



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

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.drb.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 Strafordernis.

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.