarkeit für die Vorbereitung einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 StGB-neu eingeführt. Dass die Vorbereitungsvariante des § 89a Absatz 2 Nummer 3 StGB, wie verschiedentlich mit Blick auf die Gefahr einer Verletzung des Übermaßverbots und einer Missachtung des Schuldgrundsatzes angeregt³³, von der Versuchsstrafbarkeit ausgenommen wurde, erscheint sachgerecht. In der Sache handelt es sich bei Nummer 3 letztlich um ein Vorbereitungsdelikt zu dem weiteren Vorbereitungsdelikt, so dass der Versuch der Vorbereitung der Vorbereitung bestraft werden würde, ohne dass dies, wie etwa im Fall der versuchten Ausreise, durch weitere gefahrerhöhende Umstände³⁴ gerechtfertigt wäre. Ein Umsetzungsdefizit liegt hierin nicht, denn Artikel 3 der Richtlinie verlangt nicht, dass (auch) die Vorbereitung zur Herstellung von Sprengstoffen oder Waffen unter Strafe gestellt wird, so dass auch Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung insoweit nicht greift.

b) Allerdings wäre zu erwägen, die Vorbereitung einer terroristischen Straftat in Form des Besitzes nach den §§ 51 und 52 des Waffengesetzes und der Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechen nach § 310 StGB von der Versuchsstrafbarkeit auszunehmen. Dies entspräche dem Regelungsgehalt des Artikels 14 Absatz 3 der Richtlinie, nach dem eine Versuchsstrafbarkeit nicht für den Besitz nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f einzuführen ist. In Bezug auf § 310 StGB würde sonst der Versuch der Vorbereitung der Vorbereitung unter Strafe gestellt.³⁵

³² BR-Drs. 559/25, S. 2.

³³ Schmidtke (Fn. 4), S. 9 f.

³⁴ Vgl. BGH, Beschluss vom 6. April 2017 – 3 StR 326/16, BGHSt 62, 102 Rn. 34.

³⁵ Schmidtke (Fn. 4), S. 9.

c) Soweit der Entwurf mit der Normierung einer Strafbarkeit auch für die versuchte Vorbereitung einer terroristischen Straftat durch das Sichunterweisenlassen nach § 89a Absatz 2 Nummer 1 Var. 1 StGB über die Vorgaben der Richtlinie Terrorismusbekämpfung hinausgeht, deren Artikel 14 Absatz 3 nur auf Artikel 7, nicht aber auf Artikel 8 verweist, ist dies nicht zu beanstanden, zumal der Anwendungsbereich auf terroristische Taten im Sinne des § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu beschränkt ist. Das Tatunrecht des Unterweisenden unterscheidet sich nicht grundsätzlich von demjenigen, der sich unterweisen lässt, zumal auch derjenige zur Begehung einer terroristischen Straftat fest entschlossen sein muss.

11. Pönalisierung der versuchten Anstiftung zu einer terroristischen Straftat in § 89a Absatz 2b StGB

a) Die Pönalisierung der versuchten Anstiftung zu einer terroristischen Straftat in § 89a Absatz 2b StGB-neu dient der Umsetzung von Artikel 6 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3.³⁶ Wiederum ist zu begrüßen, dass der missverständliche Verweis im Entwurf der vorigen Bundesregierung auf § 89a Absatz 1 StGB-neu gestrichen wurde und nunmehr, wie angeregt³⁷, lediglich auf die in § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu genannten Straftaten verwiesen wird.

b) Missverständlich erscheint indes die (aktuelle) Entwurfsbegründung, soweit sie nicht nur zutreffend ausführt, dass durch die Einführung des § 89a Absatz 2b StGB die versuchte Anstiftung zu terroristischen Straftaten unter Strafe gestellt wird, sondern auch ergänzt, dass dies für die Fälle gilt, „in denen § 89a Absatz 1 Nummer 1 bis 8 in Verbindung mit Absatz 2 StGB eine Strafbarkeit vorsieht“.³⁸ Nicht die versuchte Anstiftung zur Vorbereitung einer terroristischen Straftat soll unter Strafe gestellt werden, sondern die versuchte Anstiftung zu einem terroristischen Vergehen. Insoweit wäre zu erwägen, diesen Begründungszusatz aus Klarstellungsgründen zu streichen.

c) Soweit im Gesetzgebungsverfahren mit Blick auf die Formulierung „in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 genannten Vergehen“ in § 89a Absatz 2b StGB-neu eine redaktionelle Anpassung angeregt wird, weil § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 StGB-neu Verbrechen aufzählt³⁹, ist dem nicht zu folgen, da die versuchte Anstiftung zu einem Verbrechen bereits nach § 30 Absatz 1 StGB unter Strafe gestellt ist; allenfalls wäre der Verweis anzupassen und die Nummer 1 auszunehmen.

d) Hinzuweisen ist noch auf ein Umsetzungsdefizit im Zusammenhang mit der versuchten Anstiftung zur Unterstützung terroristischer Straftaten. Mit der Vorschrift des § 89a Absatz 2b StGB-neu wird lediglich die Strafbarkeit der versuchten Anstiftung zur Begehung der Haupttat ins Gesetz aufgenommen. Artikel 14 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 6 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung sieht jedoch auch vor, dass die

³⁶ RegE, Begr. S. 24.

³⁷ Schmidtke (Fn. 4), S. 10.

³⁸ RegE, Begr. S. 24.

³⁹ Stellungnahme des DRB (Fn. 10), S. 4.

versuchte Bestimmung zur Förderung einer Tatbegehung („... zu deren Begehung beizutragen ...“) als Straftat geahndet werden soll. Ob allen Mitgliedstaaten diese erhebliche Ausweitung der Strafbarkeit bei Erlass der Richtlinie bewusst war, darf bezweifelt werden.⁴⁰ Eine versuchte Anstiftung zu einer Beihilfetat ist in der Sache eine versuchte Beihilfe zu einer Haupttat. Sie ist grundsätzlich nicht strafbar⁴¹ und bedürfte – soll das Verhalten richtlinienkonform unter Strafe gestellt werden – einer besonderen Regelung, die der Entwurf im Ergebnis zu Recht nicht vorsieht. Denn es erscheint angesichts des bei Normierung der Strafbarkeit der versuchten Beihilfe zu einer terroristischen Straftat bestehenden eklatanten Bruchs mit der Gesamtrechtsordnung vorzugswürdig, das ohnehin sehr geringe Umsetzungsdefizit in Kauf zu nehmen und auf eine Umsetzung zu verzichten.⁴²

12. Einführung der Strafbarkeit für die Androhung einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 8 StGB-neu

a) In Umsetzung des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe j der Richtlinie Terrorismusbekämpfung wird eine Strafbarkeit für die (vollendete) Androhung einer terroristischen Straftat in § 89a Absatz 8 StGB-neu eingeführt. Um eine zu weite Vorverlagerung der Strafbarkeit zu vermeiden, sieht der Entwurf richtigerweise vor, dass der Versuch der Androhung einer terroristischen Straftat nicht mit Strafe bedroht ist. Soweit es vereinzelt als vorzugswürdig angesehen wird, § 89a Absatz 8 StGB-neu zu streichen und die Androhung sämtlicher in § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu bezeichneter Straftaten stattdessen im Rahmen von § 126 StGB unter Strafe zu stellen⁴³, ist dem m.E. wegen der richtlinienkonformen Einordnung auch der Androhung als terroristische Straftat nicht zu folgen, zumal eine solche Androhung nicht nur den öffentlichen Frieden tangiert, sondern letztlich auf den Bestand sowie die äußere und innere Sicherheit des Staates und damit auf die Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats abzielt, deren Delikte im Strafgesetzbuch im ersten Abschnitt unter dem dritten Titel gefasst sind.

Der Strafraum mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis fünf Jahre, der nach den Vorgaben des Artikels 15 Absatz 2 der Richtlinie ohnehin höher sein muss als in § 126 StGB, erscheint aufgrund der besonderen Einstufung als terroristische Straftat gerechtfertigt⁴⁴, und zwar auch, soweit die Strafraumuntergrenze betroffen ist.

II. Änderungen des § 89c StGB

1. Erstreckung der Terrorismusfinanzierung auf Vorbereitungshandlungen in § 89c Absatz 2 StGB

a) Dass auch die Finanzierung von Tathandlungen, die im Vorfeld der eigentlichen terroristischen Straftat liegen, nunmehr nach § 89c Absatz 2 StGB-neu Gegenstand

⁴⁰ Petzsche/Heger, KriPoZ 2024, S. 157, 163.

⁴¹ Vgl. etwa BGH, Urteil vom 13. Januar 2022 – 3 StR 341/21 Rn. 32.

⁴² So auch Petzsche/Heger, KriPoZ 2024, S. 157, 164.

⁴³ Zöller (Fn. 9), S. 9.

⁴⁴ RegE, Begr. S. 24.

einer strafrechtlichen Verurteilung sein können, folgt aus den Vorgaben des Artikels 11 der Richtlinie. Zwar ist damit eine erhebliche Ausweitung der strafbaren Terrorismusfinanzierung verbunden. Die Einstufung der Terrorismusfinanzierung als Straftatbestand zielt jedoch auf die Zerschlagung der Unterstützungsstrukturen ab, die die Begehung terroristischer Straftaten erleichtern, und verfolgt damit ein legitimes Ziel, gerade auch soweit Vorbereitungshandlungen für terroristische Aktivitäten betroffen sind. Verfassungsrechtlich sind die Erweiterungen daher jedenfalls im Ergebnis unbedenklich.⁴⁵

b) Zu begrüßen ist, dass der Entwurf, wie angeregt⁴⁶, in § 89c Absatz 2 Nummer 1 und 2 StGB-neu nur noch auf die terroristischen Straftaten im Sinne des § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu verweist und somit nicht mehr die Terrorismusfinanzierung in Bezug auf die Androhung von terroristischen Straftaten erfasst. Ein Umsetzungserfordernis sieht die Richtlinie Terrorismusbekämpfung insoweit auch nicht vor, weil die Androhung aus dem Anwendungsbereich der Artikel 5 und 6, auf den Artikel 11 verweist, herausgenommen ist. Angesichts der bereits erheblichen Ausweitung der strafbaren Terrorismusfinanzierung besteht insoweit auch kein Strafbefürfnis.

2. Einführung der Versuchsstrafbarkeit der Terrorismusfinanzierung in § 89c Absatz 8 StGB

Auch die Einführung der Versuchsstrafbarkeit in § 89c Absatz 8 StGB-neu folgt den Vorgaben der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in deren Artikel 14 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 11. Soweit in diesem Zusammenhang befürchtet wird, dass infolge der Erstreckung der Strafbarkeit auf die versuchte Terrorismusfinanzierung einer willkürlichen Strafverfolgungspraxis Tür und Tor geöffnet werde⁴⁷, ist dies aus praktischer Sicht zu bezweifeln. Durch die Vorschrift werden nur Sachverhalte erfasst, die durch den Verweis auf die Straftaten nach § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-neu eindeutig dem originär terroristischen Bereich zugeordnet sind und die in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-neu normierte besondere Bestimmung und Eignung aufweisen müssen. Dass es hier zu einer Vielzahl gar überflüssiger Ermittlungsverfahren kommen wird, ist daher nicht zu gewärtigen, nicht zuletzt, weil sich das Vorliegen eines Anfangsverdachts auch darauf beziehen muss, dass der Täter entweder sicher weiß, dass die andere Person die Vermögenswerte für eine in § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8, § 89a Absatz 2 Nummer 2, 4 oder 5 StGB-neu bzw. § 89c Absatz 2 Nummer 1 bis 4 StGB-neu aufgeführte Straftat verwenden will oder dass er mit einer entsprechenden Absicht handelt. Die Verurteilungszahlen in der Vergangenheit stützen diese Befürchtungen jedenfalls nicht. Zum Berichtsjahr 2024 ergibt sich aus dem Statistischen Bericht des Statistischen Bundesamtes zur Strafverfolgung vom 21. November 2025 lediglich eine Verurteilung.⁴⁸

⁴⁵ Kritisch hierzu etwa Zöller (Fn. 9), S. 14.

⁴⁶ Schmidtke (Fn. 4), S. 13.

⁴⁷ Zöller (Fn. 9), S. 14.

⁴⁸ Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/statistischer-bericht-strafverfolgung-2100300247005.html>

3. Zur Einführung der leichtfertigen Terrorismusfinanzierung

Der von der Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2025⁴⁹ mit der Bitte um Prüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren in den Raum gestellte Einführung der leichtfertigen Terrorismusfinanzierung ist aus meiner Sicht nicht näher zu verfolgen.

a) Zunächst ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht darauf Bedacht zu nehmen, dass (erst) die erhöhten Anforderungen an den subjektiven Tatbestand des § 89c StGB die Struktur gegeben haben, die derjenigen ähnelt, die § 89a StGB nach der von der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Wahrung der erforderlichen Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit für erforderlich, aber auch ausreichend gehaltenen Auslegung hat.⁵⁰ Der subjektive Tatbestand erfüllt damit eine Eingrenzungsfunktion, die die Reichweite und Unschärfe der strafbaren Vorbereitungshandlung kompensiert. Es tritt hinzu, dass eine strafrechtliche Sanktionierung der leichtfertigen Terrorismusfinanzierung sich – in diese Richtung weist die auf Beweisschwierigkeiten abstellende Begründung der Stellungnahme des Bundesrates⁵¹ – letztlich als verdeckte Beweisregel darstellt, die als solche nicht dem Schuldprinzip entspricht.

b) Dass die Regelungsreichweite des Gesetzentwurfs in zentralen Punkten hinter den maßgeblichen praktischen Erfordernissen zurückbleibt, kann ich jedenfalls nach der erheblichen Ausweitung der Strafbarkeit im Bereich der Terrorismusfinanzierung aus praktischer Sicht nicht bestätigen.

c) Sollte der Gesetzgeber unter Nutzung seines Beurteilungsspielraums gleichwohl eine weitere Ausweitung des Anwendungsbereichs verfolgen wollen, wäre allenfalls zu erwägen, die Anforderungen an den Vorsatz herabzusenken und – über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehend (vgl. Artikel 11 Absatz 1) – ein Handeln mit Eventualvorsatz ausreichen zu lassen. Dies würde freilich auf Kosten der Eingrenzungsfunktion gehen und zumindest verfassungsrechtliche Fragen der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit aufwerfen.

III. Änderungen des § 91 StGB

Die Einführung der Strafbarkeit für die versuchte Anleitung zur Begehung terroristischer Straftaten durch § 91 Absatz 3 StGB-neu dient der Umsetzung des Artikels 6 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung⁵², wonach auch die versuchte Anwerbung für terroristische Zwecke strafbar ist. Einmal mehr ist zu begrüßen, dass, anders noch als im Entwurf der vorigen Bundesregierung⁵³, die

⁴⁹ BR-Drs. 559/25, S. 3.

⁵⁰ MüKoStGB/Schäfer/Anstötz (Fn. 4), § 89c Rn. 1.

⁵¹ BR-Drs. 240/24, S. 3.

⁵² RegE, Begr. S. 27.

⁵³ Kritisch hierzu Schmidtke (Fn. 4), S. 15.

Bezugstaten des § 91 Absatz 1 StGB-neu allein solche nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB-neu sind.

IV. Änderungen des § 99 StGB

1. Aus praktischer Sicht uneingeschränkt zu begrüßen ist die Erhöhung des Regelstrafrahmens bei der geheimdienstlichen Agententätigkeit gemäß § 99 StGB. Damit wird – wie die Entwurfsbegründung zutreffend betont⁵⁴ – der zunehmenden Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch Spionagestraftaten Rechnung getragen und den Ermittlungsbehörden die gerade bei der Verfolgung Angehöriger fremder Geheimdienste erforderlichen verdeckten Ermittlungsmaßnahmen an die Hand gegeben.

2. Durch die Änderung werden, was die Entwurfsbegründung ebenfalls erwähnt⁵⁵, insbesondere bestehende Rechtsunsicherheiten bei der Informationsübermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) beseitigt, die aus jüngeren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts resultieren. Mit Beschluss vom 28. September 2022 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die bis zum Ende 2023 geltenden Vorschriften, aufgrund derer das BfV befugt war, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnenen Informationen an die Strafverfolgungsbehörden zur Strafverfolgung zu übermitteln (§ 20 Absatz 1 Satz 1 und 2 und § 21 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 20 Absatz 1 Satz 1 und 2 des BVerfSchG a.F.) nicht mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar seien. Zur Begründung hat das Gericht unter anderem ausgeführt, dass eine solche Übermittlung nur zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses und daher nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten in Betracht komme⁵⁶, also insbesondere solche, die der Gesetzgeber mit einer höheren Höchststrafe als fünf Jahre Freiheitsstrafe versehen hat.⁵⁷

Zwar hat der Gesetzgeber nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Übermittlungsvorschriften angepasst und die geheimdienstliche Agententätigkeit trotz der angedrohten Höchststrafe von (nur) fünf Jahren als besonders schwere Straftat eingeordnet (vgl. § 21 Absatz 2 Nummer 2 BVerfSchG). Die inhaltsgleiche Vorschrift aus dem hessischen Verfassungsschutzgesetz (§ 20a Satz 2 Buchstabe b HVSG) hat das Bundesverfassungsgericht aber bereits mit einer Entscheidung aus dem Jahr 2024 als nicht verfassungskonform eingeordnet⁵⁸ und unter anderem moniert, dass allein der Umstand, dass eine Straftat gegen ein Schutzgut der Verfassung gerichtet sein muss, noch nicht genüge, um die besondere Schwere der verfolgten Straftat zu begründen.⁵⁹

⁵⁴ RegE, Begr. S. 28.

⁵⁵ RegE, Begr. S. 28.

⁵⁶ BVerfG, Beschluss vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 –, BVerfGE 163, 43 Rn. 124 ff.

⁵⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21, BVerfGE 165, 1 Rn. 179 mwN.

⁵⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22, BVerfGE 169, 130 ff.

⁵⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2024 – 1 BvR 2133/22 –, BVerfGE 169, 130 Rn. 214.

Erst mit dem neuen, eine tat- und schuldangemessene Bestrafung ermöglichenden Strafrahmen dient die Strafvorschrift schon aufgrund ihrer Strafandrohung einem Rechtsgut von herausragendem öffentlichem Interesse und schafft so rechtssichere Voraussetzungen für die Übermittlung der vom BfV mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnenen Informationen an unter anderem die Strafverfolgungsbehörden.

3. Die Beibehaltung des besonders schweren Falls des § 99 Absatz 2 StGB erscheint allerdings angesichts des angepassten Strafrahmens des § 99 Absatz 1 StGB-neu mit der gleichen Höchststrafe und einer lediglich um sechs Monate höheren Mindeststrafe entbehrlich.⁶⁰

V. Änderungen des § 129a StGB

1. Anpassung des Straftatenkatalogs des § 129a Absatz 2 StGB-neu

a) Die Anpassung des Straftatenkatalogs des § 129a Absatz 2 StGB an die neu gefassten Kataloge der §§ 89a, 89c StGB ist aus praktischer Sicht zu begrüßen. Es wäre widersprüchlich, eine auf die Begehung von terroristischen Straftaten gerichtete Vereinigung lediglich als kriminelle Vereinigung nach § 129 StGB zu bestrafen.

b) Allerdings ist aufgrund dieser Anpassung der Anwendungsbereich der Vorschrift in der Praxis nicht unerheblich ausgeweitet. Vereinigungen, deren Zwecke oder Tätigkeiten zwar nicht auf Mord oder Totschlag gerichtet sind, wohl aber auf die Begehung von Straftaten nach § 224 StGB, sind nach der Änderung künftig als terroristische (und nicht lediglich kriminelle) Vereinigungen zu verfolgen und zu bestrafen. Dies begründet – ohne dass es auf die besondere Bedeutung des Falles ankommen würde (vgl. § 120 Absatz 2 Nummer 2 GVG aE) – nach § 120 Absatz 1 Nummer 6 GVG die Zuständigkeit der Staatsschutzsenate der Oberlandesgerichte, bei denen es zu einer erheblichen Mehrbelastung kommen kann. Auch für den Generalbundesanwalt kann es zu Mehrbelastungen kommen, wobei dieser die Ermittlungsverfahren nach § 142a Absatz 2 Nummer 2 GVG in Sachen von minderer Bedeutung an die Landesstaatsanwaltschaften abgeben könnte.⁶¹

2. Zur Verschärfung des Strafrahmens des § 129a Absatz 1 StGB-neu

Spätestens mit Blick auf die konsequente Anpassung des Straftatenkatalogs des § 129a Absatz 2 StGB an den eingeführten Begriff der terroristischen Straftat differenzieren die – identischen – Strafrahmen des § 129a Absatz 1 und 2 StGB nicht ausreichend nach der Schwere der verfolgten Vereinigungszwecke. Dass derjenige, der eine auf Mord, Totschlag oder gar Völkermord gerichtete terroristische Vereinigung gründet oder sich an einer solchen beteiligt, aus dem gleichen Strafrahmen zu bestrafen ist,

⁶⁰ So auch Stellungnahme des DRB (Fn. 10), S. 7.

⁶¹ Vgl. dazu schon Stellungnahme des DRB (Fn. 10), S. 6.

wie derjenige, der eine Vereinigung gründet oder sich an dieser beteiligt, deren Zwecke oder Tätigkeit „lediglich“ etwa auf die (teilweise) Zerstörung von Bauwerken (§ 305 StGB) oder wichtiger Arbeitsmittel (§ 305a StGB) gerichtet ist, erscheint nach dem Prinzip der schuldangemessenen Strafzumessung nicht sachgerecht. Zu erwägen wäre daher – zumindest für die Fälle des § 129a Absatz 1 Nummer 1 StGB – eine Anhebung der Strafuntergrenze des § 129a Absatz 1 StGB auf zwei Jahre.

3. Einführung der Versuchsstrafbarkeit der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung in § 129a Absatz 5 Satz 3 StGB-neu

Die durch den Regierungsentwurf eingeführte Versuchsstrafbarkeit der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ist als zentrale Erweiterung zur Schließung bestehender Strafbarkeitslücken aus Sicht der Praxis uneingeschränkt zu begrüßen.

Zwar geht der Entwurf mit der Einführung des § 129a Absatz 5 Satz 3 StGB-neu über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Denn diese verlangt in Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 lediglich die Normierung einer Versuchsstrafbarkeit für die Terrorismusfinanzierung. Indes werden durch die Neuregelung bestehende Strafbarkeitslücken geschlossen.⁶² Zutreffend hebt die Gesetzesbegründung in diesem Zusammenhang hervor, dass die Feststellung, ob der von der höchstrichterlichen Rechtsprechung geforderte Vorteil⁶³ für die terroristische Vereinigung vorliegt oder nicht, oftmals nicht von Art und Qualität der Unterstützungshandlung abhängt, sondern von zufälligen Umständen außerhalb des Verantwortungsbereichs des Nichtmitglieds, das die terroristische Vereinigung unterstützen möchte.⁶⁴ Gerade im Zusammenhang mit den in der Praxis wichtigen Spendenfällen für eine terroristische Vereinigung, die nicht unter den Tatbestand der Terrorismusfinanzierung fallen, stellt sich regelmäßig die – über die Strafbarkeit des Spenders entscheidende, aber bisweilen mit erheblichen Beweisproblemen verbundene – Frage, ob die für die Terrororganisation geleistete Spende der Vereinigung auch tatsächlich zugeflossen ist.

Die hiergegen vorgebrachten Bedenken⁶⁵ greifen m.E. nicht durch. Ein Strukturbruch ist mit der Einführung nicht verbunden. Die Strafbarkeit der versuchten Beihilfe ist dem deutschen Recht nicht fremd und führt etwa im Ausländerrecht zu einer Strafbarkeit des Täters.⁶⁶ Dass mit der Neuregelung nicht nur versuchte finanzielle Unterstützungsleistungen, sondern jede versuchte Förderung einer terroristischen Vereinigung erfasst wird, ist notwendig und sachgerecht. Die mit der schon Unterstützung terroristischer Vereinigungen verbundenen erheblichen Gefahren erfordern – nicht zuletzt auf

⁶² So auch der Beschluss der 89. Konferenz der Justizministerinnen und -minister, abrufbar unter: https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2018/Fruehjahrskonferenz_2018/II-15-BY---Einfuehrung-einer-Versuchsstrafbarkeit-bei-Unterstuetzung-terroristischer-Vereinigungen.pdf

⁶³ BGH, Urteil vom 19. April 2018 – 3 StR 286/17, BGHSt 63, 127 ff.; BGH, Urteil vom 14. August 2009 – 3 StR 552/08, BGHSt 54, 69 ff.

⁶⁴ RegE, Begr. S. 29.

⁶⁵ Zöller (Fn. 9), S. 9; Petzsche/Heger, KriPoZ 2024, S. 157, 164 f.

⁶⁶ Etwa in § 96 Absatz 1 und 3 AufenthG, vgl. auch BGH, Beschluss vom 29. November 2022 – 3 StR 238/22 Rn. 9.

die anhaltend hohe Bedrohungslage durch terroristische Anschläge – nach wie vor ein möglichst frühzeitiges Eingreifen auch des Strafrechts, so dass unter Sicherheitsaspekten eine Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes schlicht geboten erscheint.⁶⁷

VI. Änderung des § 76a StGB

Der mit dem Entwurf der vorigen Bundesregierung noch vorgeschlagene auf Beibehaltung des Status-quo abzielende Ansatz, der den für Straftaten nach §§ 89a, 89c und 129a StGB bestehenden Gleichlauf von Strafbarkeit und erweiterter selbständiger Einziehung aufgeben wollte, war als sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierung insgesamt abzulehnen.⁶⁸ Umso mehr ist es aus praktischer Sicht wiederum ausdrücklich zu begrüßen, dass dieser bedenkliche Ansatz aufgegeben wurde und mit dem vorliegenden Entwurf die selbständige Einziehung in § 76a Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 Buchstabe StGB-neu auf die neuen Tatbestandsvarianten der § 89a und § 89c Absatz 1 bis 4 und 8 StGB-neu erstreckt wird.

C. Zu den vorgeschlagenen Änderungen der Strafprozessordnung

Eine weitere wesentliche Verbesserung gegenüber dem Vorgängerentwurf wird durch die Anpassung der strafprozessualen Ermittlungsmöglichkeiten an die erweiterte materielle Strafbarkeit erreicht. In § 100g Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a) StPO sollte allerdings die Angabe „§ 99 Absatz 2“ durch „§ 99“ ersetzt werden.

⁶⁷ Vgl. dazu schon BT-Drs. 16/12428, S. 1.

⁶⁸ Schmidtke (Fn. 4), S. 16.



Ausschussdrucksache 21(6)50g
vom 14. Januar 2026, 12:45 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Dr. Lukas Theune

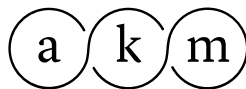
Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur
Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher
Agententätigkeit
BT-Drucksache 21/3191

Diese Version ersetzt die Stellungnahme auf Ausschussdrucksache 21(6)50g vom 14. Januar 2026, 10:32 Uhr.

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



RECHTSANWÄLT*INNEN

akm Rechtsanwälte*innen | Paul-Lincke-Ufer 30 | 10999 Berlin

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dr. Lukas Theune

Rechtsanwalt
Fachanwalt für Strafrecht

Anschrift

Paul-Lincke-Ufer 30
10999 Berlin

Kontakt

Tel 030 23 56 44 36
Fax 030 23 56 45 16
Mail kontakt@akm-berlin.de
Web www.akm-berlin.de

Bürozeiten

Mo - Fr
10:00 Uhr - 13:00 Uhr
zusätzlich Di & Do
15:00 Uhr - 18:00 Uhr

Datum
14.01.2026

Mein Zeichen
31/26/Lt

Ihr Zeichen
Anhörung zur Umsetzung
der Richtlinie (EU) zur
Terrorismusbekämpfung

Anhörung**Umsetzung der Richtlinie (EU) zur Terrorismusbekämpfung**

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

Verfasser: Dr. Lukas Theune, Rechtsanwalt

Berlin, 14.01.2026

akm Rechtsanwälte*innen**Rechtsgebiete**

Migrationsrecht
Familienrecht
Verwaltungsrecht
Sozialrecht
Strafrecht

**Rechtsanwältinnen
und Rechtsanwälte**

Einar Aufurth
Miriam Frieding
Carolin Kaufmann
Christine Lüth
Yaşar Ohle
Lukas Theune
Hanna Übach

Bankverbindung

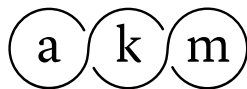
Empfänger: akm Rechtsanwälte*innen
IBAN: DE 02 1203 0000 1052 3578 50
BIC/Swift-Code: BYLADEM1001
Kto: 1052357850
BLZ: 120 300 00
Bank: DKB

Steuernummer

14/557/03467

**1. Grundsätzlich**

Der nach dem vorzeitigen Ende der Vorgängerregierung zum zweiten Mal von der Bundesregierung eingebrachte Regierungsentwurf setzt zwar im Wesentlichen die EU-Richtlinie 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung um. Der Bundestag hat dabei Richtlinien umzusetzen, wobei Form und Mittel freigestellt sind.



RECHTSANWÄLT * INNEN

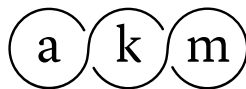
Nichtsdestotrotz steht die Verfassungsgemäßheit des Entwurfs in Teilen auf tönernen Füßen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG keine eindeutigen Maßstäbe für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit strafrechtlicher Normen entnehmen lassen, die wie hier präventiv teilweise weit im Vorfeld eigentlicher Rechtsgutverletzungen angesiedelte Handlungen pönalisieren. Dabei lassen sich der verfassungsrichterlichen Judikatur auf dem Feld der Gefahrenabwehr womöglich auch für das so weit wie hier vorverlagerte Feld der Strafverfolgung Grenzen entnehmen. Im Grundsatz ist der Bereich des Gefahrenabwehrrechts so wenig wie möglich durch das Strafrecht als der ultima ratio zu regulieren.

Der 3. Strafsenat des BGH hat die Strafbarkeit der Ausreise nach dem bereits geltenden § 89a StGB etwa als „faktisch (...) den Versuch der Vorbereitung zur Vorbereitung einer in § 89 a I StGB genannten Gewalttat“ beschrieben. (BGH NJW 2017, 2928 Rn. 34) In der genannten Entscheidung sah der Senat – *gegen gewichtige Stimmen in der Literatur, die zum Teil schon von Gesinnungsstrafrecht sprechen* – „§ 89 a Absatz II a StGB zwar durchaus im Grenzbereich des verfassungsrechtlich Zulässigen, (vermochte) aber nicht die Überzeugung zu gewinnen, dass die Norm das verfassungsrechtliche Übermaßverbot verletzt.“ Die Grenze zu mit den Grundsätzen des Tatstrafrechts nicht zu vereinbarem Gesinnungs- oder Gedankenstrafrecht wäre, so der Senat, allenfalls dann überschritten, wenn sich die auf eine Deliktsbegehung abzielende innere Vorstellung des Täters nicht in einer äußeren Handlung manifestieren würde.

(NJW 2017, 2928 Rn. 39, beck-online)

Diesem Moment nähert sich der nun vorgelegte Gesetzesentwurf indes weiter an, wie im Einzelnen auszuführen sein wird. Der Gesetzesentwurf ist daher ungeachtet des Umstands, dass er zu weiten Teilen der Umsetzung der genannten Richtlinie dient, jedenfalls in Teilen mit dem deutschen Verfassungsrecht nicht zu vereinbaren.

Schon zu der Vorfassung des § 89a StGB wurde darauf hingewiesen, dass sich in der Folge sogar Strafbarkeitsrisiken für Mitglieder der Bundesregierung und andere die Oppositionsgruppen unterstützende Personen hinsichtlich einer Beteiligung an den in Rede stehenden Vorbereitungshandlungen ergeben können (Puschke, NJW 2017, 2928). Diese Gefahr wird mit dem nun vorgelegten Regierungsentwurf weiter steigen, wenn es etwa um die Unterstützung der Ukraine oder die – bislang hypothetische – Unterstützung Demonstrierender im Iran etwa durch das Bereitstellen einer Internetverbindung geht, weil eben nach der Gesetzessystematik bekanntlich jeder Staat – auch Russland, auch Iran – gleich schützenswert sein soll.



RECHTSANWÄLT * INNEN

Ganz allgemein wird auch darauf hingewiesen, dass insbesondere die vorgesehenen Mindeststrafandrohungen auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Diese sind von der Richtlinie nicht vorgegeben und voll am Übermaßverbot zu messen.

2. Im Einzelnen

a) Zu Nummer 4, der vorgesehenen Neufassung von § 89a StGB

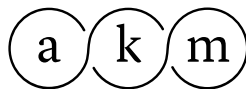
Zunächst ist die neue Formulierung „terroristische Straftat“ wegen des Gebots der Normenklarheit und der dann einheitlicheren Terminologie zu begrüßen.

§ 89a StGB soll – auf Grundlage der EU-Richtlinie – ganz erheblich ausgeweitet werden. Dies betrifft insbesondere die Erweiterung auf (gefährliche) Körperverletzungen (im Übrigen sollte der Normenklarheit wegen insoweit auch auf gefährliche Körperverletzungen in Nr. 2 verwiesen werden), Computersabotage, Zerstörung von Bauwerken und Verstöße gegen das WaffG.

Zurecht wurde bereits darauf hingewiesen, dass gerade in letztgenannten Fällen die Vorbereitung einer solchen Tat nunmehr einen schärferen Strafraum erhalten soll als das eigentlich begangene, vollendete Delikt, wenn es ohne entsprechende Zielsetzung begangen wird. Das erscheint unverhältnismäßig, denn es bestraft die Gesinnung von Täterinnen und Tätern härter als die Begehung des Deliktes selbst.

§ 89a Abs. 8 StGB-E entfernt sich dann völlig vom Gebot des verhältnismäßigen Strafens (zweifelnd auch StN des DRB: <https://www.drb.de/positionen/stellungnahmen/stellungnahme/news/7-2025>). Die bloße Androhung, sich etwa Butterfly-Messer zu verschaffen, soll nun (bei entsprechender Zielrichtung) mit einer Mindeststrafe von drei Monaten belegt werden. Der tatsächliche Besitz von Butterfly-Messern könnte nur mit Geldstrafe bis max. 3 Jahre Freiheitsstrafe bestraft werden, § 52 Abs. 2 WaffG. Aus meiner Sicht ist der Verweis auf § 52 Abs. 3 Nr. 9 WaffG jedenfalls nicht durch die RL determiniert und sollte daher unterbleiben; die RL spricht von Waffen, einschließlich chemischen, biologischen, radiologischen oder atomaren Waffen. Messer werden damit nicht gemeint sein.

In der Tat ist der Gesetzgeber nicht zu einer wortlautgenauen Umsetzung der Richtlinienbestimmungen gezwungen. Jedenfalls dort, wo der Gesetzesentwurf über die Vorgaben aus der Richtlinie hinaus geht, ist er aber unverhältnismäßig. Das gilt aus meiner Sicht für die Mindeststrafe von sechs Monaten Freiheitsstrafe, vor allem auch für mindestens 3 Monate in der Drohungsvariante des Abs. 8. Damit wird letztlich das Prinzip des Tatstrafrechts zugunsten eines dem bundesrepublikanischen Verständnis fremden Täterstrafrechts aufgegeben. Die Mindeststrafe wird zudem in



RECHTSANWÄLT * INNEN

der Praxis dazu führen, dass den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit genommen wird, auf nicht strafwürdige Fälle durch die großzügige Anwendung der §§ 153, 153a StPO zu reagieren. Der BGH hat diesen Weg etwa 2010 bei der Einstufung der PKK als terroristischer Vereinigung im Ausland als gangbar beschrieben: „Der Senat verkennt mit Blick auf die große Zahl der in Deutschland für die PKK und ihre Nachfolge- sowie Teilorganisationen aktiven Personen zwar nicht, dass nach dieser Maßgabe der Kreis potentieller Beschuldigter unter Umständen deutlich größer werden und der Unrechtsgehalt der Tat sowie das Maß des Verschuldens stark unterschiedlich zu bewerten sein kann. Diesen Umständen wird - gegebenenfalls etwa durch Anwendung der § 129 Abs. 5, § 129a Abs. 6 StGB, §§ 153b, 153c StPO - im Einzelfall angemessen Rechnung zu tragen sein.“

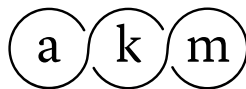
(BGH 3 StR 179/10 - Urteil vom 28. Oktober 2010)

Ein derartiges schuldangemessenes Vorgehen wird durch die Kombination aus erhöhten Mindeststrafen und fehlenden Absehens-Möglichkeiten deutlich erschwert, was insbesondere für die Bundesanwaltschaft, aber auch für die Generalstaatsanwaltschaften und die Staatsschutzkammern bei den Landgerichten zu deutlichen Fallzunahmen führen wird, die einfach vermeidbar wären.

Stattdessen sollte die von der RL vorgesehene Strafnorm des Androhens in die dafür bereits im StGB vorhandene Strafnorm des § 126 StGB integriert werden, wo ein passender Strafraum existiert (so auch Zöller).

Auch die Erweiterung des Straftatenkatalogs sogar auf einfache Körperverletzungen, wenn sie schwere körperliche oder seelische Schäden zufügen können, geht zu weit. Ob eine einfache Körperverletzung, also eine Handlung eines Einzelnen ohne den Einsatz von Werkzeugen, zu einem schweren körperlichen Schaden führen kann, lässt sich schwer bestimmen. Die Norm wird damit konturenlos.

Schließlich sollte auch der vorgesehene Verweis auf § 30 StGB in Abs. 2b einer verfassungsrichterlichen Kontrolle nicht standhalten. So ist erneut unklar, wie genau der Verweis gemeint ist. Soll Abs. 2b so zu verstehen sein, dass der Versuch der Anstiftung zu einem der in Abs. 1 Nr. 1-8 genannten Delikte wie ein Versuch bestraft werden soll, so ist dies jedenfalls dann verfassungswidrig, wenn das von der Rechtsprechung entwickelte Kriterium der festen Entschlossenheit nicht im Tatbestand benannt wird.



RECHTSANWÄLT * INNEN

b) Zu Nummer 6, Änderung des § 89c StGB

Auch bei der Ausweitung des § 89c StGB sieht der Gesetzesentwurf Mindeststrafen vor, die ein dem Einzelfall angemessenes Vorgehen verunmöglichen werden. Zwar hat die Kommission wohl explizit dazu aufgefordert, hier auch den Versuch unter Strafe zu stellen. Es darf aber nicht aus dem Blick geraten, dass damit dann der Versuch einer Vorbereitungshandlung zur Finanzierung des Anpreisens einer terroristischen Straftat bestraft werden kann und, wie erwähnt, jeder Staat hier Schutzgut ist. Selbst wenn sich diese Pönalisierung noch mit dem Grundgesetz vereinbaren lassen sollte, weil sie eben durch die RL so vorgegeben wird, handelt es sich um eine „Tat“, deren Unrechtsgehalt kaum messbar scheint.

c) Zu Nummer 7, Änderung des § 91 StGB

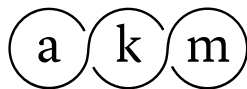
Die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit des ohnehin schon uferlosen Tatbestandes wird dem Schuld- und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht gerecht. Aus der Anwenderperspektive scheint die Norm etwa den Fall zu erfassen, dass ein Bürger eine Anleitung versucht auf einem Onlineforum anderen zur Verfügung zu stellen, selbst wenn dies nicht gelingt, weil etwa der Upload scheitert. Das ist aber keine Handlung, die nach dem Schuldgrundsatz bestraft werden darf, egal was sich der Bürger dabei denkt. Die Norm ist abzulehnen (so auch Zöller). Die Regelung wird auch nicht durch die RL vorgegeben, sondern ist eine genuin nationale Idee.

d) Zu Nummer 8

Nummer 8 des Regierungsentwurfs, die Novellierung des § 99 StGB, begegnet aus meiner Sicht keinen Bedenken.

e) Zu Nummer 9, Änderung des § 129a StGB

Die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit für die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ist abzulehnen. Die Richtlinie schreibt dies nicht vor. Die Richtlinie gibt in Artikel 14 vor, dass sowohl Beihilfe (Abs 1, nach nationalem Recht: Unterstützung) als **auch** der Versuch (Abs. 3) strafbar sind, nicht aber die Beihilfe zum Versuch, insoweit nimmt Art. 14 Abs. 3 Artikel 4 der RL nicht in Bezug. Der Regierungsentwurf sieht nun aber vor, dass auch der Versuch der Beihilfe



RECHTSANWÄLT * INNEN

— strafbar ist. Dies ist von der Richtlinie so nicht vorgegeben und mithin allein am nationalen Recht zu messen und voll verfassungsgerichtlich überprüfbar. Das allein von der Richtlinie gewollte Ergebnis, dass der Versuch der „Terrorismusfinanzierung“ strafbar sein soll, wird durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung deutlich übererfüllt, weil die Unterstützung einer Vereinigung nicht nur durch Finanzierung erfolgt (so aber wohl S. 30 der Gesetzesentwurfsbegründung). Die dort angegebenen Beispiele aber beziehen sich allein auf Finanzierungshandlungen. Auf solche müsste sich das Gesetz dann aber auch konsequenterweise beschränken. In dieser Fassung jedenfalls ist der Entwurf abzulehnen. Der Versuch einer Beihilfehandlung ist dem deutschen Strafrecht fremd (BGH NJW 2008, 1460); es führt zu schwer absehbaren dogmatischen Brüchen und einer uferlosen Ausweitung der Strafbarkeit, zumal zu bedenken ist, dass die Norm auch für Taten nach § 129b StGB gilt. Wer also versucht, beispielsweise eine ausländische terroristische Vereinigung zu unterstützen, würde sich selbst dann strafbar machen, wenn dieser Versuch niemals zur Vollendung kommt.

— Auch die Einfügung gefährlicher Körperverletzungen in Abs. 2 Nummer 1 ist schlicht unverhältnismäßig. Körperliche Auseinandersetzungen zwischen politischen Lagern sind kein Terrorismus, auch wenn sie naturgemäß oft schon deshalb gefährliche Körperverletzungen darstellen, weil sie von mehreren begangen werden.

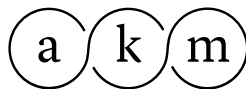
f) Zu den Folgeänderungen

aa) § 100a, 100b StPO

— Die Folgeänderungen in der StPO erlauben den Strafverfolgungsbehörden gewichtige Grundrechtseingriffe bereits bei Verdachtslagen im Vorfeld jeder konkreten Rechtsgutsgefährdung, die kaum messbar sind. Der Versuch eines Uploads einer Anleitung etwa könnte dann, weil in diesem frühen Stadium der Ermittlungen der subjektive Tatbestand durch Ermittlungsrichter kaum geprüft wird, genügen, um umfassende TKÜ-Maßnahmen vorzunehmen. Dies ist aus meiner Sicht mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung kaum zu vereinbaren.

bb) Änderungen im GVG erwägenswert

Angesichts der erwartbaren Zunahme der Fallzahlen sind aus meiner Sicht Änderungen im GVG zu erwägen. Bislang sind in den Fällen des §§ 84 bis 86, 87 bis 90, 90a Abs. 3 und des § 90b entweder die Staatsschutzkammern bei den Landgerichten oder aber die Oberlandesgerichte erstinstanzlich zuständig (§ 74a GVG), die vielerorts bereits deutlich überlastet sind und somit eine



RECHTSANWÄLT * INNEN

zügige Aufklärung eines Sachverhaltes und Aburteilung immer weniger gewährleisten können. Bei dem Delikt des § 129a, auch in Verbindung mit § 129b StGB ist sogar stets das Oberlandesgericht zuständig (§ 120 Abs. I Nr. 6 StGB).

Bei den nun vorgesehenen Erweiterungen sind weiter steigende Fallzahlen anzunehmen. Es erscheint aber angesichts der zunehmend ufer- und konturenlosen §§ 89a, 89c StGB, aber auch bei einem Delikt wie der versuchten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung, nicht recht ersichtlich, warum diese Fälle nicht auch von einem Schöffengericht bearbeitet werden können, wie dies etwa im Bereich des VereinsG gang und gäbe ist (Ausnahme § 20 I Nr. 4 VereinsG). So könnte eine zeitnahe Abarbeitung der Fälle gewährleistet und die Kapazitäten der Oberlandesgerichte geschont werden.

Fazit:

Der Regierungsentwurf sieht eine jedenfalls teilweise unzulässige Vorverlagerung eines bereits an die Grenze des zulässigen vorverlagerten Straftatbestandes vor (vgl. BGHSt 59, 218, 221 ff.)

Es besteht die verfassungsrechtliche Pflicht, den Spielraum der Richtlinie dahingehend auszunutzen, sie nur im Mindestmaß umzusetzen und keinesfalls über das hinauszugehen, was die Richtlinie vorschreibt. Dazu ist der Gesetzesentwurf zu überarbeiten und übererfüllende Normen zu streichen.

Auch nach der Umsetzung ist davon auszugehen, dass die Rechtsprechung die Normen mindestens verfassungskonform und damit besonders restriktiv auszulegen hat, wahrscheinlich aber, dass es zu Vorlageverfahren an das Bundesverfassungsgericht kommen wird.

Daher wäre bereits jetzt in der Gesetzesbegründung auf eine möglichst restriktive Auslegung hinzuweisen – nicht nur des subjektiven, sondern auch des objektiven Tatbestandes. Selbst die Minimalumsetzung der Richtlinie birgt bereits ein hohes Potential, jedenfalls teilweise als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip und insb. das Schuldprinzip für verfassungswidrig erklärt zu werden, jedenfalls dann, wenn eine über die Minimalumsetzung hinausgehende Umsetzung erfolgt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Lukas Theune
Rechtsanwalt