



---

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

---

**Schriftliche Stellungnahme**  
des Sachverständigen Dr. Lukas Theune

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

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



RECHTSANWÄLT\*INNEN

akm Rechtsanwält\*innen | Paul-Lincke-Ufer 30 | 10999 Berlin

Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Dr. Lukas Theune**

Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Strafrecht

**Anschrift**

Paul-Lincke-Ufer 30  
10999 Berlin

**Kontakt**

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

**Bürozeiten**

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

**Datum**

14.01.2026

**Mein Zeichen**

31/26/Lt

**Ihr Zeichen**

Anhörung zur Umsetzung  
der Richtlinie (EU) zur  
Terrorismusbekämpfung

**Anhörung**

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

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU)

2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des  
Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit

Verfasser: Dr. Lukas Theune, Rechtsanwalt

Berlin, 14.01.2026

akm Rechtsanwält\*innen

**Rechtsgebiete**

Migrationsrecht  
Familienrecht  
Verwaltungsrecht  
Sozialrecht  
Strafrecht

**Rechtsanwältinnen  
und Rechtsanwälte**

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

**Bankverbindung**

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

**Steuernummer**

14/557/03467

**1. Grundsätzlich**

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



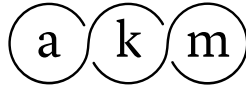
Nichtsdestotrotz steht die Verfassungsgemäßheit des Entwurfs in Teilen auf tönernen Füßen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG keine eindeutigen Maßstäbe für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit strafrechtlicher Normen entnehmen lassen, die wie hier präventiv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

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

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

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

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



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

2. Im Einzelnen

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

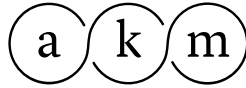
Zunächst ist die neue Formulierung „terroristische Straftat“ wegen des Gebots der Normenklarheit und der dann einheitlicheren Terminologie zu begrüßen.

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

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

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

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



RECHTSANWÄLT \* INNEN

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

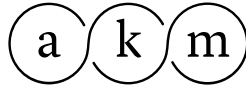
(BGH 3 StR 179/10 - Urteil vom 28. Oktober 2010)

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

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

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

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



RECHTSANWÄLT \* INNEN

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

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

c) Zu Nummer 7, Änderung des § 91 StGB

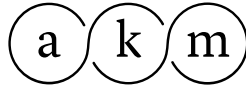
Die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit des ohnehin schon uferlosen Tatbestandes wird dem Schuld- und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht gerecht. Aus der Anwenderperspektive scheint die Norm etwa den Fall zu erfassen, dass ein Bürger eine Anleitung versucht auf einem Onlineforum anderen zur Verfügung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

d) Zu Nummer 8

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

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

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



RECHTSANWÄLT \* INNEN

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

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

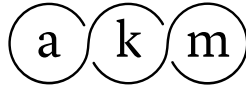
#### f) Zu den Folgeänderungen

##### aa) § 100a, 100b StPO

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

##### bb) Änderungen im GVG erwägenswert

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



RECHTSANWÄLT \* INNEN

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

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

Fazit:

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

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

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

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

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Lukas Theune  
Rechtsanwalt