

**02.07.24**

## **Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg**

---

### **Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches - Strafbarkeit des Werbens für terroristische Vereinigungen**

#### **A. Zielsetzung**

Terroristische Vereinigungen verfolgen das Ziel mit ihren Handlungen Angst und Schrecken zu verbreiten, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern und demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu beseitigen. Die Handlungen von terroristischen Vereinigungen können gesellschaftliche Spannungen verstärken und den sozialen Zusammenhalt sowie ein friedliches Zusammenleben gefährden. Die Verteidigung unserer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnungen ist eine wichtige und elementare Aufgabe unseres Staates. Der Staat trägt daher eine besondere Verantwortung diesen Gefahren für die öffentliche Sicherheit frühzeitig zu begegnen und den Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Gerade Fälle wie der tödliche Messerangriff in Mannheim am 31. Mai 2024 zeigen, dass es weiterer staatlicher Maßnahmen bedarf, um eine Radikalisierung innerhalb der Gesellschaft einzudämmen.

Aus diesem Grund ist bereits die Bildung einer in- und ausländischen terroristischen Vereinigung im Sinne einer Vorverlagerung des Rechtsgüterschutzes in den §§ 129a, 129b Strafgesetzbuch (StGB) unter hohe Strafe gestellt. Die Strafbarkeit ist dabei nicht nur auf Mitglieder dieser terroristischen Vereinigungen beschränkt. Nach § 129a Abs. 5 StGB können sich auch Nichtmitglieder strafbar machen, wenn sie die terroristische Vereinigung unterstützen oder für sie werben.

Im Jahr 2002 wurde die Strafbarkeit des „Werbens“ durch den Gesetzgeber jedoch ausdrücklich auf das gezielte „Werben um Mitglieder und Unterstützer“ beschränkt. Verhaltensweisen die darauf abzielen, den Adressaten der Werbemaßnahme „lediglich“ günstig beeinflussen zu wollen, ohne dass in erkennbarer Weise das Ziel der Gewinnung neuer Mitglieder oder die Herbeiführung bestimmter Unterstützungshandlungen verfolgt wird, sind seither nicht mehr

vom Anwendungsbereich der Vorschrift erfasst und demnach nicht mehr strafbar.

Aber auch bereits diese Sympathiewerbung kann – als Nährboden für extremistische und terroristische Gewalt – zu erheblichen Gefahren für den öffentlichen Frieden und die innere Sicherheit führen. Ein wesentlicher Aspekt bei der Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus ist die frühzeitige Verhinderung der Radikalisierung von Personen. Insbesondere durch die seit 2002 stetig zunehmende Bedeutung der sozialen Medien und der weiterhin ansteigenden Reichweite entsprechender über das Internet verbreiteter Botschaften ist die Gefahr, die von (werbender) Propaganda für terroristische Vereinigungen ausgeht, nochmals wesentlich gestiegen. Dieses extremistische Gedankengut erreicht über die sozialen Medien als alterstypisches Medium dabei insbesondere jugendliche Personen aber auch andere vulnerable Personengruppen. Diese Personen sind bei der Suche nach Orientierung oftmals besonders anfällig, hiervon beeinflusst oder gar dazu motiviert zu werden, terroristische Vereinigungen zu unterstützen, sich diesen anzuschließen oder selbst terroristische Handlungen vorzunehmen. Es ist daher erforderlich und geboten bereits die Verbreitung und Etablierung von Propaganda zugunsten terroristischer Vereinigungen zu verhindern, um die Bevölkerung vor diesen Ideologien zu schützen, bevor diese bei einzelnen Personen auf fruchtbaren Boden fallen und die Agitation verfängt.

Gerade in einer Zeit gegenwärtiger Bedrohungen durch Terrorismus und vor dem Hintergrund der derzeitigen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und Herausforderungen ist es nicht weiter hinnehmbar, dass in Deutschland straflos für terroristische Vereinigungen geworben werden darf und damit unzählige Personen für die propagandistischen und auf die Abschaffung unserer Demokratie gerichteten Ideologien und Ziele der terroristischen Vereinigungen empfänglich gemacht werden.

## **B. Lösung**

Der Entwurf sieht vor den Straftatbestand des § 129a StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen) dahingehend zu ändern, dass auch das Werben für terroristische Vereinigungen, das nicht explizit auf die Gewinnung neuer Mitglieder und Unterstützer gerichtet ist, von der Norm umfasst ist. Hierzu sollen in Absatz 5 Satz 2 die Wörter „um Mitglieder und Unterstützer“ gestrichen und

damit der Zustand vor der Gesetzesänderung im Jahr 2002 wiederhergestellt werden.

**C. Alternativen**

Beibehaltung des bisherigen unbefriedigenden Zustands.

**D. Finanzielle Auswirkungen**

Die Erweiterung der Strafbarkeit kann zu zusätzlichen Kosten für die Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfahren führen.



02.07.24

**Gesetzesantrag  
des Landes Baden-Württemberg**

---

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches -  
Strafbarkeit des Werbens für terroristische Vereinigungen**

Der Ministerpräsident  
des Landes Baden-Württemberg

Stuttgart, 2. Juli 2024

An die  
Präsidentin des Bundesrates  
Frau Ministerpräsidentin  
Manuela Schwesig

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat den  
als Anlage beigefügten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches –  
Strafbarkeit des Werbens für terroristische Vereinigungen

mit dem Ziel zuzuleiten, die Einbringung gemäß Artikel 76 Absatz 1 Grundgesetz  
beim Deutschen Bundestag zu beschließen.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundes-  
rates in die Tagesordnung der 1046. Sitzung des Bundesrates am 5. Juli 2024 aufzu-  
nehmen und sie anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen  
Winfried Kretschmann



**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafbarkeit des  
Werbens für terroristische Vereinigungen**

**Vom ...**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

**Änderung des Strafgesetzbuches**

In § 129a Absatz 5 Satz 2 des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 109) geändert worden ist, werden die Wörter „um Mitglieder oder Unterstützer“ gestrichen.

**Artikel 2**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

**Begründung:****A Allgemeiner Teil****I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung**

Terroristische Vereinigungen verfolgen das Ziel, mit ihren Handlungen Angst und Schrecken zu verbreiten, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern und demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu beseitigen. Die Handlungen von terroristischen Vereinigungen können gesellschaftliche Spannungen verstärken und den sozialen Zusammenhalt sowie ein friedliches Zusammenleben gefährden. Die Verteidigung unserer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung ist eine wichtige und elementare Aufgabe unseres Staates. Der Staat trägt daher eine besondere Verantwortung, diesen Gefahren für die öffentliche Sicherheit frühzeitig zu begegnen und den Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Gerade Fälle wie der tödliche Messerangriff in Mannheim am 31. Mai 2024 zeigen, dass es weiterer staatlicher Maßnahmen bedarf, um eine Radikalisierung innerhalb der Gesellschaft einzudämmen.

Aus diesem Grund ist bereits die Bildung einer in- und ausländischen terroristischen Vereinigung in den §§ 129a, 129b Strafgesetzbuch (StGB) unter hohe Strafe gestellt. Mit dieser Strafvorschrift soll im Sinne einer Vorverlagerung des Rechtsgüterschutzes erhöhten Gefahren begegnet werden, die im Falle der Planung und Begehung von Straftaten von fest gefügten Organisationen aufgrund der ihnen innewohnenden Eigendynamik für die öffentliche Sicherheit ausgehen können (BGH, Urteil vom 22.02.1995 - 3 StR 583/94). Die Strafbarkeit ist dabei nicht nur auf Mitglieder dieser terroristischen Vereinigungen beschränkt. Nach § 129a Abs. 5 StGB können sich auch Nichtmitglieder strafbar machen, wenn sie die terroristische Vereinigung unterstützen oder für sie werben.

Im Jahr 2002 wurde die Strafbarkeit der Tathandlung des „Werbens“ durch den Gesetzgeber mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22. August 2002 (BGBl. I S. 3390) von der damaligen Tatvariante des bloßen „Werbens“ ausdrücklich auf das gezielte „Werben um Mitglieder und Unterstützer“ beschränkt. Verhaltensweisen, die darauf abzielen, den Adressaten der Werbemaßnahme „lediglich“ günstig beeinflussen zu wollen, ohne dass in erkennbarer Weise das Ziel der Gewinnung neuer Mitglieder oder die Herbeiführung bestimmter Unterstützungshandlungen verfolgt wird, sind seither nicht mehr vom Anwendungsbereich der Vorschrift erfasst. Insbesondere die Verherrlichung der Ideologie einer terroristischen Vereinigung, das bloße befürwortende Eintreten für diese und deren Anführer, die

Rechtfertigung der Ziele der Vereinigung sowie die aus ihr heraus begangenen Straftaten sind seit dieser Rechtsänderung im Jahr 2002 nicht mehr strafbar. Diese Einschränkung wurde im Wesentlichen mit in der Praxis bestehenden erheblichen Anwendungsschwierigkeiten begründet. Vor dem Hintergrund des Artikels 5 des Grundgesetzes hätten die Gerichte hohe Anforderungen an die Annahme strafbarer Sympathie- oder Unterstützungswerbung gestellt. Diese Anforderungen seien oft wenig greifbar und überdies im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung aller maßgeblichen Faktoren zu prüfen gewesen. Die Rechtsprechung habe sich dabei stark an den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls orientiert und sei schon deshalb wenig geeignet gewesen, den Strafverfolgungsbehörden und Tatrichtern, aber auch dem einzelnen Bürger eine verlässliche Richtschnur an die Hand zu geben. Die Änderung verfolge daher das Anliegen, die in ihrem Wortlaut zu weit gefasste Tathandlung auf einen klar umgrenzten und in der strafrechtlichen Praxis auch anwendbaren Gehalt zurückzunehmen. Die Sympathiewerbung, der die Rechtsprechung einen vergleichsweise geringen Unrechtsgehalt zuweise, könne daher ohne Einbuße für bedeutende Rechtsgüter aus dem Tatbestand ausgeschlossen werden (vgl. BT-Drs. 14/8893, S. 8).

Seit der Änderung des Strafgesetzbuches im Jahre 2002 haben extremistische und terroristische Bestrebungen sowie die damit verbundenen Auswirkungen für die Bundesrepublik Deutschland nochmals deutlich an Bedeutung gewonnen. Insbesondere die Entwicklungen und Ereignisse im Nahen Osten haben seit dem Krieg in Syrien im Jahre 2011 eine Vielzahl terroristischer Vereinigungen hervorgebracht und gestärkt. Einige dieser Vereinigungen sind durch Migrationsbewegungen und zahlreiche Sympathisanten im Inland, nicht zuletzt verursacht durch die globale Reichweite ihrer Botschaften, auch für Sicherheitsbehörden in Deutschland relevant geworden. Der barbarische Angriff der palästinensischen Terrororganisation Hamas am 7. Oktober 2024, bei dem schlimmste Verbrechen gegen zahlreiche Zivilisten des Staates Israel begangen worden sind, und der darauffolgende bewaffnete Konflikt zwischen dem Staat Israel und der Hamas, haben die Lage in Deutschland nochmals deutlich verschärft. Die Gefahr von terroristischen Anschlägen in Deutschland ist aufgrund dieser Entwicklungen so hoch wie seit langem nicht mehr.

Aber nicht zuletzt auch Ereignisse wie die Demonstration der Gruppierung „Muslim Interaktiv“ am 27. April 2024 in Hamburg, bei der zahlreiche Personen das Kalifat als Lösung propagierten, verdeutlichen die Gefahr, die von diesen Ideologien für den öffentlichen Frieden und die innere Sicherheit ausgehen. Dabei führen die darauffolgenden Reaktionen von Teilen unserer Bevölkerung auf diese, sowie andere, im Zusammenhang mit extremistischen Gruppierungen stehende Ereignisse,

nochmals deutlich vor Augen, dass extremistische Bestrebungen auch wesentlich dazu beitragen können, den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt zu gefährden und damit geeignet sind die Spaltung unserer Gesellschaft zu fördern. Dies wiederum kann weiterer Nährboden für Extremismus und Terrorismus jeglicher Art sein.

Ein wesentlicher Aspekt bei der Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus ist die frühzeitige Verhinderung der Radikalisierung von Personen. Insbesondere durch die seit dem Jahr 2002 stetig zunehmende Bedeutung der sozialen Medien und der weiterhin ansteigenden Reichweite entsprechender über das Internet verbreiteter Botschaften ist die Gefahr, die von (werbender) Propaganda für terroristische Vereinigungen ausgeht, nochmals wesentlich gestiegen. Die millionenfachen Aufrufe von Inhalten extremistischer Influencer in den sozialen Medien belegen eindrücklich die enorme Reichweite und damit auch die Gefährlichkeit dieser Botschaften (vgl. Statistiken aus dem Lagebild Islamismus des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen; Stand Januar 2024).

Dieses extremistische Gedankengut erreicht über die sozialen Medien als alterstypisches Medium dabei insbesondere jugendliche Personen aber auch andere vulnerable Personengruppen. Diese Personen sind bei der Suche nach Orientierung oftmals besonders anfällig, hiervon beeinflusst oder gar dazu motiviert zu werden, terroristische Vereinigungen zu unterstützen, sich diesen anzuschließen oder selbst terroristische Handlungen vorzunehmen. Dies zeigte zuletzt auch die Festnahme von vier jugendlichen Personen aus Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg im April diesen Jahres, die im Verdacht stehen einen islamistischen Anschlag geplant zu haben und bei deren Radikalisierung das Internet ebenfalls eine Rolle gespielt haben soll. Es ist daher erforderlich und geboten, bereits die Verbreitung und Etablierung von Propaganda zugunsten terroristischer Vereinigungen zu verhindern, um die Bevölkerung vor diesen Ideologien zu schützen, bevor diese bei einzelnen Personen auf fruchtbaren Boden fallen und die Agitation verfängt.

Hinsichtlich der Auslegung des Tatbestandmerkmals des „Werbens“ hat die Rechtsprechung bereits vor der Gesetzesänderung im Jahr 2002 durchaus eingrenzende Kriterien entwickelt, an denen sich die heutige strafrechtliche Praxis orientieren könnte. Vor dem Hintergrund der bedeutenden Gefahren der terroristischen Propaganda, die in Anbetracht der aktuellen technischen Möglichkeiten und Entwicklungen auch nicht mehr mit dem Stand im Jahr 2002 vergleichbar sind, ist auch das Argument der einfacheren Handhabung durch die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, jedenfalls in der heutigen Zeit, nicht mehr überzeugend. Über-

dies hat die Gesetzesänderung von 2002 auch nicht zu der erhofften Vereinfachung geführt. Vielmehr ist seither für die Strafbarkeit zwischen dem Werben um Sympathie und demjenigen um Mitglieder und Unterstützer abzugrenzen. Diese Abgrenzung gestaltet sich in zahlreichen Fallkonstellationen als schwierig. Das bloße befürwortende Eintreten für eine Vereinigung, die Rechtfertigung ihrer Ziele oder der aus ihr heraus begangenen Straftaten sowie die Verherrlichung der Ideologie ist grundsätzlich nicht ausreichend. Es muss sich vielmehr aus dem Gesamtzusammenhang der Äußerung ergeben, dass der Werbende zu Gunsten einer konkreten Organisation gezielt Mitglieder oder Unterstützer gewinnen will (vgl. MüKoStGB/ Schäfer/ Anstötz StGB § 129 Rn. 96 und 105). Aber auch bei den erstgenannten Handlungen kann ausnahmsweise eine strafbare Unterstützungshandlung vorliegen, wenn sich die Tätigkeit der Sache nach als Förderung des Werbens für die Vereinigung durch ein Organisationsmitglied darstellt (vgl. BGH, Beschluss vom 11. Juli 2013 – AK 13/13, AK 14/13).

Bereits diese im Einzelfall vorzunehmende feingliedrige Abgrenzung von strafbarem zu erlaubtem Verhalten verdeutlicht, dass zwischen dem Unrechtsgehalt der Sympathiewerbung und der aktuell strafbaren Handlungen kein derartiger Unterschied besteht, der eine solch unterschiedliche Behandlung rechtfertigt. Auch Werbemaßnahmen, die nicht erkennbar der Gewinnung von Mitgliedern oder Unterstützern dienen, sind zweckgerichtet und führen dazu, ein für die Zielerreichung günstiges Umfeld zu schaffen und die Personen in eine innere Nähe zu der Vereinigung zu bringen. Regelmäßig sind auch mit diesen Werbemaßnahmen stillschweigende Erwartungen verbunden, beim Adressaten Überlegungen hin zu einem Anschluss oder der Unterstützung der terroristischen Vereinigung hervorzurufen. Der vergleichbare Unrechtsgehalt ergibt sich auch daraus, dass diese Handlungen in der heutigen Zeit die Schutzgüter der §§ 129a und 129b StGB gleichermaßen gefährden. Während seinerzeit noch zielgerichtete und offensivere Werbemaßnahmen erforderlich gewesen sein dürften, um Mitglieder oder Unterstützer zu gewinnen, sind heute aufgrund der einfach zu generierenden großen Reichweite auch subtilere Maßnahmen gleichermaßen geeignet, neuen Zulauf für die terroristische Vereinigung zu generieren.

Zudem eröffnet die Wiedereinführung der Strafbarkeit des Werbens für terroristische Vereinigungen den Strafverfolgungsbehörden auch die Möglichkeit, über zusätzliche Ermittlungsansätze in diese terroristischen Netzwerke eindringen zu können. Darüber hinaus wären auch bei öffentlichen Versammlungen – innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen – entsprechende Verbote und Beschränkungen möglich, um ein öffentlichkeitswirksames Verbreiten terroristischer Propaganda effektiver verhindern zu können.

Die Anpassung der Strafvorschrift ist auch vor dem Hintergrund des Willens des Europäischen Gesetzgebers – terroristische Propaganda möglichst weitreichend unter Strafe zu stellen – geboten. Nach Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 88/6 vom 31. März 2017) treffen die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass jedes von einem Anstiftersatz getragene öffentliche Verbreiten oder Zugänglichmachen einer Äußerung, die die Begehung einer terroristischen Straftat direkt oder indirekt befürwortet, als Straftat geahndet werden kann. Nach Erwägungsgrund 10 der Richtlinie soll davon auch die *„Verherrlichung und Rechtfertigung des Terrorismus und die Verbreitung von Äußerungen oder Bildern im Internet und auf anderen Wegen, unter anderem im Zusammenhang mit den Opfern des Terrorismus, um für Unterstützung für die terroristische Sache zu werben oder die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern“* umfasst sein.

Gerade in einer Zeit gegenwärtiger Bedrohungen durch Terrorismus und vor dem Hintergrund der derzeitigen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und Herausforderungen ist es nicht weiter hinnehmbar, dass in Deutschland straflos für terroristische Vereinigungen geworben werden darf und damit unzählige Personen für die propagandistischen und auf die Abschaffung unserer Demokratie gerichteten Ideologien und Ziele der terroristischen Vereinigungen empfänglich gemacht werden.

Der Gesetzgeber muss sich seiner Verantwortung bewusst sein und insbesondere auch vor dem Hintergrund einer wehrhaften Demokratie das Werben für terroristische Vereinigungen insgesamt wieder unter Strafe stellen.

## **B Alternativen**

Beibehaltung des bisherigen unbefriedigenden Zustands.

## **C Gesetzgebungskompetenz und Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

## **D Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)**

Aus den im Allgemeinen Teil bereits dargelegten Gründen sieht der Entwurf vor, den Straftatbestand des § 129a StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen) dahingehend zu ändern, dass die durch das 34. Strafrechtsänderungsgesetz im Jahr 2002 erfolgte Beschränkung des Tatbestandes rückgängig gemacht und damit auch die Sympathiewerbung wieder unter Strafe gestellt wird.

Der Anwendungsbereich kann durch die bereits unter der Gesetzeslage vor 2002 erfolgten einschränkende Auslegung des Tatbestandsmerkmals des „Werbens“ sinnvoll und in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise eingegrenzt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs muss die Äußerung bei wertender Gesamtbetrachtung objektiv geeignet sein, von dem im Einzelfall angesprochenen Adressaten als Werbung für die Organisation oder die Ziele einer bestimmten Vereinigung als solcher bzw. als Unterstützung aufgefasst zu werden. Dabei muss der objektiv werbende Charakter der Äußerung, ihre propagandistische Tendenz, eindeutig erkennbar sein (vgl. BGH, Urteil vom 25 Juli 1984 - 3 StR 62/84).

### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Eine Vorlaufzeit ist nicht erforderlich, weshalb das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft treten soll.

## **E Finanzielle Auswirkungen**

Die Erweiterung der Strafbarkeit kann zu zusätzlichen Kosten für die Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfahren führen.