



## **Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)**

zum Referentenentwurf des  
Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

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

Berlin, 15.08.2025  
Abt. II / jg-kj

## I. - Vorbemerkung

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) begrüßt die Zielsetzung des Referentenentwurfs zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung und zur Anpassung des Strafrechts bei geheimdienstlicher Agententätigkeit. Angesichts einer fortschreitenden Internationalisierung und Digitalisierung der Kriminalitäts- und Bedrohungslagen ist eine kontinuierliche Anpassung des deutschen Strafrechts zwingend erforderlich. Dabei ist es aus Sicht der GdP klar, dass gesetzliche Verschärfungen nicht nur dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis Rechnung tragen, sondern auch rechtsstaatlich ausgewogen ausgestaltet und mit einer effektiven Ausstattung und Stärkung der Sicherheitsbehörden einhergehen. Alle geplanten Änderungen müssen die Praxistauglichkeit für Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden gewährleisten, rechtsstaatliche Prinzipien sichern und neben repressiven auch präventive Strategien ausreichend berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund bedankt sich die Gewerkschaft der Polizei (GdP), als mit über 207.000 Mitgliedern größte Polizeigewerkschaft hierzulande für die Gelegenheit, zu den wesentlichen Punkten des Referentenentwurfs Stellung nehmen zu dürfen.

### **Zum Hintergrund: aktuelle Sicherheits- und Bedrohungslage**

Seit dem Anschlag am Berliner Breitscheidplatz im Jahr 2016 hat sich die Bedrohungslage für die innere Sicherheit in Deutschland nachhaltig verschärft. Globale Krisen und Konflikte, wie der Krieg in der Ukraine oder im Nahen Osten, verstärken geopolitische Spannungen und führen in Deutschland zu einem erhöhten Gefahrenpotenzial, insbesondere auch im Hinblick auf importierte Konflikte, Radikalisierung und politisch motivierte Straftaten. Großereignisse wie die Fußball-Europameisterschaft 2024 verdeutlichen die anhaltende und vielfältige Gefährdungslage eindrucksvoll. Trotz hoher Professionalität und Einsatzbereitschaft der Polizeibeschäftigten bedeuten solche Lagen eine enorme, dauerhaft spürbare Belastung für alle Akteure.

Die Gefahr islamistisch motivierter Anschläge bleibt auch vor dem Hintergrund jüngster Entwicklungen in Nahost weiterhin hoch. Deutschland und Europa stehen im Fokus internationaler Terrororganisationen. Jüngste Anschläge, etwa in Duisburg 2023 oder die vereitelten Anschlagpläne in München 2024, zeigen, dass Terrorgruppen und terroristische Einzeltäter eine ständig präsente Bedrohung darstellen. Hinzu kommen komplexe, langfristig vorbereitete Attentate und gezielte Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen, die neue Dimensionen der Gefährdung mit sich bringen. Die Ermittlungen nach Vorfällen wie dem Messerangriff von Solingen im August 2024 unterstreichen, wie dynamisch sich die Lage entwickelt und wie wichtig eine dauerhafte Einsatzbereitschaft ist. Neben dem islamistischen Terrorismus bleiben zudem der rechts- und linksextremistische Terrorismus sowie deren Unterstützungsnetzwerke zentrale Herausforderungen für ein friedliches, demokratisches Zusammenleben. Eine zusätzliche Gefahr stellen Rückkehrer aus jihadistischen Kampfgebieten dar, da diese oft ideologisch radikalisiert und militärisch ausgebildet sind. Die Sicherheitsbehörden stufen die Lage insgesamt als ernst ein und rechnen jederzeit mit einem möglichen terroristischen Anschlag. Spionage, Informationsabfluss und hybride Einflussoperationen erfassen längst nicht mehr nur staatliche oder militärische Geheimnisse, sondern richten sich zunehmend auch gegen Politiker:innen, Wirtschaft, Wissenschaft und kritische Infrastruktur.

Die Sicherheitsbehörden setzen sich mit vielfältigen Bedrohungslagen auseinander. Aus Sicht der GdP muss die Prävention im Zentrum der Strategie stehen, durch gezielte Vorfeldermittlungen, verstärkte Cyberabwehr, konsequente Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und innovative technische Lösungen, etwa durch den Einsatz Künstlicher Intelligenz (KI). Um dieser Realität wirkungsvoll zu begegnen, müssen nicht nur die gesetzlichen Grundlagen regelmäßig angepasst, sondern vor allem auch personelle und technische Kapazitäten der Sicherheitsbehörden gestärkt werden. Die aktuelle Lage erfordert ein entschlossenes, modernes und vernetztes Vorgehen.

## II. - Zum Vorhaben

### Umsetzung der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung

Der vorliegende Entwurf dient zum einen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541. Im Hinblick auf die dort gemachten Vorgaben, die schwerpunktmäßig die §§ 89a und 89c StGB betreffen, ist der Entwurf geboten, um die Vorgaben in nationales Recht umzusetzen.

Die GdP begrüßt den Entwurf zu § 89a Absatz 1 StGB mit der erweiterten Definition von „einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ zu „terroristischer Straftat“ sowie die Ausweitung des bisherigen Straftatenkatalogs. Dies gilt auch für § 89a Absatz 2 StGB, mit der nun auf die spezifische Gefahr, die von ausländischen terroristischen Kämpfern („Foreign Terrorist Fighters“) ausgeht und ausgeht, reagiert wird und damit sowohl das Reisen in Risikogebiete in terroristischer Absicht als auch die Rückreise aus diesen Risikogebieten als strafbare Handlung eingestuft wird. Die GdP begrüßt, dass § 89a Absatz 2 StGB damit um den Tatbestand der Ein- und Ausreise als Straftat im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten ergänzt wird.

Die GdP begrüßt die Erweiterung in § 89c StGB, wonach die strafbaren terroristischen Handlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung umfassend unter Strafe gestellt werden. Die GdP verweist dabei auf ihre grundsätzliche Forderung nach der Einführung einer Bundesfinanzpolizei, die im Rahmen präventiver Finanzeermittlungen (suspicious wealth order) auch einen entscheidenden Beitrag zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung leisten kann. Sie würde insbesondere dabei helfen, dass die Terrorismusfinanzierung (jenseits des Strafrechts) verfolgt und auch unterbunden werden könnte. Terroristische Netzwerke aus unterschiedlichen ideologischen Spektren sind zur Planung und Durchführung ihrer Aktivitäten stets auf finanzielle Ressourcen angewiesen. Auch in Deutschland werden Gelder für solche Zwecke gesammelt, gebündelt, verwaltet und transferiert. Eine Finanzpolizei - die aus dem Zoll/Zollfahndungsdienst hervorgehen würde - könnte diesem Missbrauch wirksam entgegenwirken. Bedauerlicherweise liegen bislang jedoch keine konkreten Ansätze für umfassende, präventive Finanzeermittlungen vor.

### Ausweitung der Strafbarkeit im Vorfeld von Terrorangriffen um gefährliche Werkzeuge, § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB

Die geplante Ausweitung der Strafbarkeit im Vorfeld von Terrorangriffen mit Blick auf die Einbeziehung gefährlicher Werkzeuge wird grundsätzlich begrüßt. Die Bedrohungslage durch terroristische Einzeltäter erfordert rechtsstaatlich abgesicherte, aber auch effektive Maßnahmen, um bereits im Frühstadium potenziell gefährlicher Handlungen eingreifen zu können. Insbesondere aus kriminalpolitischer Sicht ist festzustellen, dass die Ausweitung strafbarer Vorbereitungshandlungen den Ermittlungsbehörden prozessuale Möglichkeiten (z. B. Überwachungsmaßnahmen) verschafft, bevor konkrete Anschlagpläne umgesetzt werden.

Die GdP erkennt an, dass die Strafbarkeit äußerlich neutraler Handlungen nicht unproblematisch ist. Der BGH hat hierzu festgestellt, dass § 89a StGB grundsätzlich verfassungsgemäß ist und begegnet der objektiven Weite der Strafnorm damit, dass der Täter „fest entschlossen“

sein muss, die Tat durchzuführen. Die Norm erreicht allerdings auch verfassungsrechtlich „die Grenze dessen, was als verhältnismäßig anzusehen ist“.<sup>1</sup>

Zwingend erforderlich bleibt daher die Schaffung praxistauglicher, eindeutig definierter Voraussetzungen für das Eingreifen der Strafverfolgungsbehörden, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Denkbar wäre daher eine Definition der Vorbereitungstrafbarkeit im Allgemeinen Teil des StGB zu verankern.

### **Verschärfung des Strafrahmens geheimdienstlicher Agententätigkeit, § 99 StGB**

Die vorgesehene Erhöhung des Regelstrafrahmens auf sechs Monate bis zehn Jahre (§ 99 Abs. 1 StGB) sowie die Einführung eines minder schweren Falls (§ 99 Abs. 3 StGB) werden begrüßt. Sie trägt den in den letzten Jahren gestiegenen Gefahren durch hybride Bedrohungen und gezielter nachrichtendienstlicher Einflussnahmen auf Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft Rechnung. Angesichts der erheblichen Intensivierung und Ausweitung der Gefahrenlagen entspricht es dem gesteigerten Unrechts- und Gefährdungsgehalt solcher Handlungen, dass der Gesetzgeber einen breiteren Strafzumessungsspielraum eröffnet. Damit wird den tatsächlichen Anforderungen an einen wirksamen strafrechtlichen Schutz zentraler Rechtsgüter entsprochen.

### **Weiterer dringender Handlungsbedarf mit Blick auf die aktuelle Bedrohungslage**

Deutschland ist in den letzten Jahren Ziel einer Vielzahl hybrider Einflussmaßnahmen durch ausländische Mächte geworden. Ziel dieser Aktionen ist es, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu destabilisieren, politische und gesellschaftliche Prozesse zu beeinflussen und die Souveränität sowie die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats zu schwächen.

Im Unterschied zu klassischen Spionage- oder Militäraktionen nutzen fremde Akteure heute ein breites Repertoire verdeckter Methoden. Dazu zählen:

- **Gezielte Beeinflussung von Entscheidungsträgern**
- **Systematische Desinformationskampagnen** über digitale und soziale Medien, um gesellschaftliche Spaltung zu fördern,
- **Cyberangriffe**, mit dem Ziel, Informationen zu stehlen, zu manipulieren oder zu veröffentlichen und so den öffentlichen Diskurs zu beeinflussen,
- **Beeinflussung ganzer Bevölkerungsgruppen**,
- **Mittelbare Einflussnahme** über scheinbar zivilgesellschaftliche Organisationen oder Kulturbotschafter, insbesondere im Auftrag oder unter Kontrolle fremder Dienste.

Infolge der Digitalisierung und globalen Vernetzung sind Reichweite und Wirkung dieser Einflussaktionen deutlich gestiegen. Die verwendeten Methoden sind oftmals schwierig zu erkennen oder eindeutig einem ausländischen Akteur zuzurechnen.

Die Nachrichtendienste verweisen darauf, dass die bestehende Gesetzeslage viele dieser neuartigen Einflussnahmen bislang nur unzureichend erfasst. Viele Formen moderner hybrider Einflussnahme, etwa die gezielte Steuerung von Mandatsträgern ohne direkte Gegenleistung oder

---

<sup>1</sup> BGH, Urteil vom 08.05.2014 – 3 StR 243/13.

gezielte digitale Desinformationskampagnen, werden von den bestehenden Regelungen nicht sanktioniert. Es besteht daher kriminalpolitisch die Notwendigkeit, das Staatsschutzrecht insgesamt weiterzuentwickeln, um auch neue Erscheinungsformen ausländischer Einflussnahme sanktionieren zu können.

Erforderlich ist aus Sicht der GdP eine Gesamtstrategie, die neben einer sachgerechten Strafrahmenerhöhung insbesondere auf nachhaltige Stärkung der personellen und technischen Ressourcen der Ermittlungsbehörden und auf eine gesetzliche Modernisierung des Staatsschutzrechts abzielt. Nur so kann der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegenüber den teils subtilen, schwer erkennbaren Methoden moderner Spionage und Einflussnahme nachhaltig gewährleistet werden.