

Professor Dr. Axel Dessecker*

Das Strafrecht angesichts neuer Formen von Terrorismus

<https://doi.org/10.1515/zstw-2023-0013>

I. Einleitung

Die Verhinderung terroristischer Anschläge ist gegenwärtig eines der wichtigsten Ziele von Sicherheitspolitik. Auf der Grundlage umfangreicher Ermittlungen zu Vorfällen aus der jüngeren Vergangenheit und vor dem Hintergrund nicht minder umfangreicher Forschungsprogramme sind Parlamente, Regierungen und Sicherheitsbehörden bemüht aufzuklären, wie Gefährdungen, Verletzungen und Tötungen einer Vielzahl von Personen ähnlich dem Terroranschlag auf den Weihnachtsmarkt am Berliner Breitscheidplatz im Dezember 2016 oder der überregionalen Mord-, Sprengstoffanschlag- und Raubüberfallserie der Gruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ im Zeitraum von 1998 bis 2011 verhütet werden können. Die rechtliche Qualifikation solcher Taten liefert am Ende das Strafrecht.

Unsicherheit gilt aus soziologischer Sicht als wichtiges Strukturmerkmal der Gesellschaft der Gegenwart. Es überrascht nicht, dass die Angst vor terroristischen Anschlägen in quantitativen Befragungen großer Bevölkerungstichproben in Deutschland auf einem hohen Niveau erschienen ist. In jüngster Zeit zeigt sich jedoch ein deutlicher Rückgang solcher Einschätzungen im Vergleich zu anderen Befürchtungen, zuletzt etwa solchen zu steigenden Lebenshaltungskosten¹. In anderen, vor allem in qualitativ angelegten Befragungen, treten lebensweltlich und durch die eigene Biografie geprägte Wahrnehmungen von Unsicherheit so stark in den Vordergrund, dass Terrorismus geradezu als persönlich irrelevant dargestellt

¹ R+V Versicherung, Die Ängste der Deutschen, <https://www.ruv.de/newsroom/themenspezial-die-aengste-der-deutschen/downloads> (16.5.2023).

Danksagung: Der Verfasser dankt Frau Antonia Mischler, M.A., für umfangreiche Vorarbeiten.

***Kontaktperson:** Axel Dessecker, Stellvertretender Direktor der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) in Wiesbaden sowie apl. Professor am Institut für Kriminalwissenschaften der Universität Göttingen

werden kann². Unabhängig von der Methode liegt die Annahme nahe, dass der Zeitpunkt einer Befragung erhebliche Auswirkungen auf die Antworten der Befragten haben wird. Unter dem Eindruck aktueller Vorfälle und intensiver Medienberichterstattung wird das Maß eigener Betroffenheit wachsen³.

Terrorismus ist damit eine Quelle von Unsicherheitsgefühlen und ein soziales Problem, dessen Bedeutung sich über die Zeit verändert. Auch wenn es sich um eine besondere Form von Kriminalität handelt, geht es doch offensichtlich nicht um Alltagskriminalität.

Der Beitrag geht davon aus, dass seit rund zwei Jahrzehnten neue Formen von Terrorismus auftreten, die für das einschlägige Strafrecht relevant sind (II.). Wie die Strafrechtspolitik in Deutschland darauf reagiert hat, wird darauf zunächst im Überblick rekapituliert (III.). Im Anschluss werden drei aktuelle Erscheinungsformen des Terrorismusstrafrechts näher ins Auge gefasst: die neuere Kriminalisierung terroristischer Einzeltäterschaft, die traditionellere Erfassung terroristischer Vereinigungen und die verschiedenen Formen von Unterstützungsdelikten (IV.). Dies führt am Ende zu einigen Folgerungen (V.).

II. Neue Formen von Terrorismus seit der Jahrhundertwende

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 ist nicht nur das Thema „Terrorismus“ erneut und weltweit in den Fokus des allgemeinen Interesses gerückt. Zugleich wurde eine „neue Form des Phänomens“ konstatiert, von der sich ein „altes“ Phänomen unterscheiden lässt. Die durch Beobachter konstatierte gewandelte Form bezieht sich dabei vor allem auf den islamistischen Terrorismus⁴. Eine auffällige Differenz des „neuen“ im Vergleich zum „alten“ Terrorismus liegt in der erheblich gesteigerten massenmedialen Präsenz, wodurch Terrorismus und seine Auswirkungen in das alltägliche Leben fast aller Individuen übertragen werden. Mit den ständig reproduzierten Bildern der Flugzeuge, die in das New Yorker World Trade Center einschlagen, wird die Botschaft transportiert: „Es kann uns überall treffen. Wir

² Eckert, *Gesellschaft in Angst? Zur theoretisch-empirischen Kritik einer populären Zeitdiagnose*, 2019, S. 350.

³ Blinkert/Eckert/Hoch, in: *Subjektive und objektivierte Bedingungen von (Un-)Sicherheit: Studien zum Barometer Sicherheit in Deutschland (BaSiD)*, 2015, S. 147, 195f.

⁴ Goertz, *Der neue Terrorismus*, 2. Aufl. 2021; Münkler, in: *Herausforderung Terrorismus: die Zukunft der Sicherheit*, 2004, S. 29; Schneekener, *Transnationaler Terrorismus*, 2006.

sind nicht sicher“⁵. Festzuhalten bleibt, dass die Anschläge vom 11. September 2001 weltweit als historischer Einschnitt erfahren wurden⁶.

Die angebotenen Charakterisierungen zur Differenzierung zwischen „altem“ und „neuem“ Terrorismus sind allerdings erheblich vielschichtiger. Eine wichtige Begründung verweist auf strukturelle Unterschiede und partielle Gemeinsamkeiten von Ideologie, Organisation und Strategie⁷. Auf ideologischer Ebene wird betont, dass sich ein islamistischer Terrorismus, für den zunächst besonders die Organisation Al-Qaida stand, von den sozialrevolutionären oder autonomistischen Formen, die sich in den 1970er-Jahren in Westeuropa ausgebildet hatten, gerade durch die Heranziehung religiöser Rechtfertigungen unterscheidet. Es ist offensichtlich, dass jihadistische Gruppen Traditionen konstruieren, die an Überlieferungen aus der Frühzeit des Islam anknüpfen, um terroristische Aktionen in einer technisierten modernen Welt und unter Heranziehung deren technischer Mittel ideologisch zu begründen⁸. Auch wenn es plausibel erscheinen mag, Prävention darauf zu stützen, dass der Islam eine Weltreligion ist, die auch in ihren fundamentalistischen und stark an politischem Einfluss interessierten („islamistischen“) Ausprägungen durch Terrorismus diskreditiert wird, kann die Evaluationsforschung zur Radikalisierungsprävention keine Patentrezepte liefern⁹.

Das ideologische Fundament des jihadistischen Terrorismus unterscheidet sich offensichtlich von autonomistischen, linksextrem sozialrevolutionären und rechts-extrem nationalsozialistischen Formen des Terrorismus. Dabei gilt es zu beachten, dass ein religiös motivierter Terrorismus nicht zwangsläufig islamistisch sein muss. Dass Religionen wie andere Gedankengebäude, in denen es um Vorstellungen und Überzeugungen geht, Fundamentalismen ausbilden, ist eine triviale Feststellung. Die Zeiterfahrung der Gegenwart dürfte nicht nur in Europa jedoch nicht zu einem geringen Teil durch die Verbindung von Religion und Gewalt gekennzeichnet sein¹⁰. Wie lang sich Diagnosen, der „islamische Fundamentalismus und der aus ihm heraus motivierte Terrorismus“ bildeten „momentan das größte internationale Sicherheitsproblem“¹¹, halten, ist dennoch eine offene Frage. Denn Sicherheitsproble-

5 Gassert, 11. September 2001, 2021.

6 Kaim, Aus Politik und Zeitgeschichte 2011, 3; Weidner, Ground Zero, 2021.

7 Pfahl-Traugher, SLAK-Journal 2010, 89.

8 Laghmari, in: ISIS propaganda: a full-spectrum extremist message, 2020, S. 52ff.; Salzmann, ISIS: public legitimacy through the reenactment of Islam's early history, <https://smallwarsjournal.com> (5.1.2023); Winter/Hasan, Philosophia: Philosophical Quarterly of Israel 2016, 667.

9 Armbrorst/Kober, Effekte von Ansätzen zur Prävention islamistischer Radikalisierung, 2017; Brouillette-Alarie u. a., Journal for Deradicalization 2022, 117.

10 Eßbach, Religionssoziologie 1, 2014, S. 35ff. lässt diese Zeiterfahrung nicht 2001 einsetzen, sondern bereits mit der iranischen Revolution 1979 und dem Todesurteil gegen Salman Rushdie.

11 Berger/Weber, Terrorismus, 2. Aufl. 2008, S. 94f.

me verändern sich kurzfristig und überlagern sich beständig. Für eine anhaltende Bedeutung spricht nicht zuletzt, dass es sich um ein Phänomen der Globalisierung handelt¹² und wichtige Länder des Nahen Ostens nach wie vor durch politische und soziale Konflikte gekennzeichnet sind, die ein erhebliches Eskalationspotential mit sich bringen¹³.

Hier ist nicht nur an die Verbreitung von Ideologie zu denken, sondern auch an Organisationsstrukturen und Handlungsstrategien. Die Organisationsstruktur des „neuen“ Terrorismus unterscheidet sich von den früheren Erscheinungsformen durch ihre Transnationalität¹⁴. Zwar haben auch sozialrevolutionäre Gruppen wie die deutsche Rote Armee Fraktion immer wieder internationale Verbindungen gesucht. Dennoch waren sie in ihrer Organisation, ihren Zielen und Aktionen territorial begrenzt. Das verbindet sie mit Gruppen des autonomistischen Terrorismus wie der Irish Republican Army. Während Gruppen des autonomistischen Terrorismus für eine bestimmte geografische Heimatregion eine andere politische Zuordnung anstreben¹⁵, stellte sich der sozialrevolutionäre Terrorismus als Avantgarde des revolutionären Kampfes dar, der sich wesentlich an den politischen Systemen seiner Herkunftsländer orientierte¹⁶. Terrorgruppen wie Al-Qaida und der sogenannte Islamische Staat einschließlich regionaler Anschlüsse und Untergliederungen beschränken dagegen weder ihre Aktionsräume auf bestimmte Länder oder Regionen der Welt, noch unterhalten sie feste logistische Basen. Ihre Strategie ist darauf angelegt, die Grenzen von Ländern und Kontinenten zu überspannen, und zwar sowohl bei der Anwerbung von Mitgliedern als auch bei der Ausführung terroristischer Aktionen¹⁷. Hinzu kommt eine besonders gesteigerte Gewaltbereitschaft, die in der Literatur auf eine Stilisierung des politischen Kampfes zu einer kosmischen Auseinandersetzung zwischen Gut und Böse und die religiöse Überhöhung des Terrors zurückgeführt wird¹⁸. Vor allem jihadistische Ausprägungen des „neuen“ Terrorismus sperren sich gegen die Unterscheidung politischer von religiösen Komponenten ihrer ideologischen Rechtfertigungen. Damit wird die scheinbar wahllose

12 *Juergensmeyer*, *Global rebellion*, 2008; *Weidner* (Anm. 6).

13 *Richter/Almohamad*, in: *MOTRA-Monitor* 2020, 2021, S. 240.

14 *Krause*, *Perspectives on Terrorism* 2022, 23; *Schneckener* (Anm. 4).

15 *Malthaner*, in: *Determinanten des Terrorismus*, 2005, S. 85, 92ff.; *Waldmann*, *Ethnischer Radikalismus*, 1989, S. 270 ff.

16 *Hess*, in: *Die RAF und der linke Terrorismus: Band 1*, 2006, S. 103, 110; *Malthaner* (Anm. 15), S. 99 ff.; *Straßner*, in: *Sozialrevolutionärer Terrorismus: Theorie, Ideologie, Fallbeispiele, Zukunftsszenarien*, 2008, S. 209.

17 *Schneckener* (Anm. 4), S. 57 ff.

18 *Günther/Ourghi/Schröter/Wiedl*, *Dschihadistische Rechtfertigungsnarrative und mögliche Gegen-narrative*, 2016, S. 8 ff.; *Holbrook*, *Perspectives on Terrorism* 2020, 77, 82 f.

Tötung einer großen Zahl von Zivilisten tendenziell zum Selbstzweck und zur religiösen Pflicht.

Die Fähigkeit zu einer transnationalen und vorübergehend erfolgreichen Strategie wird meist mit einer Organisationsform in Verbindung gebracht, die als Netzwerkstruktur bezeichnet wird¹⁹. Damit wird eine besondere territoriale und organisatorische Flexibilität verbunden, die es ermöglicht, in eigenständigen lokalen Zellen dezentral und ohne feste Gruppenstrukturen zu agieren²⁰. Das schließt ein koordiniertes Vorgehen nicht aus. Im Extremfall besteht eine solche Zelle lediglich aus einer einzelnen Person.

Nicht frei zumindest von als neu empfundenen Elementen sind jenseits der Diskussion um jihadistische Varianten des Terrorismus auch solche Ausprägungen, die sich ideologisch der Linie vom nationalsozialistischen zum rechtsextremen Terrorismus zuordnen lassen²¹, insgesamt aber kein einheitliches Bild ergeben. Versatzstücke faschistischer und autoritärer Ordnungsmodelle aus dem 20. Jahrhundert werden in einen neuen Zusammenhang gestellt, wenn explizit an Vorbilder angeknüpft wird, die aus Neuseeland, Norwegen oder den USA stammen. Auch hier geht es teilweise um eine massenmediale Präsenz im Sinne von Taten, die als spektakuläre mediale Ereignisse zeichenhafter Gewaltausbrüche inszeniert werden und eine große Zahl öffentlich sichtbarer, weithin beliebiger Opfer betreffen. Eine andere Variante des neuen Rechtsterrorismus operierte dagegen „im Verborgenen“ und setzte auf die gezielte Ermordung einzelner Personen mit Migrationshintergrund und damit auf eine besondere Gewaltintensität, ohne die politische Motivation zugleich für Außenstehende zu dokumentieren²². Transnationale Organisationsstrukturen, die über lose Kontakte hinausgehen, scheinen kaum vorhanden zu sein. Neben relativ festen hierarchischen Organisationsstrukturen lassen sich Netzwerke nachweisen, in die einzelne Täter und kleine Gruppen eingebunden sind, auch wenn sie in ihrer Ausdehnung lokal beschränkt bleiben²³. Hinzu kommen weitgehend isoliert handelnde Einzeltäter²⁴. Insgesamt ist nicht zu übersehen, dass es auch einen neuen rechtsextremen Terrorismus gibt.

¹⁹ Hoffman, *Terrorismus*, 3. Aufl. 2017, S. 78 f.; Pfahl-Traughber SIAK-Journal 2010, 89, 97; aus organisationssoziologischer Sicht differenzierend Mayntz, *Berliner Journal für Soziologie* 2004, 251.

²⁰ Pfahl-Traughber SIAK-Journal 2010, 89, 94.

²¹ Botsch, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2019, 9; Pfahl-Traughber, in: *Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung* 2011/2012, 2012, S. 58.

²² Pfahl-Traughber (Anm. 21), 94 ff.

²³ Siegel, in: *Inszenieren und Mobilisieren: rechte und islamistische Akteure digital und analog*, 2022, S. 159.

²⁴ Siegel (Anm. 23), S. 165 ff.; Steinhagen, *Rechter Terror*, 2021.

III. Überblick zur Entwicklung des Terrorismusstrafrechts

Obwohl Terrorismus bereits im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts keine historisch neue Erscheinung war, kannte das Strafrecht der Bundesrepublik bis zu dem 1976 eingeführten Verbot der Bildung terroristischer Vereinigungen (§ 129a StGB) für typische Taten keinen besonderen Straftatbestand. Terroristische Gewalttaten waren im Kern schon durch überkommene Tatbestände wie die der Straftaten gegen Personen, gegen das Eigentum oder auch der gemeingefährlichen Straftaten erfasst²⁵. Dementsprechend hat die Gesetzgebung terroristische Handlungen nur selten zum Anlass für Veränderungen innerhalb dieser Deliktgruppen genommen²⁶. Hinzu kam das alte Organisationsdelikt der Bildung krimineller Vereinigungen (§ 129 StGB), das in seinem Grundtatbestand bis heute auf Zusammenschlüsse zielt, deren Zweck oder deren Tätigkeit auf die Begehung von Straftaten gerichtet ist. Trotz seiner weiten Fassung wurde dieser Tatbestand nicht als ausreichend angesehen, dem spezifischen Unrecht terroristischer Zielsetzungen gerecht zu werden²⁷. Seine Heranziehung für diese Fallgruppe wurde auch von Kritikern aus der Strafrechtswissenschaft als rechtsstaatlich erträglich angesehen²⁸, vor allem in der Justiz- und Polizeipraxis aber als kriminalpolitisch unbefriedigend betrachtet²⁹.

Eine wesentliche Aufgabe des Terrorismusstrafrechts besteht darin, bereits bei der Vorbereitung einer terroristischen Straftat einzugreifen und es nicht zu einem Versuch oder gar zu einer Vollendung schwerer Gewaltdelikte kommen zu lassen. Mit der Unterstützung einer kriminellen Vereinigung (§ 129 Abs. 1 Satz 21. Alt. StGB) wird eine Beihilfehandlung tatbestandlich verselbständigt, mit der Werbung um Mitglieder oder Unterstützer (§ 129 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. StGB) sogar eine erfolglose Anstiftung³⁰. Die Diskussion um Notwendigkeit und Folgen von Vorverlagerungen der Strafbarkeit hat das Terrorismusstrafrecht seit langem begleitet. Ein früheres Bei-

25 *Berlit/Dreier*, in: *Protest und Reaktion*, 1984, S. 227, 247; *Rieß*, in: *Freiheit und Sicherheit: die Demokratie wehrt sich gegen den Terrorismus*, 1979, S. 69, 72 ff.

26 Ein wichtiges Beispiel ist die Einführung des zunächst ausschließlich gegen Luftpiraterie gerichteten § 316c StGB im Jahr 1971. Zu der frühen Einstufung als Erscheinungsform von Terrorismus etwa *Pötz*, in: *ZStW* 86 (1974), S. 193, 194 ff.; *Vowinkel*, *Flugzeugentführungen*, 2011, S. 23 ff.

27 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Bundesrechtsanwaltsordnung (BT-Drs. 7/4005 vom 1.9.1975), S. 8; zusammenfassend *Felske*, *Kriminelle und terroristische Vereinigungen*, 2002, S. 356 ff.

28 *Rudolphi*, *ZRP* 1979, 214, 215.

29 *Maul*, *DRiZ* 1977, 207.

30 *Eschelbach*, in: *Nomos Kommentar StGB*, 6. Aufl. 2023, § 129 Rdn. 83; *Rudolphi*, *ZRP* 1979, 214, 215.

spiel liefert das Weimarer Gesetz zum Schutz der Republik von 1922 mit der Gleichstellung von Unterstützungshandlungen „mit Rat oder Tat, insbesondere mit Geld“ und der mitgliedschaftlichen Beteiligung an einer „Mörderorganisation“, die darauf angelegt war, Mitglieder einer republikanischen Landes- oder Reichsregierung „durch den Tod zu beseitigen“³¹. Heute bestehen immer mehr Straftatbestände, die darauf abzielen, alltägliche Verhaltensweisen wie eine Geldüberweisung oder ein Telefongespräch unter Strafe zu stellen, wenn diese sich mit der Tätigkeit einer terroristischen Vereinigung in Verbindung bringen lassen. Der Bereich bereits strafbaren Verhaltens wird dadurch bis in einen „Vor-Vor-Vorfelddatbestand“³² ausgedehnt.

Wie in modernen Strafrechtsordnungen üblich, hat das Terrorismusstrafrecht eine starke präventive Komponente. Der dadurch entstehende Überschneidungsbereich mit dem Recht der öffentlichen Sicherheit ist zunehmend durch spezielle Regelungen gekennzeichnet, die primär auf die Abwehr terroristischer Gefahren zielen. Das bekannteste Beispiel liefert die Kategorie „Gefährder“, die sich von dem traditionellen polizeirechtlichen Störerbegriff so deutlich unterscheidet, dass von einem Paradigmenwechsel die Rede ist. Sie ist verbunden mit einer Personalisierung fern liegender Risiken in Situationen hoher Unsicherheit, die an unspezifische Handlungen und Merkmale von Personen anknüpfen³³. Falsch positive Gefährlichkeitsprognosen sind hier wie im Kontext kriminalrechtlicher Maßregeln letztlich kaum korrigierbar³⁴. Eine weitere Übereinstimmung mit der Entwicklung des Terrorismusstrafrechts zeigt sich in einer Vorverlagerung der polizeilichen Eingriffsschwelle und beispielsweise in der Gesetzgebung zu den Landespolizeigesetzen zu beobachtenden Tendenzen zur Erweiterung und Verallgemeinerung eines zunächst für begrenzte Fallgruppen eingeführten Instrumentariums³⁵.

IV. Schwerpunkte

Die aktuellen Entwicklungen des Terrorismusstrafrechts konzentrieren sich auf einige normative Bereiche und Voraussetzungen der Strafbarkeit, die im Folgenden näher in Augenschein genommen werden. Es geht teils um Reaktionen der deut-

31 *Barczak*, *Der nervöse Staat*, 2020, S. 310; *Felske* (Anm. 27), S. 165; *Gusy*, *Weimar: die wehrlose Republik?* 1991, S. 149 ff.

32 *Zerbes*, in: *Criminal Law Discourse of the Interconnected Society (CLaDIS)*, 2020, S. 117, 120.

33 *Bäcker*, in: *Der Terrorist als Feind? Personalisierung im Polizei- und Völkerrecht*, 2020, S. 147; *Barczak* (Anm. 31), S. 384 ff.

34 *Bäcker* (Anm. 33), S. 163; *Dessecker*, *Gefährlichkeit und Verhältnismäßigkeit*, 2004, S. 190 ff.; *Volckart*, in: *Festschrift für Tondorf*, 2004, S. 133.

35 *Bäcker* (Anm. 33), 161 ff.; *Barczak* (Anm. 31), S. 524 ff.

schen Strafrechtspraxis oder der Gesetzgebung auf Verhaltensformen, denen eine neue Qualität zugesprochen wird (oben II.) und die sich mit einer Bedrohung durch politisch motivierte Gewalt zumindest in Verbindung bringen lassen. Teils kommt hinzu, dass allgemeine Vorgaben des internationalen und europäischen Sicherheitsrechts für das deutsche Strafrecht konkretisiert werden.

1. Terroristische Einzeltäterschaft und der „Kernbereich“ des Terrorismus

Dass Straftaten als terroristisch eingeordnet werden, obwohl der Täter oder die Täterin nicht als Mitglied einer terroristischen Organisation in Erscheinung tritt, ist kein neues Phänomen³⁶. Mit den Tatbeständen der kriminellen oder terroristischen Vereinigung werden solche Taten jedoch nicht erfasst, und die traditionellen Erfolgsdelikte greifen erst mit dem Beginn des Versuchs ein. Dass Handlungen einzelner Personen im Vorfeld schwerer Kriminalität mittels des Terrorismusstrafrechts pönalisiert werden, ist wesentlicher Inhalt des Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten (GVVG) aus dem Jahr 2009³⁷. Bereits mit dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus aus dem Jahr 2005 hatten sich die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, in ihrem nationalen Strafrecht neben der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat auch Tatbestände der Anwerbung oder Ausbildung für terroristische Zwecke vorzusehen³⁸; einen Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung unabhängig von der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung fordert bereits das VN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999³⁹.

Einzeltäterschaft wird sich in der Praxis des Strafverfahrens häufig nicht als Handeln einer Person darstellen, die jegliche soziale Kontakte meidet, sondern eher als ein Agieren in einem sozialen Umfeld, das keinen Verdacht hinsichtlich mit Terrorismus in Verbindung zu bringender Zielsetzungen schöpft oder insgesamt indifferent ist. Das gilt in besonderer Weise für Personen, die sich als „ausländische Kämpfer“ in den Dienst einer Organisation stellen wollen, die den Anspruch erhebt, mit militärischen Mitteln ein eigenes Territorium zu erobern⁴⁰. Nach dem begründbaren Anfangsverdacht einer Straftat besteht eine wichtige Funktion des Strafver-

³⁶ *Wagner*, Politischer Terrorismus und Strafrecht im Deutschen Kaiserreich von 1871, 1981, S. 3 ff., 165 ff.

³⁷ Gesetz vom 30.7.2009 (BGBl. 2009 I 2437).

³⁸ Das Übereinkommen (BGBl. 2011 II 300) ist für Deutschland am 1.10.2011 in Kraft getreten.

³⁹ Gesetz vom 19.12.2003 (BGBl. II 1923).

⁴⁰ *Engelstätter*, in: Leipziger Kommentar StGB, 13. Aufl. 2021, § 89a Rdn. 2.

fahrens in der Selektion von Sachverhalten, die keine Verurteilung oder nicht einmal eine Anklage rechtfertigen⁴¹. Die Ansprüche an solche Selektionsleistungen der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte steigen mit der Vielfalt, Alltäglichkeit und Beliebigkeit von Handlungen, die weit im Vorfeld einer „schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ (§ 89a Abs. 1 Satz 2 StGB) liegen.

Solche Handlungen werden ein entsprechendes Fernziel für Außenstehende nicht immer erkennen lassen. Das Gesetz unterscheidet in den Vorschriften der § 89a Abs. 2 und 2a, § 89b Abs. 1, § 89c Abs. 1 und 2 und § 91 Abs. 1 StGB nicht weniger als 20 Handlungsmodalitäten, die als potentielle Beiträge zur Vorbereitung einer solchen staatsgefährdenden Tat, die noch nicht einmal das Versuchsstadium erreichen muss, unter Strafe gestellt werden⁴². Obwohl diese Tatbestände wie jener der Bildung terroristischer Vereinigungen (§ 129a StGB) auf die Verhinderung terroristischer Bezugstaten zugeschnitten sind, liegt ihnen keine einheitliche Systematik zugrunde.

Eine „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ kann sich nach ihrer Legaldefinition (§ 89a Abs. 1 Satz 2 StGB) nur aus zwei klar umrissenen Gruppen von Bezugstaten ergeben; entweder aus den Tötungsdelikten der § 211 und § 212 StGB oder aus den Freiheitsdelikten der § 239a und § 239b StGB. Hinzukommen muss jeweils die Bestimmung und Eignung zur Beeinträchtigung der Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation oder zur Untergrabung von Verfassungsgrundsätzen der Bundesrepublik Deutschland. Dabei erscheint der Begriff „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ schon sprachlich wenig treffend, weil weder der erpresserische Menschenraub noch die Geiselnahme Gewalthandlungen voraussetzen⁴³, sondern höchstens mit solchen verbunden sein können⁴⁴.

Die genannten Tötungs- und Freiheitsdelikte bilden als Bezugstaten dennoch einen kleinsten gemeinsamen Nenner des Terrorismusstrafrechts. Aus der Sicht des Gesetzgebers zählen sie zu einem – nicht abschließend bestimmten – „terroristischen Kernbereich“⁴⁵. Sie sind zugleich Bezugstaten „schwerstkrimineller“ terroristischer Vereinigungen im Sinne des § 129a Abs. 1 StGB⁴⁶, auch wenn jene zugleich

41 Die Erforschung solcher Verfahrensverläufe ist Thema eines laufenden Vorhabens im Rahmen des Verbundprojekts „Monitoringsystem und Transferplattform Radikalisierung“ (MOTRA); hierzu *Dessecker/Mischler/Hoffmann/Wartwig*, in: MOTRA-Monitor 2020, 2021, S. 168.

42 Dies schließt Forderungen nach der Schließung „systemwidriger Lücken“ nicht aus; *Biehl*, JR 2018, 317.

43 *Fischer*, StGB, 69. Aufl. 2022, § 89a Rdn. 12.

44 *Aliabasi*, Die staatsgefährdende Gewalttat, 2017, S. 155; *Engelstätter*, in: LK (Anm. 40), § 89a Rdn. 81.

45 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (BT-Drs. 16/12428 vom 25.3.2009), S. 12.

46 *Backes*, StV 2008, 654; *Steinsiek*, Terrorabwehr durch Strafrecht? Verfassungsrechtliche und strafrechtssystematische Grenzen der Vorfeldkriminalisierung, 2012, S. 70 ff.

durch völkerstrafrechtliche Delikte charakterisiert werden und nicht notwendig einen politischen oder ideologischen Hintergrund aufweisen müssen⁴⁷. Andererseits lässt § 129a Abs. 2 StGB es ausreichen, dass sich die Tätigkeit einer terroristischen Vereinigung auf eines der Bezugsdelikte in einem umfangreichen Katalog richtet, wenn eine weitere politische Zwecksetzung wie etwa die Einschüchterung der Bevölkerung hinzukommt.

Die Grundproblematik des Terrorismusstrafrechts zeigt sich an dem Maß der Bestimmtheit seines Kernbereichs⁴⁸. Aus menschenrechtlicher Perspektive erscheint es grotesk, dass einer Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit weit vorgelagerte Handlungen zur Vorbereitung einer Reise in ein syrisches Kriegsgebiet als Verstoß gegen § 89a Abs. 1 und 2a StGB bestraft werden, wenn sich zur Überzeugung eines deutschen Gerichts nachweisen lässt, dass die reisende Person dort auf der Seite der Aufständischen das herrschende Regime bekämpfen will⁴⁹, während ehemalige Bedienstete des syrischen Staats vor deutschen Gerichten wegen Beteiligung an Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt⁵⁰ und teilweise bereits rechtskräftig verurteilt worden sind⁵¹. Wird ein solcher Widerspruch nicht aufgelöst, droht der Eindruck zu entstehen, dass am deutschen Strafrecht gewissermaßen die arabische Welt genesen soll. Stellt man die Legitimität des Völkerstrafrechts nicht in Frage, so kann diese Auflösung nur gelingen, wenn sich der Kernbereich des innerstaatlichen Terrorismusstrafrechts reduzieren lässt. Dafür liegen bereits verschiedene Vorschläge vor.

Der Wortlaut des § 89a Abs. 1 Satz 2 StGB lässt es ausreichen, dass die vorbereitete Tat bestimmt und geeignet ist, den Bestand oder die Sicherheit irgendeines existierenden Staates zu beeinträchtigen. Daraus folgt aber nicht, dass alle Staaten in diesem Zusammenhang gleich behandelt werden müssten. Schon Gliedstaaten eines Bundesstaats wie etwa die deutschen Bundesländer werden teilweise aus dem Schutzbereich ausgeklammert⁵². Auch die höchstgerichtliche Rechtsprechung verschließt sich nicht von vornherein einer Begrenzung. Der Bundesgerichtshof⁵³ hat gerade für „ausländische Sachverhalte“ vor dem Hintergrund von Sinn und Zweck

47 Deshalb wird die amtliche Überschrift geradezu als irreführend bezeichnet; *Fischer* (Anm. 43), § 129a Rdn. 2; *Krauß*, in: LK, 13. Aufl. 2021, § 129a Rdn. 4. Sie ist aber nicht, wie *Engelstätter*, in: LK (Anm. 40), § 89a Rdn. 11 meint, „inhaltsleer“.

48 *Weißer*, Rechtswissenschaft 2019, 453, 466.

49 BGH 3.11.2017 – 3 StR 379/17 (Juris); BGHSt. 62, 102, 104 f.

50 Eine Hauptverhandlung findet seit dem 19.1.2022 vor dem OLG Frankfurt – 5–3 StE 2/21 – 4 – 2/21 – statt.

51 OLG Koblenz 24.2.2021 – 1 StE 3/21; BGH 20.4.2022 – 3 StR 367/21; OLG Koblenz 13.1.2022 – 1 StE 9/19.

52 *Fischer* (Anm. 43), § 89a Rdn. 16.

53 BGHSt. 61, 36, 41 ff.; zustimmend z. B. *Schäfer/Anstötz*, in: Münchener Kommentar StGB, 4. Aufl. 2021, § 89a Rdn. 19.

der Norm und völkerrechtlicher Grundsätze eine zurückhaltende Anwendung für angemessen gehalten, und zwar insbesondere im Fall eines lange andauernden und durch massive Gewalt zahlreicher beteiligter Akteure geprägten bewaffneten Konflikts wie in Syrien. Dieser Ansatz wird zwar durch eine spätere Entscheidung des Bundesgerichtshofs relativiert⁵⁴. Soweit die Rechtsprechung auf eine teleologische Auslegung und völkerrechtliche Prinzipien verweist, bietet sie gleichwohl eine tragfähige Grundlage für Überlegungen, die eine Entgrenzung der Strafbarkeit an dieser Stelle verhindern können.

Auch wenn das Konzept der „staatsgefährdenden Tat“ im Ausgangspunkt für alle 193 Mitglieder der Vereinten Nationen⁵⁵ und darüber hinaus auch für Völkerrechtssubjekte wie den Heiligen Stuhl oder Palästina Geltung beanspruchen mag⁵⁶, ist darauf hinzuweisen, dass die weltweite Palette staatlicher Organisation in der Praxis außerordentlich breit ausfällt. Es gibt Staaten wie die Zentralafrikanische Republik, deren Regierung nur einen kleinen Teil des beanspruchten Staatsgebiets kontrolliert⁵⁷, und Staaten wie Afghanistan, dessen Territorium zum größten Teil von einer Regierung beherrscht wird, deren internationale Anerkennung – unter anderem wegen ihrer Verbindung mit als terroristisch eingestuften Organisationen – keineswegs ausgemacht ist⁵⁸. Es gibt Staaten, die allein von einer benachbarten Großmacht als solche anerkannt werden, während die Mehrheit der Länder gerade dieses Vorgehen als völkerrechtswidrig betrachtet. Es gibt andererseits *de facto* existierende demokratische Staaten wie die Republik China (Taiwan), die gleichwohl nicht durchweg diplomatisch anerkannt sind. Schließlich gibt es terroristische Organisationen, die sich selbst als Staaten bezeichnen, und Staaten, deren Regierungen gegenüber Teilen der eigenen Bevölkerung terroristische Methoden einsetzen.

Was den bisher im Vordergrund stehenden Anwendungsfall Syrien betrifft, lässt sich die Legitimität des seit 1970 bestehenden politischen Systems mit guten Gründen in Frage stellen⁵⁹. Die Machtausübung der Regierung und ihrer Verbündeten erstreckt sich seit 2019 auf rund zwei Drittel des Staatsgebiets⁶⁰. Die vom VN-

54 BGHSt. 62, 102.

55 So wohl *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 595.

56 *Zöller*, in: Systematischer Kommentar StGB, 9. Aufl. 2019, § 89a Rdn. 17.

57 *Mehler*, *Africa Yearbook* 17 (2021), S. 220; zu Beispielen aus Asien *Korishetti*, *Asian Journal of Comparative Politics* 2022, 115.

58 *Clemens/Schmidt-Radefeldt*, Zur völkerrechtlichen Anerkennung des Taliban-Regimes in Afghanistan, 2022.

59 *Asseburg*, Wiederaufbau in Syrien: Herausforderungen und Handlungsoptionen für die EU und ihre Mitgliedstaaten, 2020; *Huber/Woertz*, *Democratization* 2021, 1261, 1268 ff.; *Mako/Moghadam*, *After the Arab uprisings*, 2021, S. 84 ff.

60 *Asseburg* (Anm. 59).

Menschenrechtsrat eingesetzte Unabhängige Internationale Untersuchungskommission für die Arabische Republik Syrien hat seit 2011 über 20 Berichte vorgelegt, in denen Kriegsverbrechen wie der Einsatz verbotener Mittel der Kriegsführung, aber auch schwere andere Menschenrechtsverletzungen wie willkürliche Verhaftungen, Verschwindenlassen und Folter dokumentiert sind, für die alle kriegführenden Seiten, insbesondere aber die Regierung verantwortlich gemacht werden⁶¹.

Zumindest für das Regime in Syrien als Nutznießer des Konzepts der „staatsgefährdenden Tat“ im deutschen Terrorismusstrafrecht sind darüber hinaus neuere Entwicklungen des humanitären Völkerrechts zu beachten. Der gewaltsame Konflikt in Syrien war 2013 Anlass für eine Erklärung der Arabischen Liga, in der zugleich ein Recht der syrischen Bevölkerung zur Selbstverteidigung und ein Recht der Staaten zur militärischen Unterstützung der Opposition und der damaligen Freien Syrischen Armee anerkannt wurde⁶². Zu nennen ist weiter der völkerrechtliche Diskussionsansatz der Schutzverantwortung, auch wenn diese von einer – hier fehlenden – Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrat abhängt⁶³. Weniger weit reicht zwar die den Rechtsgedanken der Art. 20 Abs. 4 GG oder des Notstands gem. § 34 StGB entsprechende überpositive Rechtfertigung von Widerstandshandlungen in „Unrechtsstaaten“⁶⁴, welche die verfassungsmäßige Ordnung eines demokratischen und sozialen Rechtsstaats schützen, aber keine Rechtsgrundlage für die Gründung eines solchen Staats liefern kann⁶⁵. Die klassischen Regeln des Völkerrechts unterstützen keine revolutionären Bestrebungen, auch keine zur Durchsetzung elementarer Menschenrechte. Neuere Lehren betonen jedoch den Wandel des Völkerrechts seit der Mitte des 20. Jahrhunderts, der Entkolonialisierung und Globalisierung; in Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen, die eine humanitäre Intervention rechtfertigen,⁶⁶ aber auch in solchen der Staatennachfolge⁶⁷

⁶¹ Zur Einsetzung der Kommission, ihrem Mandat und ihren Untersuchungsergebnissen *Khan/Majinge*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 24 (2021), S. 327, 338 und 340 ff. Die Berichte sind zusammengestellt auf der Website <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx> (16.1.2023).

⁶² Dohaer Erklärung des 24. Arabischen Gipfeltreffens vom 21.–27.3.2013, <http://arableaguesummit2013.qatarconferences.org/news/news-details-17.html> (16.1.2023); hierzu aus völkerrechtlicher Sicht *Krefß*, Journal on the Use of Force and International Law 2014, 11, 37.

⁶³ *Ambos*, JR 2017, 655, 658; *Etzersdorfer/Janik*, Staat, Krieg und Schutzverantwortung, 2016, S. 207 ff.; *Lorenz*, Exterritoriale Selbstverteidigung im unwilligen oder unfähigen Staat, 2021, S. 114 ff. und 150 ff.

⁶⁴ *Ambos*, JR 2017, 655, 659; *Kaufmann*, Rechtsphilosophie, 2. Aufl. 1997, S. 207 ff.

⁶⁵ *Jahn*, Das Strafrecht des Staatsnotstandes, 2004, S. 460; *Paeffgen/Zabel*, in: NK StGB, 6. Aufl. 2023, Vor § 32 Rdn. 179; *Rönnau*, in: LK, 13. Aufl. 2019, Vor § 32 Rdn. 128.

⁶⁶ *Herdegen*, Völkerrecht, 21. Aufl. 2022, S. 300 ff.

⁶⁷ Als Überblick *Kelsen/Tucker*, Principles of international law, 2. Aufl. 1967, S. 383 ff.; *Schiedermair*, Zeitschrift für öffentliches Recht 59 (2004), S. 135.

stärken sie die Wahrung der Menschenrechte über das Konzept des Widerstands gegen Unrecht bis hin zur partiellen Anerkennung eines revolutionären „Wahlrechts“ hinsichtlich der Weitergeltung völkerrechtlicher Verpflichtungen eines früheren Regimes⁶⁸. Militärische Intervention durch eine ausländische Macht gilt dabei als letztes Mittel. Gewalthandlungen durch Einzelpersonen, die auf der Seite der Opposition intervenieren und sich einer aufständischen Gruppe anschließen, bleiben dahinter weit zurück. Aus einer solchen Perspektive ist es folgerichtig, Beteiligte innerstaatlicher bewaffneter Konflikte auch dann zu schützen, wenn manche der Akteure als terroristisch bezeichnet werden⁶⁹. Daher lassen sich Erwägungen zur Rechtfertigung im Strafrecht nicht von vornherein von der Hand weisen. Erneut wird deutlich, dass die weltweite und umfassende Kriminalisierung von Handlungen im Rahmen des Terrorismusstrafrechts eine systematische Überlastung der innerstaatlichen Strafrechtspflege in Kauf nimmt.

Empirische Untersuchungen⁷⁰ und Statistiken der Strafrechtspflege weisen darauf hin, dass die Zahlen von Strafverfahren nach den Tatbeständen der §§ 89a–89c und 91 StGB in den ersten Jahren nach ihrer Einführung gering blieben⁷¹. Was Verurteilungen nach dem Terrorismusstrafrecht insgesamt betrifft, ist seit 2013 jedoch eine fast stetige Zunahme zu verzeichnen. Angesichts der Einstellungspraxis nach § 154a StPO⁷² und aufgrund allgemeiner Selektionseffekte im Strafverfahren ist zu vermuten, dass Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts einer Tat nach §§ 89a–89c und 91 StGB erheblich häufiger eingeleitet werden, als in der Strafverfolgungsstatistik zum Ausdruck kommt.

2. Vereinigungen, Gruppen, Banden

Jenseits der strafrechtlichen Verantwortlichkeit einzelner Personen stehen Gruppen und Organisationen im Strafrecht des Terrorismus im Vordergrund. Terroristische Anschläge, die dem ersten Eindruck zufolge von Einzelnen ausgeführt worden sind, provozieren die Frage nach „Hintermännern“ und weiteren Verantwortlichen. Es ist kein Zufall, dass das Terrorismusstrafrecht lange Zeit ausschließlich auf organisationsbezogene Tatbestände zugeschnitten war.

68 *Geistlinger*, *Revolution und Völkerrecht*, 1991, S. 434ff.

69 *Bothe*, in: *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2019, S. 755, 823 und 835; *Gaggioli/Sobol*, in: *Research handbook on human rights and humanitarian law: further reflections and perspectives*, 2022, S. 309, 310ff.

70 *Oehmichen/Klukkert*, *Evaluation des Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG)*, 2012, S. 184ff.

71 *Dessecker/Mischler/Hoffmann/Wartwig* (Anm. 41), S. 175.

72 *Biehl*, *JR* 2015, 561, 571.

Der im Zentrum stehende Begriff der terroristischen Vereinigung wird durch das Strafgesetzbuch nicht einheitlich definiert. Obwohl sich § 129a StGB nach seiner amtlichen Überschrift insgesamt gegen die „Bildung terroristischer Vereinigungen“ richtet, enthalten die beiden ersten Absätze der Vorschrift wie gezeigt zwei unterschiedliche Qualifikationstatbestände. Gemeinsam ist ihnen der Bezug auf den Grundtatbestand der kriminellen Vereinigung und dessen Legaldefinition des Vereinigungsbegriffs (§ 129 Abs. 2 StGB). Wie die Bemühungen zur Konkretisierung deutlich machen, ergeben die im Verlauf von Strafverfahren feststellbaren Merkmale von Gruppen und Organisationen kein einheitliches Bild⁷³. Angesichts fließender Übergänge⁷⁴ wird in der Literatur eine Konvergenz von Banden- und Vereinigungsbegriffen konstatiert und zumindest für die Rechtsanwendung gefordert⁷⁵.

Schon soziologisch herrscht eine große Vielfalt an Gestaltungen von Verbindungen von Akteuren, die sich als Organisationen verstehen lassen, auch wenn man sich an einem engen Begriffsverständnis orientiert⁷⁶. Kriminologische Forschungen über organisierte Kriminalität weisen regelmäßig darauf hin, dass es sich um einen Sammelbegriff für recht unterschiedliche Erscheinungsformen handelt⁷⁷, die sich nicht immer leicht von Phänomenen des Terrorismus trennen lassen⁷⁸. Dem entspricht, dass der strafrechtliche Begriff der Vereinigung auf terroristische Organisationen ebenso anwendbar ist wie auf solche aus den Bereichen der organisierten und der Wirtschaftskriminalität⁷⁹.

Das Strafrecht kennt jenseits der gemeinschaftlichen Tatbegehung (§ 25 Abs. 2 StGB) und der Beteiligungsformen (§§ 26f., 30 StGB) Banden, Gruppen (§ 128 StGB) und Vereinigungen (§§ 129, 129a StGB). Sobald geprüft wird, ob eine Vereinigung vorliegt, wird sich häufig die Frage stellen, ob zugleich oder alternativ die Voraussetzungen einer Bande⁸⁰ oder einer Gruppe⁸¹ vorliegen. Alle diese Zusammenschlüsse stimmen in personeller Hinsicht darin überein, dass sie aus mindestens drei Personen bestehen müssen. Es gibt keinen Grund, zu der früheren Auffassung der Rechtsprechung zurückzukehren, dass bereits ein Paar eine Bande bilden kön-

73 BGH NStZ-RR 2018, 206, 207; BGH NJW 2021, 2813, 2814 ff.; 2021, 2979.

74 So z. B. Zöller, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 521.

75 Altenhain, in: ZStW 113 (2001), S. 112, 140 ff.; Kreß, JA 2005, 220; ablehnend etwa Zöller (Anm. 74), S. 526.

76 S. Kühl, Organisationen, 2. Aufl. 2020, S. 28 ff.

77 Eisenberg/Kölbl, Kriminologie, 7. Aufl. 2017, S. 1236; Kinzig, Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität, 2004, S. 392 ff.

78 Viano, International Annals of Criminology 58 (2020), S. 91.

79 BGH NJW 2021, 2813, 2814; BGH NJW 2021, 2979.

80 BGH NJW 2021, 2813, 2814; BGH NStZ 2022, 159.

81 BGH 25.3.2021 – 3 StR 10/20 (Juris).

ne⁸². Der Begriff des „Haufens“ in der ursprünglichen Fassung des § 127 StGB aus dem Jahr 1871 wurde traditionell so verstanden, dass eine erheblich größere Personenzahl erforderlich war als nur drei Mitglieder⁸³. Davon hat sich der Gesetzgeber des 6. StrRG zugleich mit der sprachlichen Modernisierung des Tatbestands abgewandt⁸⁴. Es ist deshalb folgerichtig, es auch für die Gruppe des § 128 StGB bei der Mindestzahl von drei Mitgliedern zu belassen⁸⁵.

Alle diese Zusammenschlüsse erfordern zu ihrer Begründung eine ausdrückliche oder stillschweigende Vereinbarung der beteiligten Personen, sich in deliktischer Weise zu verbinden, womit weder etwas über die beabsichtigte Zeitdauer noch etwas über die Konkretisierung eines gemeinsamen Zwecks oder die Einrichtung einer Organisationsstruktur gesagt ist. Das gilt auch für Gruppen, denn das schlichte und nicht notwendig eine räumliche Nähe voraussetzende „Zusammenbringen“ von Menschen und Waffen oder gefährlichen Werkzeugen⁸⁶ ohne ihr zumindest konkludentes Einverständnis ergibt noch keinen Zusammenschluss⁸⁷. Das wird indirekt von einer der Begründung der Neufassung durch das 6. StrRG folgenden Auffassung bestätigt, nach der grundsätzlich legale Jagd- und Schützenvereine durch den inhaltlich offenen Begriff der Gruppe umfasst werden, so dass es für die Erfüllung des Tatbestands auf das Merkmal „unbefugt“ ankommt⁸⁸. Denn einem Verein kann man nur durch eine Willenserklärung beitreten. Konkrete Kriterien dafür, wann Mitglieder eines waffenaffinen Vereins oder einer seiner Untergliederungen die Schwelle zur Strafbarkeit überschreiten, nennt das Gesetz allerdings nicht⁸⁹.

Banden, Gruppen und Vereinigungen unterscheiden sich zunächst in ihrer gesetzestechischen Anlage. Für Banden sind diverse Qualifikationstatbestände im Besonderen Teil des Strafrechts vorgesehen, die spezifische deliktische Zwecke vor-

82 BGHSt. 46, 321 zustimmend *Dessecker*, NStZ 2009, 184; *Erb*, NStZ 2001, 561; dagegen z. B. *Bosch*, in: *Schönke/Schröder*, StGB, 30. Aufl. 2019, § 244 Rdn. 24.

83 So noch von *Bubnoff*, in: LK, 10. Aufl. 1978, § 127 Rdn. 4, der wie frühere Autoren annimmt, das Mindestmaß sei „nicht allgemeingültig bestimmbar“. Das RG hat mindestens zehn Personen ausreichen lassen und darauf abgestellt, es handle sich um „eine vom Tatrichter nach den Verhältnissen des Falles zu entscheidende Frage“ (RG, JW 1931, 1565).

84 BT-Drs. 13/9064 vom 13.11.1997, S. 9.

85 So BGHSt. 63, 138 für das Zusammenwirken an einem Ort; allgemein *Fischer* (Anm. 43), § 128 Rdn. 3; *Schäfer/Anstötz*, in: MüKo-StGB (Anm. 53), § 127 Rdn. 12 f.

86 So das wohl überwiegende Verständnis der Tathandlung im Anschluss an *Frank*, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 18. Aufl. 1931, § 127 Anm. II.1, etwa *Fahl*, in: *Satzger/Schluckebier/Widmaier*, StGB, 5. Aufl. 2021, § 127 Rdn. 6; *Fischer* (Anm. 43), § 128 Rdn. 6.

87 In dieser Richtung bereits *Krauß*, in: LK (Anm. 47), § 127 Rdn. 22.

88 BT-Drs. 13/9064 vom 13.11.1997, S. 9; *Fischer* (Anm. 43), § 128 Rdn. 3 und 11.

89 *Volkersen*, in: *Irrwege der Strafgesetzgebung*, 1999, S. 285, 290 ff.

aussetzen. Der Tatbestand des Bandendiebstahls (§ 244 Abs. 1 Nr. 2 StGB) bezieht sich bekanntlich auf Zusammenschlüsse zur Begehung fortgesetzter Diebstahls- oder Raubtaten, aber nicht auf solche zu Zwecken der Hehlerei⁹⁰, des Betrugs oder der Urkundenfälschung. Die deliktischen Zwecke, die für die eigenständigen Tatbestände der Bildung bewaffneter Gruppen (§ 128 StGB) oder krimineller Vereinigungen (§ 129 StGB) gefordert werden, können dagegen allgemeiner bleiben. Der identitätsstiftende Zweck bewaffneter Gruppen beschränkt sich auf gemeinsames bedrohliches oder gewalttätiges Handeln⁹¹, der krimineller Vereinigungen kann sich auf fast beliebige Straftaten erstrecken, die nicht nur mit geringer Strafe bedroht werden. Diskutiert wird sogar, ob es für kriminelle Vereinigungen ausreicht, wenn sie ausschließlich auf die Unterstützung fremder Straftaten angelegt sind⁹². Andererseits ist das Führen von Waffen kein notwendiges Merkmal von Banden (§ 244a Abs. 1 StGB) oder Vereinigungen (§ 129 Abs. 5 Satz 3 StGB, § 100b Abs. 2 Nr. 6 und 10 StPO).

Der Vereinigungsbegriff neuer Prägung lässt sich ebenso wie der frühere⁹³ in vier Elemente zerlegen, nämlich ein organisatorisches, ein personelles, ein zeitliches und ein interessenbezogenes⁹⁴. Vor allem das organisatorische und das interessenbezogene Element bieten breite Interpretationsspielräume, wobei die Gesetzesänderung von 2017 gerade darauf angelegt war, diesbezügliche Anforderungen der früheren deutschen Rechtsprechung im Sinne einer europäischen Vereinheitlichung zu reduzieren⁹⁵. Organisationsstrukturen brauchen nicht arbeitsteilig mit der Festlegung unterschiedlich definierter Rollen festgelegt zu sein, sondern sie können sich auf eine Befehlshierarchie beschränken. Wenn ein gewisses Maß an Planung und Willensbildung verlangt wird, kann dies auch in den Anweisungen einer Führungsfigur oder -gruppe bestehen, die von anderen befolgt werden. Dagegen ist ein lockeres Netzwerk noch keine Vereinigung.

Soll die Forderung nach einem übergeordneten Interesse eine selbständige Bedeutung haben, so wird eine gemeinsame deliktische Orientierung nicht ausreichen. Vielmehr soll sich jenes Interesse erst aus von den Mitgliedern geteilten ideologischen, politischen oder auch religiösen Zielen ergeben⁹⁶. Trotz der offenen Formulierung des Gesetzes wird der Vereinigungsbegriff damit an Formen politisch

⁹⁰ Fischer (Anm. 43), § 244 Rdn. 38.

⁹¹ BGHSt. 63, 138, 146 f.

⁹² OLG Düsseldorf NSTZ 1998, 249.

⁹³ Zöller (Anm. 74), S. 518 ff.

⁹⁴ BGH NJW 2021, 2813, 2814; Schroeder, ZIS 2014, 389, 391.

⁹⁵ 54. StrÄndG vom 17.7.2017 (BGBl. I 2440); BT-Drs. 18/11275 vom 22.2.2017, S. 7f. und 11.

⁹⁶ BGH NSTZ-RR 2020, 245; BGH NSTZ-RR 2021, 136; BGH 22.7.2020 – AK 17/20 (Juris); BGH 3.9.2020 – AK 22/20 (Juris).

motivierter Kriminalität in dem weiten Verständnis gebunden, das Statistiken und Lagebildern der Sicherheitsbehörden zugrunde liegt⁹⁷. Stehen wirtschaftliche Interessen im Vordergrund, sieht die Rechtsprechung dagegen weiteren Einschränkungsbedarf⁹⁸. Im Hintergrund ist das – kriminalpolitisch durchaus nachvollziehbare – Bestreben spürbar, nicht jeden Fall von Wirtschaftskriminalität zugleich als kriminelle Vereinigung zu bestrafen. Allerdings bleibt die Abgrenzung zwischen Wirtschafts- und organisierter Kriminalität schon deshalb unsicher, weil die häufig als Merkmal organisierter Kriminalität genannte und aus polizeilicher Sicht geradezu typische „Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen“⁹⁹ zugleich ein Kennzeichen jedes professionell betriebenen legalen Unternehmens ist.

Während der Grundtatbestand des § 129 Abs. 1 StGB einen Strafraum bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe eröffnet und Bandendelikte nicht nur als Qualifikationstatbestände noch deutlich empfindlichere Strafen androhen, sondern auch zunehmend als Verbrechenstatbestände ausgestaltet werden¹⁰⁰, beschränkt sich der Tatbestand über die Bildung bewaffneter Gruppen auf eine Sanktionsdrohung von zwei Jahren Freiheitsstrafe. Angesichts zahlreicher anderer Tatbestände zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der politischen Willensbildung sowie eines immer weiter perfektionierten Waffenrechts wird der Sinn des § 128 StGB in der strafrechtlichen Literatur teilweise in Frage gestellt¹⁰¹. Zwar werden aktuelle Erscheinungsformen potentiell gewalttätiger Personenmehrheiten immer wieder mit diesem Tatbestand in Verbindung gebracht¹⁰². Die praktische Bedeutung fällt jedoch bei längerfristiger Betrachtung sowohl im Hinblick auf Zahlen der Kriminalstatistiken¹⁰³ als auch auf veröffentlichte Judikatur¹⁰⁴ gering aus. Schon im Bereich des spontanen Zusammenwirkens mehrerer Personen zu deliktischen Zwecken werden regelmäßig andere Tatbestände wie die des Landfriedensbruchs (§ 125 StGB) oder

⁹⁷ Goertz (Anm. 4), S. 9 ff.

⁹⁸ BGH NJW 2021, 2813, 2815 f.

⁹⁹ So z. B. *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation*, European Union serious and organised crime threat assessment, 2021, S. 21.

¹⁰⁰ Flemming/Reinbacher, NStZ 2013, 136, 137.

¹⁰¹ Lenckner, in: Gedächtnisschrift für Keller, 2003, S. 151; Volkersen (Anm. 89), S. 285.

¹⁰² Eschelbach, in: NK StGB, 6. Aufl. 2023, § 128 Rdn. 2 und 4.

¹⁰³ In der Polizeilichen Kriminalstatistik wird der Tatbestand erst seit 2009 gesondert ausgewiesen. Erfasst wurden nie mehr als 16 Fälle pro Jahr, seit 2014 sind die Zahlen einstellig. In den Tabellen der Strafverfolgungsstatistik erfolgt eine gesonderte Ausweisung des Tatbestands seit 2003, wobei die registrierten Zahlen stärker schwanken. So wurden 2011 und 2014 jeweils mehr als 30 Personen verurteilt, 2020 und in weiteren Jahren nur eine einzige Person. Wegen der Gruppenbezogenheit des Delikts dürften alle statistischen Zahlen stark von einzelnen Fällen beeinflusst sein.

¹⁰⁴ In der Datenbank Juris waren am 19.1.2023 acht Entscheidungen verzeichnet, wovon knapp die Hälfte auf solche von Verwaltungsgerichten entfiel.

des Waffenrechts vorliegen, die höhere Strafdrohungen enthalten, und bei langlebigeren Verbindungen im Sinne einer kriminellen oder gar terroristischen Vereinigung gilt dies umso mehr.

Daher könnte auf den Tatbestand der Bildung bewaffneter Gruppen inzwischen wohl ohne Not verzichtet werden. Dann blieben mit Banden einerseits, Vereinigungen andererseits zwei Formen von Zusammenschlüssen, die sich trotz gewisser Überschneidungen jedenfalls rechtssystematisch auseinanderhalten lassen.

3. Unterstützungsdelikte

a) Unterstützungshandlungen nach § 129a Abs. 5 Satz 1 StGB

Schon durch die eigenständige Kriminalisierung der Gründung von und Mitgliedschaft in Organisationen sind Beihilfehandlungen Außenstehender nach der allgemeinen Regel des § 27 StGB strafbar, wenn sie die Tätigkeit von Organisationsmitgliedern fördern¹⁰⁵. Die Unterstützung von kriminellen Vereinigungen wurde bereits mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 1951 zu einer eigenen Tatbestandshandlung verselbständigt¹⁰⁶. In der Begründung hielt der damalige Gesetzgeber¹⁰⁷ trotz der deutlichen Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 129 StGB a. F. an der Bezeichnung „Staatsfeindliche Verbindungen“ fest und bezog sich auf eine gegen die „Störung des Volksfriedens“ gerichtete Vorschrift aus dem Entwurf eines Deutschen Strafgesetzbuchs von 1936¹⁰⁸.

Seither kommt es nicht mehr darauf an, ob die Handlung auf die Haupttat eines individualisierbaren Mitglieds der Organisation bezogen werden kann. Neben einer solchen tatbezogenen Unterstützung gibt es auch organisationsbezogene Unterstützungshandlungen, bei denen wiederum operative Beiträge im Hinblick auf konkrete Betätigungshandlungen „nach außen“ und strukturelle Beiträge zur allgemeinen Existenzsicherung „nach innen“ unterschieden werden können¹⁰⁹. Allerdings liefert

¹⁰⁵ Krauß, in: LK (Anm. 47), § 129 Rdn. 121.

¹⁰⁶ Gesetz vom 30.08.1951 (BGBl. I 739).

¹⁰⁷ BT-Drs. 1307 vom 04.09.1950, S. 43.

¹⁰⁸ Zu diesem Entwurf Gruchmann, Justiz im Dritten Reich 1933–1940, 2. Aufl. 1988, S. 773 ff.; Schroeder, Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht, 1970, S. 168 ff. und 183; Werle, NJW 1988, 2865. Die Gleichstellung der Teilnahme an einer Verbindung (im Sinne von Mitgliedschaft) mit bloßen Unterstützungshandlungen wurde damit begründet, dass „gerade dadurch das Bestehen der Verbindung und die Verfolgung ihrer Zwecke in der Regel erst ermöglicht wird“ (Leimer, in: Das kommende deutsche Strafrecht: Bericht über die Arbeit der amtlichen Strafrechtskommission. Besonderer Teil, 2. Aufl. 1936, S. 285, 292).

¹⁰⁹ Weißer, in: Festschrift für Sieber, 2021, S. 1001, 1009 ff.

diese Typologie nicht mehr als eine Heuristik, denn es liegt auf der Hand, dass jede verselbständigte Bestrafung organisationsbezogener Unterstützung einer stichhaltigen Begründung bedarf¹¹⁰. Auch im Hinblick auf die organisationsbezogene Unterstützung ist daher schon aus rechtsstaatlichen Gründen an den Grundsätzen der Beihilfe festzuhalten, wenngleich die Rechtsprechung teilweise – möglicherweise unter dem Einfluss der für die Beihilfe entwickelten und in der Strafrechtsdogmatik wegen ihrer Unklarheit und Fehleranfälligkeit kritisierten¹¹¹ „Förderungsformel“ – den Unterschied zwischen vollendeter Unterstützung und erfolglosen Bemühungen verwischt und immer wieder betont hat, es müsse auf der Seite der Vereinigung oder ihrer Mitglieder kein messbarer Nutzen entstehen¹¹². Will man den Unterschied zwischen versuchter und vollendeter Unterstützung nicht auslöschen, wird man nicht umhin kommen, den Unterstützungserfolg konkret zu bestimmen. Dieser Unterstützungserfolg setzt nicht voraus, dass eine für die Ziele einer Organisation charakteristische Ausführungstat¹¹³ oder gar deren Erfolg gefördert wird, also eine solche, auf deren Begehung oder zumindest Androhung (§ 129a Abs. 3 StGB) Zweck oder Tätigkeit einer Vereinigung gerichtet ist. Vielmehr reicht es aus, dass die Vereinigung selbst oder eines ihrer Mitglieder gefördert wird. Begreift man die Unterstützung einer Vereinigung ähnlich wie die Beihilfe als kausale Risikosteigerung¹¹⁴, so liegt sie in einem Erleichtern, Intensivieren oder Absichern des Bestehens und der Handlungsfähigkeit der Vereinigung¹¹⁵. Gerade dies ist aber im Einzelfall konkret festzustellen. Ob ein Unterstützungserfolg eintritt, wird nämlich nicht nur von Art und Zeitpunkt der potentiellen Unterstützungsleistung, sondern auch von vielen weiteren Umständen wie etwa der Größe, dem Organisationsgrad oder der Stabilität einer Vereinigung abhängen. Dies gilt auch für Fälle psychischer Beihilfe, deren Erfolg nicht bereits in der schlichten Möglichkeit der Stärkung eines Tatentschlus-

110 *Weißer*, in: Festschrift für Sieber, S. 1001, 1016, betont dies besonders für bloß strukturelle Unterstützungsleistungen.

111 *Roxin*, Strafrecht Allgemeiner Teil, Bd. II, 2003, S. 195.

112 BGHSt. 29, 99, 101; BGHSt. 32, 243, 244; BGHSt 33 16, 17; BGHSt 54, 69, 116; zustimmend *Bader*, NStZ 2007, 618, 619; *von Bubnoff*, in: LK (Anm. 83), § 129 Rdn. 18; einschränkend BGHSt. 63 127, 131; BGH StV 2018, 103, 105; BGH NStZ-RR 2018, 206, 208; BGH NStZ-RR 2022, 13; *Krauß*, in: LK (Anm. 47), § 129 Rdn. 123; *Weißer*, Rechtswissenschaft 2019, 453, 460.

113 BGHSt. 54, 264, 271.

114 *Kudlich*, in: Handbuch des Strafrechts, Bd. 3: Strafrecht AT II, 2021, S. 353, Rdn. 36; *Roxin*, Strafrecht AT II (Anm. 111), S. 203 ff.

115 Die Formulierung folgt *Roxin*, Strafrecht AT II (Anm. 111), S. 203. Ein wesentlicher Unterschied zur Beihilfe nach allgemeinen Regeln besteht darin, dass die Beihilfe zur Gründung einer noch nicht existenten Vereinigung keine Unterstützungshandlung darstellen kann (*Stein/Greco*, in: Systematischer Kommentar StGB, 9. Aufl. 2019, § 129 Rdn. 46 u. 49; *Zöller* [Anm. 74], S. 539).

ses liegt¹¹⁶, sondern in einer tatsächlichen Intensivierung, deren Wirkung etwa anhand der Reaktionen von Mitgliedern der Vereinigung feststellbar ist.

Der Offenheit des Begriffs entsprechend, werden zahlreiche Handlungen erfasst, die sich im Sinne einer Mitursächlichkeit in irgendeiner Weise förderlich auf die Existenz und Aktionsfähigkeit der Vereinigung auswirken¹¹⁷. Häufig genannte Beispiele beziehen sich auf Finanzierung, Lieferung von Waffen oder anderer technischer Geräte oder die Leihe von Transportmitteln¹¹⁸. Problematisch erscheinen zunächst solche Handlungen, die nur einen geringen Nutzen für eine terroristische Vereinigung enthalten können. So ist eine kausale Risikosteigerung bereits dann anzunehmen, wenn Geldleistungen im Bagatellbereich erbracht werden¹¹⁹. In Strafverfahren gegen aus Deutschland stammende Personen, die längere Zeit im Herrschaftsgebiet jihadistischer Organisationen im Nahen Osten gelebt haben, ist darüber hinaus die Frage zu beantworten, ob schlichtes Alltagsverhalten wie das Leben im „Kalifat“, die Inbesitznahme von Wohnraum oder die Haushaltsführung für eine Familie den Tatbestand der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung erfüllt. Hier geht es meist um Fälle, in denen die Motivation einer Förderung des Jihadismus offenkundig ist. Die Beschuldigten sind nicht in Teilen Syriens und des Irak von einem Regimewechsel überrascht worden, sondern bewusst und unter Überwindung einiger Hindernisse dorthin gereist. Allerdings ist der in der Strafrechtsdogmatik etablierte Begriff der „Alltagshandlung“ schon unter Bedingungen mitteleuropäischer Normalität kaum abgrenzbar¹²⁰. Ein mittlerweile in Literatur und Rechtsprechung weithin akzeptierter Maßstab nimmt eine strafbare Beihilfe an, wenn ein „deliktischer Sinnbezug“ vorliegt, an dem es fehlt, wenn sich der fördernde Beitrag auf eine „Handlung bezieht, die schon für sich allein genommen für den Täter sinnvoll und nützlich ist“¹²¹.

Dieses Kriterium lässt sich auf die Situation der potentiellen Unterstützung einer terroristischen Vereinigung nur dann sinnvoll übertragen, wenn man davon ausgeht, dass solche Organisationen trotz ihrer auf die Begehung schwerer Straftaten gerichteten Zwecke oder Tätigkeit auch andere Ziele verfolgen können, etwa ideologische, politische und religiös-fundamentalistische. Dann dürfte ein freiwill-

116 So aber BGH, Beschl. v. 28.04.2020 – StB 13/20 (Juris), und *Krauß*, in: LK (Anm. 47), § 129 Rdn. 124.

117 *Zöller* (Anm. 74), S. 533.

118 Unterscheidung von Fallgruppen bei *Krauß*, in: LK (Anm. 47), § 129 Rdn. 126 ff.; *Zöller* (Anm. 74), S. 533.

119 Nach einer empirischen Untersuchung kommen in der Strafrechtspraxis Fälle vor, in denen sich der erfasste Vermögenswert auf den Betrag von 1 € beschränkt (*Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326, 328).

120 *A. Hartmann*, in: ZStW 116 (2004), S. 585, 598 f.; *Roxin*, Strafrecht AT II (Anm. 111), S. 210 f.

121 Grundlegend *Roxin*, Strafrecht AT II (Anm. 111), S. 208; aus der Rechtsprechung BGHSt. 46, 107; BGH NJW 2001, 2409; BGH StV 2014, 474.

liger Aufenthalt im Herrschaftsgebiet einer jihadistischen Organisation für sich genommen noch keine nach §§ 129a Abs. 5 Satz 1, 129b Abs. 1 StGB strafbare Handlung darstellen¹²². Denn ein solcher Aufenthalt kann – immer vorausgesetzt, dass die Aufnahme als Mitglied¹²³ in eine solche Vereinigung nicht erfolgt ist – mittelbar ebenso die Verwirklichung von Kriegsverbrechen oder anderer Katalogdelikte des § 129a Abs. 1 und 2 StGB fördern wie den Kampf gegen eine Regierung, die selbst für erhebliche Menschenrechtsverletzungen und damit Straftaten verantwortlich ist, oder die Sicherung ideologischer und politischer Hegemonie in einem eroberten Gebiet. Was hingegen die Inbesitznahme von Wohnraum und die Haushaltsführung in einem solchen Gebiet betrifft, ist schon fraglich, ob damit der Bestand und die Handlungsfähigkeit der terroristischen Vereinigung erleichtert, intensiviert oder abgesichert werden kann. Wer zur Verfügung gestellten Wohnraum in Besitz nimmt und nutzt, wird ausschließlich oder primär in dem Interesse handeln, eigene Grundbedürfnisse und die naher Angehöriger zu befriedigen¹²⁴. Eine kausale Risikosteigerung im Sinne der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ist auch dann nicht zu erkennen, wenn ein Mitglied der Vereinigung in demselben Haushalt lebt.

b) Mitglieder- und Unterstützerwerbung nach § 129a Abs. 5 Satz 2 StGB

Werden zugunsten einer terroristischen Vereinigung erfolgreich neue Mitglieder oder Hilfspersonen geworben, liegt darin – je nach Stellung der handelnden Person – eine mitgliedschaftliche Betätigung oder Unterstützung der Vereinigung¹²⁵. Soweit das Gesetz auch eine Werbung „um Mitglieder oder Unterstützer“ als verselbständigte Anstiftung eigens unter Strafe stellt (§ 129a Abs. 5 Satz 2 StGB), geht es allein um Bemühungen, die zu keinem erkennbaren Erfolg geführt haben¹²⁶. Solche Bemühungen brauchen lediglich geeignet zu sein, bei dem durch die Art der Verbreitung ins Auge gefassten Adressatenkreis eine Motivation zur Unterstützung der Vereinigung hervorzurufen oder zu verstärken. Es muss aber deutlich werden, dass

¹²² Ebenso BGH NStZ-RR 2018, 206; insoweit zustimmend *Gundelach*, HRRS 2019, 399, 402; *Weißer*, Rechtswissenschaft 2019, 453, 458f.; hinsichtlich mitgliedschaftlicher Beteiligung auch *Werner*, GA 2022, 664, 676 ff.

¹²³ Wann dies der Fall ist, dürfte in erster Linie Tatfrage sein und von der festgestellten Praxis der jeweiligen Vereinigung abhängen.

¹²⁴ *Weißer*, Rechtswissenschaft 2019, 453, 459; anders wohl *Werner*, GA 2022, 664, 675.

¹²⁵ BGHSt. 58, 318, 324; BGH NStZ-RR 2017, 347, 349; 2018, 75; *Weißer*, Rechtswissenschaft 2019, 453, 463.

¹²⁶ *Stein/Greco*, in: SK-StGB (Anm. 115), § 129 Rn. 49; *Sternberg-Lieben/Schittenhelm*, in: *Schönke/Schröder* (Anm. 82), § 129 Rdn. 14.

sie gerade darauf abzielen, die Anzahl der Personen zu vergrößern, die einer terroristischen Vereinigung angehören oder ihre Tätigkeit fördern¹²⁷.

Angesichts weltweiter und teilweise professioneller Medienarbeit mancher terroristischer Vereinigungen¹²⁸ ist die grundsätzliche Berechtigung einer Kriminalisierung der Werbung um Mitglieder und Unterstützer*innen nicht in Frage zu stellen. Ihre Grenze muss sie dort finden, wo es lediglich um propagandistische Aussagen zur Rechtfertigung oder Verherrlichung von Gewalttaten der Organisation geht¹²⁹, die von der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) gedeckt sind. Erst recht nicht von dem strafrechtlichen Verbot erfasst wird eine Berichterstattung und Kommentierung, deren Akteure sich auf das Grundrecht der Medienfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG) berufen können. Deshalb ist an der grundsätzlichen Strafflosigkeit aller Aussagen, die auf Sympathiewerbung angelegt sind oder so verstanden werden können, festzuhalten.

c) Unterweisung nach § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB und Unternehmen der Ausreise aus Deutschland (§ 89a Abs. 2a StGB)

Dass die Beschaffung von Waffen, Sprengstoffen oder radioaktiven Substanzen auf dem Schwarzmarkt unter Strafe steht, ergibt sich bereits aus den einschlägigen Gesetzen des Nebenstrafrechts. Wenn solche Handlungen in das Terrorismusstrafrecht einbezogen werden, führt dies in einschlägigen Strafverfahren nicht selten zu einer Vervielfachung der zu beachtenden Straftatbestände und entsprechenden Konkurrenzfragen. Die grundsätzliche Berechtigung solcher Straftatbestände steht aber nicht in Frage. Im Vordergrund der Diskussion stehen dementsprechend andere Varianten von Handlungen im Vorfeld schwerer Gewaltdelikte.

Zur Bestrafung terroristischer Einzeltäterschaft nennt § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB zahlreiche Gegenstände einer Unterweisung, die ohne Rücksicht darauf erfasst wird, ob jemand eine solche Ausbildung selbst durchführt oder daran teilnimmt, um etwas zu erlernen. Die meisten der im Gesetz durchgeführten Ausbildungsinhalte sind nicht frei verfügbar und weisen – wie der Umgang mit Schusswaffen, Sprengstoffen oder Brandvorrichtungen – einen deutlichen Bezug zur mit den erworbenen Kenntnissen möglichen Ausführung schwerer Gewaltdelikte auf. Der Gesetzgeber hat darüber hinaus eine Art offene Residualkategorie eingeführt, welche auch die Weitergabe und den Erwerb aller „sonstigen Fertigkeiten“ pönalisiert, die

127 BGHSt. 51, 345, 353; BGH NStZ 2015, 636.

128 Käsehage, in: Radikalisierungsnarrative online: Perspektiven und Lehren aus Wissenschaft und Prävention, 2022, S. 109; Mischler/Müller/Geng/Harrendorf, Rechtswissenschaft 2019, 481.

129 BGHSt. 51, 345, 349; BGH StV 2013, 303.

für die Begehung einer schweren Gewalttat nützlich sein können. Zu denken ist an Chemieunterricht, den Besuch eines Sprachkurses, eine juristische Fortbildung oder die gemeinsame Lektüre eines Reiseführers. Dieses Tatbestandsmerkmal ist berechtigter Kritik ausgesetzt. Uneinigkeit dürfte hauptsächlich darüber bestehen, ob die Vorschrift insoweit wegen Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 StGB verfassungswidrig ist¹³⁰ oder mittels teleologischer Reduktion noch verfassungskonform ausgelegt werden kann¹³¹.

Die veröffentlichte Rechtsprechung, die eine Strafbarkeit wegen Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB angenommen hat, bezieht sich im Wesentlichen auf Fälle des Aufenthalts in „Trainingscamps“ der Vereinigungen „Islamischer Staat“ und Jabhat Fath al-Sham¹³², ohne dass immer deutlich wird, welche weiteren Unterrichtsinhalte im Sinne eines Erwerbs „sonstiger Fertigkeiten“ den Tatbestand erfüllen könnten. Eine gewisse Konkretisierung ergibt sich daraus, dass das Merkmal der Unterweisung als kommunikative Beziehung zwischen mindestens einer ausbildenden und einer auszubildenden Person konkretisiert wird, die nicht die Anwesenheit beider Seiten an einem Ort voraussetzt, aber deren Interaktion¹³³. In diesem Sinne dürfte sich die in Rechtsprechung und Literatur verbreitete Rede von einem „kommunikativen Akt“¹³⁴ verstehen lassen. Diese Formulierung erscheint missverständlich, weil sich Kommunikation nach dem außerhalb des Strafrechts üblichen Verständnis nicht auf eine einzige Handlung reduzieren lässt, sondern gerade in einem Austausch besteht¹³⁵.

Die Strafbarkeit des Erwerbs von Fertigkeiten, die zur Begehung schwerer Gewalttaten nützlich sein könnten, beginnt nicht mit der ersten Unterrichtsstunde, sondern – vorausgesetzt, dass diese Unterweisung im Ausland erfolgen soll – bereits mit ihrer Vorbereitung, wenn diese mit dem Versuch der Ausreise aus dem Bundesgebiet (§ 89a Abs. 2a StGB) verbunden ist. Diese Variante erreicht selbst nach Ansicht des Bundesgerichtshofs den „Grenzbereich des verfassungsrechtlich

130 *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 597; *Greco*, ZIS 2018, 475, 482; *Paeffgen*, in: Nomos Kommentar StGB, 6. Aufl. 2023, § 89a Rdn. 42; *Steinsiek* (Anm. 46), S. 312 ff.

131 BGHSt. 59, 218, 221 ff.; 61, 36, 41 f.; *Zöller*, in: SK-StGB (Anm. 56), § 89a Rdn. 22 u. 27.

132 BGH NStZ-RR 2018, 42; 2019, 177.

133 Nach einer in der Kommunikationswissenschaft klassischen Definition geht es um „Bedeutungsvermittlung zwischen Lebewesen“ (*Maletzke*, Psychologie der Massenkommunikation, 1963, S. 18). Zu weiteren Ausdifferenzierungen *Burkart*, Kommunikationswissenschaft, 6. Aufl. 2021, S. 31 ff.

134 BGH StV 2018, 88; *Güntge*, in: *Satzger/Schluckebier/Widmaier* (Anm. 86), § 89a Rdn. 5; *Schäfer/Ans-tötz*, in: MüKo-StGB (Anm. 53), § 89a Rdn. 37 f.

135 *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009, 593, 597 fordern sogar einen „Dialog zwischen Lehrer und Schüler“; ähnlich *Zöller*, in: SK-StGB (Anm. 56), § 89a Rdn. 28.

Zulässigen¹³⁶, während die Grenze zur Verfassungswidrigkeit nach einigen Stimmen aus der Wissenschaft bereits überschritten ist¹³⁷. Obwohl die amtliche Begründung den Auffangtatbestand mit der Bemerkung erläutert, umfasst sei damit „das Sichunterweisenlassen in der 'logistischen' Begehung einer in Absatz 1 genannten Tat“ und als Beispiele für den Gegenstand zu erwerbender Fertigkeiten „das Auskundschaften des Tatortes, die Beschaffung gefälschter Dokumente oder eines Fluchtfahrzeugs“ nennt¹³⁸, kommt diese Begrenzung im Wortlaut des Gesetzes nicht zum Ausdruck¹³⁹. Der Vorschlag einer verfassungskonformen Auslegung auf der Grundlage eines in den Gesetzestext hineinzulesenden „spezifischen Bezugs“ zur Begehung gefährlicher Gewalttaten, wofür als Beispiele das Erlernen auf Zerstörung angelegter Flugmanöver oder die Ausbildung in waffenlosen (!) Nahkampftechniken genannt werden¹⁴⁰, überzeugt wenig. Denn einerseits ist der Umgang mit gemeingefährlichen Stoffen, deren Auswirkungen kaum kontrollierbar sind, schwer mit Kampftechniken vergleichbar, bei denen es um körperliche Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Personen geht, andererseits taugen bekanntlich viele Alltagsgegenstände zugleich als Mordwerkzeuge und damit als Werkzeuge einer schweren Gewalttat im Sinne des § 89a Abs. 1 StGB. Daher dürfte auch dieser Ansatz im Ergebnis nicht zu einer hinreichenden Bestimmbarkeit des Begriffs „Fertigkeiten“ führen. Allerdings sind bisher aus der Strafrechtspraxis keine Fälle bekannt geworden, in denen die Strafbarkeit gerade von diesem Merkmal abhing; Gegenstand von Strafverfahren sind typischerweise (geplante) Aufenthalte in Ausbildungslagern, deren Unterweisungen auch den Umgang mit Schusswaffen betreffen.

d) § 89b Aufnahme von Beziehungen

Der Straftatbestand des § 89b Abs. 1 StGB verlängert die Pönalisierung potentieller Vorbereitungshandlungen noch weiter in die Vergangenheit, wenn „Beziehungen“ mit dem Ziel angebahnt werden, eine Unterweisung im Sinne des § 89a Abs. 1 StGB zu ermöglichen. Aus der Sicht der Gesetzgebung geht es hier um die Bestrafung einer schlichten Kontaktaufnahme, die gerade nicht zu bereits durch andere Tatbestände erfassten weiteren Deliktshandlungen geführt hat, so dass – über den

136 BGHSt. 62, 102, 113.

137 *Gazeas*, in: Anwaltkommentar StGB, 3. Aufl. 2020, § 89a Rdn. 49; *Paeffgen*, in: NK-StGB (Anm. 130), § 89a Rdn. 56; *Puschke*, StV 2015, 457, 462 ff.; ähnlich *Ambos*, JR 2017, 655, 660.

138 BT-Drs. 16/12428 v. 25.03.2009, S. 15.

139 So bereits *Zöller* (Anm. 74), S. 569.

140 *Zöller*, in: SK-StGB (Anm. 56), § 89a Rdn. 27.

Wortlaut hinaus – sogar Kontakte zu bloßen Unterstützungspersonen einer terroristischen Vereinigung einbezogen werden sollen¹⁴¹. Daraus folgt auch das Erfordernis einer Ausnahmeklausel für Fallgruppen rechtmäßiger Berufsausübung (§ 89b Abs. 2 StGB). Zudem gerät diese weite Auffassung dann in Schwierigkeiten, wenn ein Kontakt erst mit dem Ziel aufgenommen wird, zu klären, ob die Aufnahme weiterer Beziehungen möglich ist. Dass der Tatbestand mit der ersten Aufnahme einer solchen Beziehung noch nicht erfüllt sein soll¹⁴², ist mit dem Wortlaut der Vorschrift kaum zu begründen.

Es ist nicht verwunderlich, dass dieser Tatbestand von „ungeheurer Weite“¹⁴³ vielfachen strafrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet¹⁴⁴. Seine praktische Relevanz dürfte nach allen bisher zugänglichen Erkenntnissen jedoch minimal sein. Abgesehen von einer einzigen Verurteilung zu sechs Monaten Jugendstrafe im Jahr 2015, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde, enthält die Strafverfolgungsstatistik keine Angaben¹⁴⁵.

e) § 91 Anleitung

Der Tatbestand der Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat betrifft ebenfalls weit im Vorbereitungsstadium einer solchen Ausführungstat liegende Handlungen, die sich auf die Kenntnisaufnahme oder Weitergabe in Schriften oder in anderer Weise verkörperter oder technisch übertragbarer geeigneter Inhalte (§ 11 Abs. 3 StGB) im Wege der „Selbsterweisung“ beschränken, ohne dass persönliche Beziehungen etwa zu Mitgliedern einer terroristischen Vereinigung aufgenommen werden. Auch dieser Tatbestand dürfte schon wegen der relativ milden Strafdrohung nur selten Gegenstand von Verurteilungen sein. Die Strafverfolgungsstatistik verzeichnet vereinzelte Fälle in den Jahren 2013 und 2017¹⁴⁶. Bisher liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass gerade dieser Tatbestand darüber hinaus die Funktion erfüllt, die Eingriffsmöglichkeiten der Sicherheits- und

141 BT-Drs. 16/12428 v. 25.03.2009, S. 17; *Fischer* (Anm. 43), § 89b Rdn. 6; *Schäfer/Anstötz*, in: MüKo-StGB (Anm. 53), § 89b Rdn. 14. Einschränkend z. B. *Sternberg-Lieben*, in: *Schönke/Schröder* (Anm. 82), § 89b Rdn. 2.

142 So aber *Fischer* (Anm. 43), § 89b Rdn. 6; *Schäfer/Anstötz*, in: MüKo-StGB (Anm. 53), § 89b Rdn. 14.

143 *Schroeder*, ZIS 2014, 389, 392.

144 *Sternberg-Lieben*, in: *Schönke/Schröder* (Anm. 82), § 89b Rdn. 1; *Zöller* (Anm. 74), S. 581 ff.

145 Dabei ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass die Statistik für jede Verurteilung nur das schwerste Delikt ausweist. § 89b StGB wird bei schwereren Terrorismusdelikten regelmäßig verdrängt. Als Überblick zu bisherigen Verurteilungen nach dem Terrorismusstrafrecht *Dessecker/Mischler/Hoffmann/Wartwig* (Anm. 41), S. 175.

146 *Dessecker/Mischler/Hoffmann/Wartwig* (Anm. 41), S. 175.

Strafverfolgungsbehörden zu erweitern, wie dies gelegentlich vermutet wird¹⁴⁷, zumal er gegenüber § 89a StGB subsidiär ist.

Ein der gesetzgeberischen Intention zur Schließung potentieller Strafbarkeitslücken¹⁴⁸ entsprechender Beispielsfall zum Anschauen eines Videofilms über die Herstellung des Sprengstoffs TATP war immerhin Gegenstand höchstgerichtlicher Rechtsprechung. Diese legt die Schwelle zur Strafbarkeit wegen Verschaffung inkriminierter Inhalte (§ 91 Abs. 1 Nr. 2 StGB) niedrig an, indem es lediglich auf eine Kenntnisnahme im Sinne eines „intellektuellen Bezugs“¹⁴⁹ ankommen soll, nicht aber auf ein Herunterladen oder Speichern durch Betätigen eines Eingabegeräts¹⁵⁰. Eine solche inhaltliche Auseinandersetzung wird sich nicht durch beiläufiges Bemerkeln eines fremden Inhalts ergeben können, sondern erst durch intensives Betrachten von Abbildungen oder gründliche Lektüre von Texten. Dies erscheint bei der schlichten Rezeption von Inhalten, die mittels Live-Streaming übertragen werden¹⁵¹, erst dann möglich, wenn sie aufgezeichnet oder zumindest wiederholt abgespielt werden. Insofern dürfte sich die Tatsituation auch von der gelegentlich zum Vergleich herangezogenen¹⁵² des Besitzes kinderpornografischer Abbildungen unterscheiden, der sich typischerweise auf eine große Zahl einzelner Bilder beziehen wird¹⁵³. Zwischen den Taten des § 91 Abs. 1 Nr. 2 StGB und des § 184b Abs. 3 StGB besteht daher nur eine oberflächliche Ähnlichkeit. Es würde auch zu weit führen, wollte man im vorliegenden Zusammenhang verlangen, dass „der Inhalt für den Täter jederzeit verfügbar ist“¹⁵⁴, denn das ist nicht einmal immer dann der Fall, wenn Dateien bewusst gespeichert werden.

f) § 89c Terrorismusfinanzierung

Von erheblich größerer praktischer Bedeutung sind demgegenüber Sachverhalte der Terrorismusfinanzierung, ohne dass diese in der Praxis ausschließlich durch

147 *Paeffgen*, in: NK-StGB (Anm. 130), § 91 Rdn. 1 u. 26.

148 *Gazeas*, in: AnwK-StGB (Anm. 137), § 91 Rdn. 2; *Paeffgen*, in: NK-StGB (Anm. 130), § 91 Rdn. 2f.

149 So die Formulierung von *Biehl*, JR 2018, 317, 319.

150 BGHSt. 65, 176, 191; ablehnend *Ellbogen*, NSTZ 2021, 676; *Puschke*, StV 2022, 187, 189.

151 Zum Ausschluss dieser Fallgruppe *Gazeas*, in: AnwK-StGB (Anm. 137), § 91 Rdn. 10.

152 Bereits die Begründung des Regierungsentwurfs zum GVG stellte darauf ab, dass ein vorübergehender Zugriff – anders als beim Konsum von Kinderpornografie durch Betrachten von Bildern, die lediglich mit einem Browser angezeigt werden – nicht für den Tatbestand des § 91 Abs. 1 Nr. 2 StGB ausreichen sollte (BT-Drs. 16/12428 v. 25.03.2009, S. 18).

153 *Fortin/Proulx*, International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology 2019, 55; *Münch*, DRiZ 2022, 16.

154 So *Puschke*, StV 2022, 187, 190.

den Tatbestand des § 89c StGB erfasst werden. Dabei dürfte einer niedrigen Anzahl rechtskräftiger Verurteilungen eine wesentlich größere Menge eingeleiteter Ermittlungsverfahren entsprechen. Eine empirische Untersuchung ermittelte allein für die Jahre 2015 bis 2017 rund 680 relevante Verfahren, von denen nur 6% zu einer Verurteilung führten¹⁵⁵. Darunter ließen sich nur 275 Verfahren dem Straftatbestand des § 89c StGB zuordnen; allgemeinere Tatbestände des Terrorismusstrafrechts wie §§ 129a, 129b StGB und §§ 89a, 89b StGB wurden in den Abschlussverfügungen der Staatsanwaltschaften fast ebenso häufig genannt¹⁵⁶. Diese Verteilung ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die Vorschrift des § 89c StGB erst am 20.6.2015 in Kraft getreten ist¹⁵⁷; davor wurden einschlägige Sachverhalte durch § 89a Abs. 1 Nr. 4 StGB a.F. abgedeckt. Da der Begriff der Vermögenswerte mit der üblichen Definition als beliebige „geldwerte Gegenstände“¹⁵⁸ keine klare Konturierung erfährt, umfasst er nicht nur Waffen oder technische Geräte, die als Tatmittel einer Ausführungstat in Betracht kommen¹⁵⁹, sondern auch alltägliche Kleidungsstücke, die auf eine Reise mit dem Fernziel der Unterstützung einer regierungsfeindlichen Miliz in einem Land mitgenommen werden, in dem bürgerkriegsähnliche Verhältnisse herrschen.

Seit 2015 kommt es nach dem Wortlaut des § 89c StGB nicht mehr auf eine gewisse Erheblichkeit von Vermögenswerten an. Das entspricht der Erkenntnis, dass Substanzen oder sonstige Gegenstände, die sich zur Begehung von Ausführungstaten eignen, nicht teuer sein müssen. Wie bei Vermögensdelikten sind niedrige Wertbeträge in der Strafzumessung¹⁶⁰ und durch die Ermöglichung von Einstellungsentscheidungen wegen geringer Schuld besonders zu berücksichtigen.

Als Terrorismusfinanzierung bestraft wird nach § 89c Abs. 1 StGB nicht nur das Zur-Verfügung-Stellen eines Gegenstands, sondern auch dessen Entgegennahme. In der höchstgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt ist eine einschränkende Auslegung, die den Wert kompensierender Gegenleistungen berücksichtigt und den Tatbestand im Fall von Austauschverhältnissen nur dann erfüllt sieht, wenn die

155 *Saliger/Rüsse*, ZIS 2021, 326, 328.

156 Ludwig-Maximilians-Universität/KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Nationale Risikoanalyse Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (TF), 2020, S. 5.

157 Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz) v. 12.06.2015 (BGBl. I 926).

158 *Fischer* (Anm. 43), § 89c Rdn. 3; BGH, Beschl. v. 07.03.2019 – AK 5/19 (Juris).

159 Kritisch im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel der Unterbindung der Finanzierung von Ausführungstaten *Puschke*, StV 2022, 187, 190.

160 *Zöller*, GA 2020, 249, 251. *Puschke*, StV 2022, 187, 191, plädiert unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit bereits für einen Tatbestandsausschluss von Finanzmitteln „völlig untergeordneter Bedeutung“.

Entgegennahme in einem Vermögenszuwachs resultiert¹⁶¹. Sozial erwünschte und staatlich geförderte Tätigkeiten wie Sparen und Vermögensbildung sollen sich danach in objektiver Hinsicht gleichwohl als Sammeln von Vermögenswerten darstellen und erst dann aus dem Tatbestand ausgeschieden werden, wenn keine auf irgendeine der Katalogtaten (§ 89c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1–8 StGB) gerichtete subjektive Zielsetzung nachweisbar ist. Angesichts der tendenziell konturlos bleibenden Begrenzungsversuche des Tatobjekts „Vermögenswerte“ erscheint es vorzugswürdig, bereits für den objektiven Tatbestand einen klaren deliktischen Sinnbezug zu verlangen¹⁶². Bereits durch den Wortlaut der Vorschrift werden Sammlungen nicht erfasst, die lediglich allgemeine ideologische, politische oder religiöse Ziele ohne konkreten Bezug zu einer Katalogtat verfolgen¹⁶³.

Wie in der Literatur immer wieder betont wird, weisen Handlungen der Terrorismusfinanzierung und – allgemeiner – solche der Finanzierung von Straftaten strukturelle Ähnlichkeiten und Überschneidungen mit solchen der Geldwäsche auf¹⁶⁴. Dem entsprechen rechtliche Instrumentarien zur Kontrolle beider Phänomenbereiche. Der Tatbestand der Terrorismusfinanzierung betrifft nicht nur fremde, sondern auch selbst geplante Ausführungstaten; der Tatbestand der Geldwäsche (§ 261 StGB) erfasst seit 1998 nicht nur fremde, sondern auch eigene Vortaten als „Selbstgeldwäsche“¹⁶⁵.

Typische Unterstützungshandlungen werden vielfach zugleich den Tatbestand des § 89c StGB erfüllen. Die Konkurrenzverhältnisse hängen von konkreten Tatabläufen ab. Es wird einerseits Konstellationen geben, in denen Idealkonkurrenz anzunehmen ist, etwa bei der Ausführung einer tatsächlichen Handlung, die sich strafrechtlich zugleich als Unterweisung (§ 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB) und als Zur-Verfügung-Stellen eines Gegenstands (§ 89c Abs. 1 StGB) darstellt. Je weiter die finanzierte Tat fortschreitet, desto eher lässt sich das Finanzierungsdelikt andererseits als mitbestrafte Vortat einordnen¹⁶⁶.

Bei der Terrorismusfinanzierung besteht auch weiterhin politischer Druck auf internationaler Ebene, die systematische Prävention und Verfolgung solcher Delikte sowie potentieller Geldwäschefälle zu intensivieren. Die Berichte der an die OECD angebundenen *Financial Action Task Force*, die in der Vergangenheit zumindest für

161 BGHSt. 66, 125, 128; BGH NStZ-RR 2021, 338.

162 Pavlakos, GA 2021, 683, 688; Sieber/Vogel, Terrorismusfinanzierung, 2015, S. 141.

163 Zöller, GA 2020, 249, 253.

164 M. Hartmann, KJ 2007, 2; Krieger/Meierrieks, Terrorist financing and money laundering, 2011; Zöller, GA 2020, 249, 254.

165 Altenhain, in: NK-StGB (Anm. 130), § 261 Rdn. 8, 111; Sotiriadis, Die Entwicklung der Gesetzgebung über Gewinnabschöpfung und Geldwäsche, 2010, S. 337 ff.

166 Engelstätter, in: LK (Anm. 47), § 89a Rdn. 187 f.

die Einführung des § 89c StGB wesentliche Argumente geliefert hat¹⁶⁷, konzentrieren sich mittlerweile auf Gesichtspunkte wie die Effektivität der Strafverfolgung, Möglichkeiten der Kooperation verschiedener Behörden in einem föderalen politischen System und deren personelle Ausstattung¹⁶⁸ – was eine Rüge angeblich immer noch zu wenig weit gehender Kriminalisierung nicht ausschließt¹⁶⁹. In einer Linie mit den daraus abgeleiteten kriminalpolitischen Forderungen liegt die Ankündigung der Bundesregierung, eine neue „Bundesoberbehörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität“ (BBF) einzurichten¹⁷⁰.

V. Folgerungen

Obwohl die Zeitgeschichte des Terrorismus nicht mit einem bestimmten Datum einsetzt, sind etwa seit der letzten Jahrhundertwende neue Formen von Terrorismus entstanden, die auch weiterhin von Bedeutung sein werden. Das gilt vor allem für jihadistische und rechtsextreme Ausprägungen. Dass sich das Strafrecht damit auseinandersetzen muss, liegt auf der Hand. Das deutsche Terrorismusstrafrecht ist in mehreren Anläufen ausgedehnt und immer weiter perfektioniert worden. Die Betrachtung hat gezeigt, dass mittlerweile genug Erfahrungen vorliegen, den Zuschnitt des geltenden Rechts zu problematisieren und an mehreren Stellen sinnvolle Zurücknahmen der Strafbarkeit zu erörtern, ohne dieses Teilgebiet des Strafrechts insgesamt in Frage zu stellen. Dabei geht es sowohl um die Reichweite des strafrechtlichen Schutzes von Staaten als auch um Tatbestände, die aus der Perspektive der Prävention terroristischer Straftaten eher Randbereiche betreffen.

Misslungen erscheint zunächst die Erstreckung des Schutzbereichs der Staatsgefährdung (§ 89a Abs. 1 Satz 2 StGB) auf alle Staaten der Welt. Konflikte des deutschen Terrorismusstrafrechts mit dem weltweiten Schutz der Menschenrechte und einer auch von diesem Grundsatz geleiteten Außenpolitik lassen sich erst dann minimieren, wenn an die Stelle eines weltweiten Staatsschutzes der Schutz der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten tritt.

¹⁶⁷ *Weißer*, in: ZStW 129 (2017), S. 961, 975 ff.; zur Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 18/4279 v. 11.03.2015.

¹⁶⁸ Zuletzt Financial Action Task Force, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, 2022.

¹⁶⁹ Financial Action Task Force (Anm. 168), S. 240 ff.

¹⁷⁰ Siehe das „Eckpunkt Papier“ des Bundesministeriums der Finanzen vom 23.08.2022; abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Internationales-Finanzmarkt/Geldwaesche/eckpunkte-schlagkraeftigere-bekaempfung-von-finanzkriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Stand: 16.01.2023).

Entbehrlich für einen effektiven strafrechtlichen Schutz vor terroristischen Aktivitäten einschließlich ihrer Vorformen erscheinen darüber hinaus die Straftatbestände der Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89b StGB) und der Bildung bewaffneter Gruppen (§ 128 StGB). Während der Tatbestand des § 89b StGB trotz seiner extremen Ausdehnung in der Praxis des Strafverfahrens keine erkennbare Rolle spielt, überlagert sich der Tatbestand des § 128 StGB so weit mit anderen Delikten gegen Staat und öffentliche Ordnung, dass letztlich kein relevanter Anwendungsbereich verbleibt.

Was die Unterweisung im Umgang mit Gegenständen betrifft, die für die Ausführung terroristischer Gewalttaten von Bedeutung sein können, sollte auf das inhaltlich kaum eingrenzbares Element der Weitergabe und des Erwerbs „sonstiger Fertigkeiten“ (§ 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB) verzichtet werden. Entsprechendes gilt für die Kriminalisierung des Unternehmens der Ausreise aus Deutschland (§ 89a Abs. 2a StGB). Im Hinblick auf Unterstützungshandlungen zugunsten terroristischer Vereinigungen (§ 129a Abs. 5 Satz 1 StGB) und Terrorismusfinanzierung (§ 89c StGB) sollte das Strafrecht nicht aus den Augen verlieren, dass Handlungen wie der schlechte Aufenthalt im Herrschaftsbereich einer terroristischen Organisation oder die Spende kleiner Geldbeträge von vornherein ungeeignet sind, eine solche Organisation in messbarer Weise zu fördern. Die Tatbestände sind daher im rechtsstaatlichen Sinne einschränkend auszulegen.

Rechtsstaatliches Strafrecht ist insgesamt ein wichtiges Instrument der Kontrolle von Terrorismus. Die Rolle des Strafrechts sollte allerdings nicht absolut gesetzt werden. Strafrecht ermöglicht die Verfolgung, Verurteilung und Sanktionierung einzelner Personen. Doch es gibt wenig Hinweise darauf, dass transnational operierende terroristische Vereinigungen hauptsächlich durch strafrechtliche Mittel besiegt werden können. Der Niedergang und die Auflösung solcher Organisationen werden nicht nur auf Repression zurückgeführt, sondern genauso auf die Erosion externer Unterstützung und auf endogene Zerfallstendenzen¹⁷¹.

171 *Cancio Melià*, *New Criminal Law Review* 2011, 108; *Mayntz*, *Berliner Journal für Soziologie* 2004, 251, 257.