

21.11.25

Stellungnahme

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1059. Sitzung am 21. November 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b (§ 89a Absatz 2 StGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, die in § 89a Absatz 2 StGB-E näher aufgeführten Handlungsvarianten des Vorbereitens einer terroristischen Straftat durch eine weitere Nummer zu ergänzen, in der auch das Auskundschaften eines Anschlagsziels unter Strafe gestellt wird.

Begründung:

Bei Einfügung des § 89a in das StGB im Jahr 2009 durch das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten war es erklärtes Ziel, den fortbestehenden Bedrohungen durch den Terrorismus auch mit einem strafrechtlichen Sanktionensystem bereits weit im Vorfeld geplanter Anschläge wirksam zu begegnen. Dieser Fokus auf Vorbereitungshandlungen ist elementar, um extremistische oder terroristische Anschläge mit ihren weitreichenden Folgen für Leib und Leben von Menschen und auf die öffentliche Sicherheit zu verhindern.

Zur Konkretisierung und Beschränkung der unspezifischen normativen Tatbestandsbeschreibung des „Vorbereitens“ enthält § 89a Absatz 2 StGB eine Vielzahl im Einzelnen beschriebener Handlungsvarianten. Es sollte geprüft werden, diese Aufzählung um die Fallgestaltung zu erweitern, dass der Täter in Vorbereitung der terroristischen Straftat Anschlagsziele auskundschaftet.

Eine vergleichbare Regelung besteht bereits für den Bereich der Sabotage. So wird wegen Agententätigkeit zu Sabotagezwecken gemäß § 87 StGB u. a. bestraft, wer einen Auftrag einer Regierung, Vereinigung oder Einrichtung außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des StGB zur Vorbereitung von Sabotagehandlungen dadurch befolgt, dass er Sabotageobjekte auskundschaftet, und sich dadurch absichtlich oder wissentlich für Bestrebungen gegen den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder gegen Verfassungsgrundsätze einsetzt. Wo es hingegen nicht um die Vorbereitung von Sabotageakten, sondern von (auch staats-)terroristischen Anschlägen geht, enthält das geltende Recht bislang keine passende Strafvorschrift.

§ 89a StGB, der die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (zukünftig: „terroristischen Straftat“) unter Strafe stellt, erfasst Fälle des Auskundschaftens von Anschlagzielen im Sinne von potentiellen Tatopfern oder Tatorten bislang nicht, obwohl diese einen mindestens vergleichbar staatsgefährdenden Charakter haben können. Auch steht der Unrechtsgehalt derartiger Fälle dem der in § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB neu aufzunehmenden Fälle des Sich-Verschaffens von Kraftfahrzeugen oder Messern zum Zwecke deren Verwendung bei der terroristischen Tat nicht nach. Auch derartige Fälle treten äußerlich typischerweise als sozialadäquate Handlung in Erscheinung und werden erst durch die (innere) terroristische Zielsetzung zu einem gefährlichen, weil die eigentliche Tat vorbereitenden Handeln.

In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass Vorbereitungshandlungen nicht nur in den in § 89a Absatz 2 StGB genannten Varianten erfolgen, sondern auch in der Form des Ausspähens von Anschlagzielen. Derartige Sachverhalte werden den Sicherheitsbehörden beispielsweise durch Vertrauenspersonen oder aus nachrichtendienstlichen Quellen bekannt. Die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden können auf eine solche Situation nur unzureichend reagieren. Die erforderlichen Aufklärungsmaßnahmen durch die Polizei setzen gefahrenabwehrrechtlich das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus, die aber nicht immer gegeben ist. Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden, insbesondere in Gestalt einer Telekommunikationsüberwachung, scheitern bei Einzeltätern regelmäßig am erforderlichen Verdacht einer (Katalog-)Straftat. Dem berechtigten Anliegen des vorgenannten Gesetzes von 2009 entspricht es, auch diese Fälle von § 89a StGB zu erfassen. Die vorgesehene subjektive Eingrenzung in § 89a Absatz 1 StGB und eine strenge Verdachtsprüfung ermöglichen eine Ausgestaltung und Anwendung, die einerseits den Grundrechten der von hierauf gestützten Strafverfolgungsmaßnahmen Betroffenen ausreichend Rechnung trägt und andererseits die berechtigten Strafverfolgungs- und Sicherheitsbelange des Staates wahrt.

2. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 89c StGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit der Schaffung eines Tatbestands der leichtfertigen Terrorismusfinanzierung zu prüfen.

Begründung:

Mit Blick auf die Terrorismusfinanzierung bleibt die Regelungsreichweite des Gesetzentwurfes in zentralen Punkten hinter den maßgeblichen praktischen Erfordernissen zurück:

Bei der derzeitigen Anwendung des § 89c StGB „Terrorismusfinanzierung“ scheitert die Strafverfolgung regelmäßig am Nachweis des subjektiven Tatbestandes. Auch für den Nachweis des dringenden Tatverdachts und die damit verbundene notwendige Voraussetzung für die Begründung von weiterführenden Maßnahmen nach der StPO stellt § 89c StGB auf die Motivation des Täters ab, wobei es mindestens des bedingten Vorsatzes bedarf (§ 15 StGB). Belastbare Anhaltspunkte, weshalb bzw. mit welcher Einsicht der Täter eine der Katalogstraftaten finanziert hat, lassen sich häufig nur vermuten und in der Regel nicht nachweisen.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht im Hinblick auf den subjektiven Tatbestand die gleichen Voraussetzungen wie für den bisherigen § 89c Absatz 1 StGB vor. Für die effektive und erfolgreiche Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung erscheint es aus den praktischen Erfahrungen unerlässlich, die leichtfertige Tathandlung unter Strafe zu stellen. Auf die Erfolge im Zusammenhang mit der Einführung des Tatbestands der leichtfertigen Geldwäsche nach § 261 Absatz 6 StGB wird an dieser Stelle exemplarisch verwiesen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe a₁ – neu – (§ 99 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1a – neu – StGB)

Nach Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe a ist der folgende Buchstabe a₁ einzufügen:

„a₁) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird die Angabe „oder“ gestrichen.

bb) Nach Nummer 1 wird die folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. sich zu einem informationstechnischen System, in dem das Geheimnis gespeichert ist, unter Überwindung einer Zugangssicherung unbefugt Zugang verschafft oder“

Begründung:

Bei der strafrechtlichen Bekämpfung der Spionage kommt der Strafvorschrift der geheimdienstlichen Agententätigkeit gemäß § 99 StGB zentrale Bedeutung zu. Mit Spionage beschaffen Nachrichtendienste und ihre Helfer sensible Informationen anderer Staaten aus Bereichen wie Politik, Militär, Wirtschaft oder Wissenschaft. Durch die zunehmende Digitalisierung und in Folge europaweiter Ausweisungen von fremdländischen Geheimdienstmitarbeitern wird die Spionage zunehmend als Cyberspionage durch Infiltration von Computersystemen begangen. Angesichts der Zunahme von Cyberangriffen mit – tatsächlichem oder vermutetem – Spionagehintergrund soll § 99 Absatz 2 StGB auf diese Fälle erweitert werden. Die Vorschrift enthält eine strafschärfende Regelung, wenn sich die (Spionage-)Tat auf fremde Geheimnisse, insbesondere amtlich geheim gehaltene Tatsachen, bezieht. Als weitere strafschärfende Variante soll in einer neuen Nummer 1a von Satz 2 der Fall aufgenommen werden, dass der Täter sich zur Begehung der Tat unter Überwindung einer Zugangssicherung unbefugt Zugang zu einem informationstechnischen System verschafft, in dem das Geheimnis gespeichert ist. Der Unrechtsgehalt derartiger Taten ist mit dem der bereits bestehenden Regelbeispiele vergleichbar. Der gegenüber dem Grundtatbestand erhöhte Handlungsunwert der Tat kommt in dem unbefugten Eindringen in ein gegen fremden Zugriff geschütztes informationstechnisches System zum Ausdruck.

4. Zu Artikel 2a – neu – Nummer 1 (§ 102 Satz 1 JGG), Nummer 2 (§ 103 Absatz 2 Satz 2 und 3 JGG), Artikel 3a – neu – (Übergangsvorschrift)

a) Nach Artikel 2 ist der folgende Artikel 2a einzufügen:

„Artikel 2a

Änderung des Jugendgerichtsgesetzes

Das Jugendgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3427), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2099) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 102 Satz 1 wird die Angabe „des Bundesgerichtshofes und des Oberlandesgerichts“ durch die Angabe „des Bundesgerichtshofes, des Oberlandesgerichts und der Strafkammer nach § 74a des Gerichtsverfassungsgesetzes“ ersetzt.
2. § 103 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Angabe „oder der Strafkammer nach § 74a des Gerichts-

verfassungsgesetzes“ wird gestrichen.

bb) Die Angabe „sind diese Strafkammern“ wird durch die Angabe „ist diese Strafkammer“ ersetzt.

b) Satz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Die Angabe „und der Strafkammer nach § 74a des Gerichtsverfassungsgesetzes“ wird gestrichen.

bb) Die Angabe „diese Strafkammern“ wird durch die Angabe „diese Strafkammer“ und die Angabe „gleichstehen“ durch die Angabe „gleichsteht“ ersetzt.“

b) Nach Artikel 3 ist der folgende Artikel 3a einzufügen:

„Artikel 3a

Übergangsvorschrift

§ 102 Satz 1 und § 103 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Jugendgerichtsgesetzes in der Fassung dieses Gesetzes sind nicht anzuwenden, wenn bei Inkrafttreten dieses Gesetzes das Hauptverfahren bereits eröffnet ist.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Zu Artikel 2a Nummer 1:

Die derzeitige Regelung der gerichtlichen Zuständigkeiten bei Staatsschutzsachen gegen Jugendliche und Heranwachsende erscheint nach wie vor unbefriedigend. Während bei in die Zuständigkeit des Oberlandesgerichts fallenden Staatsschutzdelikten das Oberlandesgericht gleichermaßen für Strafverfahren gegen Erwachsene wie auch gegen Jugendliche und Heranwachsende zuständig ist (vgl. §§ 102 Satz 1, 112 Satz 1 JGG), gibt es eine spezielle wie auch einheitliche Zuständigkeit bei den in § 74a Absatz 1 GVG genannten Straftaten, insbesondere nach §§ 89a, 89b, 89c StGB nicht in gleichem Maße.

Bei Strafverfahren wegen solcher Straftaten ist bei Erwachsenen erstinstanzlich gemäß § 74a Absatz 1 Nummer 2 GVG die Staatsschutzkammer des Landgerichts zuständig, in deren Bezirk ein OLG seinen Sitz hat (in Bayern Zuständigkeitskonzentration beim Landgericht München I gemäß § 55a Satz 1 GZVJu). Das gilt auch bei Verfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende, die mit einer Strafsache gegen einen Erwachsenen verbunden sind (§ 103 Absatz 2 Satz 2 JGG). Im Übrigen bleibt es jedoch bei den allgemeinen Vorschriften.

Das bedeutet: Für Staatsschutzsachen gegen Jugendliche und Heranwachsende kann in bestimmten Fallkonstellationen das Jugendgericht zuständig sein. Die-

ses ist in aller Regel jedoch mit der Spezialmaterie der Staatsschutzdelikte nicht vertraut, während die vorhandene Expertise der Staatsschutzkammern an den Landgerichten in diesen Fällen ungenutzt bleibt. Die anzuwendenden Vorschriften sind nicht nur besonders komplex. Deren Anwendung setzt regelmäßig auch Erfahrungen mit den Besonderheiten der jeweiligen extremistischen Szene voraus. Ferner erfordert die erfolgreiche Durchführung der Strafverfahren vielfach Erfahrung im Umgang mit Beweismitteln aus dem Bereich der Nachrichtendienste und mit der Beweiserhebung im Ausland. Zwar wäre eine entsprechende Zentralisierung eine Ausnahme vom Grundsatz des JGG, Verfahren gegen Jugendliche oder Heranwachsende grundsätzlich an deren Wohnorten zu führen. Gleichwohl würde durch die Spezialisierung ein Mehrwert erreicht, der diese Ausnahme rechtfertigt. Dies gilt umso mehr, als soziale Medien für die Radikalisierung der potentiellen Täter eine immer wichtigere Rolle spielen. Dadurch sind auch vermehrt Jugendliche und Heranwachsende von Staatsschutzverfahren betroffen.

Auch würden Jugendrichter und Jugendschöffenrichter von potentiell umfangreichen, sicherheitssensiblen, konfliktbeladenen und öffentlichkeitswirksamen Prozessen entlastet.

Vor diesem Hintergrund sollte § 102 Satz 1 JGG dahingehend abgeändert werden, dass neben der Zuständigkeit des Bundesgerichtshofes und des Oberlandesgerichts auch die Zuständigkeit der Strafkammer nach § 74a GVG durch die Vorschriften des JGG nicht berührt werden (vgl. auch bereits BR-Drs. 240/24).

Zu Artikel 2a Nummer 2

Sind die Staatsschutzkammern der Landgerichte generell für Verfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende zuständig, bedarf es im Hinblick auf diese der Regelungen zu verbundenen Strafsachen in § 103 Absatz 2 Satz 2 1. Halbsatz und Satz 3 1. Halbsatz JGG nicht mehr. In redaktioneller Hinsicht sind § 103 Absatz 2 Satz 2 2. Halbsatz und Satz 3 2. Halbsatz anzupassen.

Zu Buchstabe b:

Die Übergangsvorschrift in Artikel 3a ordnet an, dass die durch dieses Gesetz geänderten Zuständigkeitsvorschriften nur auf solche Fälle anzuwenden sind, in denen das Hauptverfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht eröffnet ist. Damit werden zeitraubende und unökonomische Verweisungen vermieden.