

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Lena Gumnior, Helge Limburg, Dr. Konstantin von Notz, Dr. Till Steffen, Lukas Benner, Awet Tesfaiesus, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 21/3191, 21/3898 –

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der internationale Terrorismus ist eine der größten Bedrohungen für die Sicherheit in Europa und Deutschland und unsere freiheitliche Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund ist eine europäisch gut abgestimmte, gesamtgesellschaftliche Bekämpfung des internationalen Terrorismus notwendig.

Die strafrechtliche Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates in nationales Recht (im Folgenden: TerrorismusbekämpfungsRL) ist dabei in Erfüllung der europarechtlichen Pflichten Deutschlands längst überfällig. Gleichzeitig muss das Recht auf der Höhe der Zeit bleiben hinsichtlich der veränderten Bedrohungslagen durch internationalen Terrorismus. Rechtsstaatliche Anforderungen müssen aber unbedingt gewahrt werden.

Das deutsche Terrorismusstrafrecht in den §§ 89a ff. StGB sowie in den §§ 129a f. StGB ist als Reaktion auf neue Erscheinungsformen von Terrorismus und bereits früher in Umsetzung vorheriger europäischer Vorgaben historisch gewachsen. Inzwischen ist es ein nur noch schwer verständliches Stückwerk. Mit dem Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der TerrorismusbekämpfungsRL hätte die Chance bestanden, das deutsche Terrorismusstrafrecht einer umfassenden Reform zu unterziehen und neu zu ordnen. Stattdessen sollen mit der jetzigen Umsetzung nach dem Entwurf der Bundesregierung wiederum nur kleinteilige Anpassungen

erfolgen. Insbesondere die §§ 89a ff. StGB werden dadurch zu kaum noch nachvollziehbaren und dadurch nicht mehr praktikablen Strafvorschriften.

Außerdem nimmt die Bundesregierung die anstehende Umsetzung zum Anlass, um über das europarechtlich Erforderliche hinausgehende Vorverlagerungen der Strafbarkeit vorzusehen, die aus rechtsstaatlicher Perspektive hochproblematisch sind. So wird in § 129a Absatz 5 Satz 2 StGB-E eine umfassende Versuchsstrafbarkeit für die versuchte Unterstützung einer terroristischen Vereinigung geschaffen. Dies ist europarechtlich nur für einen Teilbereich der versuchten Finanzierung einer terroristischen Vereinigung determiniert. Die erhebliche Ausweitung auf jegliche Versuche von Unterstützungshandlungen ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten verfassungsrechtlich abzulehnen.

Obendrein will die Bundesregierung ohne jeglichen Bezug zu europarechtlichen Vorgaben ausdrücklich bereits den Kauf von Alltagsgegenständen als mögliche Vorbereitungshandlungen zu terroristischen Straftaten kriminalisieren. Voraussetzung ist allein die Absicht, sie für eine terroristische Straftat zu verwenden. Damit wird in Abkehr vom verfassungsrechtlichen Schuldprinzip ein Gesinnungsstrafrecht geschaffen, das die Strafbarkeit nicht objektiv an strafwürdige Handlungen anknüpft, sondern bloß an die zugrundeliegende subjektive Gedankenwelt. Mangels objektiver Voraussetzung für das Eingreifen des Strafrechts ist eine solche Ausweitung auch nicht praktikabel handhabbar.

Aber auch unabhängig von den verfassungsrechtlichen Problematiken sind die Vorverlagerungen der Strafbarkeit abzulehnen. Denn sie nützen nichts. Kein*e Terrorist*in wird sich von einer früher greifenden Strafbarkeit abschrecken lassen. Sofern die Vorverlagerungen nur dazu dienen können, den Strafverfolgungsbehörden Ermittlungsbefugnisse zu eröffnen, um terroristische Straftaten zu verhindern, ist dies im Ergebnis wünschenswert, aber systematisch der falsche Weg. Den Gefahren terroristischer Angriffe ist nicht durch weit vorverlagertes, repressives Strafrecht zu begegnen, sondern durch ein modernes, die Besonderheiten des internationalen Terrorismus berücksichtigendes Gefahrenabwehrrecht. Dabei könnte die Bundesregierung sinnvollerweise unter anderem auf die Erkenntnisse der Überwachungsgesamtrechnung (vgl. den abschließenden Forschungsbericht zu der Pilotstudie der vorherigen Bundesregierung: www.bmjbv.de/Shared-Docs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2025_Forschungsbericht_Ueberwachungsgesamtrechnung.pdf?__blob=publicationFile&v=6) zurückgreifen und das Forschungsvorhaben auch im Sinne einer Neuordnung der gefahrenabwehrrechtlichen Zuständigkeiten und Zusammenarbeit fortführen.

Die wirksame Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist komplex, Verschärfungen im deutschen Strafgesetzbuch sind dagegen einfach gemacht und täuschen staatliche Handlungsfähigkeit vor, wo insbesondere der Wille zu geeigneten präventiven Maßnahmen, wie etwa gut finanzierter sozialer Arbeit für gefährdete Jugendliche oder Deradikalisierungsprogrammen, fehlt.

Soweit die TerrorismusbekämpfungsRL die internationale Terrorismusfinanzierung in den Blick nimmt, darf sich die Bundesregierung nicht auf eine Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben im Strafrecht beschränken. Vielmehr muss sie tätig werden, um den internationalen Geldfluss aus kriminellen Quellen insgesamt zu bekämpfen. Deutschland gilt noch immer als Geldwäscheparadies. Bekämpfungsmaßnahmen gestalten sich als Flickenteppich. Dieser Problematik muss sich die Bundesregierung dringend stellen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung nimmt über die erforderliche Umsetzung der TerrorismusbekämpfungsRL hinaus auch Änderung am § 99 StGB, der geheimdienstlichen Agententätigkeit, vor. Während eine Reform des § 99 StGB grundsätzlich zu begrüßen ist, offenbaren die vorgelegten Änderungen lediglich

den fehlenden Willen der Bundesregierung, den gewachsenen Gefahren hybrider Bedrohungen durch ausländische Nachrichtendienste tatsächlich gerecht zu werden. Denn das deutsche Strafrecht ist insofern veraltet und kann den modernen Begehungsformen ausländischer Einflussnahme nicht mehr angemessen begegnen. Operationen feindlicher Geheimdienste richten sich nicht länger vor allem auf die Erlangung von (geheimen) Informationen. Stattdessen rückt die Manipulation der öffentlichen Meinung, das Anheizen gesellschaftlicher Konflikte und die Beschränkung der politisch-strategischen Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik in den Fokus ausländischer Geheimdienste. Zudem nutzen ausländische Dienste regelmäßig Verschleierungstaktiken, Mittelsmänner und sog. Low-Level-Agents, was den de lege lata erforderlichen Nachweis der Tätigkeit für den Geheimdienst einer fremden Macht erheblich erschwert bis unmöglich macht. Schließlich verfolgen Agenten autokratischer Regime ihre in Deutschland ansässigen Landsleute zunehmend auch auf deutschem Boden. Eine umfassende Modernisierung des deutschen Strafrechts wäre insoweit daher dringend erforderlich. Die stattdessen von der Bundesregierung vorgesehene Strafrahmenerhöhung verschlimmbessert allerdings lediglich die Regelungssystematik. Die mit der Strafrahmenerhöhung beabsichtigte Erweiterung strafprozessualer Ermittlungsbefugnisse ist zwar unter dem Blickwinkel eines besonderen Aufklärungsauftrags des Verfassungsschutzes begrüßenswert, allerdings nicht unter dem Vorwand eines scheinbar gestiegenen Unrechtsgehalts.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich bei der Umsetzung der TerrorismusbekämpfungsRL durch Änderungen des deutschen Strafrechts auf das europarechtlich Erforderliche zu beschränken und vorhandene Gestaltungsspielräume konsequent für ein rechtsstaatliches nationales Terrorismusstrafrecht zu nutzen;
2. das deutsche Terrorismusstrafrecht grundsätzlich systematisch zu überarbeiten;
3. die zuständigen Behörden in einem umfassenden Ansatz der Terrorismusbekämpfung personell und finanziell besser auszustatten;
4. frühzeitigere, behördliche Maßnahmen systemgerecht gefahrenabwehrrechtlich statt strafprozessual gesetzlich zu verankern;
5. präventive Ansätze in der Terrorismusbekämpfung zu stärken;
6. die internationale Terrorismusfinanzierung trocken zulegen durch umfassende Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von Geldwäsche und weiterer Finanzkriminalität;
7. auch im Bereich der strafrechtlichen Ahndung geheimdienstlicher Tätigkeiten einen umfassenden Ansatz zu verfolgen, die notwendige Modernisierung des diesbezüglichen deutschen Strafrechts sowie die Überarbeitung der strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse anzugehen, um Strafbarkeitslücken im Bereich hybrider Bedrohungen durch ausländische Staaten konsequent zu schließen und notwendige Ermittlungsmaßnahmen im verhältnismäßigen Rahmen zu ermöglichen;

8. gesetzgeberisch eindeutig klarzustellen, dass auch die Ausspähung internationaler Organisationen und von in Deutschland lebenden ausländischen Personen, wie etwa in Deutschland im Exil lebenden Oppositionellen oder hier zu Ausbildungszwecken befindlichen Soldaten, durch Geheimdienste fremder Mächte strafrechtlich erfasst wird.

Berlin, den 27. Januar 2026

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.