



Dokumentation

Konzept des internationalen Terrorismus im Bereich des nationalen Sicherheitsrechts

Dokumentation der Entwicklung anhand der Gesetzgebung und der Rechtsprechung ab 2001

Konzept des internationalen Terrorismus im Bereich des nationalen Sicherheitsrechts

Dokumentation der Entwicklung anhand der Gesetzgebung und der Rechtsprechung ab 2001

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 001/23
Abschluss der Arbeit: 18.01.2023 (zugleich letzter Abruf der verlinkten Internetquellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Das Konzept des internationalen Terrorismus im nationalen Sicherheitsrecht	4
2.1.	Terrorismusbekämpfungsgesetz (2002)	5
2.2.	Nationale Umsetzung des Rahmenbeschlusses (2003)	6
2.3.	Föderalismusreform und Grundgesetzänderung (2006)	6
2.4.	Gemeinsame-Dateien-Gesetz (2006)	8
2.5.	Bundeskriminalamtgesetz (2008 und 2017)	9
3.	Fazit	12

1. Einleitung

Die vorliegende Dokumentation gibt einen Überblick über die Entwicklung des Konzepts des internationalen Terrorismus im nationalen Sicherheitsrecht ab dem Jahr 2001. Dazu werden relevante Gesetzestexte und Hintergründe der Gesetzgebungsinitiativen zusammengefasst sowie relevante Gerichtsentscheidungen dargestellt und entsprechende Literatur dokumentiert.

Der Sachstand der

Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Bundesgesetze zur Terrorismusbekämpfung seit 2001 – Aktualisierung der Anlage 1 zur Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 037/17, vom 7. Februar 2018, [WD 3 - 3000 - 024/18](#),

stellt die Entwicklung der Bundesgesetze des Bundes zur Terrorismusbekämpfung bis zum Jahr 2018 übersichtlich dar.¹ Für einen Überblick zu der Entwicklung des Konzepts des internationalen Terrorismus aus völkerrechtlicher Perspektive wird verwiesen auf die Dokumentation der

Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags, Terrorismus als Gegenstand von Konzeptualisierungsversuchen, WD 2 - 3000 - 002/23, vom 18. Januar 2023.

2. Das Konzept des internationalen Terrorismus im nationalen Sicherheitsrecht

Bereits vor dem Jahr 2001 kannte das nationale Sicherheitsrecht die Thematik des internationalen Terrorismus. So wurde im Jahr 1994 der Begriff der „**Gefahr der Begehung internationaler terroristischer Anschläge**“ im Gesetz zum Artikel 10 Grundgesetz (Artikel 10-Gesetz)² aufgenommen,³ ohne diesen jedoch näher zu definieren oder zu bestimmen. Der Begriff des internationalen Terrorismus wurde vielmehr für die Gesetzesanwendung vorausgesetzt.

Im Zusammenhang mit im Artikel 10-Gesetz genannten Gefahrenlagen entschied das Bundesverfassungsgericht,

BVerfG, [Urteil des Ersten Senats vom 14. Juli 1999, - 1 BvR 2226/94](#), u.a. -, juris, Rn. 204,

dass es sich bei den strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen unter anderem auch des internationalen Terrorismus nicht nur um internationale Kriminalität handele, sondern diese auch dadurch gekennzeichnet seien, dass sie häufig von ausländischen Staaten oder von ausländischen Organisationen, die mit staatlicher Unterstützung oder Duldung operieren, ausgingen und aufgrund ihrer

1 Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/550308/137d54a4de57d2fa520377f60dc5d44d/WD-3-024-18-pdf-data.pdf>.

2 Artikel 10-Gesetz vom 26.06.2001 (BGBl. I S. 1254, 2298; 2017 I S. 154), zuletzt geändert am 05.07.2021 (BGBl. I S. 2274).

3 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) vom 28.10.1994 (BGBl. I S. 3186). Zur Gesetzesbegründung, [BT-Drs. 12/6853](#), S. 20, 43.

Dimensionen internationale Gegenmaßnahmen erforderten. Diese Wertung bestätigte das Bundesverwaltungsgericht,

BVerwG, [Urteil vom 23. Januar 2008 - 6 A 1/07 -](#), Rn. 33 ff.

Jedoch definierte oder bestimmte weder das Bundesverfassungs- noch das Bundesverwaltungsgericht das Konzept oder den Begriff des internationalen Terrorismus näher.

2.1. Terrorismusbekämpfungsgesetz (2002)

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 wurde das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz - TBG)⁴ erlassen, das ausdrücklich auf die Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus reagieren sollte. Insoweit wird internationaler Terrorismus mit einem **hohen Ausmaß an Gewalt und Brutalität, Menschenverachtung, Fanatismus** sowie eine **logistische Vernetzung der Täter** und eine **langfristig angelegte, grenzüberschreitende Strategie** in Verbindung gebracht.⁵

Insbesondere die relevanten Sicherheitsgesetze, sowohl Polizei- als auch Nachrichtendienstgesetze, wurden im Zuge dessen angepasst.⁶ In der Gesetzesbegründung wird von einer neuen Dimension des Terrorismus und dessen internationaler Ausprägung gesprochen, die die Sicherheitsbehörden vor neue, schwere Aufgaben stellen.⁷ Hinsichtlich der „Bekämpfung terroristischer Gewalt“ im Allgemeinen wird darauf hingewiesen, dass dies nach dem Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland zwar in erster Linie eine polizeiliche Aufgabe sei, es allerdings zur effektiven und erfolgreichen Bewältigung der Aufgabe auch einer **engen Zusammenarbeit mit allen übrigen Sicherheitsbehörden** bedürfe.⁸ Das Gesetz war bis Januar 2007 befristet, wurde jedoch mit dem Gesetz zur Ergänzung des Terrorbekämpfungsgesetzes (TBEG)⁹ vom 5. Januar 2007 ergänzt und verlängert. Im Jahr 2020 wurde die Befristung aufgehoben.¹⁰ Eine ausdrückliche Definition des Begriffs des internationalen Terrorismus unterblieb jedoch.

4 Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09.01.2002 (BGBl. I Nr. 3, S. 361), zuletzt geändert am 05.01.2007 (BGBl. I S. 2).

5 [BT-Drs. 14/7386 \(neu\)](#), S. 1, S. 35.

6 Vgl. dazu auch Deutscher Bundestag, Vor 20 Jahren: Bundestag beschließt das Terrorismusbekämpfungsgesetz, 07.12.2021, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw49-kalenderblatt-terroris-musbekaempfungsgesetz-870410>.

7 [BT-Drs. 14/7386 \(neu\)](#), S. 35.

8 [BT-Drs. 14/7386 \(neu\)](#), S. 35.

9 [BT-Drs. 16/2921](#).

10 Artikel 1 des Gesetzes zur Entfristung von Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung vom 03.12.2020 (BGBl. I S. 2667).

2.2. Nationale Umsetzung des Rahmenbeschlusses (2003)

Im Jahr 2003 wurde das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze¹¹ (Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung)¹² erlassen, was sich wesentlich auf die **Begriffsbestimmung des Terrorismus** auswirkte. Denn Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses des Rates bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die in Art. 1 Abs. 1 Buchstabe a bis j aufgeführten, nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als Straftaten definierten vorsätzliche Handlungen, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, als **terroristische Straftaten** einstufen, wenn sie **mit dem Ziel begangen** werden, **die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern** oder **öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen** oder die **politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören**.¹³ Diese Definition wurde durch das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze im Wesentlichen mit vereinzelt begrifflichen Anpassungen in § 129a Abs. 2 des Strafgesetzbuches (StGB) a.F.¹⁴ übernommen. Entsprechend des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung orientiert sich die Bestimmung einer terroristischen Straftat maßgeblich an der Motivation des oder der Täter. Eine nähere Bestimmung der Internationalität des Terrorismus erfolgte dadurch allerdings nicht.

2.3. Föderalismusreform und Grundgesetzänderung (2006)

Im Rahmen des Koalitionsvertrags vom 11. November 2005 wurde angeführt, dass aufgrund der Bedrohung, die von internationalem Terrorismus ausgeht, **innere und äußere Sicherheit immer stärker ineinandergreifen** und dem durch eine konsequente Sicherheitspolitik begegnet werden müsse. Zu diesem Zwecke solle das **Bundeskriminalamt entsprechende Präventivbefugnisse** erhalten.¹⁵

Entsprechend wurde im Zuge der darauffolgenden **Föderalismusreform im Jahr 2006** der Begriff des internationalen Terrorismus im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des

11 Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze vom 22.12.2003 (BGBl. I 2836).

12 Rahmenbeschlusses des Rates vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI), ABl. EG Nr. L 164 S. 3.

13 Diese Vorschrift ist mittlerweile inhaltsgleich ersetzt durch Art. 3 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates, ABl. L 88/6.

14 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert am 22.12.2003 (BGBl. I 2836).

15 [Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ vom 11.11.2005](#), S. 18, S. 135 f.

Bundes mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 Buchstabe a des Grundgesetzes (GG)¹⁶ erstmals in einer verfassungsrechtlichen Vorschrift aufgenommen:

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

[...] 9a. die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht; [...]

In der Gesetzesbegründung der Grundgesetzänderung vom 31. August 2006 wird ausgeführt, dass der

Begriff des internationalen Terrorismus [...] **durch das internationalen und nationalen Normen zugrunde liegende Verständnis vorgeprägt**, aber zugleich **für künftige Entwicklungen offen** [ist]. Der Begriff des Terrorismus wird insbesondere auch in den Regelungen des EU-Vertrags (Artikel 29 Abs. 2 und Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe e verwendet und im EU-Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 (ABl. EU Nr. L 164 S. 3)) [sic] näher ausgefüllt. Die dortige Definition greift das nationale Recht durch die terrorismusqualifizierenden Merkmale des § 129a Abs. 2 StGB auf. Die Beschränkung auf den internationalen Terrorismus **nimmt auf Deutschland begrenzte terroristische Phänomene aus**. Eine länderübergreifende Gefahr liegt regelmäßig dann vor, wenn sie nicht nur ein Land betrifft. Eine Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde ist dann nicht erkennbar, wenn die Betroffenheit eines bestimmten Landes durch sachliche Anhaltspunkte im Hinblick auf mögliche Straftaten noch nicht bestimmbar ist.¹⁷

Demnach wird der verfassungsrechtliche Begriff eines internationalen Terrorismus ausdrücklich an das durch den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung bisher entwickelte Verständnis angelehnt, welches mit § 129a Abs. 2 StGB auch im nationalen Recht umgesetzt wurde. Dennoch wird auf die **Entwicklungsoffenheit** des Begriffs hingewiesen. Die Internationalität setzt nach der Gesetzesbegründung voraus, dass die **terroristischen Handlungen über die Grenzen Deutschlands hinausgehen**. Näher wird das Erfordernis der Internationalität jedoch nicht beschrieben. Die Voraussetzung der länderübergreifenden Gefahr bezieht sich auf Bundesländer und definiert somit nicht die Internationalität.

Innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur,

Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 98. EL März 2022, Art. 73 Rn. 212 ff.,

Anlage 1

16 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

17 [BT-Drs. 16/813](#), S. 12.

Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 46-47,

Anlage 2

wird vertreten, dass der verfassungsrechtliche Terrorismusbegriff graduell sogar weiter als die genannten nationalen, europarechtlichen und internationalen Vorschriften geht. Denn unabhängig von diesen könne das Ziel von Terrorismus nach einem allgemeinen Sprachverständnis und -gebrauch des verfassungsrechtlichen Begriffs auch in der Stabilisierung bestehender Unrechts-Ordnungen, staatlicher Strukturen oder Regime liegen. Der verfassungsrechtliche Begriff des Terrorismus sei danach durch drei Elemente geprägt: erstens eine schwerwiegende Straftat, zweitens die objektive Eignung, ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft zu schädigen und drittens durch eine spezifisch terroristische Zielsetzung. Für die Internationalität des Terrorismus sei erforderlich, aber auch infolge der Entwicklungsoffenheit ausreichend, dass der Terrorismus entweder staatenübergreifend vernetzt oder organisiert ist oder durch die Aktivitäten grenzüberschreitende Gefährdungen bestehen.

2.4. Gemeinsame-Dateien-Gesetz (2006)

Am 22. Dezember 2006 wurde zur weiteren Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen Polizei und Nachrichtendiensten in Bezug auf die Bekämpfung der Gefahren durch internationalen Terrorismus das Gemeinsame-Dateien-Gesetz erlassen.¹⁸ Im Zuge dessen wurde der Begriff des internationalen Terrorismus zum einen im Antiterrordateigesetz (ATDG)¹⁹ und zum anderen im Bundesnachrichtendienstgesetz (BNDG)²⁰ aufgenommen. Der Begriff wurde in diesen Gesetzen zwar nicht legaldefiniert. Jedoch wurde in der Gesetzesbegründung die Internationalität des Terrorismus im Sinne des Antiterrordateigesetzes dahingehend konkretisiert, dass ein notwendiger Bezug zu Deutschland anzunehmen ist,

wenn die terroristische Vereinigung einer ideologischen Strömung angehört, die sich auch gegen Deutschland oder deutsche Ziele und Interessen richtet oder von ihr aufgrund sonstiger Erwägungen eine potenzielle Gefahr auch für Deutschland ausgeht. Damit wird der gesamte Bereich des islamistischen Terrorismus erfasst.²¹

18 Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) vom 22.12.2006 (BGBl. I S. 3409).

19 Antiterrordateigesetz vom 22.12.2006 (BGBl. I S. 3409), zuletzt geändert am 30.03.2021 (BGBl. I S. 402).

20 BND-Gesetz vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), zuletzt geändert am 05.07.2021 (BGBl. I S. 2274). Siehe zur Gesetzesbegründung, [BT-Drs. 16/2950](#).

21 [BT-Drs. 16/2950](#), S. 15.

Teile der Literatur, wie

Arzt, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2018, ATDG § 1 Rn. 19,

Anlage 3

interpretieren die Gesetzesbegründung dahingehend, dass ein erforderlicher Bezug zur Bundesrepublik Deutschland auch dann vorliege, wenn die entsprechend terroristischen Handlungen keinen grenzüberschreitenden Bezug zum Bundesgebiet selbst aufweisen. Internationaler Terrorismus im Sinne des Antiterrordateigesetzes gehe folglich über den Begriff des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG hinaus.

Im Zuge des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes wurde zudem mit § 9a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BNDG a.F. (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BNDG n.F.) das Bundesnachrichtendienstgesetz insoweit angepasst, dass die projektbezogene Zusammenarbeit nach Maßgabe der Aufgaben und Befugnisse der jeweiligen Behörden den Austausch und die gemeinsame Auswertung von Erkenntnissen unter anderem im Hinblick auf bestimmte, im Artikel 10-Gesetz genannte Gefahrenbereiche bezweckt, soweit deren Aufklärung Bezüge zum internationalen Terrorismus aufweist. Der Gesetzesbegründung zufolge soll diese bundesnachrichtendienstliche Beschränkung des Dateizwecks gewährleisten, dass Projektdateien zu den Gefahrenbereichen internationaler Rauschgifthandel, Geldwäsche und Geldfälschung in der Federführung des Bundesnachrichtendienstes nicht zur Aufklärung der allgemeinen organisierten Kriminalität eingerichtet werden dürfen, sondern nur zulässig sind, wenn die Aufklärung der Gefahren Bezüge zum internationalen Terrorismus aufweisen.²²

2.5. Bundeskriminalamtgesetz (2008 und 2017)²³

Auf der Grundlage des durch die Grundgesetzänderung neu eingefügten Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG fand der Begriff des internationalen Terrorismus im Jahr 2008 durch § 4a BKAG a.F. (§ 5 BKAG n.F.) auch Eingang in das Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG).²⁴ Wie es allgemein bei Landespolizeibehörden bereits der Fall war, begründete dies die subsidiäre Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes sowohl für die Strafverfolgung als auch für die Gefahrenabwehr hinsichtlich des internationalen Terrorismus.²⁵ § 4a Abs. 1 Satz 2 BKAG a.F. (§ 5 Abs. 1 Satz 2 BKAG n.F.) bezieht sich ausdrücklich auf die Verhütung von Straftaten nach § 129a Abs. 1 und Abs. 2 StGB. Diesbezüglich wurde im Rahmen der Begründung des Gesetzes die Aufgabe der „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ dahingehend konkretisiert, dass eine solche

22 [BT-Drs. 16/2950](#), S. 24.

23 Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG) vom 01.06.2017 (BGBl. I S. 1354; 2019 I S. 400), zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2632).

24 Art. 1 des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vom 25.12.2008 (BGBl. I S. 3083).

25 [BT-Drs. 16/10121](#), S. 16.

Gefahr von einer in- oder ausländischen terroristischen Vereinigung ausgehen kann, jedoch **auch Einzelpersonen** erfasst sind, die sich anschicken, eine derartige terroristische Straftat zu begehen.²⁶ Zudem beschränkt sich die Aufgabe der „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ im Sinne des Bundeskriminalamts

auf die Verhütung von entsprechenden Straftaten, die in Deutschland begangen werden sollen und einen internationalen Bezug aufweisen oder bei deren Begehung im Ausland ein Deutschlandbezug gegeben ist. Auch bei lediglich in Deutschland tätigen Gruppen können diese Voraussetzungen durch Einbindung in international propagierte ideologische Strömungen, etwa eines weltweiten Jihad, erfüllt sein.²⁷

Das Bundesverfassungsgericht führte in diesem Zusammenhang in seiner Entscheidung,

BVerfG, [Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 -](#), Rn. 96,

aus, dass der Begriff des internationalen Terrorismus durch die Aufgabenbeschreibung nach § 4a Abs. 1 BKAG a.F. und den Verweis auf § 129a Abs. 1, 2 StGB in enger Anlehnung an den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung und weitere internationale Begrifflichkeiten, folglich durch nationales und internationales Recht, definiert sei. In Übereinstimmung mit der Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers aus dem Jahr 2006 sei internationaler Terrorismus auf spezifisch charakterisierte Straftaten von besonderem Gewicht begrenzt. Diese

zielen auf eine Destabilisierung des Gemeinwesens und umfassen hierbei in rücksichtsloser Instrumentalisierung anderer Menschen Angriffe auf Leib und Leben beliebiger Dritter. Sie richten sich gegen die Grundpfeiler der verfassungsrechtlichen Ordnung und das Gemeinwesen als Ganzes. Die Bereitstellung von wirksamen Aufklärungsmitteln zu ihrer Abwehr ist ein legitimes Ziel und für die demokratische und freiheitliche Ordnung von großem Gewicht.²⁸

Im Evaluationsbericht zu den §§ 4a, 20j, 20k des Bundeskriminalamtgesetzes,

Albrecht /Poscher, Gutachten von unabhängigen Sachverständigen, Gutachten von unabhängigen Sachverständigen vorgelegt im Frühjahr 2017, 23. Juni 2017, [BT- Drs. 18/13031](#), S. 20 ff.,

wird auf die Präziserungsbedürftigkeit des Begriffes des internationalen Terrorismus im Sinne des § 4a BKAG eingegangen. Zwar bedürfe es in der Sache keiner grundsätzlichen Änderungen der gewählten Definition, vor allem weil diese an etablierte internationale Formulierungen anknüpfen und an sich nicht vom Bundesverfassungsgericht beanstandet werde. So gehe man auch im Bundeskriminalamt davon aus, den Begriff weitgehend problemlos handhaben zu können, indem man sich unter anderem an EU- und UN-“Terrorlisten“ orientiere. Problematisiert wird allerdings vor

26 [BT-Drs. 16/10121](#), S. 21.

27 [BT-Drs. 16/10121](#), S. 21.

28 BVerfG, [Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 -](#), Rn. 96, mwN.

allem die Bedeutung der Internationalität.²⁹ Internationalität des Terrorismus ist den Gutachtern zufolge weit zu verstehen, wonach auch „lose, einseitige, rein ideologische Bezüge als Teil des internationalen Terrorismus angesehen werden [müssen], solange ihr Bezugs- bzw. Anknüpfungspunkt eine mit internationalem Anspruch operierende und mit hinreichend festen Strukturen ausgestattete Organisation ist“, was dem Verständnis des Bundeskriminalamtes entspreche.³⁰ Dennoch solle schon wegen der Diffusität, Vielgestaltigkeit und Dynamik des internationalen Terrorismus keine darüberhinausgehende bzw. detailliertere Definition des Begriffs versucht werden.³¹ Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang und in Anlehnung an die bisher entwickelten Ansätze vielmehr die Aufnahme einer offenen Terrorismusdefinition im Sinne des Bundeskriminalamtgesetzes:

Gefahren des internationalen Terrorismus sind Gefahren der Verwirklichung von Straftaten, die in § 129a Abs. 1 und 2 des Strafgesetzbuchs bezeichnet und dazu bestimmt sind, 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 können.³²

Im Jahr 2017 wurde im Rahmen der Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes der wesentliche Inhalt des § 4a BKAG a.F. von § 5 BKAG n.F. übernommen.³³ Entsprechend dem Vorschlag des Evaluationsberichts wurden die Gefahren des internationalen Terrorismus nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BKAG n.F. als „Gefahren der Verwirklichung von Straftaten“ näher definiert, die sowohl hinsichtlich der Tatbestände (§ 129a Abs. 1 und 2 StGB) als auch in Bezug auf die zugrundeliegende Motivation näher bestimmt sind.³⁴

Zum Teil wird innerhalb der Literatur,

Bäcker, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, 2009, S. 31-35,

Anlage 4

29 [BT-Drs. 18/13031](#), S. 26.

30 [BT-Drs. 18/13031](#), S. 26.

31 [BT-Drs. 18/13031](#), S. 31.

32 [BT-Drs. 18/13031](#), S. 31.

33 Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes vom 01.06.2017 (BGBl. I S. 1354). Vgl. ferner [BT-Drs. 18/11163](#).

34 BT-Drs. 109/17, S. 102.

Graulich, Die Zusammenarbeit von Generalbundesanwalt und Bundeskriminalamt bei dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus, 2013, S. 181-183,

Anlage 5

kritisiert, dass ein zu weites Verständnis der Internationalität im Sinne des Bundeskriminalamtgesetzes über die verfassungsrechtlichen Grenzen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG hinausgehe und außerdem Konstellationen, z. B. kommunistische Gruppierungen in Deutschland oder jegliche internetbasierten Handlungen erfasse, weil auch diese in weltumspannende ideologische Strömungen eingebunden sei. Dies würde jedoch zu weit gehen. Dadurch werde der Begriff des internationalen Terrorismus konturenlos. Gefordert wird insoweit daher, dass

Anhaltspunkte für grenzüberschreitende Tätigkeiten bestehen, die auf terroristische Straftaten gerichtet sind, etwa Unterstützungs-, Planungs-, Koordinierungs- oder Vorbereitungshandlungen, oder ein staatenübergreifender Schaden droht.³⁵

3. Fazit

Das Konzept eines „internationalen Terrorismus“ zieht sich durch das gesamte nationale Sicherheitsrecht. Seit den Terroranschlägen am 11. September 2001 war die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zentraler Regelungsgegenstand einer Vielzahl von Gesetzen. Eine nähere bzw. ausdrückliche Definition oder Begriffsbestimmung erfolgte jedoch lange Zeit nicht.

Dennoch ist der Begriff des internationalen Terrorismus besonders durch das europäische und internationale Recht geprägt, was insbesondere die Übernahme der europarechtlichen Begriffsbeschreibung in § 129a Abs. 2 StGB im Jahr 2003 demonstriert, der die Motive des Terrorismus näher beschreibt. Auf diese erforderlichen Motive bezieht sich auch die Grundgesetzänderung im Jahr 2006, wobei es deutlich auf die Entwicklungsoffenheit des Begriffs hinweist. Im Jahr 2016 bestätigte das Bundesverfassungsgericht diese ebenfalls im Wesentlichen.

Internationalität des Terrorismus und die entsprechenden erforderlichen grenzüberschreitenden Bezüge werden überwiegend weit verstanden, wobei terroristische Handlungen und Gefahren innerhalb der deutschen Grenzen ausgenommen sind. Die dadurch bestehenden Unschärfen des Begriffs werden von der rechtswissenschaftlichen Literatur kritisiert.

Zuletzt wurde im Jahr 2017 mit der Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes erstmals eine ausdrückliche, einfachgesetzliche, dennoch offene Begriffsbestimmung versucht, die sich erneut auf die Straftaten des § 129a Abs. 2 StGB bezieht. Allerdings kann diese Bestimmung nicht auf ein allgemeines Konzept des internationalen Terrorismus übertragen werden, sondern gilt nur im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung durch das Bundeskriminalamt.

35 Bäckler, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, 2009, S. 34 f.