



---

**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

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

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 Strafrahmens bei geheimdienstlicher  
Agententätigkeit (BT-Drs. 21/3191)**

**Inhaltsverzeichnis**

I. Einführung .....	3
II. Vorbereitung einer terroristischen Straftat (§ 89a StGB-E) .....	4
1. <i>Die Legaldefinition terroristischer Straftaten (§ 89a Absatz 1 Satz 2 StGB-E)</i> .....	4
2. <i>Die Erweiterung der Tathandlungen des Unterweisens und des Sichunterweisenlassens gemäß § 89a StGB Absatz 2 Nr. 1 StGB-E auf Waffen</i> .....	8
3. <i>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</i> .....	8
4. <i>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</i> .....	10
5. <i>Der subjektive Straftatbestand gemäß § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB-E</i> .....	14
6. <i>Die Versuchsstrafbarkeit gemäß § 89a Absatz 2a StGB-E</i> .....	15
7. <i>Die Strafbarkeit der versuchten Anstiftung gemäß § 89a Absatz 2b StGB-E und der Androhung terroristischer Straftaten gemäß § 89a Absatz 8 StGB-E</i> .....	16
8. <i>Die Anpassung der Strafanwendungsregel des § 89a Absatz 3 i.V.m. § 5 Nr. 3 StGB-E</i> .....	17
9. <i>Die Neuregelung der Terrorismusfinanzierung gemäß § 89c StGB-E und der Anleitung zur Begehung einer terroristischen Straftat gemäß § 91 StGB-E</i> ..	18

<i>10. Die Vorverlagerung der Strafbarkeit in das Stadium der Deliktsvorbereitung und der verfassungsrechtliche Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers</i> .....	19
III. Die Neuregelung der Strafrahmen 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. <i>Anpassung des Straftatenkatalogs in § 129a Absatz 2 StGB-E</i> .....	22
2. <i>Versuchte Unterstützung einer terroristischen Vereinigung</i> (§ 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 <sup>(1)</sup>. 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 <sup>(2)</sup>. Daneben sollen Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu § 89a StGB in den Gesetzestext aufgenommen, Strafbarkeitslücken geschlossen und die Strafrahmen der geheimdienstlichen Agententätigkeit angepasst werden. Ferner sollen die bisherigen strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse auf die neuen Tatbestandsvarianten erstreckt werden.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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<sup>(3)</sup>.

---

<sup>3</sup> 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 <sup>(4)</sup> 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 <sup>(5)</sup>. Dies ist sachgerecht. Hierdurch werden Merkmale in das Gesetz aufgenommen, die ein terroristisches Vorgehen typischerweise prägen und als solches qualifizieren <sup>(6)</sup>. 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 <sup>(7)</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Bützler, Staatsschutz mittels Vorfeldkriminalisierung, S. 55.

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

<sup>8</sup> 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 Freiheit <sup>(9)</sup>. 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 Katalogstaten 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.

---

<sup>9</sup> 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.

---

<sup>10</sup> 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 Absatz1 i.V.m. § 142a Absatz 1 Satz 1 GVG fällt (vgl. auch § 120 Absatz 6 GVG i.V.m. Art. 96 Absatz 5 GG).

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

<sup>12</sup> 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 Richtline. Die Erweiterung ist aufgrund der erhöhten Gefährlichkeit von Waffen im strafrechts-technischen 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 Richtline keinen Bedenken. Letzteres gilt auch für die Tathandlung des Forschens zur Entwicklung und Herstellung von Atomwaffen, biologischen und chemischen Waffen.

---

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

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

<sup>15</sup> 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 Gesetzesentwurf 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 bestrafen<sup>16</sup>). 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.

---

<sup>16</sup> 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).

---

<sup>17</sup> 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 zugesetzte 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.

---

<sup>18</sup> 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, um ....b) 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.

---

<sup>19</sup> 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 Staatsschutzenate 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. Strafseats 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<sup>(20)</sup>, während im Mehrpersonenverhältnis, wenn also die Tat eines Dritten vorbereitet wird, Wissen oder Absicht des Vorbereitenden ausreichen<sup>(21)</sup>. Allerdings handelt es sich beim Fest-entschlossen-Sein der Sache nach um nichts anderes als Absicht (dolus directus 1. Grades<sup>(22)</sup>), zumal es für ein solches weder darauf ankommt, dass die Tat bereits bevorsteht, noch darauf, ob der Täter noch den richtigen Zeitpunkt<sup>(23)</sup> oder ein bestimmtes Ereignis abwarten will<sup>(24)</sup>. Es spricht daher vieles dafür, im Gesetzestext statt der festen Entschlossenheit den Rechtsbegriff der Absicht zu verwenden.

---

<sup>20</sup> BGHSt 59, 218 Rn. 45 f.

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

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

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

<sup>24</sup> 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<sup>(25)</sup> 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).

---

<sup>25</sup> 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 geben 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 begründen.

---

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

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

<sup>28</sup> 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 Neuregelung 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 Forderung 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.

---

<sup>29</sup> 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 Deliktsvorbereitung 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 verletzten das Schuldprinzip, den Bestimmtheitsgrundsatz und missachteten 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<sup>(30)</sup>. Dem Gesetzgeber steht insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum zu und verfassungsrechtlich kann nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstandet werden<sup>(31)</sup>. Es ist nicht ersichtlich, dass der vorliegende Gesetzentwurf diese Grenzen überschreitet.

---

<sup>30</sup> BVerfG NJW 2022, 1160 Rn. 126.

<sup>31</sup> 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 verdeutlich 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.

---

<sup>32</sup> 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 Strafrahmen 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 sozialethisches 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 Strafrahmen.

---

<sup>33</sup> BVerfGE 25, 269 – 295 Rn. 78.

<sup>34</sup> BVerfGE a.a.O. und BVerfGE 45, 187, 256.

<sup>35</sup> 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 Strafrahmen 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 Strafrahmens 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<sup>(36)</sup> militant-linksextremistische Gruppierungen<sup>(37)</sup>), 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<sup>(38)</sup> 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.<sup>(39)</sup> Es handelt sich um ein abstraktes Gefährdungsdelikt und ein Organisationsdelikt<sup>(40)</sup>.

---

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

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

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

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

<sup>40</sup> 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 festgefügten 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.

---

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

<sup>42</sup> 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.

---

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

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

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

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

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

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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<sup>(50)</sup>. Die Unterstützung verdrängt im Wege der Gesetzeskonkurrenz regelmäßig die gleichzeitig verwirklichte Beihilfe<sup>(51)</sup>.

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<sup>(52)</sup> 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<sup>(53)</sup>, d.h. bis zum Eintritt des Unterstützungserfolgs, steht dem Täter zudem die Möglichkeit des strafbefreienden Rücktritts nach § 24 StGB offen.

---

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

<sup>51</sup> BGHSt 54, 69-132 Rn. 136.

<sup>52</sup> Dieser kann gemäß § 23 Absatz 2 StGB milder bestraft werden.

<sup>53</sup> 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.