

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Luke Hoß, Clara Bünger, Anne-Mieke Bremer, Katrin Fey, Dr. Gregor Gysi, Luke Hoß, Ferat Koçak, Jan Köstering, Sonja Lemke, Tamara Mazzi, Bodo Ramelow, David Schliesing, Aaron Valent, Donata Vogtschmidt, Christin Willnat und der Fraktion Die Linke

**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:

Die Bevölkerung in Angst und Schrecken zu versetzen und dabei willkürlich Opfer in Kauf zu nehmen, um eigene ideologische Ziele durchzusetzen, gehört zu den schlimmsten Formen schwerer Kriminalität. Die Furcht vor terroristischen Anschlägen ist angesichts ihrer medialen Allgegenwärtigkeit weit verbreitet und hat sich insbesondere nach den Anschlägen in Solingen, Aschaffenburg, Magdeburg, München, Hanau und den NSU-Morden noch mehr verstärkt. Der Wunsch nach mehr Schutz durch staatliches Handeln ist daher allgegenwärtig.

Dabei ist es Aufgabe der politischen Entscheidungsträger, die subjektiven Empfindungen in der Bevölkerung in ihre Kommunikation einzubeziehen, aber als Ausgangspunkt von Kriminalpolitik die objektiv feststellbare Gefahrenlage zu grunde zu legen und verfassungsrechtliche Grenzen zu berücksichtigen. Strafrechtsverschärfungen dürfen nicht als Ventil für gesellschaftliche Ängste genutzt werden. Gesetzesänderungen müssen sich vielmehr stets an den Maßstäben der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit messen lassen und dürfen nicht zu einer uferlosen Ausweitung des Strafrechts zu symbolpolitischen Zwecken führen.

Im Terrorismusstrafrecht wird die Ausrichtung des Strafrechts an der tatsächlichen Verletzung von Schutzgütern wie Leib, Leben oder Freiheit verlassen, da auch Vorbereitungshandlungen unter Strafe gestellt werden. Ziel dieser Vorfeldestrafbarkeit ist es, die Vollendung schwerer Straftaten bereits im Ansatz zu ver-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

hindern. Insbesondere bei organisierten terroristischen Anschlägen, die regelmäßig auf längerer Planung beruhen, ist ein frühzeitiges Eingreifen auch sinnvoll und erforderlich. Traditionell war dieser Bereich jedoch dem präventiven polizeilichen Gefahrenabwehrrecht zugeordnet und nicht dem repressiven Strafrecht. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die polizeilichen Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr heute sehr weitgehend sind und in den vergangenen 25 Jahren noch erheblich erweitert wurden.

Besonders mit den §§ 89a ff. StGB sowie den §§ 129 ff. StGB wird diese Trennung schon lange weitgehend unterlaufen, weshalb sie verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt sind. Die Normen stellen Vorbereitungshandlungen terroristischer und krimineller Straftaten und die Bildung von Vereinigungen zu diesem Zweck unter Strafe.

Die Kritik bezieht sich darauf, dass mit den Regelungen Handlungen unter Strafe gestellt werden, die noch weit entfernt von einer Realisierung und damit unmittelbaren Gefährdung eines Rechtsgutes sind. Bestraft wird damit also nicht die Tat, sondern eine Gesinnung oder ein Gedanke. Die Normen kommen also teilweise eher einem Gesinnungsstrafrecht nahe, entfernen sich vom eigentlichen Tatstrafrecht und kollidieren außerdem mit dem Schuldgrundsatz (BeckOK StGB/von Heintschel-Heinegg, 67. Ed. 1.11.2025, StGB § 89a Rn. 5, beck-online, NK-StGB/Eschelbach, 6. Aufl. 2023, StGB § 129a Rn. 33, beck-online). Neben der Strafbarkeit der Vorbereitungshandlungen ermöglichen die Regelungen zudem weitreichende Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen gegen Gruppierungen und Einzelpersonen, die noch keine Straftaten begangen haben. Aufgrund der sehr weiten Tatbestandsfassung, insbesondere des § 129 StGB, geraten dabei nicht nur tatsächlich terroristische Vereinigungen und solche der organisierten Kriminalität, sondern auch aktivistische Gruppen, die in keiner Weise vergleichbar sind, in den Fokus. Beispielsweise wurden wegen des weiten Wortlauts der Norm auch Gruppen wie die „Letzte Generation“ von der Staatsanwaltschaft unter den § 129 StGB subsumiert und Anklage gegen sie erhoben. Damit wird gewaltfreier Protest und zivilgesellschaftliches Engagement kriminalisiert und die Meinungs- und Versammlungsfreiheit eingeschränkt (www.amnesty.de/pressemitteilung/deutschland-paragraf-129-anklage-gegen-letzte-generation-kriminalisierung-protest). Diese Gruppierungen sind sowohl bezüglich ihrer Taktiken als auch ihrer politisch legitimen Ziele nicht vergleichbar mit terroristischen Vereinigungen und solchen der organisierten Kriminalität, werden diesen aber gleichgesetzt. Für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Vorfeldstrafbarkeit muss daneben klar sein, dass ausschließlich solche Handlungen erfasst werden, die nachweislich typische Vorbereitungshandlungen terroristischer Straftaten darstellen und bei unbehindertem Fortgang mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erheblichen Rechtsgutsverletzungen führen würden (Prof. Dr. Mark A. Zöller, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz am 14.01.2026). Eine Kriminalisierung nur abstrakter Möglichkeiten späterer Straftaten ist hingegen mit dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach Art. 20 Abs. 3 GG nicht vereinbar.

Die Gesetzesänderungen durch den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrahmens bei geheimdienstlicher Agententätigkeit verschärfen diese schon jetzt vorliegende Problematik noch weiter. Die ohnehin weit gefassten §§ 89a ff. und §§ 129 ff. StGB sollen nochmals weiter in das Vorfeld verlagert werden, maßgeblich unter Verweis auf zwingende Vorgaben der zugrunde liegenden EU-Richtlinie (EU) 2017/541. Ein Großteil der im Gesetzentwurf stehenden Änderungen resultiert auch tatsächlich aus den Vorgaben der EU-Richtlinie und ist eine Reaktion auf ein bereits vorliegendes Mahnschreiben der Europäischen Kommission

vom 14.07.2023 wegen unzureichender Umsetzung der Richtlinie. Die entscheidenden Fehler wurden daher also bereits bei den Verhandlungen zu der Richtlinie vor 2017 gemacht.

Dennoch soll der nun vorliegende Gesetzentwurf über die Richtlinie hinaus gehend genutzt werden, um die Vorfeldstrafbarkeit noch weiter auszudehnen. Es ist dabei zweifelhaft, ob diese weitergehenden Regelungen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten werden. Die fraglichen und nicht zwingenden Erweiterungen des Gesetzentwurfs müssen daher auf ihre Verfassungsmäßigkeit und Erforderlichkeit im Zusammenhang mit dem Gefahrenabwehrerecht geprüft und entsprechend angepasst werden.

Dies betrifft im hier abgestimmten Gesetzentwurf den § 89a Absatz 2 Nummer 2 StGB-E. Die Ausweitung auf das „gefährliche Werkzeug“ kann dazu führen, dass schon der Kauf von z. B. einem Baseballschläger oder einem Messer unter den strafbaren Bereich fällt, wenn der Täter beabsichtigt, diesen Gegenstand zukünftig in einer die Körperintegrität gefährdenden Weise einzusetzen. In Verbindung mit dem geplanten § 89a Abs. 8 StGB -E wäre auch schon die Drohung, sich einen solchen Gegenstand zu kaufen, vom Tatbestand erfasst. Derartige Handlungen liegen jedoch so weit im Vorfeld einer Tat, dass noch nicht von der eigentlich erforderlichen Gefährdung ausgegangen werden kann.

Der § 91 Abs. 3 StGB-E regelt den Versuch des Anleitens zur Begehung terroristischer Straftaten. Wenn also zum Beispiel der Versuch scheitert, ein Dokument zu diesem Zweck hochzuladen, dann wäre dies bereits strafbar. Eine so weitgehende Strafbarkeit wird allerdings nicht mehr dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht.

In § 129a Abs. 5 StGB-E wird der Versuch der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe gestellt. Von der Richtlinie vorgeben ist der Versuch der finanziellen Unterstützung, jedoch nicht der Versuch insgesamt. Die Norm sollte daher darauf beschränkt bleiben. Ansonsten fällt z. B. auch der Versuch der Propaganda für eine als terroristisch eingestufte Vereinigung darunter (Dr. Lukas Theune, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz am 14.01.2026, S. 5). „Damit wird ohne Not eine verfassungsrechtlich kaum legitimierbare Kriminalisierung versuchter – auch vollkommen wirkungsloser – Unterstützungshandlungen eingeführt“, meint Bettina Weißer in der LTO (www.lto.de/recht/hintergruende/h/terrorismus-spionage-gesetzbundesregierung-vorfeldkriminalisierung-stgb)

Neben diesen durch die Richtlinie nicht zwingend vorgegebenen Ausweiterungen der Vorfeldstrafbarkeit werden dagegen die Möglichkeiten einer klaren Differenzierung zwischen politischem Protest, allgemeiner Kriminalität und Terrorismus, wie sie die Richtlinie selbst zieht, nicht genutzt. Artikel 3 Abs. 2 der EU-Richtlinie 2017/541 regelt, dass terroristische Straftaten kumulativ eine schwere Kataログ zusammen mit entweder einer ernsthaften Einschüchterung der Gesellschaft, einer Nötigung staatlicher Stellen oder der Destabilisierung oder Zerstörung grundlegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Strukturen voraussetzt. Da der § 129 StGB, der die kriminelle Vereinigung regelt, unterhalb dieser Schwelle bleibt, wäre eine restriktivere Formulierung geboten. Diese sollte dazu führen, dass symbolisch kommunikative Protestvereinigungen wie die „Letzte Generation“ nicht mehr unter den § 129 StGB fallen. Die aktuelle Regelung des § 129 StGB verstößt zwar nicht gegen die Richtlinie, sie widerspricht aber der teleologischen Grenzziehung der Richtlinie und verwischt damit auch die Sonderstellung des Terrorismusstrafrechts. Daneben muss eine Kriminalisierung und Überwachung von politischem Protest auch grundsätzlich ausgeschlossen werden, da sie die Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit einschränkt.

Schließlich sollten die grundlegenden Fehlentscheidungen bei der Ausgestaltung der Richtlinie vor dem Jahr 2017 revidiert werden. Um eine fortschreitende Ausweitung des Strafrechts in den Bereich der Vorfeldstrafbarkeit und eine weitere Vermengung von Gefahrenabwehrrecht und Strafrecht zu verhindern, muss sich Deutschland auf europäischer Ebene dafür einsetzen, diese Fehlentwicklungen zu korrigieren und bei zukünftigen Regelungen eine klare Differenzierung einzuhalten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die in diesem Gesetzentwurf enthaltenen Normen, die eine Vorverlagerung der Strafbarkeit beinhalten, auf ihre Verfassungsmäßigkeit und Abgrenzung zum Gefahrenabwehrrecht zu überprüfen und einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der die durch die Richtlinie nicht vorgegebenen Änderungen wieder zurücknimmt;
2. zu prüfen, wie sich der Wortlaut des §129 StGB so einschränken lässt, dass dieser nicht mehr den (auch rechtswidrigen) politischen Protest erfasst und damit die in der EU Richtlinie 2017/541 gezogene Trennlinie zu allgemeiner Kriminalität und Terrorismus berücksichtigt, und einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen;
3. sich im Rat der Europäischen Union dafür einzusetzen, dass bei zukünftigen Richtlinien die Vorfeldstrafbarkeit wieder auf ein verfassungskonformes Maß eingedämmt wird und damit die Trennung von Strafrecht und Gefahrenabwehrrecht wieder eingehalten wird.

Berlin, den 27. Januar 2026

Heidi Reichinnek, Sören Pellmann und Fraktion