

10.10.25

R - Fz - In

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Der vorliegende Entwurf dient der Umsetzung 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 (ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6) (im Folgenden: Richtlinie Terrorismusbekämpfung).

Eine Kernregelung der Richtlinie Terrorismusbekämpfung (Artikel 3) ist die Definition von Straftaten, die als terroristisch einzuordnen sind, wenn diese mit einer terroristischen Zielsetzung begangen werden.

Auf die spezifische Gefahr, die von ausländischen terroristischen Kämpfern („Foreign Terrorist Fighters“) ausging und ausgeht, reagiert die Richtlinie mit einer Regelung (Artikel 9), die sowohl das Reisen in Risikogebiete in terroristischer Absicht als auch die Rückreise aus diesen Risikogebieten als strafbare Handlung einstuft.

Ein weiterer elementarer Bestandteil der Richtlinie sind die Vorschriften zur Terrorismusfinanzierung (Artikel 11). Hiernach soll die Finanzierung der in der Richtlinie Terrorismusbekämpfung genannten strafbaren terroristischen Handlungen umfassend unter Strafe gestellt werden.

In Deutschland besteht das Terrorismusstrafrecht insbesondere aus den §§ 129a, 129b des Strafgesetzbuches (StGB). Terroristische Einzeltäter sind über die §§ 89a, 89b und 89c StGB erfasst. Die vorgenannten Tatbestände haben in den letzten Jahrzehnten vor dem Hintergrund sich ständig ändernder Gefährdungslagen zahlreiche Änderungen erfahren. Deutschland ist mit diesen Regelungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung gut aufgestellt. Die Europäische Union hat gleichwohl Defizite in der Umsetzung der Richtlinie Terrorismusbekämpfung gerügt. Mit dem Entwurf werden diese Rügen – soweit sie nachvollziehbar erscheinen – unter Wahrung der deutschen Strafrechtssystematik ausgeräumt.

Weiterhin dient der Entwurf dazu, die Strafbarkeit im Vorfeld von Terrorangriffen auf Fälle auszuweiten, in denen der Täter den Anschlag mit Alltagsgegenständen zu begehen plant vor dem Hintergrund, dass bei den Anschlägen in jüngerer Zeit vermehrt Fahrzeuge oder Messer genutzt wurden.

Fristablauf: 21.11.25

Mit dem Entwurf soll zudem auf die Veränderung der geopolitischen Gefährdungslage reagiert und die strafrechtliche Verfolgung von Angriffen gegen die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch eine Anpassung des § 99 StGB gestärkt werden, der die geheimdienstliche Agententätigkeit unter Strafe stellt.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und soll zur Erreichung der Zielvorgaben des Nachhaltigkeitsziels 16 der UN-Agenda 2030 beitragen, die Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität auf allen Ebenen zu unterstützen und die gewaltbedingte Sterblichkeit überall deutlich zu verringern.

B. Lösung

Zur Umsetzung der Richtlinienvorgaben werden schwerpunktmäßig die §§ 89a und 89c StGB geändert:

- In § 89a Absatz 1 StGB wird definiert, was unter einer terroristischen Straftat zu verstehen ist und der Straftatenkatalog wird ausgeweitet. Damit werden die Vorgaben des Artikels 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt. § 89a Absatz 2 StGB wird um den Tatbestand der Einreise als Straftat im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten ergänzt und damit Artikel 9 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt. In § 89a Absatz 2a StGB wird eine Versuchsstrafbarkeit normiert, um den Anforderungen des Artikels 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung Rechnung zu tragen. In einem neuen § 89a Absatz 2b StGB wird die versuchte Anstiftung zu einer terroristischen Straftat pönalisiert. Damit werden die Vorgaben des Artikels 6 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt.
- § 89c StGB wird um bestimmte Handlungen erweitert, deren Finanzierung den Tatbestand einer Terrorismusfinanzierung erfüllt. Damit werden die Vorgaben des Artikels 11 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt. Ebenso wird in einem neuen § 89c Absatz 8 StGB eine Versuchsstrafbarkeit eingeführt, um den Voraussetzungen des Artikels 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung nachzukommen.

Um die Strafbarkeit im Vorfeld von Terrorangriffen, die mit Alltagsgegenständen begangen werden, auszuweiten, werden gefährliche Werkzeuge in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB aufgenommen.

Der Grundstrafatbestand der geheimdienstlichen Agententätigkeit in § 99 Absatz 1 StGB wird verschärft. Zugleich wird ein unbenannter minder schwerer Fall in Absatz 3 geschaffen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Gesetzesvorhaben kann zu einem Mehrbedarf des Bundes an Personalmitteln für den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA), Einzelplan 07, führen. Im Fall des Verfahrensanstiegs wird ab dem Jahr 2027 ein jährlicher Mehrbedarf von ungefähr 310 000 Euro an Personalkosten prognostiziert.

Die Länder haben weiter ab dem Jahr 2027 einen Erstattungsanspruch gegen den Bund in Höhe von bis zu 530 000 Euro prognostiziert für die zusätzlichen Verfahren, die der GBA in Ausübung der Bundesgerichtbarkeit führt.

Der voraussichtliche Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 07 ausgeglichen werden.

Bei den Ländern kann es zu einem Mehrbedarf an Personalmitteln von bis zu 36 000 Euro pro Jahr kommen.

Durch die Erweiterung der bestehenden Strafvorschriften könnten bei den Ländern Mehrausgaben in Höhe von 67 000 Euro anfallen. Diese Kosten könnten durch den Anstieg der Verurteilungen im Bereich der erweiterten Strafvorschriften um bis zu circa 1 Prozent und die damit verbundenen Strafvollzugskosten entstehen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Erweiterung der bestehenden Strafvorschriften könnten bei den Ländern Mehrausgaben in Höhe von 67 000 Euro anfallen. Diese Kosten könnten durch den Anstieg der Verurteilungen im Bereich der erweiterten Strafvorschriften um bis zu circa 1 Prozent und die damit verbundenen Strafvollzugskosten entstehen.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Bei den Ländern kann es zu weiteren Kosten im justiziellen Kernbereich von bis zu 10 000 Euro pro Jahr kommen.

10.10.25

R - Fz - In

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Berlin, 10. Oktober 2025

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Anke Rehlinger

Sehr geehrte Frau Bundesratspräsidentin,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

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

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Mit freundlichen Grüßen
Friedrich Merz

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 351) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe zu den §§ 89a und 89b wird durch die folgende Angabe ersetzt:

„§ 89a Vorbereitung einer terroristischen Straftat; Versuch der Anstiftung und Androhung

§ 89b Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer terroristischen Straftat“.
 - b) Die Angabe zu § 91 wird durch die folgende Angabe ersetzt:

„§ 91 Anleitung zur Begehung einer terroristischen Straftat“.
2. § 5 Nummer 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Buchstabe c wird die Angabe „und“ am Ende gestrichen.
 - b) Nach Buchstabe c wird der folgende Buchstabe d eingefügt:

„d) in Fällen des § 89a Absatz 1 Satz 2, wenn die Tat in einem der Mitgliedstaaten der Europäischen Union begangen wird, oder diese außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch oder gegen einen Deutschen oder durch einen Ausländer mit Lebensgrundlage im Inland begangen wird oder der Täter im Inland betroffen und, obwohl das Auslieferungsgesetz seine Auslieferung nach der Art der Tat zuließe, nicht ausgeliefert wird, weil ein Auslieferungsgesuchen innerhalb angemessener Frist nicht gestellt oder abgelehnt wird oder die Auslieferung nicht ausführbar ist, und“.
 - c) Der bisherige Buchstabe d wird zu Buchstabe e.
3. § 76a Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 Buchstabe a wird durch den folgenden Buchstaben a ersetzt:

„a) Vorbereitung einer terroristischen Straftat nach § 89a und Terrorismusfinanzierung nach § 89c Absatz 1 bis 4 und 8,“.

4. § 89a wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird durch die folgende Überschrift ersetzt:

„§ 89a

Vorbereitung einer terroristischen Straftat; Versuch der Anstiftung und Androhung“.

b) Die Absätze 1 bis 4 werden durch die folgenden Absätze 1 bis 4 ersetzt:

„(1) Wer eine terroristische Straftat nach Satz 2 Nummer 1 bis 8 vorbereitet und dabei in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 1 bis 3 fest entschlossen ist, diese terroristische Straftat selbst zu begehen oder in dem Wissen oder der Absicht handelt, dass seine Vorbereitungshandlung einen wirksamen Beitrag zu einer terroristischen Straftat eines Dritten leisten soll, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Terroristische Straftaten sind

1. Mord (§ 211), Totschlag (§ 212), Völkermord (§ 6 des Völkerstrafgesetzbuches), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 des Völkerstrafgesetzbuches) und Kriegsverbrechen (§§ 8 bis 12 des Völkerstrafgesetzbuches),
2. Körperverletzungen nach § 224 und Körperverletzungen, die einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zufügen,
3. erpresserischer Menschenraub (§ 239a) und Geiselnahme (§ 239b),
4. Straftaten nach den §§ 303b, 305, 305a und gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c und 307 Absatz 1 bis 3, des § 308 Absatz 1 bis 4, des § 309 Absatz 1 bis 5, der §§ 313, 314 und 315 Absatz 1, 3 und 4, des § 316b Absatz 1 und 3, des § 316c Absatz 1 bis 3 und des § 317 Absatz 1,
5. Straftaten gegen die Umwelt in den Fällen des § 330a Absatz 1 bis 3,
6. Straftaten nach § 19 Absatz 1 bis 3, § 20 Absatz 1 und 2, § 20a Absatz 1 bis 3, § 19 Absatz 2 Nummer 2 und Absatz 3 Nummer 2, § 20 Absatz 1 und 2 und § 20a Absatz 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, und nach § 22a Absatz 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen,
7. Straftaten nach § 51 Absatz 1 bis 3 und § 52 Absatz 1, 3, 5 und 6 des Waffengesetzes,
8. Straftaten nach § 310 Absatz 1 und 2 und § 328 Absatz 1 und 2,
9. die Androhung, eine in den Nummern 1 bis 8 bezeichnete Tat zu begehen,

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

(2) Absatz 1 ist nur anzuwenden, wenn der Täter eine terroristische Straftat nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 vorbereitet, indem er

1. eine andere Person unterweist oder sich unterweisen lässt in der Herstellung von oder im Umgang mit Waffen, Sprengstoffen, Spreng- oder Brandvorrichtungen, Kernbrenn- oder sonstigen radioaktiven Stoffen, Stoffen, die Gift enthalten oder hervorbringen können, anderen gesundheitsschädlichen Stoffen, zur Ausführung der Tat erforderlichen besonderen Vorrichtungen oder in sonstigen Fertigkeiten, die der Begehung einer der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 genannten Straftaten dienen,
2. Stoffe, Vorrichtungen der in Nummer 1 bezeichneten Art, Waffen oder gefährliche Werkzeuge mit der Absicht, diese gefährlichen Werkzeuge bei der terroristischen Straftat zu verwenden, herstellt, sich oder einem anderen verschafft, befördert, verwahrt oder einem anderen überlässt oder zur Entwicklung oder Herstellung von Atomwaffen, biologischen oder chemischen Waffen nach den §§ 19 und 20 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen forscht,
3. Gegenstände oder Stoffe sich verschafft oder verwahrt, die für die Herstellung von Waffen, Stoffen oder Vorrichtungen der in Nummer 1 bezeichneten Art wesentlich sind,
4. aus der Bundesrepublik Deutschland ausreist, um
 - a) eine terroristische Straftat zu begehen oder sich an einer solchen zu beteiligen oder eine in Nummer 1 genannte Handlung zu begehen oder
 - 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, oder
5. in die Bundesrepublik Deutschland einreist, um
 - a) eine terroristische Straftat zu begehen oder sich an einer solchen zu beteiligen oder eine in Nummer 1 genannte Handlung zu begehen oder
 - 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.

(2a) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 1, 2, 4 oder 5 ist der Versuch strafbar.

(2b) Für den Versuch der Anstiftung zu einem der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 genannten Vergehen gelten § 30 Absatz 1 und § 31 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 entsprechend.

(3) Werden die in Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 und die in den Absätzen 2a, 2b und 8 beschriebenen Handlungen im Ausland begangen, so gilt deutsches Strafrecht unter den Voraussetzungen des § 5 Nummer 3 Buchstabe d entsprechend. Außerdem ist deutsches Strafrecht anwendbar, wenn die vorbereitete oder angedrohte terroristische Straftat oder die terroristische Straftat, zu der die Anstiftung versucht wird, im Inland oder durch oder gegen einen Deutschen begangen werden soll.

(4) Werden die in Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 und die in den Absätzen 2a, 2b und 8 beschriebenen Handlungen außerhalb der Europäischen Union

begangen, bedarf die Verfolgung der Ermächtigung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Werden die in Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 und die in den Absätzen 2a, 2b und 8 beschriebenen Handlungen in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union begangen, bedarf die Verfolgung der Ermächtigung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, wenn die Tat weder durch einen Deutschen begangen wurde noch die vorbereitete oder angedrohte terroristische Straftat oder die terroristische Straftat, zu der die Anstiftung versucht wird, im Inland noch durch oder gegen einen Deutschen begangen werden soll.“

- c) In Absatz 7 wird jeweils die Angabe „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ durch die Angabe „terroristischen Straftat“ ersetzt.
- d) Nach Absatz 7 wird der folgende Absatz 8 eingefügt:

„(8) Mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer androht, eine terroristische Straftat zu begehen (Absatz 1 Satz 2 Nummer 9). Absatz 7 gilt entsprechend.“

5. § 89b wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird durch die folgende Überschrift ersetzt:

„§ 89b

Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer terroristischen Straftat“.

- b) In Absatz 1 wird die Angabe „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ durch die Angabe „terroristischen Straftat“ ersetzt.

6. § 89c wird wie folgt geändert:

- a) Die Absätze 1 bis 5 werden durch die folgenden Absätze 1 bis 5 ersetzt:

„(1) Wer Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt mit dem Wissen oder in der Absicht, dass diese von einer anderen Person zur Begehung einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 oder einer Straftat nach § 89a Absatz 2 Nummer 2, 4 oder 5 verwendet werden sollen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt, um selbst eine terroristische Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 oder eine Straftat nach § 89a Absatz 2 Nummer 2, 4 oder 5 zu begehen.

(2) Wer Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt mit dem Wissen oder in der Absicht, dass diese von einer anderen Person dazu verwendet werden sollen,

- 1. öffentlich zu einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 aufzufordern oder einen Inhalt (§ 11 Absatz 3) anzupreisen oder einer anderen Person zugänglich zu machen, der geeignet ist, als Anleitung zu einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 zu dienen, wenn die Umstände seiner Verbreitung geeignet sind, die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, eine terroristische Straftat zu begehen,

2. einen anderen zur Begehung einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 zu bestimmen, zu dessen terroristischer Straftat nach § 89a Absatz 1 Nummer 1 bis 8 Hilfe zu leisten oder eine Straftat nach § 89a Absatz 2b zu begehen,
3. eine Straftat nach § 89a Absatz 2 Nummer 1 zu begehen,
4. zu einer Straftat nach § 89a Absatz 2 Nummer 4 oder 5 Hilfe zu leisten oder
5. eine Straftat nach § 89a Absatz 8 zu begehen,

wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bestraft. Ebenso wird bestraft, wer Vermögenswerte sammelt, entgegennimmt oder zur Verfügung stellt, um selbst eine Tat nach Satz 1 zu begehen.

(3) Werden die in Absatz 1, 2 oder 8 beschriebenen Handlungen im Ausland begangen, so gilt deutsches Strafrecht unter den Voraussetzungen des § 5 Nummer 3 Buchstabe d entsprechend. Außerdem ist deutsches Strafrecht anwendbar, wenn die finanzierte terroristische Straftat im Inland oder gegen einen Deutschen begangen werden soll.

(4) Werden die in Absatz 1, 2 oder 8 beschriebenen Handlungen außerhalb der Europäischen Union begangen, bedarf die Verfolgung der Ermächtigung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Werden die in Absatz 1, 2 oder 8 beschriebenen Handlungen in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union begangen, bedarf die Verfolgung der Ermächtigung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, wenn die Tat weder durch einen Deutschen begangen wurde noch die finanzierte Straftat im Inland durch oder gegen einen Deutschen begangen werden soll.

(5) Sind die Vermögenswerte bei einer Tat nach Absatz 1 oder 2 geringwertig, so ist in den Fällen des Absatzes 1 auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in den Fällen des Absatzes 2 auf Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder auf Geldstrafe zu erkennen.“

- b) Nach Absatz 7 wird der folgende Absatz 8 eingefügt:

„(8) In den Fällen der Absätze 1 und 2 Nummer 1 bis 4 ist der Versuch strafbar.“

7. § 91 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird durch die folgende Überschrift ersetzt:

„§ 91

Anleitung zur Begehung einer terroristischen Straftat“.

- b) Absatz 1 wird durch den folgenden Absatz 1 ersetzt:

„(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. einen Inhalt (§ 11 Absatz 3), der geeignet ist, als Anleitung zu einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 zu dienen, anpreist oder einer anderen Person zugänglich macht, wenn die Umstände seiner

Verbreitung geeignet sind, die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, eine derartige Straftat zu begehen,

2. sich einen Inhalt der in Nummer 1 bezeichneten Art verschafft, um eine terroristische Straftat zu begehen.“

- c) Absatz 3 wird durch die folgenden Absätze 3 und 4 ersetzt:

„(3) In den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 ist der Versuch strafbar.

(4) Ist die Schuld gering, so kann das Gericht von einer Bestrafung nach dieser Vorschrift absehen.“

8. § 99 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird durch den folgenden Absatz 1 ersetzt:

„(1) Wer

1. für den Geheimdienst einer fremden Macht eine geheimdienstliche Tätigkeit gegen die Bundesrepublik Deutschland ausübt, die auf die Mitteilung oder Lieferung von Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gerichtet ist, oder
2. gegenüber dem Geheimdienst einer fremden Macht oder einem seiner Mittelsmänner sich zu einer solchen Tätigkeit bereit erklärt,

wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft, wenn die Tat nicht in § 94 oder in § 96 Absatz 1, in § 97a oder in § 97b in Verbindung mit § 94 oder § 96 Absatz 1 mit Strafe bedroht ist.“

- b) Absatz 3 wird durch den folgenden Absatz 3 ersetzt:

„(3) In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.“

- c) Der bisherige Absatz 3 wird zu Absatz 4.

9. § 129a wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- aa) Nummer 1 wird durch die folgende Nummer 1 ersetzt:

„1. eine Körperverletzung nach § 224 oder eine Körperverletzung, die einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zufügt,“.

- bb) In Nummer 4 wird die Angabe „Kriegswaffen oder“ durch die Angabe „Kriegswaffen,“ ersetzt.

- cc) Nummer 5 wird durch die folgenden Nummern 5 und 6 ersetzt:

„5. Straftaten nach § 51 Absatz 1 bis 3 oder § 52 Absatz 1, 3, 5 oder 6 des Waffengesetzes oder

6. Straftaten nach § 310 Absatz 1 oder 2 oder § 328 Absatz 1 oder 2“.

dd) In der Angabe nach Nummer 6 wird die Angabe „1 bis 5“ durch die Angabe „1 bis 6“ ersetzt.

b) Nach Absatz 5 Satz 1 wird der folgende Satz eingefügt:

„In den Fällen des Satzes 1 ist der Versuch strafbar.“

10. In § 138 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 wird die Angabe „§ 89a“ durch die Angabe „§ 89a Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 oder Absatz 2a“ ersetzt.

11. In § 310 Absatz 1 in der Angabe nach Nummer 4 wird nach der Angabe „verschafft“ die Angabe „, befördert“ eingefügt.

Artikel 2

Folgeänderungen

(1) Das VIS-Zugangsgesetz vom 6. Mai 2009 (BGBl. I S. 1034; 2013 I S. 3212), das zuletzt durch Artikel 34 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 3 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 2 wird die Angabe „5“ durch die Angabe „6“ ersetzt.

2. Nummer 4 wird durch die folgende Nummer 4 ersetzt:

„4. einer Straftat im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten gemäß Artikel 12 der Richtlinie (EU) 2017/541 in der Fassung vom 15. März 2017,“.

(2) Das Fluggastdatengesetz vom 6. Juni 2017 (BGBl. I S. 1484), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2017 (BGBl. I S. 1484) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 4 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 2 wird die Angabe „5“ durch die Angabe „6“ ersetzt.

2. Nummer 5 wird durch die folgende Nummer 5 ersetzt:

„5. eine Straftat im unmittelbaren Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten nach Artikel 12 der Richtlinie (EU) 2017/541 in der Fassung vom 15. März 2017 oder“.

(3) Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 27 Absatz 3a Nummer 1 und § 54 Absatz 1 Nummer 2 wird jeweils die Angabe „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ durch die Angabe „terroristische Straftat“ ersetzt.

(4) Das Artikel 10-Gesetz vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254; 2298; 2017 I S. 154), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 413) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 wird die Angabe „89c Absatz 1 bis 4“ durch die Angabe „89c Absatz 1 bis 4 und 8“ ersetzt.

(5) Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 163) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 100a Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a wird die Angabe „89c Absatz 1 bis 4“ durch die Angabe „89c Absatz 1 bis 4 und 8“ ersetzt.
2. In § 100b Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a wird die Angabe „89a“ durch die Angabe „89a Absatz 1 bis 7“, die Angabe „89c Absatz 1 bis 4“ durch die Angabe „§ 89c Absatz 1 sowie Absatz 3 und 4, wenn es sich um eine Tat nach Absatz 1 handelt“ und die Angabe „§ 99 Absatz 2“ durch die Angabe „§ 99“ ersetzt.
3. In § 103 Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe „§ 89c Absatz 1 bis 4“ durch die Angabe „§ 89c Absatz 1 bis 4 und 8“ ersetzt.
4. In § 111 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „§ 89c Absatz 1 bis 4“ durch die Angabe „§ 89c Absatz 1 bis 4 und 8“ ersetzt.
5. In § 112a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 wird die Angabe „89a“ durch die Angabe „89a Absatz 1 bis 7“ und die Angabe „89c Absatz 1 bis 4“ durch die Angabe „89c Absatz 1 sowie Absatz 3 und 4, wenn es sich um eine Tat nach Absatz 1 handelt“ ersetzt.
6. In § 443 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 wird die Angabe „§ 89c Absatz 1 bis 4“ durch die Angabe „§ 89c Absatz 1 bis 4 und 8“ ersetzt.

(6) Das Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125; 1993 I S. 2493), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 12a Absatz 7 Satz 1 Nummer 3 Buchstabe b wird die Angabe „§ 89a Absatz 2a,“ gestrichen.

(7) Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 400) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 123 Absatz 1 Nummer 2 wird die Angabe „oder wegen der Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel in Kenntnis dessen, dass diese finanziellen Mittel ganz oder teilweise dazu verwendet werden oder verwendet werden sollen, eine Tat nach § 89a Absatz 2 Nummer 2 des Strafgesetzbuchs zu begehen“ gestrichen.

(8) Das Waffengesetz vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I 3970, 4592; 2003 I S. 1957), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 171) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 5 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c wird durch den folgenden Buchstaben c ersetzt:

- „c) zu einer Freiheitsstrafe oder Geldstrafe von mindestens 90 Tagessätzen wegen einer Straftat nach den §§ 80a, 83 Absatz 2, § 84 Absatz 1 bis 3, § 85 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2, § 87 Absatz 1, § 88 Absatz 1, § 89 Absatz 1, § 89a Absatz 1 bis 3 und 8, § 89b Absatz 1, § 89c Absatz 1, 2 und 8, § 91 Absatz 1, § 95 Absatz 1, § 96 Absatz 2 oder § 97b des Strafgesetzbuches, nach § 98 des Strafgesetzbuches, soweit nicht ein Fall des § 98 Absatz 2 des Strafgesetzbuches vorliegt, nach § 99 Absatz 2 des Strafgesetzbuches, soweit nicht ein Fall des § 99 Absatz 4 des Strafgesetzbuches vorliegt,

nach § 100a Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 des Strafgesetzbuches oder nach den §§ 129, § 129a Absatz 3 und 5 des Strafgesetzbuches, auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 des Strafgesetzbuches,“.

(9) Das Sprengstoffgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2002 (BGBl. I 3518), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 171) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 8a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c wird durch den folgenden Buchstabe c ersetzt:

- „c) zu einer Freiheitsstrafe oder Geldstrafe von mindestens 90 Tagessätzen wegen einer Straftat nach den §§ 80a, 83 Absatz 2, § 84 Absatz 1 bis 3, § 85 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2, § 87 Absatz 1, § 88 Absatz 1, § 89 Absatz 1, § 89a Absatz 1 bis 3 und 8, § 89b Absatz 1, § 89c Absatz 1, 2 und 8, § 91 Absatz 1, § 95 Absatz 1, § 96 Absatz 2, § 97b, nach § 98 des Strafgesetzbuches, soweit nicht ein Fall des § 98 Absatz 2 des Strafgesetzbuches vorliegt, nach § 99 Absatz 2 des Strafgesetzbuches, soweit nicht ein Fall des § 99 Absatz 4 des Strafgesetzbuches vorliegt, nach § 100a Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 4 des Strafgesetzbuches, nach den §§ 129, 129a Absatz 3 und 5 des Strafgesetzbuches, jeweils auch in Verbindung mit § 129b Absatz 1 des Strafgesetzbuches,“.

Artikel 3

Einschränkung von Grundrechten

Das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird durch § 100b der Strafprozessordnung in der Fassung vom 27. März 2024 sowie Artikel 2 Absatz 4 und 5 Nummer 1 und 2 dieses Gesetzes eingeschränkt. Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird durch Artikel 2 Absatz 5 Nummer 2 und 3 dieses Gesetzes eingeschränkt. Das Grundrecht auf Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird durch Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b dieses Gesetzes eingeschränkt.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

EU-Rechtsakte:

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 31.3.2017, S. 6)

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit dem Entwurf wird die 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 (im Folgenden: Richtlinie Terrorismusbekämpfung) in deutsches Recht umgesetzt. Die Richtlinie Terrorismusbekämpfung stellt eine Reaktion dar auf den sich rasch wandelnden Charakter terroristischer Bedrohungen. Hintergrund waren zum einen die virulenten Gefahren, die von ausländischen terroristischen Kämpfern („Foreign Terrorist Fighters“) ausgingen. Zum anderen soll auf die zunehmende Gefahr reagiert werden, die von Einzeltätern ausgeht, die sich von ausländischen terroristischen Vereinigungen inspirieren oder anweisen lassen, aber selbst von Europa aus agieren.

Die Richtlinie Terrorismusbekämpfung wurde am 31. März 2017 im EU-Amtsblatt veröffentlicht und ist am 20. April 2017 in Kraft getreten.

Eine Kernregelung der Richtlinie Terrorismusbekämpfung (Artikel 3) ist die Definition von Straftaten, die als terroristisch einzuordnen sind, wenn sie mit einer terroristischen Zielsetzung begangen werden, namentlich dem Ziel, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.

Auf die spezifische Gefahr, die von ausländischen terroristischen Kämpfern („Foreign Terrorist Fighters“) ausging und ausgeht, reagiert die Richtlinie mit einer Regelung (Artikel 9), die sowohl das Reisen in Risikogebiete in terroristischer Absicht als auch die Rückreise aus diesen Risikogebieten als strafbare Handlung einstuft.

Ein weiterer elementarer Bestandteil der Richtlinie sind die Vorschriften zur Terrorismusfinanzierung (Artikel 11). Hiernach soll die Finanzierung der in der Richtlinie Terrorismusbekämpfung genannten strafbaren terroristischen Handlungen umfassend unter Strafe gestellt werden.

Die Richtlinie Terrorismusbekämpfung war bis zum 8. September 2018 in nationales Recht umzusetzen.

Das Terrorismusstrafrecht hat in Deutschland eine jahrzehntelange Entwicklung erfahren. Prägend für die nunmehr gewachsene Struktur waren hierbei insbesondere die Aktivitäten der linksextremistischen terroristischen Vereinigung „Rote-Armee-Fraktion“ (RAF) in den 1970er Jahren. Um diese Aktivitäten angemessen verfolgen zu können, wurde 1976 die Kernvorschrift des deutschen Terrorismusstrafrechts, § 129a des Strafgesetzbuches (StGB), eingeführt. Die Norm stellt Aktivitäten im Zusammenhang mit terroristischen Organisationen umfangreich unter Strafe. Infolge der Phänomenologie terroristischer Handlungen, die häufig im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen begangen werden und gerade dann ihre besondere Gefährlichkeit entfalten, erfasst § 129a StGB einen maßgeblichen Teil des strafrechtlich verfolgbaren Terrorismus. Der ganz überwiegende Teil der Taten mit Terrorismusbezug wird daher in Deutschland unverändert über den Tatbestand des § 129a StGB verfolgt.

Gleichwohl wurde das Terrorismusstrafrecht in den folgenden Jahrzehnten immer vor dem Hintergrund neuer und geänderter Gefährdungslagen neu justiert. Im Nachgang zu den Anschlägen am 11. September 2001 in New York und Washington wurde § 129b StGB eingeführt. Die Norm stellt sicher, dass in Deutschland auch die Unterstützung ausländischer terroristischer Vereinigungen bestraft werden kann, wenn sie keine (Teil-)Organisation in Deutschland unterhalten.

Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses Terrorismusbekämpfung 2002/475/JI durch Deutschland erfolgte maßgeblich über eine Anpassung des Straftatenkatalogs der §§ 129a, 129b StGB (BGBl. I S. 3322).

Des Weiteren hat das Terrorismusstrafrecht Anpassungen im Hinblick auf terroristische Einzeltäter erfahren. Die Tatbestände der §§ 89a, 89b und 89c StGB wurden im Jahr 2009 (§§ 89a, 89b StGB) und 2015 (§ 89c StGB) zur Ergänzung des § 129a StGB eingeführt. Sie stellen Vorbereitungshandlungen von Personen unter Strafe, die keinen Bezug zu einer terroristischen Vereinigung aufweisen. § 89a StGB wurde 2015 um die Variante des Versuchs des Reisens in terroristischer Absicht ergänzt.

Deutschland ist mit diesen Regelungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung gut aufgestellt. Die Europäische Kommission hat gleichwohl mit ihrer begründeten Stellungnahme vom 19. April 2023 Defizite in der Umsetzung der Richtlinie Terrorismusbekämpfung gerügt. Zudem hat sie mit Mahnschreiben vom 14. Juli 2023 erstmals Defizite in der Umsetzung im Hinblick auf die Versuchsstrafbarkeit gerügt. Mit dem Entwurf wird auf diese Rügen – soweit sie nachvollziehbar erscheinen – unter Wahrung der deutschen Strafrechtssystematik reagiert.

Auf die spezifische Gefahr, die von der Begehung von Terroranschlägen mit Alltagsgegenständen wie Fahrzeugen oder Messern ausgeht, reagiert der Entwurf, indem die Strafbarkeit auf die Vorbereitung einer terroristischen Straftat mit einem gefährlichen Werkzeug ausgeweitet wird. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei den Anschlägen in jüngerer Zeit vermehrt Fahrzeuge oder Messer genutzt wurden.

Der Gesetzentwurf reagiert zudem auf eine zunehmende Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch Spionagestraftaten. Diese Veränderung geht vor allem auch mit der Existenz neuer technischer Möglichkeiten der Cyberspionage und -sabotage und einer entsprechend hierdurch gestiegenen Bedrohung sowie der zunehmenden Ausspähung von in Deutschland lebenden ausländischen Personen durch Geheimdienste fremder Mächte einher. Zentraler Spionagetatbestand ist § 99 StGB. Hinsichtlich dessen Strafrahmen ist in der Strafverfolgungspraxis ein Angemessenheitsdefizit festzustellen. Der bestehende Strafrahmen schließt zudem die Anwendung bestimmter, als erforderlich erachteter strafprozessualer Aufklärungsmaßnahmen aus.

Dieser Entwurf steht im Kontext der gefährdeten rechtzeitigen Erreichung der Ziele der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015 „Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und soll zur Erreichung der Zielvorgaben des Nachhaltigkeitsziels 16 der UN-Agenda 2030 beitragen, die Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität auf allen Ebenen zu unterstützen und die gewaltbedingte Sterblichkeit überall deutlich zu verringern.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die vorgeschlagenen Änderungen des Strafgesetzbuches verfolgen fünf Ziele:

1. In § 89a StGB werden die Vorgaben des Artikels 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt. Artikel 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung legt fest, worum es sich bei einer terroristischen Straftat handelt. Auch bisher schon fand sich in § 89a

Absatz 1 StGB eine Aufzählung, was unter einer „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ zu verstehen ist. Diese Formulierung wird nun an die Terminologie des Artikels 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung angepasst. Zudem wird der Straftatenkatalog erweitert, um alle in Artikel 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung genannten Straftaten abzudecken.

Artikel 9 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung regelt, dass auch die Einreise in einen Mitgliedstaat für terroristische Zwecke unter Strafe gestellt wird. § 89a Absatz 2 StGB wird daher um den Tatbestand der Einreise als Straftat im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten ergänzt.

In Artikel 6 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung ist die Anwerbung für terroristische Zwecke erfasst. Dieser Artikel wird durch die Einführung eines Tatbestandes der versuchten Anstiftung zu einer terroristischen Straftat in § 89a Absatz 2b StGB umgesetzt. Damit wird der Versuch der Anstiftung von den Voraussetzungen des § 30 StGB losgelöst und insbesondere auch pönalisiert, wenn es sich nicht um ein Verbrechen (§ 12 Absatz 1 StGB) handelt.

Schließlich verlangt Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung eine Versuchsstrafbarkeit terroristischer Straftaten. Da bisher nicht für alle terroristischen Straftaten eine Versuchsstrafbarkeit vorgesehen war, weil es sich nicht in allen Fällen um Verbrechen handelt (§ 23 Absatz 1, § 12 Absatz 1 StGB), wird diese nunmehr in § 89a Absatz 2a StGB normiert.

2. In § 89c StGB werden die Vorgaben des Artikels 11 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt. Artikel 11 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung regelt die Anforderungen an die Strafbarkeit wegen Terrorismusfinanzierung in den Mitgliedstaaten sehr umfassend. Demnach ist auch die Finanzierung von gewissen Handlungen im Vorfeld einer terroristischen Straftat unter Strafe zu stellen. Diese Verhaltensweisen waren bisher im deutschen Strafrecht vor allem über die Beihilfestrafbarkeit erfasst. Die Beihilfestrafbarkeit setzt aufgrund des Akzessorietätserfordernisses aber eine vorsätzliche, rechtswidrige Haupttat voraus. Mit der Aufnahme von Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten im neu eingefügten § 89c Absatz 2 StGB wird daher eine eigenständige Strafbarkeit für diese Fälle geschaffen.

In § 89c Absatz 1 StGB werden durch die Bezugnahme auf die terroristischen Straftaten in § 89a StGB die Formulierungen harmonisiert, damit wird den Anforderungen des Artikels 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung Rechnung getragen. Damit ist nun die Finanzierung sämtlicher terroristischer Straftaten im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung unter Strafe gestellt.

Im neu eingefügten § 89c Absatz 8 wird der Versuch der Terrorismusfinanzierung unter Strafe gestellt. Dies dient der Umsetzung des Artikels 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung, der eine Versuchsstrafbarkeit auch für die Terrorismusfinanzierung vorsieht.

3. Durch die Änderungen in den §§ 5 Nummer 3, 89a Absatz 3 und 89c Absatz 3 sollen die Vorgaben in Artikel 19 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung zum Strafanwendungsrecht umgesetzt werden.
4. In § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB werden gefährliche Werkzeuge aufgenommen und damit die Strafbarkeit auf die Vorbereitung einer terroristischen Straftat mit Alltagsgegenständen wie Fahrzeugen oder Messern ausgeweitet.
5. Der Regelstrafrahmen des § 99 Absatz 1 StGB wird erhöht auf eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Zugleich wird in Absatz 3 ein unbenannter minder schwerer Fall geschaffen, der eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe

entsprechend dem bisherigen Regelstrafrahmen vorsieht. Durch diese Änderungen wird eine differenzierte und tat- und schuldangemessene Ahndung der geheimdienstlichen Agententätigkeit gewährleistet.

III. Exekutiver Fußabdruck

Es haben keine Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Entwurfs beigetragen.

IV. Alternativen

Keine.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die vorgesehenen Änderungen folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 (Strafrecht) des Grundgesetzes (GG).

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar. Er dient der Umsetzung 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 (im Folgenden: Richtlinie Terrorismusbekämpfung).

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die vorgesehenen Änderungen werden nicht zu einer Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung führen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen dient.

Indem der Entwurf Änderungen im Bereich des Terrorismusstrafrechts vorsieht, leistet er einen Beitrag zur Verwirklichung von Nachhaltigkeitsziel 16 „Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz zu gewährleisten sowie leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen“.

Dieses Nachhaltigkeitsziel verlangt mit seinen Zielvorgaben 16.1 und 16.a, alle Formen der Gewalt und die gewaltbedingte Sterblichkeit überall deutlich zu verringern und durch internationale Zusammenarbeit beim Kapazitätsaufbau auf allen Ebenen die Verhütung von Gewalt und die Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität zu unterstützen. Der Entwurf fördert die Erreichung dieser Zielvorgaben, indem er insbesondere den Katalog

terroristischer Straftaten im deutschen Strafrecht erweitert, um alle in der EU-Richtlinie Terrorismusbekämpfung genannten Straftaten abzudecken, die darauf abzielen, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, öffentliche Stellen oder internationale Organisationen rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen und die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation erheblich zu destabilisieren oder zu zerstören.

Der Entwurf folgt damit den Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie „(1.) Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden“ sowie „(2.) Global Verantwortung wahrnehmen“ und „(5.) Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern“.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die vorliegenden Rechtsänderungen wird der Straftatenkatalog der §§ 89a, 89c und 129a StGB ausgeweitet. Dies hat eine Zunahme an Prüf- und Ermittlungsverfahren beim GBA, bei den zuständigen Länderstaatsanwaltschaften und zusätzliche Verfahren vor den Gerichten zufolge. Daneben fallen Verfahrenskosten an.

Das Gesetzesvorhaben kann zu Mehrbedarf an Personalmitteln für den GBA, der nach § 120 Absatz 1 Nummer 6 und § 142a Absatz 1 Satz 1 GVG bzw. den §§ 120 Absatz 2 Nummer 1, 74a Absatz 2, 142a Absatz 1 GVG für die Verfolgung von Straftaten im Terrorismusbereich zuständig ist, Einzelplan 07, in Höhe von ungefähr 300 000 Euro pro Jahr ab dem Jahr 2027 führen. Es wird geschätzt, dass die Umsetzung des Gesetzesvorhabens zu einem Anstieg von 5 Prozent der Ermittlungsverfahren im Bereich Terrorismus führt, was durch einen Stellenzuwachs zu kompensieren wäre.

Ein Anstieg von 5 Prozent der Ermittlungsverfahren zieht in absoluten Zahlen bis zu circa 36,5 mehr Ermittlungsverfahren im Jahr nach sich. Dabei wird, sollte es tatsächlich zu einem Anstieg kommen, mit einem Stellenbedarf von bis zu je einem Staatsanwalt beim BGH (Besoldungsgruppe R2) und einem Oberstaatsanwalt beim BGH (Besoldungsgruppe R3) gerechnet, was Personalkosten in Höhe von circa 310 000 Euro verursachen würde.

Der zusätzliche Erstattungsanspruch der Länder gegen den Bund in Verfahren, die der GBA aufgrund der Gesetzesvorgaben künftig zusätzlich führen könnte, wird auf etwa 530 000 Euro ab dem Jahr 2027 geschätzt. Dieser ergibt sich daraus, dass von den geschätzten 36,5 mehr Ermittlungsverfahren circa ein Verfahren mehr angeklagt werden könnte. Der durchschnittliche Erstattungsanspruch der Länder gegen den Bund beträgt etwa 530 000 Euro pro Verfahren. Die Änderung des § 99 StGB betrifft lediglich die Höhe des Regelstrafrahmens. Es wird insoweit nicht von einer Erhöhung der Verfahrenskosten ausgegangen.

Der voraussichtliche Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 07 ausgeglichen werden.

Bei den Ländern kann es zu einem Mehrbedarf an Personalmitteln von bis zu 36 000 Euro pro Jahr kommen. Es muss damit gerechnet werden, dass es auch in den Verfahren, in denen die Staatsanwaltschaften der Länder ermitteln, zu einem Anstieg von 5 Prozent der Ermittlungsverfahren im Terrorismusbereich kommen kann. Dies entspricht einer Zunahme um rund 20 Ermittlungsverfahren, die von den Staatsanwaltschaften zu bearbeiten wären. Hierfür sind 0,5 Stellen mit einer Wertigkeit von R1 erforderlich. Dies entspricht Personalmitteln in Höhe von 36 000 Euro.

Hinsichtlich der Kosten von Richterinnen und Richtern sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern wird ebenfalls ein Anstieg der Verfahren an den Gerichten der Länder von 5 Prozent (= 2) angenommen. Hierfür fällt kein zusätzlicher Stellenbedarf an.

Durch die Erweiterung der bestehenden Strafvorschriften könnten bei den Ländern Mehrausgaben in Höhe von 67 000 Euro anfallen. Diese Kosten könnten durch den Anstieg der Verurteilungen im Bereich der erweiterten Strafvorschriften um bis zu circa 1 Prozent und den damit verbundenen Strafvollzugskosten entstehen.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Durch die Erweiterung der bestehenden Strafvorschriften könnte bei den Ländern ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von etwa 67 000 Euro anfallen. Diese Kosten könnten durch den Anstieg der Verurteilungen im Bereich der erweiterten Strafvorschriften um bis zu circa 1 Prozent und die damit verbundenen Strafvollzugskosten entstehen.

Der Regelungsentwurf sieht verschiedene Änderungen an den §§ 89a, 89c, 129a StGB vor. Außerdem wird der Regelstrafrahmen des § 99 StGB erhöht. Unter anderem aufgrund von Änderungen der Versuchsstrafbarkeit kann es zu ca. 5 Prozent mehr Ermittlungsverfahren kommen. In der Folge wird angenommen, dass die Anzahl der Verurteilungen nach den §§ 89a, 89c, 129a StGB um 1 Prozent steigt und somit Erfüllungsaufwand im Strafvollzug auf Landesebene anfällt. Dieser beträgt rund 67 000 Euro.

Anhand der Anzahl der Freiheitsstrafen und der Haftdauer aus der Strafverfolgungsstatistik (Fachserie 10, Reihe 3) wurde die mittlere Anzahl der durchschnittlichen Hafttage pro Person in den Jahren 2017 bis 2021 für die §§ 89a, 89c und 129a StGB ermittelt. Diese liegt im Fall von § 89a StGB bei 1 175 Tagen pro Person. Bei durchschnittlich rund sechs jährlich Verurteilten in den Jahren 2017 bis 2021 ergäbe ein Anstieg um 1 Prozent eine Zunahme von rund 70,5 zusätzlichen Hafttagen.

Die Anzahl der zu Haftstrafen Verurteilten liegt im Falle von § 129a StGB etwas höher und betrug (einschließlich der Verurteilungen aufgrund der Bildung einer terroristischen Vereinigung im Ausland nach den §§ 129b StGB, 129a StGB) jährlich rund 25 Personen, welche durchschnittlich jeweils 1 168 Tage in Haft verbrachten. Bei einem Zuwachs von rund ein Prozent wären dies etwa 292 zusätzliche Hafttage.

Für § 89c StGB weist die Strafverfolgungsstatistik für das Jahr 2021 lediglich eine Verurteilung aus und für die vorherigen vier Jahre keine. Folglich wird hier auch keine Zunahme der Gerichtsverfahren angenommen.

Im Jahr 2021 fielen für einen Hafttag Verwaltungskosten in Höhe von 183,66 Euro an. Multipliziert mit der Anzahl der 362,5 zusätzlichen Hafttage entsteht folglich ein Erfüllungsaufwand von rund 67 000 Euro.

Hinsichtlich der Erhöhung des Regelstrafrahmens des § 99 StGB ist zumindest prinzipiell eine Zunahme der damit verbundenen Verfahrenskosten denkbar. Es ist aber davon auszugehen, dass aufgrund des Abgabeverbots des § 142a Absatz 3 GVG der ganz wesentliche Teil der entsprechenden Verfahren dem unter Ziffer 3 genannten Erstattungsanspruch der Länder gegen den Bund unterfällt und insoweit kein Erfüllungsaufwand der Länder entsteht.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Bei den Ländern kann es im justiziellen Kernbereich zu weiteren Kosten in Höhe von rund 10 000 Euro pro Jahr kommen.

Durch die vorliegenden Rechtsänderungen wird der Straftatenkatalog der §§ 89a, 89c und 129a StGB ausgeweitet. Dies hat eine Zunahme an Ermittlungsverfahren bei den zuständigen Staatsanwaltschaften und zusätzliche Verfahren vor Gericht zur Folge.

Die Anzahl der bei der Staatsanwaltschaft zu bearbeitenden Ermittlungsvorgänge in Zusammenhang mit Straftaten nach den §§ 89a, 89c, 129a StGB kann sich um ca. fünf Prozent erhöhen. Laut der Statistik der Rechtspflege des Statistischen Bundesamts (Fachserie 10, Reihe 2.6) wurden in den Jahren 2018 bis 2022 jährlich im Schnitt ca. 43 400 Ermittlungsverfahren in Staatsschutzsachen erledigt. Die Anzahl der hierin enthaltenen Ermittlungsverfahren aufgrund von Straftaten nach den §§ 89a, 89c, 129a StGB ist nicht bekannt und kann nur grob geschätzt werden.

Anhand der Statistik der Strafverfolgung (Fachserie 10, Reihe 3) kann ermittelt werden, dass ca. 1 Prozent der Abgeurteilten in Staatsschutzsachen aufgrund von Straftaten nach den §§ 89a, 89c, 129a StGB vor Gericht standen. Bei Übertragung dieses Verhältnisses auf die Anzahl der jährlich von der Staatsanwaltschaft erledigten Ermittlungsverfahren in Staatsschutzsachen, ergeben sich jährlich rund 400 Ermittlungsverfahren in Zusammenhang mit den §§ 89a, 89c, 129a StGB. Eine Zunahme der Ermittlungsverfahren um ca. 5 Prozent würde einen Anstieg von rund 20 zusätzlichen Verfahren im Jahr bedeuten, die von den Staatsanwaltschaften zu bearbeiten wären.

Gemäß dem Personalbedarfsberechnungssystem der Justiz (PEBB§Y) kann für Ermittlungsverfahren im Bereich der Staatsschutzdelikte eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von rund 190 Minuten (Produkt Nr. SS 110) und für verfahrensbezogene Prüfungen und Anleitungen eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von rund drei Minuten (SS 280) angenommen werden, insgesamt also 193 Minuten je zusätzliches Verfahren. Nimmt man ferner den Lohnsatz des höheren Dienstes der Länder in Höhe von 65,20 Euro pro Stunden (Lohnkostentabelle, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands: S. 69), so ergeben sich zusätzliche jährliche Kosten für die Justizbehörden der Länder in Höhe von rund 4 000 Euro.

Die Berechnung der Kosten von Richterinnen und Richtern sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern orientiert sich an den Zahlen der Strafverfolgungsstatistik. Laut dieser kam es in den Jahren 2017-2021 jährlich zu rund 40 Aburteilungen nach den §§ 89a, 89c und 129a StGB. In Übereinstimmung mit der Schätzung des Erfüllungsaufwands wird ein Anstieg der Verfahren von 1 Prozent (= 0,4) angenommen. Für Staatsschutzsachen wird im PEBB§Y, im Fall von Richterinnen und Richtern sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern, keine Basiszahl ausgewiesen, sondern auf die landesspezifische Festlegung verwiesen. Für Richterinnen und Richter wurde der Basiswert des Landes Thüringen für Staatsschutzsachen von 12 524 Minuten verwendet (RO 080). Da für Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger keine Landeswerte ermittelt werden konnten, wurde hier die Basiszahl für „Vollstreckung von Freiheitsstrafe und freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung ohne Bewährung“ in Höhe von 581 Minuten (GS 030) verwendet. Für die Richterinnen und Richter wurde der Lohnsatz des höheren Dienstes der Länder in Höhe von 65,20 Euro pro Stunde und für die Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger der Lohnsatz des höheren Dienstes der Länder in Höhe von 65,20 Euro pro Stunde verwendet (Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands: Seite 69). Daraus ergeben sich für Richterinnen und Richter zusätzliche Kosten von rund 5 500 Euro und für Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger von rund 300 Euro.

Somit entstehen insgesamt zusätzliche jährliche Kosten im justiziellen Kernbereich von rund 10 000 Euro (=4 000+5 500+300).

6. Weitere Gesetzesfolgen

Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung sind ebenso wenig ersichtlich wie verbraucherpolitische oder demografische Auswirkungen.

VIII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Regelung kommt nicht in Betracht. Eine Evaluierung ist derzeit nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Die Änderung der Inhaltsübersicht ist infolge der Änderungen der §§ 89a, 89b und 91 StGB erforderlich.

Zu Nummer 2 (§ 5 Nummer 3)

Die spezialgesetzliche Strafanwendungsregelung in § 89a Absatz 3 StGB gilt nur für Handlungen nach § 89a Absatz 1 StGB in Verbindung mit § 89a Absatz 2 StGB, sowie in den Fällen von § 89a Absätze 2a, 2b und 8 StGB. Nicht erfasst werden von § 89a Absatz 3 StGB daher die versuchte oder vollendete Straftat im Sinne des § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB. Die Vorbereitung einer terroristischen Straftat ist dabei nur unter den engen Voraussetzungen des Absatzes 2 strafbar. Durch den neu eingefügten § 5 Nummer 3 Buchstabe d StGB soll zum einen sichergestellt werden, dass der Regelungsgehalt der spezialgesetzlichen Strafanwendungsregelung des § 89a Absatz 3 StGB auch für die versuchte oder vollendete terroristische Straftat im Sinne des § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB ohne die Einschränkungen des Absatzes 2 gilt. Zum anderen soll die „aut dedere – aut iudicare“-Regelung des Artikels 19 Absatz 4 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung vollständig umgesetzt werden, welcher, anders als § 7 Absatz 2 Nummer 2 StGB, nicht voraussetzt, dass die Straftat auch am Tatort mit Strafe bedroht ist oder der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt.

Zu Nummer 3 (§ 76a StGB)

Die selbstständige Einziehung wird auf alle neuen Tatbestandsvarianten der §§ 89a, 89c und 129a StGB erstreckt.

Zu Nummer 4 (§ 89a StGB)

Zu § 89a Absatz 1 StGB

Der Entwurf führt den Begriff der terroristischen Straftat als Ersatz für den Begriff der schweren staatsgefährdenden Gewalttat in § 89a StGB ein und erweitert zugleich den Anwendungsbereich der Norm, indem der Straftatenkatalog des § 89a Absatz 1 StGB durch die Nummern 2 und 4 bis 9 ergänzt wird.

Die Neufassung der Vorschrift dient zur Umsetzung des Artikels 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in das deutsche Recht. Hiernach sind bestimmte Verhaltensweisen im nationalen Recht ausdrücklich als terroristische Straftaten einzustufen.

Im Vergleich zum bisherigen Straftatenkatalog des § 129a StGB wird die gefährliche Körperverletzung (§ 224 StGB), die Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens (§ 310 StGB), der unerlaubte Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern (§ 328 StGB) und die Strafvorschrift des § 52 WaffG in den Katalog aufgenommen, um Artikel 3 der Richtlinie vollständig umsetzen zu können. Hinsichtlich der Aufnahme von § 52 WaffG ergibt sich die Notwendigkeit zu dessen Aufnahme aus

dem Umstand, dass anders als im Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates der Europäischen Union, welcher in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f als terroristische Straftat Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen definierte, in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie diese Bezeichnung auf Waffen (jeglicher Art) erweitert worden ist.

Mit aufgenommen in den Katalog ist auch die Androhung einer terroristischen Straftat, die dadurch explizit unter den Tatbestand einer terroristischen Straftat fällt, um den Anforderungen von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe j der Richtlinie zu entsprechen. Anders als bei den übrigen terroristischen Straftaten, deren Strafbarkeit nun in § 89a Absatz 1 bis 2a StGB im Vorbereitungs- und Versuchsstadium (zum Vorbereitungsdelikt) geregelt wird, wird eine Strafbarkeit für die Androhung einer terroristischen Straftat im Vollendungsstadium in § 89a Absatz 8 StGB eingeführt und dort der Strafraum für die Androhung separat festgesetzt.

Es wurde die Staatsschutzklausel der §§ 89c, 129a StGB für § 89a StGB übernommen, weil diese den spezifischen Eigenschaften einer terroristischen Straftat, wie sie in Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung niedergelegt ist, entspricht. Während die bisher verwendete Staatsschutzklausel des § 89a StGB sich an § 120 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 a und b Gerichtsverfassungsgesetz orientiert (vergleiche Bundestagsdrucksache 16/12428, S. 14; vergleiche auch BGH NJW 2001, 1359; BGH NSTZ 2010, 468), stellt die in § 129a StGB genutzte Staatsschutzklausel eine Umsetzung der europarechtlichen Anforderungen aus dem Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 dar, die wortgleich in Artikel 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung übernommen wurden.

Zudem wird im Gesetzestext in § 89a Absatz 1 Satz 1 StGB nun ausdrücklich ergänzt, dass der Täter bei der Vornahme der in § 89a Absatz 2 Nummer 1 bis 3 StGB normierten Vorbereitungshandlungen zur Begehung der entsprechenden terroristischen Straftat bereits fest entschlossen sein muss. Dies entspricht den durch die höchstrichterliche Rechtsprechung gefestigten Grundsätzen (BGHSt 59, 218 Rn. 45 f.; BGHSt 62, 102 Rn. 35). Für ein Mehrpersonenverhältnis, also die Konstellation, dass der Täter eine terroristische Straftat vorbereitet, die durch einen Dritten begangen werden soll, gelten die subjektiven Voraussetzungen, die ebenfalls durch die höchstrichterliche Rechtsprechung vorgegeben sind (BGH Entscheidung vom 7. Februar 2023, 3 StR 483/21, Rn. 34 f.). Bei der Vorbereitung einer terroristischen Straftat, die durch einen Dritten begangen werden soll, besteht bereits eine hinreichende Rechtsgutsgefährdung, weil der Vorbereitungstäter im Anschluss an seine Tathandlung typischerweise auf die Verübung einer terroristischen Straftat durch einen Dritten keinen bestimmenden Einfluss mehr zu nehmen vermag. Deshalb bedarf es bei dem Vorbereitungstäter im Mehrpersonenverhältnis keiner festen Entschlossenheit zur Tatbegehung durch einen Dritten. Wohl muss der Vorbereitungstäter bei seiner Tathandlung aber mit dem Wissen (*dolus directus* 2. Grades) oder in der Absicht (*dolus directus* 1. Grades) handeln, dass seine Vorbereitungshandlung einen wirksamen Beitrag zu einer terroristischen Straftat im Sinne des § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB eines Dritten leisten soll (a.a.O.). § 89a Absatz 2 Nummer 4 und 5 StGB enthält hingegen eigene subjektive Voraussetzungen, die zur Einhegung des Straftatbestandes ausreichend sind und den Vorgaben des Artikels 9 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie Terrorismusbekämpfung entsprechen.

Zu § 89a Absatz 2 StGB

Die Strafbarkeit der in § 89a Absatz 1 Nummer 1 bis 8 StGB definierten terroristischen Straftaten wird in § 89a Absatz 2 StGB ebenso wie in der bisherigen Fassung der Norm als Vorbereitungstat ausgestaltet. Damit wird Artikel 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in das deutsche Recht umgesetzt, ohne in die bisherige Systematik des Strafgesetzbuches einzugreifen.

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs im Vergleich zur vorigen Ausgestaltung des § 89a Absatz 2 StGB ergeben sich die nachfolgend dargelegten Veränderungen.

Zu § 89a Absatz 2 Nummer 1 StGB

Das Unterweisen oder Sich-unterweisen-Lassen erstrecken sich nunmehr ausdrücklich auch auf Waffen. Der Begriff „Waffe“ ist hier so zu verstehen wie auch sonst im StGB, nämlich als Gegenstand, der nach seiner Art dazu bestimmt ist, erhebliche Verletzungen von Menschen zu verursachen. Diese Erweiterung dient zur Umsetzung von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie, welcher im Vergleich zum vorigen Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates der Europäischen Union keine Einschränkung auf Schusswaffen enthält.

Durch den erweiterten Straftatenkatalog in § 89a Absatz 1 StGB kommt es zu einer Erweiterung der materiellen Strafbarkeit für weitere Unterweisungshandlungen, die der Vorbereitung einer terroristischen Straftat dienen. Der Begriff des Unterweisens oder Sich-unterweisen-Lassens bleibt unverändert und schließt auch das untaugliche Unterweisen mit ein (BGH Beschl. v. 21.08.2024 – 3 StR 122/24). Das Unterweisen(lassen) in sonstigen Fertigkeiten kann auch den Umgang mit gefährlichen Werkzeugen wie Messern oder Kraftfahrzeugen umfassen (vgl. § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB).

Zu § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB

Durch die Erweiterung des Straftatenkatalogs des § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB ist eine geringfügige Erweiterung hinsichtlich des Umgangs mit den in § 89a Absatz 2 Nummer 1 StGB genannten Objekten erfolgt. Außerdem wurde als weitere Vorbereitungshandlung die Beförderung entsprechender Objekte, sowie die Forschung zur Entwicklung oder Herstellung von Atomwaffen, biologischen und chemischen Waffen nach den §§ 19 und 20 des Kriegswaffenkontrollgesetzes aufgenommen, um die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie Terrorismusbekämpfung beschriebenen Tathandlungen vollständig in das deutsche Strafrecht umzusetzen. Zwar sehen die §§ 19 und 20 des Kriegswaffenkontrollgesetzes eine eigene Strafbarkeit für das Entwickeln und Herstellen vor. Dabei handelt es sich um Tathandlungen, die in der Rechtspraxis auch das Forschen umfassen. Nunmehr soll das Forschen aber ausdrücklich in den Katalog terroristischer Straftaten aufgenommen werden.

Außerdem werden gefährliche Werkzeuge in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB aufgenommen, soweit die Absicht besteht, diese bei der terroristischen Straftat zu verwenden. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass bei den Anschlägen in jüngerer Zeit vermehrt Fahrzeuge oder Messer genutzt wurden. Die Vorbereitung einer Gewalttat mit einem Fahrzeug oder Messer, das nicht unter den Waffenbegriff fällt, ist aber bisher nicht ohne Weiteres von § 89a StGB erfasst gewesen. Erfasst waren diese Gegenstände nur, wenn weitere Umstände hinzutreten, sodass etwa nach bisher geltendem Recht ein Unterweisen(lassen) in sonstigen Fertigkeiten nach § 89a Absatz 2 Nummer 1 vorliegt. Gleichwohl ist das Gefährdungspotential bei gefährlichen Werkzeugen, soweit die Absicht besteht, diese bei der terroristischen Straftat zu verwenden, vergleichbar mit dem der anderen bereits in § 89a Absatz 2 StGB genannten Objekte. Die Gefährdung der durch § 89a StGB geschützten gewichtigen Rechtsgüter ergibt sich auch hier aus der Vornahme der Handlung in der festen Entschlossenheit, eine terroristische Straftat zu begehen bzw. im Mehrpersonenverhältnis daraus, dass der Vorbereitungstäter im Anschluss an seine Tathandlung typischerweise auf die Verübung einer terroristischen Straftat durch einen Dritten keinen bestimmenden Einfluss mehr zu nehmen vermag. So wird die objektive Tathandlung mit dem manifest gewordenen, unbedingten Willen des Täters zur Durchführung der geplanten terroristischen Straftat verknüpft.

Der Begriff des gefährlichen Werkzeugs wird in vielen Straftatbeständen des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches verwendet (z. B. in § 113 Absatz 2 Nummer 1 Alternative 2, § 224 Absatz 1 Nummer 2, § 244 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a Alternative 2 StGB). Die Rechtsprechung geht für manche Straftatbestände teilweise davon aus, dass ein Kraftfahrzeug die Voraussetzungen eines gefährlichen Werkzeugs nicht erfülle, weil sie eine

objektive Betrachtung zugrunde legt (so – bezogen auf § 113 Absatz 2 Nummer 1 Alternative 2 StGB – BGH Beschluss vom 22. Mai 2025 – 4 StR 74/25, Rn. 8 und – bezogen auf § 244 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a Alternative 2 StGB – BGH Urteil vom 22. Juni 2023 – 4 StR 481/22, Rn. 20). Mit der hier gewählten Formulierung in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB „gefährliche Werkzeuge mit der Absicht, diese gefährlichen Werkzeuge bei der terroristischen Straftat zu verwenden“ 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 werden soll, nämlich zur Begehung einer terroristischen Straftat. Auf die Verwendungsabsicht stellt beispielsweise auch § 121 Absatz 3 Nummer 2 StGB ab. Gegenstände sind demnach gefährlich, wenn sie nach der Art ihrer vorgesehenen Verwendung für Menschen gefährlich eingesetzt werden sollen und dann geeignet sind, erhebliche Verletzungen herbeizuführen (Eschelbach, NK-StGB, 6. Aufl. 2023, § 121 Rn. 36; Rosenau, LK-StGB, 13. Aufl. 2021 § 121 Rn. 60). So kann das Sichverschaffen von Fahrzeugen, die der Täter in eine Menschenmenge zu steuern plant, nunmehr von § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB erfasst und etwa das Führen des Fahrzeugs zum Tatort in der festen Entschlossenheit, dieses in eine Menschenmenge zu steuern, strafbar sein.

Zu § 89a Absatz 2 Nummer 4 und 5 StGB

Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung verlangt eine Strafbarkeit für drei unterschiedliche Sachverhalte mit Ausreisebezug. Umfasst sind Ausreisen zur Begehung von oder Beteiligung an terroristischen Straftaten, zur Beteiligung an Tätigkeiten von terroristischen Vereinigungen sowie zur Begehung von oder Beteiligung an terroristischen Ausbildungen. Der Umstand, ob eine terroristische Ausbildung im Zielland möglich ist, spielt dabei keine Rolle.

§ 89a Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe a StGB erweitert die bisherige Strafbarkeit bei Sachverhalten mit Auslandsbezug, indem neben der Begehung einer terroristischen Straftat oder der Ausbildung hierzu auch die Beteiligung an solchen erfasst werden und die Ziellandbestimmung des bisherigen § 89a Absatz 2a StGB aufgehoben wird.

§ 89a Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe b StGB führt eine Strafbarkeit bei Verlassen Deutschlands zwecks Anschlusses an eine terroristische Vereinigung oder Unterstützung einer solchen ein.

Der im Jahr 2015 zur Umsetzung der Ziffer 6 Buchstabe a der UN-Resolution 2178 (2014) eingeführte § 89a Absatz 2a StGB begründete bisher nur für Ausreisen von Personen, welche im Zielland entweder einen Anschlag begehen oder aber zumindest an einer terroristisch motivierten Ausbildung – sei es als „Lehrer“ oder als „Schüler“ – teilnehmen wollen, eine Strafbarkeit. Auch die §§ 129a und 129b StGB sind nicht in allen denkbaren Fällen einer solchen Reisetätigkeit einschlägig. Eine Mitgliedschaft im Sinne dieser Normen liegt nicht vor, wenn sich der Täter noch nicht in die Vereinigung eingegliedert hat. Zwar wäre auch eine versuchte mitgliedschaftliche Betätigung als der Versuch eines Verbrechens strafbewehrt, im Regelfall wird die Ausreise aus Deutschland jedoch noch nicht die Anforderungen des § 22 StGB im Hinblick auf ein unmittelbares Ansetzen für eine mitgliedschaftliche Betätigung in einer terroristischen Vereinigung erfüllen. Die Ausreise wird in den allermeisten Fällen auch noch keine strafbare Unterstützung gemäß § 129a Absatz 5 StGB darstellen, da es insoweit zumindest an einem erforderlichen Unterstützungserfolg in Form des messbaren Nutzens für die Vereinigung fehlt.

Zudem wird das Unternehmensdelikt der Ausreise zur Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in ein Vollendungs- und Versuchsdelikt (vergleiche § 89a Absatz 2 Nummer 4, Absatz 2a StGB) umgestaltet.

Zur Umsetzung von Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung wird zudem eine Strafbarkeit bei Einreisen in die Bundesrepublik Deutschland in terroristischer Absicht in § 89a Absatz 2 Nummer 5 StGB eingeführt, welche bisher nicht ausdrücklich unter Strafe standen. Wie bei Ausreisen wird eine Strafbarkeit für Einreisen in die Bundesrepublik Deutschland zwecks Begehung oder Beteiligung an einer terroristischen Straftat oder zwecks Begehung einer Unterweisung zum Erlernen entsprechender Fähigkeiten im Sinne des § 89a Absatz 2 Nummer 1 StGB, sowie zwecks geplanter (hinreichend konkretisierter und vom Vorsatz umfasster) Beteiligung entweder als Mitglied oder als Unterstützer einer terroristischen Vereinigung bestimmt.

Ein Anwendungsfall ist hier die Einreise sogenannter „Hit-Teams“, insbesondere einer paramilitärisch ausgebildeten Gruppe von Kämpfern einer terroristischen Vereinigung, die gezielt in ein Land einreist, um dort einen terroristischen Anschlag zu verüben. Dabei kann zwischen dem Zeitpunkt der Einreise und dem späteren Anschlag eine durchaus größere Zeitspanne liegen, was sowohl der taktischen und logistischen Vorbereitung als auch der Tarnung (zum Beispiel als sogenannte Schläferzelle) geschuldet sein kann. Die illegale Schleusung von Mitgliedern einer ausländischen terroristischen Vereinigung ist nach dem deutschen Strafrecht zwar als mitgliedschaftliche Betätigungshandlung in einer (ausländischen) terroristischen Vereinigung im Sinne der §§ 129a und 129b StGB erfasst, ohne dass es eines eigenständigen Einreisestrafttatbestandes bedarf. Allerdings erfassen die §§ 129a und 129b StGB keine terroristisch motivierten Einreisen von Personen, die nicht an eine terroristische Vereinigung angebunden sind, sodass eine dahingehende Ergänzung zur Umsetzung von Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung erforderlich ist.

Zu § 89a Absatz 2a und 2b StGB

In § 89a Absatz 2a StGB 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 StGB in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 1, 2, 4 und 5 StGB eingeführt.

Als mögliche Tathandlungen im Versuchsstadium kommen hinsichtlich der Vorbereitungshandlungen des § 89a Absatz 2 Nummer 1 und 2 StGB Verhaltensweisen in Betracht, welche kurz vor dem Vorbereitungsstadium der terroristischen Straftat stehen, zum Beispiel der versuchte Ankauf eines der in § 89a Absatz 2 Nummer 1 und 2 StGB genannten Objekte.

Im Hinblick auf versuchte Ein- und Ausreisen mit terroristischer Zielsetzung gemäß § 89a Absatz 2 Nummer 4 und 5 StGB wird eine neue Strafbarkeit bei versuchten Einreisen eingeführt, während bei Ausreisen der mögliche Reisezweck erweitert wird.

§ 89a Absatz 2b StGB dient zur Umsetzung des Artikels 6 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in das deutsche Recht. Hiernach ist auch das erfolglose Anwerben zu einer terroristischen Straftat unter Strafe zu stellen.

Das deutsche Strafrecht kennt die Tathandlung des Anwerbens bisher im Zusammenhang mit einem Eingliedern in fremde Streitkräfte (§ 109h Absatz 1 StGB) oder zur Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Absatz 5 Satz 2 StGB). Das Anwerben im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung geht von einem anderen Verständnis des Anwerbens aus und umfasst sowohl die Anstiftung als auch die Beihilfe zu einer terroristischen Straftat, auch in den Fällen, in denen später keine terroristische Straftat begangen oder versucht wird. Durch die Einführung des § 89a Absatz 2b StGB wird nun die versuchte Anstiftung zu terroristischen Straftaten im deutschen Recht unter Strafe gestellt für die Fälle, in denen § 89a Absatz 1 Nummer 1 bis 8 in Verbindung mit Absatz 2 StGB eine Strafbarkeit vorsieht. Dies galt bisher nur für die versuchte Anstiftung zu Verbrechen mit terroristischer Zielsetzung (§ 30 Absatz 1 StGB). Der zur Umsetzung von Artikel 3

der Richtlinie Terrorismusbekämpfung erweiterte Katalog des § 89a Absatz 1 Nummer 1 bis 8 StGB umfasst allerdings zahlreiche Vergehen, bei denen § 30 StGB nicht greift und somit ein Umsetzungsdefizit bestand. Für diese greift nun § 89a Absatz 2b StGB. Die versuchte Anstiftung zu einem Vergehen ist dem StGB nicht fremd (vergleiche § 159 StGB).

Zu § 89a Absatz 3 und 4 StGB

In § 89a Absatz 3 Satz 1 StGB wird nunmehr auch Bezug genommen auf die Absätze 2a, 2b und 8, um die Strafanwendungsregelung auch auf den Versuch der Vorbereitung und die Androhung einer terroristischen Straftat zu erstrecken. Ferner soll die „aut dedere – aut iudicare“-Regelung des Artikels 19 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt werden, welche nicht voraussetzt, dass die Straftat am Tatort mit Strafe bedroht ist oder der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt und damit nicht ausreichend durch § 7 Absatz 2 Nummer 2 StGB umgesetzt wird (vergleiche auch die Ausführungen zu Nummer 2 in diesem Entwurf).

Durch die Änderung in § 89a Absatz 4 StGB wird die Strafverfolgungsermächtigung an die neue Strafanwendungsregel in § 89a Absatz 3 StGB angepasst.

Zu Buchstabe c (§ 89a Absatz 7 StGB)

Mit der Änderung in § 89a Absatz 7 StGB erfolgt die Anpassung der Bezeichnung an den neuen § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB (terroristische Straftat).

Zu Buchstabe d (§ 89a Absatz 8 StGB)

Die Vorschrift dient zur Umsetzung des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe j der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in das deutsche Recht. Hiernach ist die Androhung einer terroristischen Straftat im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung unter Strafe zu stellen.

Die Androhung von Straftaten ist im deutschen Strafrecht bisher in § 126 StGB geregelt, dessen Katalog die meisten der in § 89a Absatz 1 StGB nun als terroristische Straftaten definierten Taten enthält. Dieser umfasst allerdings weder die Androhung der Herstellung noch die Androhung des Transports besonders gefährlicher Stoffe oder Waffen. Der Tatbestand des § 305 StGB, der Teil der nationalen Umsetzung von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie Terrorismusbekämpfung ist, ist im Katalog des § 126 StGB nicht enthalten. Die Androhung der Zerstörung eines Bauwerks, eines Schiffs, einer Straße oder Eisenbahn im Sinne von § 305 StGB wird zwar in den allermeisten Fällen zugleich die Anforderungen an die Androhung einer gemeingefährlichen Straftat im Sinne der §§ 306 ff. StGB erfüllen und wäre demgemäß über § 126 Absatz 1 Nummer 7, 8 StGB strafbewehrt. Die Norm würde auch in den Fällen zur Anwendung kommen, in denen die Herstellung eines besonders gefährlichen Gegenstandes in Form einer chemischen, biologischen oder atomaren Waffe angedroht wird, zumindest solange diese Drohung mit einer unmittelbaren Verwendungsabsicht – etwa für die Nichterfüllung einer Forderung – verbunden ist. Eine terroristisch motivierte Drohung mit der Herstellung eines gefährlichen Gegenstandes, ohne diesen auch konkret einsetzen zu wollen, wäre allerdings nicht erfasst.

Diese Lücke wird nunmehr durch die Einführung einer Strafbarkeit für den Fall der Androhung einer terroristischen Straftat in § 89a Absatz 8 StGB geschlossen. Sowohl die angeandrohte terroristische Straftat als auch die Androhung selbst müssen die Voraussetzungen der Staatsschutzklausel des § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB erfüllen. Der Strafrahmen in § 89a Absatz 8 StGB ist aufgrund der besonderen Einstufung als terroristische Straftat gerechtfertigt.

Zu Nummer 5 (§ 89b StGB)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung im Hinblick auf die Einführung der Definition einer terroristischen Straftat in § 89a Absatz 1 StGB anstelle des bisher verwendeten Begriffs der schweren staatsgefährdenden Gewalttat.

Zu Nummer 6 (§ 89c StGB)

Die Änderungen in § 89c StGB dienen der Umsetzung der Artikel 11 und 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung.

Zu Buchstabe a (§ 89c Absatz 1 bis 5 StGB)

Die Änderungen in § 89c Absatz 1 StGB dienen der Umsetzung des Artikels 11 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a bis i und Artikel 9 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung. Auch bisher schon war die Finanzierung der meisten Handlungen, die nach Artikel 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung als terroristische Straftaten gelten, im Katalog des § 89c Absatz 1 StGB unter Strafe gestellt. Nunmehr ist die terroristische Straftat in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB aber legaldefiniert (Begründung zu Nummer 2 in diesem Entwurf) und der Katalog wurde an Artikel 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung angepasst. Auf die Nummern 1 bis 8 dieses erweiterten Katalogs in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB verweist § 89c Absatz 1 Satz 1 StGB. Ausgenommen von dem Verweis ist die Drohung mit einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 9 StGB, weil für die Finanzierung der Androhung einer terroristischen Straftat der geringere Strafraum des § 89c Absatz 2 StGB gelten soll. Daher verweist § 89c Absatz 2 Nummer 5 StGB auf § 89a Absatz 8 StGB.

In § 89c Absatz 1 StGB wird auch die Finanzierung einer Straftat nach § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB pönalisiert. § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB dient der Umsetzung des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie Terrorismusbekämpfung und die Strafbarkeit der Finanzierung solcher Straftaten ist demnach nach Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie Terrorismusbekämpfung erforderlich.

Zudem wird die Finanzierung einer Straftat nach § 89a Absatz 2 Nummer 4 oder 5 StGB unter Strafe gestellt. Damit wird Artikel 11 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 9 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt. Auch bisher schon wurde in der alten Fassung des § 89c Absatz 1 Nummer 8 StGB die Finanzierung einer Straftat nach dem bisherigen § 89a Absatz 2a StGB unter Strafe gestellt. Die Tathandlung der Ausreise wurde von § 89 Absatz 2a StGB alte Fassung in § 89a Absatz 2 Nummer 4 StGB neue Fassung verschoben und es wurde die Einreise in § 89a Absatz 2 Nummer 5 StGB ergänzt (Begründung zu Nummer 4 Buchstabe c in diesem Entwurf). Der Strafraum des § 89c Absatz 1 StGB ist in diesen Fällen angemessen, weil staatschutzrelevanten Reisebewegungen in terroristischer Absicht („Foreign Terrorist Fighters“) ein besonderes Gefährdungspotential zu kommt. Dies entspricht auch der Differenzierung der Absätze 1 und 2 in Artikel 11 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung, denn nach Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung sind für eine Strafbarkeit wegen Tathandlungen nach Artikel 9 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung geringere Voraussetzungen vorgesehen.

Satz 2 des bisherigen § 89c Absatz 1 StGB wurde gestrichen, weil die terroristische Zielsetzung bereits in § 89a Absatz 1 StGB vorausgesetzt wird und dies durch den Verweis in § 89c Absatz 1 Satz 1 StGB auch für § 89c Absatz 1 StGB gilt.

Bei dem neuen § 89c Absatz 1 Satz 2 StGB handelt sich um die Selbstbegehungs-Variante, die bisher in § 89c Absatz 2 StGB geregelt war. Die Selbstbegehungs-Variante wird für die Absätze 1 und 2 nun jeweils in einem eigenen Satz unter Strafe gestellt.

§ 89c Absatz 2 StGB dient der Umsetzung des Artikels 11 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe j und Artikel 5, 6, 7, 8 und 10 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung.

Es handelt sich um die Finanzierung von Tathandlungen, die im Vorfeld der eigentlichen terroristischen Straftat liegen. Die Kriminalisierung der Finanzierung solcher Taten ist erforderlich, um zum Teil hochgradig organisierten terroristischen Aktivitäten den Nährboden zu entziehen. Zugleich werden dadurch die Richtlinienvorgaben umgesetzt. Allerdings ist gegenüber der Finanzierung der terroristischen Straftaten selbst, die in Absatz 1 unter Strafe gestellt sind, in Absatz 2 ein niedrigerer Strafraum angezeigt, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Die Differenzierung im Strafraum entspricht auch der Wertung der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in den Absätzen 1 und 2 des Artikels 11, in denen den Tathandlungen nach den Artikeln 3, 4 und 9 ein größeres Unrecht beigegeben und deren Strafbarkeit deshalb unter erleichterte Voraussetzungen gestellt wird.

Zwar waren auch schon bisher Formen der Terrorismusfinanzierung nach den §§ 129, 129a, 129b und 89c StGB strafbar und zusätzlich relevante Verhaltensweisen konnten weitgehend über die allgemeine Teilnahme strafbarkeit nach § 27 StGB abgedeckt werden. Ergänzend greifen die §§ 6 und 18 Außenwirtschaftsgesetz. Allerdings ist für eine Strafbarkeit nach den §§ 129, 129a und 129b StGB ein Bezug zu einer terroristischen Vereinigung erforderlich. Die Richtlinie hat aber auch die Finanzierung von terroristischen Straftaten oder Straftaten mit terroristischem Hintergrund außerhalb einer terroristischen Vereinigung vor Augen. Zwar ist bereits eine Vielzahl der Finanzierungshandlungen durch Einzelpersonen über die Beihilfestrafbarkeit erfasst; hier ist indes Akzessorietät zur Haupttat gegeben. § 89c Absatz 2 StGB normiert nun alle Verhaltensweisen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe j und Artikel 5 bis 8 und 10 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung und stellt deren Finanzierung ausdrücklich unter Strafe.

§ 89c Absatz 2 Nummer 1 StGB dient der Umsetzung des Artikels 11 in Verbindung mit Artikel 5 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung. Artikel 5 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung wird im deutschen Recht maßgeblich durch die §§ 111 und 91 StGB umgesetzt, deren Wortlaut hier übernommen wurde. Allerdings fehlt in § 111 StGB jeglicher Bezug zu einer terroristischen Straftat, der mit dem Verweis auf terroristische Straftaten nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB nunmehr hergestellt wird. In § 91 StGB ist der Bezug zu einer terroristischen Straftat bereits enthalten, sodass der Wortlaut hier übernommen werden konnte.

In § 89c Absatz 2 Nummer 2 StGB wird Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 6 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt. Demnach wird die Finanzierung einer Bestimmung oder eines Hilfeleistens zu einer terroristischen Straftat nach § 89a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 8 StGB unter Strafe gestellt. Der Wortlaut ist an die Teilnahme nach den §§ 26 und 27 StGB angelehnt. Zudem wird die Finanzierung einer Tathandlung nach § 89a Absatz 2b StGB unter Strafe gestellt, der der Umsetzung des Artikels 6 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung dient.

§ 89c Absatz 2 Nummer 3 StGB dient der Umsetzung des Artikels 11 in Verbindung mit Artikel 7 und 8 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung. Die dort genannten Verhaltensweisen, die Durchführung einer Ausbildung für terroristische Zwecke sowie das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke, sind nunmehr in § 89a Absatz 2 Nummer 1 StGB unter Strafe gestellt, sodass insoweit hierauf Bezug genommen werden kann.

In § 89c Absatz 2 Nummer 4 StGB werden die Vorgaben des Artikels 11 in Verbindung mit Artikel 10 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt.

§ 89c Absatz 2 Nummer 5 StGB dient der Umsetzung des Artikels 11 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe j der Richtlinie Terrorismusbekämpfung. Die Drohung mit einer terroristischen Straftat ist nunmehr in § 89a Absatz 8 StGB unter Strafe gestellt. Hierauf kann insoweit Bezug genommen werden.

Im Hinblick auf den subjektiven Tatbestand gelten die gleichen Voraussetzungen wie für den bisherigen § 89c Absatz 1.

Im neuen § 89c Absatz 2 Satz 2 StGB wird auch die Selbstbegehung unter Strafe gestellt, was bisher in § 89c Absatz 2 StGB geregelt war. Die Selbstbegehungs-Variante wird für die Absätze 1 und 2 nun jeweils in einem eigenen Satz unter Strafe gestellt.

In § 89c Absatz 3 StGB wird nunmehr auch Bezug genommen auf Absatz 8, um die Strafanwendungsregelung auch auf den Versuch der Terrorismusfinanzierung zu erstrecken. Ferner soll die „aut dedere – aut iudicare“-Regelung des Artikels 19 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung umgesetzt werden, welche nicht voraussetzt, dass die Straftat am Tatort mit Strafe bedroht ist oder der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt und damit nicht ausreichend durch § 7 Absatz 2 Nummer 2 StGB umgesetzt wird (vergleiche auch die Ausführungen oben zu Nummer 2 in diesem Entwurf).

Durch die Änderung in § 89c Absatz 4 StGB wird die Strafverfolgungsermächtigung an die neue Strafanwendungsregel in § 89c Absatz 3 StGB angepasst.

§ 89c Absatz 5 StGB trägt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung, indem bei Geringswertigkeit der Vermögenswerte ein geringerer Strafraumen gilt. Ein geringerer Strafraumen gegenüber dem neuen Absatz 2 findet sich nunmehr auch in Absatz 5. Sind die Vermögenswerte geringwertig, so ist in den Fällen des neuen Absatzes 2 auf Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder auf Geldstrafe zu erkennen.

Zu Buchstabe b (§ 89c Absatz 8 StGB)

In § 89c Absatz 8 StGB wird der Versuch unter Strafe gestellt und damit dem Erfordernis des Artikels 14 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 11 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung Rechnung getragen.

Nicht unter Strafe gestellt ist der Versuch der Finanzierung einer Drohung mit einer terroristischen Straftat nach § 89c Absatz 2 Nummer 5 StGB, weil dies die Richtlinie Terrorismusbekämpfung nicht verlangt und hier auch kein Strafbedürfnis besteht.

Zu Nummer 7 (§ 91 StGB)

Der neue § 91 Absatz 3 StGB dient ergänzend zum ebenfalls neu eingeführten § 89a Absatz 2b StGB der Umsetzung des Artikels 6 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung in das deutsche Recht. Demnach soll das (auch erfolglose) Anwerben eines anderen unter Strafe gestellt werden. Nicht erforderlich ist demgegenüber die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit für Fälle der Selbstverschaffung (§ 91 Absatz 1 Nummer 2 StGB).

Anders als bei einer Anstiftung ist bei § 91 StGB nicht das Hervorrufen eines konkreten Tatentschlusses für die Tatbestandsverwirklichung erforderlich, weshalb zur Umsetzung von Artikel 6 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung eine Erweiterung des § 91 StGB auf den Versuch des Anleitens erforderlich ist. Die Versuchsstrafbarkeit setzt in Fällen des § 91 StGB auch früher an als die Versuchsstrafbarkeit des neu eingeführten § 89a Absatz 2b StGB.

Da bereits das Vollendungsdelikt eine Strafbarkeit in einem frühen Stadium vorsieht, dürfte sich im Versuchsstadium allerdings nur ein geringer Anwendungsbereich ergeben. Denkbar sind etwa Fälle des Zugänglichmachens, in denen der Täter bereits alles getan hat, um den Inhalt einem anderen zur Verfügung zu stellen oder zu empfehlen, ohne dass dieser hiervor bereits Kenntnis erlangt haben könnte, etwa durch einen technischen Fehler bei der Bereitstellung. Eine Strafbarkeit als untauglicher Versuch kommt auch im Falle der Bereitstellung

einer ungeeigneten Anleitung (zum Beispiel zum Bau einer Bombe) in Betracht, sofern der Täter irrtümlicherweise die Geeignetheit der Anleitung annimmt oder sofern der Täter eine tatsächlich geeignete Anleitung an eine falsche (unbewohnte) Adresse versendet.

Zu Nummer 8 (§ 99 StGB)

Zu Buchstabe a (§ 99 Absatz 1)

Durch die Erhöhung des Regelstrafrahmens in Absatz 1 wird der Straftatbestand an die geänderte Gefährdungslage angepasst und sichergestellt, dass eine tat- und schuldangemessene Bestrafung möglich ist.

Spätestens seit dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 ist auch eine zunehmende Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch Spionagestraftaten zu konstatieren: Dies geschieht zunehmend unter Nutzung neuer technischer Möglichkeiten im Cyberraum sowie durch Ausspähung von in Deutschland lebenden ausländischen Personen durch Geheimdienste fremder Mächte. Zugleich ist festzustellen, dass die derzeitige Ahndungsmöglichkeit der geheimdienstlichen Agententätigkeit aus dem Regelstrafrahmen des § 99 Absatz 1 StGB nicht mehr als eine angemessene Reaktion auf das zu verfolgende strafrechtliche Unrecht anzusehen ist. Eine Auswertung der Verfolgungspraxis des GBA zeigt, dass es über Jahre hinweg beim Straftatbestand der geheimdienstlichen Agententätigkeit im unteren Strafrahmenbereich zu keinerlei Verurteilungen kam, sondern fast ausschließlich Verurteilungen zu Freiheitsstrafen ergangen sind. Das zeigt, dass der Strafrahmen des § 99 Absatz 1 StGB auch von der Rechtsprechung in der Regel als dem Tatunrecht nicht angemessen erachtet wurde und bei der Anwendung des bestehenden Strafrahmens nur ein sehr kleiner Spielraum für schuldangemessene Differenzierung verbleibt.

Die Strafrahmenerhöhung bewirkt außerdem, dass § 99 Absatz 1 StGB in den Katalog der besonders schweren Straftaten nach § 100b Absatz 2 StPO aufgenommen werden kann, sodass nunmehr bestimmte – gerade bei der Strafverfolgung Angehöriger fremder Geheimdienste – erforderliche verdeckte Ermittlungsmaßnahmen wie etwa § 100b StPO (Online-Durchsuchung) oder § 100c (Akustische Wohnraumüberwachung) eröffnet sind. Der Systematik von § 100b Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a StPO folgend wird auf § 99 StGB insgesamt verwiesen.

Nebenfolge der Änderung ist im Übrigen, dass entsprechende Erkenntnisse von den Nachrichtendiensten an die Strafverfolgungsbehörden in Bund und Ländern im Lichte der einschlägigen Verfassungsrechtsprechung rechtssicher übermittelt werden können.

Zu Buchstabe b

Die Einführung eines unbenannten minder schweren Falles mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe in Absatz 3 dient dazu, atypische Fälle mit einem geringen individuellen Unrechts- und Schuldgehalt angemessen bestrafen zu können.

Zu Buchstabe c

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Einfügung eines neuen Absatz 3.

Zu Nummer 9 (§ 129a StGB)

Zu Buchstabe a (§ 129a Absatz 2 StGB)

Zur Vereinheitlichung des Anwendungsbereichs des Terrorismusstrafrechts wird der Straftatenkatalog des § 129a Absatz 1 und 2 StGB an die neu gefassten Kataloge der §§ 89a,

89c StGB angepasst. Hierdurch kommt es zu einer geringfügigen Erweiterung der materiell-rechtlichen Strafbarkeit hinsichtlich der §§ 224, 310, 328 StGB und § 52 WaffG.

Zu Buchstabe b (§ 129a Absatz 5 StGB)

Im Terrorismusstrafrecht werden bisher zahlreiche Finanzierungshandlungen zugunsten von terroristischen Vereinigungen als Unterstützungstaten gemäß § 129a Absatz 5 Satz 1 StGB erfasst. Die nur versuchte Unterstützung einer terroristischen Vereinigung nach § 129a Absatz 5 Satz 1 StGB ist nach derzeitiger Rechtslage nicht strafbar. Dies stellt im Hinblick auf Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie Terrorismusbekämpfung (versuchte Finanzierung einer terroristischen Vereinigung) ein Umsetzungsdefizit dar, welches durch die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit in § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB behoben wird.

Für die Strafbarkeit der in § 129a Absatz 5 Satz 1 StGB geregelten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung durch eine Person, die nicht Mitglied dieser Vereinigung ist, ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs erforderlich, dass diese Unterstützungshandlung für die Organisation „objektiv nützlich ist“ und „irgendeinen Vorteil“ bringt (vergleiche etwa BGH, Urteil vom 19. April 2018 – 3 StR 286/17 –, BGHSt 63, 127-138; BGH, Urteil vom 14. August 2009 – 3 StR 552/08, BGHSt 54, 69-132).

Die Feststellung, ob ein solcher Vorteil für die terroristische Vereinigung vorliegt oder nicht, erfolgt im Einzelfall und hängt dabei oftmals nicht von Art und Qualität der Unterstützungshandlung ab, sondern von zufälligen Umständen außerhalb des Verantwortungsbereichs des Nichtmitglieds, das die terroristische Vereinigung unterstützen möchte. Selbst wenn das Nichtmitglied bereits alles für die beabsichtigte Unterstützung getan hat, also den Willen, eine strafbare Handlung zu begehen, schon abschließend betätigt hat, kommt eine Strafbarkeit nach § 129a Absatz 5 Satz 1 StGB aufgrund der derzeit nicht vorhandenen Versuchsstrafbarkeit teilweise nicht in Betracht.

Die Praxis zeigt, dass sich strafwürdige Konstellationen auch dann ergeben, wenn die Unterstützungshandlung nicht objektiv nützlich für die terroristische Vereinigung ist. Strafwürdig erscheinen etwa Fälle, in denen ein Nichtmitglied einer terroristischen Vereinigung einen großen Geldbetrag oder erhebliche Sachwerte zukommen lassen möchte, um ausschließlich deren Struktur zu stärken (womit kein Fall des § 89c StGB vorliegt), die Zuwendung aber von der Bank oder vom Zoll angehalten wird und somit der Vereinigung gar nicht erst zur Verfügung steht. Ebenfalls strafwürdig erscheinen Konstellationen, in denen die Unterstützungsleistung zwar bei einem Mitglied der Vereinigung ankommt, jedoch weder nachzuweisen ist, dass diese Unterstützungsleistung für die Vereinigung nützlich ist, noch, dass die Unterstützungsleistung – anders als beabsichtigt – für das Mitglied selbst im Hinblick auf seine Mitgliedschaft relevant war. Diese Fälle der versuchten Unterstützung einer terroristischen Vereinigung erscheinen in gesteigerter Weise strafwürdig und sollen daher künftig strafbar sein.

Zu Nummer 10 (§ 138 Absatz 2 Nummer 1 StGB)

Es handelt sich um eine Folgeänderung. Bisher wurde in § 138 Absatz 2 Nummer 1 StGB auf den gesamten Tatbestand des § 89a StGB verwiesen. Da nun aber in § 89a Absatz 2b und Absatz 8 StGB neue Tatbestandsvarianten eingefügt werden, die geringeres Unrecht enthalten und daher mit einem geringeren Strafraum versehen sind, werden diese nun ausgenommen, indem nur auf § 89a Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 oder Absatz 2a StGB verwiesen wird. Insoweit wird eine Vergleichbarkeit mit den übrigen Katalogtaten in § 138 StGB sichergestellt.

Zu Nummer 11 (§ 310 Absatz 1 StGB)

Es handelt sich um eine Folgeänderung. Da in § 89a Absatz 2 Nummer 2 zur Klarstellung auch die Vorbereitungshandlung „befördern“ aufgenommen wurde, wurde diese Tathandlung auch in § 310 Absatz 1 StGB ausdrücklich aufgenommen, um die Parallelität der Vorschriften zu wahren. Eine Erweiterung der materiellen Strafbarkeit ist damit nicht verbunden.

Zu Artikel 2 (Folgeänderungen)**Zu Absatz 1 (Änderung des Gesetzes über den Zugang von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Nachrichtendiensten zum Visa-Informationssystem – VISZG)**

Durch die Änderung in § 3 Nummer 2 VISZG wird der Verweis um den neuen § 129a Absatz 2 Nummer 6 StGB ergänzt.

Durch die Änderung in § 3 Nummer 4 VISZG wird der überholte Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung durch die aktuelle Terrorismusbekämpfungsrichtlinie ersetzt.

Zu Absatz 2 (Änderung des Fluggastdatengesetzes – FlugDaG)

Durch die Änderung in § 4 Absatz 1 Nummer 2 FlugDaG wird der Verweis um den neuen § 129a Absatz 2 Nummer 6 StGB ergänzt.

Zudem wird durch die Änderung in § 4 Absatz 1 Nummer 5 StGB der überholte Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung durch die aktuelle Terrorismusbekämpfungsrichtlinie ersetzt.

Zu Absatz 3 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG)**Zu Nummer 1 (§ 27 Absatz 3a Nummer 1 AufenthG)**

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der begrifflichen Änderung in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB.

Zu Nummer 2 (§ 54 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der begrifflichen Änderung in § 89a Absatz 1 Satz 2 StGB.

Zu Absatz 4 (Änderung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses – Artikel 10-Gesetz)

Durch die Änderung in § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Artikel 10-Gesetzes wird der Verweis um den neuen § 89c Absatz 8 StGB ergänzt.

Zu Absatz 5 (Änderung der Strafprozessordnung – StPO)

Die strafprozessualen Befugnisse in den §§ 100a, 103 und 111 StPO, nach denen bisher schon eine Ermittlungsmaßnahme bezüglich der §§ 89a, 89c und 129a StGB zur Verfügung stand, werden auf die neuen Tatbestandsvarianten erstreckt. Zu diesem Zweck wird ausdrücklich der neue § 89c Absatz 8 StGB ergänzt. Die Änderung in § 100b StPO stellt sicher, dass auch weiterhin nur besonders schwere Straftaten Grundlage für die Durchführung einer Online-Durchsuchung und einer akustischen Wohnraumüberwachung nach § 100c

StPO sein können. Auch der Haftgrund der Wiederholungsgefahr in § 112a StPO wird nur beschränkt erweitert.

Durch Änderung in § 443 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 StPO wird die Vermögensbeschlagnahme ebenfalls auf die neuen Tatbestandsvarianten des § 89c Absatz 8 StGB erstreckt.

Die Änderung in § 100b StPO hinsichtlich § 99 StGB resultiert aus der Anpassung des Strafrahmens in § 99 StGB.

Absatz 6 (Änderung des Zollverwaltungsgesetzes – ZollVG)

Es handelt sich um eine Anpassung, die dem Umstand geschuldet ist, dass die Finanzierung einer Straftat nach dem bisherigen § 89a Absatz 2a StGB (Ausreisetatbestand) nunmehr auch in § 89c StGB unter Strafe gestellt wird, auf den § 12a Absatz 7 Nummer 3 Buchstabe b ZollVG bereits verweist. Gemäß § 89c Absatz 1 Satz 1 StGB ist nunmehr die Finanzierung der Ausreise nach § 89a Absatz 2 Nummer 4 StGB strafbar. Eines eigenen Verweises auf § 89a StGB bedarf es demnach nicht mehr.

Zu Absatz 7 (Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB)

Die Änderung ergibt sich daraus, dass nunmehr die Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel zur Begehung einer Tat nach § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB unter den Tatbestand der Terrorismusfinanzierung nach § 89c Absatz 1 StGB fällt, auf den bereits in § 123 Absatz 1 Nummer 2 GWB verwiesen wird.

Zu Absatz 8 (Änderung des Waffengesetzes – WaffG)

Die Änderung resultiert zum einen aus der Anpassung des Strafrahmens in § 99 StGB. Zum anderen wird der Verweis um die neuen §§ 89a Absatz 8 und 89c Absatz 8 StGB ergänzt. Denn wer androht, eine terroristische Straftat zu begehen (§ 89a Absatz 8 StGB) oder eine versuchte Terrorismusfinanzierung begeht (§ 89c Absatz 8 StGB), bietet nach seinem Verhalten keine Gewähr, dass er mit Waffen und Munition jederzeit und in jeder Hinsicht ordnungsgemäß umgeht.

Zu Absatz 9 (Änderung des Gesetzes über explosionsgefährliche Stoffe – SprengG)

Die Änderung resultiert zum einen aus der Anpassung des Strafrahmens in § 99 StGB. Zum anderen wird der Verweis um die neuen §§ 89a Absatz 8 und 89c Absatz 8 StGB ergänzt. Denn wer androht, eine terroristische Straftat zu begehen (§ 89a Absatz 8 StGB) oder eine versuchte Terrorismusfinanzierung begeht (§ 89c Absatz 8 StGB), bietet nach seinem Verhalten keine Gewähr, dass er mit explosionsgefährlichen Stoffen jederzeit und in jeder Hinsicht ordnungsgemäß umgeht.

Zu Artikel 3 (Einschränkung von Grundrechten)

Artikel 3 trägt dem Zitiergebot des Artikels 19 Absatz 1 Satz 2 GG Rechnung. Hinsichtlich der Online-Durchsuchung nach § 100b StPO in der derzeit geltenden Fassung geschieht dies unter Berücksichtigung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 2025, 1 BvR 180/23.

Mit Beschluss vom 24. Juni 2025 – 1 BvR 180/23 – hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass § 100b Absatz 1 StPO Artikel 10 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 GG verletze, weil der Gesetzgeber das Zitiergebot nicht beachtet habe (BVerfG, a.a.O., Rn. 240). Es hat dargelegt, dass der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Beanstandung beseitigen und damit die mit der Vorschrift verfolgten Ziele in einem verfassungsmäßigen Verfahren verwirklichen könne, indem er sich nach den Vorgaben des

Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 GG bewusst mache, dass eine Befugnis zur Online-Durchsuchung auch im Lichte des Artikel 10 Absatz 1 GG geregelt werden müsse, und sich hierüber Rechenschaft ablege (BVerfG, a.a.O., Rn. 275).

Diesen Vorgaben kommt Artikel 3 Satz 1 dieses Gesetzes nach.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Das Gesetz soll baldmöglichst, somit direkt am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.