Rekonstruktion eines Phantomstraftatbestands

Der neue Straftatbestand der Ausübung fremder Einflussnahme und der darauf gerichteten Agententätigkeit (§ 87a StGB)

Mark A. Zöller

10.02.2026 doi: 10.59704/d50bbdb62cba87e3

Anstatt ein europa- und verfassungsrechtskonformes Terrorismusstrafrecht zu schaffen, haben die Regierungsfraktionen am Donnerstag, den 29. Januar 2026, zu später Stunde und unter Ausschluss von Öffentlichkeit, Opposition und Sachverständigen in buchstäblich letzter Minute einen zusätzlichen Straftatbestand aus dem Hut gezaubert und dann mit ihrer Stimmenmehrheit auch gleich beschlossen. Die gewählte Vorgehensweise war ungewöhnlich intransparent und unterlief die üblichen parlamentarischen Beteiligungs- und Kontrollmechanismen. Das beschädigt parlamentarische Verfahren und wirft grundlegende Fragen auf. Zudem ist der auf diese Weise neu in das Strafgesetzbuch eingefügte § 87a StGB gesetzestechnisch schlecht gemacht und in der Sache weitgehend überflüssig.

Eine Falschmeldung?

Der 29. Januar 2026 hat durchaus das Potenzial, Rechtsgeschichte zu schreiben. Am späteren Abend ging die Meldung über den Ticker der Nachrichtenagenturen, dass sog. „Wegwerf-Agenten“ zukünftig mit härteren Strafen rechnen müssten. Der zu dieser Zeit nur noch mit wenigen Abgeordneten im Plenarsaal besetzte Bundestag habe soeben die „Ausübung fremder Einflussnahme und darauf gerichtete Agententätigkeit“ in einem neuen § 87a des Strafgesetzbuchs (StGB) ausdrücklich unter Strafe gestellt. Was für Laien, wenn sie denn noch wach waren, vermutlich wie eine Routinemeldung klang, musste jedenfalls diejenigen, die sich berufsmäßig mit Sicherheitsgesetzgebung beschäftigen, stutzig machen. Denn in zweiter und dritter Lesung wurde an diesem Abend der Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit beraten. Und dieser Gesetzentwurf enthielt zwar Vieles und Kritisches, aber keinen Vorschlag für einen neuen Straftatbestand. Stattdessen sollte es ausschließlich um eine Ausweitung des deutschen Terrorismusstrafrechts (§§ 89a ff.; 129a StGB) und eine Erhöhung des Strafrahmens für den Tatbestand der geheimdienstlichen Agententätigkeit (§ 99 StGB) gehen. Insofern ging auch der Verfasser dieser Zeilen zunächst von einer Falschmeldung aus. Andererseits klang das alles doch immerhin so konkret, dass meine Neugier geweckt wurde.

Im Dokumentendickicht des Deutschen Bundestages

Da zu diesem Zeitpunkt auch die Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz auf der Webseite des Deutschen Bundestages noch nicht online verfügbar waren, bedurfte es weiterer Recherche. Und diese förderte Erstaunliches zutage: Dass der Gesetzentwurf überhaupt in dieser Sitzungswoche behandelt werden sollte, hatten die Abgeordneten offiziell nicht einmal zwei Tage zuvor erfahren. Er war erst durch die 2. Änderungs-/Ergänzungsmitteilung des Ausschussvorsitzenden Carsten Müller (CDU) vom 27. Januar 2026 als neuer Punkt 16 kurzfristig auf die ohnehin schon vollgepackte Tagesordnung der 23. Sitzung des Rechtsausschusses für den Folgetag gesetzt worden. Damit war von vornherein kein Raum für eine intensive sachliche Diskussion.

Ebenfalls mit Datum vom 27. Januar 2026 (12:09 Uhr) wurde sodann ein Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU an die Ausschussmitglieder verschickt. Und dieser Änderungsantrag (Ausschussdrucksache 21[6]57) der Regierungsfraktionen zum eigenen Gesetzentwurf enthielt mit lediglich anderthalb Seiten inhaltsarmer Begründung tatsächlich den Vorschlag

der Schaffung eines neuen, mit „Ausübung fremder Einflussnahme und darauf gerichtete Agententätigkeit“ überschriebenen § 87a StGB. Dieser wurde sogleich im Hauruckverfahren mit den Stimmen der Regierungsfraktionen und gegen die Stimmen der überrumpelten Oppositionsfraktionen Teil der Beschlussempfehlungen des Rechtsausschusses und tags drauf im Plenum verabschiedet.

Im Ergebnis hat uns die Bundesregierung damit überfallartig mit einem neuen Straftatbestand „beschenkt“, für dessen Einführung keinerlei Zeitdruck bestand, der zuvor nicht Bestandteil ihres eigenen Gesetzentwurfs war, der den geladenen Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung vom 14. Januar 2026 nicht zugänglich gemacht wurde, der die Oppositionsfraktionen ohne Vorwarnung überrumpelte und für den angesichts seiner Thematik in Zeiten hybrider Bedrohungslagen zweifellos eine ordnungsgemäße und transparente parlamentarische Behandlung angemessen gewesen wäre. Schließlich geht es nicht um bürokratische Banalitäten, sondern um einen Straftatbestand, der mit Geld- und Freiheitsstrafe massive Grundrechtseingriffe für die Bürgerinnen und Bürger androht. Die Vorgehensweise von CDU/CSU und SPD ist so ungewöhnlich und geradezu konspirativ, dass man kein Verschwörungstheoretiker sein muss, um zu fragen: Was wollte man hier vor der Öffentlichkeit verbergen?

Auf Spurensuche in Köln

Vermutlich zum einen die zurecht befürchtete und als lästig empfundene öffentliche Diskussion über die Sinnhaftigkeit und Erforderlichkeit eines solchen neuen Straftatbestandes. Denn eigentlich soll das Strafrecht ja nur die *ultima ratio* im Pfeilköcher des Gesetzgebers sein. Auffällig ist vielmehr die enge personelle und institutionelle Verflechtung zwischen Sicherheitsbehörden, einzelnen Wissenschaftlern und parlamentarischen Akteuren, die im Gesetzgebungsverfahren sichtbar wird.

Insofern führt der Versuch einer weiteren Spurensuche in die schöne Stadt Köln am Rhein. Im – nicht ganz so schönen – Stadtteil Chorweiler sitzt bekanntlich das Bundesamt für Verfassungsschutz. Und ein Stückchen weiter südlich residiert die Universität zu Köln. Dort existiert an der rechtswissenschaftlichen Fakultät seit dem Sommer 2024 auch eine „Forschungsstelle Nachrichtendienste“. Sie bemüht sich dem Vernehmen nach mit hoher Intensität um gute Kontakte zu den deutschen Sicherheitsbehörden. Aber auch in der Politik scheint sie bestens vernetzt zu sein. Neben dem Leiter der Forschungsstelle, einem öffentlich-rechtlichen Ordinarius, wird auf der Homepage als einziges „Mitglied der Forschungsstelle“ der der Kölner Universität bereits seit Studienzeiten und mittlerweile als Honorarprofessor verbundene Dr. Günter Krings genannt. Krings ist neben vielen anderen Ämtern Mitglied des Deutschen Bundestages, langjähriger Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und in dieser Funktion für die Bereiche Inneres, Recht und Verbraucherschutz verantwortlich – also genau für die relevanten Bereiche.

Auftragsarbeit des Verfassungsschutzes?

Und jetzt wird es interessant: In der Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht (GSZ) ist bereits im Sommer 2025 ein Aufsatz mit dem eher unscheinbaren Titel „Hybride Bedrohungen – Ein Plädoyer für die Strafbarkeit von ausländischen Einflussaktionen“ erschienen. Darin plädieren die insgesamt drei Autoren ausgerechnet für die Schaffung eines neuen § 87a StGB mit dem Titel „Ausübung fremder Einflussnahme“. Zwar ist zu konstatieren, dass die von ihnen vorgeschlagene Lösung deutlich detaillierter ausfällt als die nun von der Bundesregierung gewählte Lösung. Aber Regelungsstandort, Überschrift und inhaltliche Stoßrichtung beider Gesetzestexte sind nahezu identisch.

Nun wäre es denkbar, dass Vertreter der beiden Regierungsfraktionen von diesem wissenschaftlichen Impuls derart begeistert waren, dass sie ihn spontan noch in ihr Gesetzgebungsvorhaben aufgenommen haben. Dagegen spricht aber, dass dieser Beitrag, der auch sonst bislang kein nennenswertes rechtspolitisches Echo hervorgerufen hat, in der Begründung des Änderungsantrags keinerlei Erwähnung findet. Das mag am besonderen Autorenkreis liegen. Verfasst ist

der Text unter anderem nämlich nicht nur vom Geschäftsführer der Kölner Forschungsstelle. Der erstgenannte Autor ist pikanterweise Direktor beim Bundesamt für Verfassungsschutz. Und er verantwortet dort als Abteilungsleiter die thematisch einschlägige Abteilung 4 (Spionageabwehr). Er entwickelt in dem Aufsatz eine Konzeption eines § 87a StGB, die mit dem nun beschlossenen Gesetzestext in Regelungsstandort, Überschrift und inhaltlicher Stoßrichtung eng beieinander liegt.

Ob und in welcher Form diese Überlegungen in den Gesetzgebungsprozess eingeflossen sind, ist öffentlich nicht dokumentiert. Aus demokratischer Perspektive hoch problematisch wäre es allerdings, wenn Sicherheitsbehörden in zentralen Fragen des Staatsschutz- und Sicherheitsrechts maßgebliche Impulse gäben, ohne dass diese Rolle im parlamentarischen Verfahren transparent gemacht würde. Das gewählte Verfahren hatte jedenfalls zur Folge, dass Sachverständige und Opposition faktisch keine Möglichkeit zur substantiellen Mitwirkung hatten. Damit wurden zentrale Funktionen parlamentarischer Beratung und Kontrolle entwertet. Und so bleibt ein schaler Beigeschmack staatlicher Dysfunktion. Das schadet nicht nur dem Parlamentarismus, sondern der Demokratie insgesamt. Und er fördert nur weiter die allseits beklagte Politikverdrossenheit.

Heiligt der Zweck die Mittel?

Im konkreten Fall könnte man die beschriebenen parlamentarischen Verfahrensmanöver („ja, wo ist denn der Tatbestand?“) letztlich mit einem beherzten „Schwamm drüber“ abhaken, wenn denn wenigstens das Ergebnis stimmt. Vielleicht heiligt ja doch der Zweck das Mittel? Hintergrund der Initiative von CDU/CSU und SPD sind ausweislich ihres Änderungsantrags Aktionen sogenannter transnationaler Repression gegen Oppositionelle im deutschen Exil und andere Formen illegitimer Einflussnahme durch fremde Staaten. Und dass das geltende deutsche Staatsschutzstrafrecht gegenüber der Realität hybrider Bedrohungen eklatante Lücken aufweist, ist bekannt und sollte dringend behoben werden. Aber leider ist mithilfe des neuen § 87a StGB von vornherein kaum Abhilfe möglich. Schon ein kurzer Blick auf den Gesetzestext der neuen Strafvorschrift macht deutlich, dass dieser überfallartig verabschiedete Tatbestand auch inhaltlich ein unüberlegter Schnellschuss ist.

Die Norm lautet wie folgt:

> *§ 87a [Ausübung fremder Einflussnahme und darauf gerichtete Agententätigkeit](1) Wer einen Auftrag einer staatlichen Stelle einer fremden Macht dadurch befolgt, dass er in der Bundesrepublik Deutschland eine vorsätzliche rechtswidrige Tat begeht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht ist.(2) Ebenso wird bestraft, wer einen solchen Auftrag erteilt.*

Inhaltlich nicht überzeugend

Nach § 87a Absatz 1 StGB wird also jeder bestraft, der im Inland irgendeine Straftat begeht. Diese beliebige Straftat muss nicht einmal schuldhaft begangen sein. Entscheidendes Merkmal ist ausschließlich, dass die Tatbegehung „im Auftrag einer staatlichen Stelle einer fremden Macht“ erfolgt. Das grenzt strafrechtsdogmatisch gefährlich nahe an blanken Unsinn. Denn auf diese Weise werden in Wahrheit keinerlei Strafbarkeitslücken geschlossen. Vielmehr kann man sich nach dem neuen § 87a Absatz 1 StGB nur strafbar machen, wenn das entsprechende Verhalten bislang ohnehin schon nach anderen Vorschriften mit Strafe bedroht war. Entscheidend ist lediglich das Befolgen des Auftrags einer staatlichen Stelle einer fremden Macht, also die spezifische Motivation des Täters. Das ist gleich in mehrfacher Hinsicht verfehlt. Zum einen sind die staatlichen Stellen – anders als z.B. in § 99 StGB – gerade nicht auf „Geheimdienste“ beschränkt worden. Auftraggeber kann somit jede ausländische staatliche Behörde, Organisation oder Einrichtung sein, beispielsweise auch eine ausländische Umweltbehörde, die durch Sabotagehandlungen klimaschädliche Kraftwerke oder verbrauchsintensive Kraftfahrzeuge in Deutschland stilllegen will, eine staatliche Kinderschutzstelle, die entführte Kinder nach Hause zu ihren Eltern zurückholen oder eine Gesundheitsbehörde, die

Abtreibungen in Deutschland unterbinden möchte. Auch die in der Gesetzesüberschrift genannte „Agententätigkeit“ ist nach dem allein maßgeblichen Gesetzeswortlaut keine Tatbestandsvoraussetzung. Insofern besitzt der neue § 87a StGB gerade keinen staatsschützenden Charakter. Eine Beschränkung auf die Verletzung deutscher Souveränitätsinteressen, die offenbar den Verfassern des Änderungsantrags vorschwebt, lässt sich dem Normtext ohnehin nicht entnehmen.

Zudem kann man praktisch gerade bei den Hauptverantwortlichen für hybride Bedrohungen, etwa der Russischen Föderation oder der Volksrepublik China, den staatlichen Charakter der Auftraggeber heute kaum noch nachweisen. Vielmehr verschwimmen zunehmend die Grenzen zwischen staatlichen und privaten Organisationen, Wissenschaftseinrichtungen, Staatskonzernen, faktisch staatlich kontrollierten privaten Akteuren und Akteuren der organisierten Kriminalität. Letztere werden z.B. im Bereich der Cyberkriminalität infolge enger persönlicher Verflechtungen auch im staatlichen Auftrag tätig. Oftmals stellen solche kriminellen Akteure staatlichen Organisationen auch ihre logistische Infrastruktur für den Schmuggel von Menschen, Drogen oder Waffen zur Umgehung von Embargos und damit auch für geheimdienstliche Zwecke zur Verfügung. Insofern geht § 87a von einem faktisch längst überholten, rein staatlichen Feindbild aus, das noch aus der Zeit des Kalten Krieges stammt.

Faktisch dürfte im Übrigen die formelle Subsidiaritätsklausel („wenn die Tat nicht in anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht ist“) in Absatz 1 dafür sorgen, dass für § 87a StGB kaum ein nennenswerter praktischer Anwendungsbereich verbleibt. Schließlich sind diese Klauseln nach ständiger Rechtsanwendungspraxis so zu verstehen, dass die subsidiäre Norm auch dann zurücktritt, wenn ihre Strafdrohung mit derjenigen der vorrangigen Strafvorschrift identisch ist, also im Ergebnis gleich (schwer) bestraft wird. Wer also im Auftrag einer staatlichen Stelle einer fremden Macht einen einfachen Betrug nach § 263 Abs. 1 StGB oder eine einfache vorsätzliche Körperverletzung nach § 223 Abs. 1 StGB begeht (beide sind mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bedroht), würde lediglich wegen Betrugs oder Körperverletzung bestraft. Die Ausübung fremder Einflussnahme und darauf gerichtete Agententätigkeit nach § 87a StGB würden daneben verdrängt und auch im Urteilstenor nicht mehr auftauchen. Im Grunde bewirkt der neue Tatbestand damit eine mehr oder weniger verdeckte Straferhöhung für solche Fälle, in denen bereits existierende Straftatbestände im Auftrag einer staatlichen Stelle einer fremden Macht begangen werden, die mit geringerer Strafandrohung als fünf Jahren Freiheitsstrafe begangen werden. Das betrifft beispielsweise Delikte wie den Hausfriedensbruch oder die einfache Sachbeschädigung. Vor allem aber bietet die neue Vorschrift auch eine weitere Anlasstat für strafprozessuale Ermittlungen. Die Begründung des Änderungsantrags von CDU/CSU und SPD brüstet sich förmlich damit, dass man hierzu nicht einmal die StPO ändern müsse, weil etwa der Katalog für Anlasstaten einer Telekommunikationsüberwachung in § 100a Absatz 2 StPO ohnehin schon auf die „§§ 87 bis 89a StGB verweise“, also der systematisch dazwischen eingeordnete § 87a automatisch mit erfasst ist – eine aus Sicht der Antragsteller effektive, aus rechtsstaatlicher Sicht aber problematische Lösung.

Im Übrigen bleibt auch unklar, warum in § 87a Absatz 2 StGB auch noch die Auftragserteilung selbst täterschaftlich unter Strafe gestellt worden ist. Solche Fälle dürften sich, wenn man sie denn überhaupt nachweisen kann, regelmäßig mühelos als Anstiftung erfassen lassen. Und nach dem insoweit einschlägigen § 26 StGB wird der Anstifter ohnehin „gleich einem Täter bestraft“. Auch diesbezüglich sucht man vergeblich nach einer Antwort.

Und die goldene Himbeere geht an…

Die Liste der Kritikpunkte ließe sich noch weiter fortsetzen. Schon die skizzierten Punkte dürften jedoch deutlich machen, dass es sich bei dem neuen § 87a StGB nicht nur um eine unter dubiosen Umständen ins Gesetz gekommene Strafvorschrift handelt. Vielmehr ist sie auch in der Sache nicht durchdacht. Vielleicht wären die Regierungsfraktionen doch besser beraten gewesen, ihre Inspiration nicht nur bei den Sicherheitsbehörden und ihnen nahestehenden Öffentlich-

Rechtlern einzuholen, sondern vielleicht doch einmal vorher den ein oder anderen Strafrechtsexperten um Rat zu fragen. So ist § 87a StGB ein heißer Kandidat im Rennen um die goldene Himbeere für den schlechtesten Straftatbestand Deutschlands.

AUTOR*IN

Mark A. Zöller

Prof. Dr. Mark A. Zöller ist Inhaber des Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und das Recht der Digitalisierung sowie Geschäftsführer des Instituts für Digitalisierung und das Recht der Inneren Sicherheit (IDRIS) an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

EMPFOHLENE ZITATION

Zöller, Mark A.: Rekonstruktion eines Phantomstraftatbestands: Der neue Straftatbestand der Ausübung fremder Einflussnahme und der darauf gerichteten Agententätigkeit (§ 87a StGB), Verfassungsblog, 10.02.2026, doi: 10.59704/d50bbdb62cba87e3.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260210-153207-0.