

RICHTLINIE (EU) 2017/541 ZUR TERRORISMUS- BEKÄMPFUNG

AUSWIRKUNGEN AUF DIE GRUNDRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN

ZUSAMMENFASSUNG



4

Sicherstellung der Vorhersehbarkeit und Eindeutigkeit terroristischer Straftaten

5

Vermeidung der Kriminalisierung rechtmäßiger Handlungen und objektive Bestimmung einer terroristischen Absicht

7

Einsatz wirksamer Schutzvorkehrungen bei Verwendung von Ermittlungsinstrumenten und Beweismitteln

9

Vermeidung der Diskriminierung bestimmter Gruppen, insbesondere von Muslimen, durch Antiterrormaßnahmen

10

Anwendung von Antiterrormaßnahmen ausschließlich bei Handlungen terroristischer Natur

11

Sicherstellung des verhältnismäßigen Einsatzes von Verwaltungsmaßnahmen und des Zugangs zu einem wirksamen Rechtsbehelf

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2022

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Bei Verwendung oder Reproduktion von Fotos oder sonstigem Material, das nicht dem Urheberrecht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte unterliegt, muss die Zustimmung direkt bei den Rechteinhabern eingeholt werden.

Weder die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte noch eine im Namen der Agentur handelnde Person ist für eine etwaige Verwendung der nachstehenden Informationen verantwortlich.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022

| | | | |
|-------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-9461-586-2 | doi:10.2811/455915 | TK-09-21-523-DE-C |
| PDF | ISBN 978-92-9461-583-1 | doi:10.2811/48891 | TK-09-21-523-DE-N |

© Bildnachweise:

Deckblatt: © hanohiki/AdobeStock

Seite 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Seite 6: © PeopleImages/iStock

Seite 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Seite 12: © BELGA/AFP

Der Terrorismus stellt eine ernsthafte Bedrohung für das Leben und die Sicherheit der Bevölkerung dar und gefährdet die staatliche Sicherheit. Gleichzeitig können Rechtsakte, politische Strategien und andere Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung direkt oder indirekt zu starken Einschränkungen der Grundrechte führen und für Personen, Gruppen und die Gesellschaft als Ganzes negative Folgen haben.

Diese Zusammenfassung enthält die Hauptergebnisse aus dem Bericht der FRA über die Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung, das wichtigste strafrechtliche Instrument zur Terrorbekämpfung auf EU-Ebene.

Die Richtlinie wurde 2017 erlassen, um der steigenden terroristischen Bedrohung zu begegnen, die vornehmlich von Personen ausgeht, die für terroristische Zwecke ins Ausland reisen und bei ihrer Rückkehr eine Gefahr darstellen, die sogenannten ausländischen terroristischen Kämpfer. Infolgedessen verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Ergreifung neuer Antiterrormaßnahmen, indem beispielsweise Vergehen wie das Reisen für terroristische Zwecke oder das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke unter Strafe gestellt werden.

Die Richtlinie findet ebenso wie ihre Auswirkungen auf die Grundrechte große öffentliche Aufmerksamkeit. Die Europäische Kommission hat die FRA gebeten, die Auswirkungen der Richtlinie auf die Grundrechte und Grundfreiheiten zu untersuchen, um ihre eigene Bewertung der Richtlinie zu unterstützen. Dabei sollten vor allem die spezifischen Änderungen betrachtet werden, die im Vergleich zu früheren Rechtsakten der EU in der Richtlinie enthalten sind.

Die Ergebnisse und Stellungnahmen, die sich aus der Untersuchung ableiten, sollen dabei helfen, die Rechtsakte, politischen Strategien und anderen Maßnahmen der Union zur Terrorbekämpfung unter voller Wahrung der Grundrechte EU-weit umzusetzen.

Untersuchungsumfang

Die Ergebnisse der FRA gründen sich vornehmlich auf die Befragung von Praktikern und Sachverständigen mit besonderer Erfahrung oder Spezialisierung im Bereich der Terrorismusbekämpfung in **Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Schweden, Spanien und Ungarn**.

Unterstützt wurde die Feldforschung durch begrenzte Sekundärforschung in allen 25 Mitgliedstaaten, die durch die Richtlinie gebunden sind.

Zur Terminologie:

„Dschihadistischer Terrorismus“

In dem Bericht wird der Begriff „Dschihad“ oder „dschihadistischer Terrorismus“ verwendet, wenn auf Terrorakte Bezug genommen wird, die mit Organisationen wie Da'esh* oder Al-Qaida in Verbindung stehen oder durch sie inspiriert sind. Der Begriff ist nicht unumstritten, da die Bedeutung von „Dschihad“ weit vielschichtiger ist. Dennoch wird er in Verbindung mit dieser besonderen Form des Terrorismus in der Mehrzahl der wissenschaftlichen Quellen benutzt. In der Europol-Klassifikation von Terrorismus, auf die viele Befragte im Rahmen der Feldforschung hingewiesen haben, ist mit dem Begriff eine gewaltbereite Ideologie gemeint, die sich tradierte Islamkonzepte zunutze macht.**

** In dem Bericht wird durchweg das arabische Akronym Da'esh anstelle von „ISIS“ oder „ISIL“ für die betreffende terroristische Vereinigung verwendet.*

*** Europol (2020), European Union terrorism situation and trend report 2020, 23. Juni 2020, S. 35; siehe auch S. 94-95.*

Wichtigste Ergebnisse und Stellungnahmen der FRA

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) über die Auswirkungen der **Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung** auf die Grundrechte und Grundfreiheiten. Die Richtlinie ist das wichtigste strafrechtliche Instrument zur Terrorismusbekämpfung auf EU-Ebene. Sie wurde 2017 als Reaktion auf die veränderte terroristische Bedrohung, insbesondere durch ausländische terroristische Kämpfer, erlassen.

Die Richtlinie hebt auf die Bedrohung ab, die der Terrorismus für die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Wahrnehmung der Grundrechte darstellt. Gleichzeitig wird anerkannt, dass ihre Bestimmungen unter Wahrung der Grundrechte und Grundfreiheiten umgesetzt werden müssen. Artikel 29 Absatz 2 der Richtlinie sieht vor, dass die Europäische Kommission die Auswirkungen der Richtlinie auf die Grundrechte und Grundfreiheiten bewertet. Die Kommission hat die FRA gebeten, eine solche Untersuchung durchzuführen.

Dieser Bericht enthält die wichtigsten Ergebnisse aus der Untersuchung der FRA. Er liefert Einblicke in die Erfahrungen von Praktikern und anderen Sachverständigen, die eingehende Sachkenntnis besitzen, mit der praktischen Anwendung der Richtlinie auf nationaler Ebene in Bezug auf drei spezifische Vergehen: die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, das Reisen ins Ausland für terroristische Zwecke und das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke. Ferner werden bereichsübergreifende Fragen in Verbindung mit Straf- und Verwaltungsverfahren zur Terrorbekämpfung beleuchtet.



Die empirischen Befunde zeigen, dass sich die Richtlinie auf ein breites Spektrum von Grundrechten und Grundfreiheiten auswirkt, die durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) und durch internationale Menschenrechtsinstrumente garantiert werden, insbesondere durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Am direktesten wirkt sich die Richtlinie auf folgende durch die Charta garantierten Rechte aus: das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6), die Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 10), die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit (Artikel 11), die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 12), die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft (Artikel 13), die Nichtdiskriminierung, etwa aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung (Artikel 21), die Rechte des Kindes (Artikel 24), die Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Artikel 45), das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47), die Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte (Artikel 48) und die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (Artikel 49).

Die Ergebnisse basieren auf der Befragung von 107 Praktikern und Sachverständigen aus sieben Mitgliedstaaten, nämlich Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Schweden, Spanien und Ungarn. Die Auswahl der Mitgliedstaaten orientierte sich an der Vielfalt der Erfahrungen im Bereich Terrorismus und der Anwendung der Antiterrorgesetze, wobei eine ausgewogene geografische Verteilung angestrebt wurde. Die FRA hat Richter und Ermittlungsrichter, Strafverteidiger, Staatsanwälte, Vollzugsbeamte, Sachverständige einschlägiger Nichtregierungsorganisationen (NRO), mit der Terrorismusbekämpfung und einschlägigen strafrechtlichen Fragen befasste Fachwissenschaftler sowie Aufsichtsexperten befragt, darunter Vertreter von Ombudsstellen und Gremien, die über ein spezielles Aufsichtsmandat verfügen.

Die Feldforschung wurde durch begrenzte Sekundärforschung in 25 Mitgliedstaaten unterstützt (für Dänemark und Irland ist die Richtlinie nicht bindend). Dabei wurden grundlegende Informationen zum rechtlichen und institutionellen Rahmen sowie zu Kernfragen im Bereich der Grundrechte erhoben, die EU-weit im Kontext der Terrorismusbekämpfung aufgetaucht sind. Die Sekundärforschung half dabei, die Fragen für die Feldforschung zu formulieren.

Die nationalen Rechtsrahmen sind sehr unterschiedlich, ebenso wie ihre praktische Anwendung. Die Ergebnisse zeigen allerdings, dass die Umsetzung der Richtlinie etliche gemeinsame Herausforderungen für die Grundrechte und Grundfreiheiten mit sich bringt. Der Bericht informiert die EU-Organe und die Mitgliedstaaten über die Untersuchungsergebnisse, wobei er ihnen helfen kann, zu bewerten, ob weitere Maßnahmen nötig sind, um die Umsetzung der Richtlinie unter vollständiger Wahrung der Grundrechte zu gewährleisten.

Da die Befragungen auf sieben Mitgliedstaaten und die Erfahrungen von maximal 22 Personen pro Mitgliedstaat beschränkt waren, können die Ergebnisse nicht als repräsentativ für die Lage in einem bestimmten Mitgliedstaat oder in der EU als Ganzes angesehen werden. Sie liefern jedoch wichtige und seltene Einblicke dazu, wie Praktiker, die die Richtlinie in ihrem Arbeitsalltag anwenden und von denen viele direkt mit Terrorismusfällen befasst sind, die Umsetzung der Richtlinie hinsichtlich ihrer praktischen Auswirkungen erleben.

SICHERSTELLUNG DER VORHERSEHBARKEIT UND EINDEUTIGKEIT TERRORISTISCHER STRAFTATEN

FRA-STELLUNGNAHME 1

Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, dass unter Strafe gestellte terroristische Handlungen vorhersehbar und eindeutig sind. Dies könnte etwa dadurch erfolgen, dass Praktikern notwendige Leitlinien zum Umfang einzelner terroristischer oder mit Terrorismus zusammenhängender Straftaten im Kontext der maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften an die Hand gegeben werden und ein regelmäßiger Informations- und Erfahrungsaustausch unter den betreffenden Praktikern gefördert wird. Gegebenenfalls könnten auch die im nationalen Recht enthaltenen Definitionen zu einzelnen strafbaren Handlungen und deren praktische Anwendung überprüft werden, um Überschneidungen zwischen verschiedenen Straftaten zu vermeiden, da sie die Vorhersehbarkeit behindern, und um breit angelegte, allumfassende Bestimmungen in klar definierte Straftaten zu überführen.

Die Europäische Kommission sollte in Erwägung ziehen, die Definitionen einzelner in der Richtlinie genannter Straftaten zu präzisieren und sie nötigenfalls zu überarbeiten. Dadurch würden Vorhersehbarkeit und Rechtsklarheit verbessert. Dies wiederum würde dazu beitragen, dass der Schutz der Grundrechte innerhalb der EU ein vergleichbares Niveau aufweist, und dafür sorgen, dass sich das Unionsrecht in allen Mitgliedstaaten einheitlich auf die Grundrechte und Grundfreiheiten auswirkt.

Erwägungsgrund 35 der Richtlinie verweist auf die in Artikel 49 Absatz 1 der Charta verankerten Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen. Nach diesen Grundsätzen sind im Strafrecht auch Genauigkeit, Klarheit und Vorhersehbarkeit geboten. Laut ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union bedeutet dies, dass es jeder Person möglich sein muss, aus der Formulierung einer Bestimmung zu ersehen, welche Handlungen und Unterlassungen strafbar sind. Daneben sieht Artikel 49 Absatz 3 vor, dass verhängte Urteile zu den begangenen Straftaten im Verhältnis stehen müssen.

Die Richtlinie stützt sich auf die weit gefassten Definitionen von terroristischen Straftaten und terroristischen Vereinigungen in dem ihr vorausgehenden **Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung**. Die Ergebnisse der FRA zeigen, dass dadurch Unklarheiten über den Umfang der neu in die Gesetze der Mitgliedstaaten aufgenommenen Straftaten entstehen, die durch ihre Verbindung zu diesen unscharf skizzierten Straftaten definiert sind. Darüber hinaus gaben mehrere Befragte an, dass der Umfang einiger der mit der Richtlinie eingeführten oder modifizierten Straftaten aufgrund der Formulierung der materiellrechtlichen Bestimmungen und der Erwägungsgründe Auslegungssache ist. Dies gilt beispielsweise für die Straftaten der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat (Artikel 5), des Absolvierens einer Ausbildung für terroristische Zwecke (Artikel 8) und des Reisens für terroristische Zwecke (Artikel 9), zu denen Verhaltensweisen wie die „indirekte Aufforderung“ oder das „Selbststudium“ gezählt werden.

Des Weiteren werden in einigen Mitgliedstaaten häufig Straftaten mit einbezogen, die ein breites Spektrum lose definierter Verhaltensweisen umfassen, etwa verschiedene Formen der Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung. Die Rechtsklarheit wird dadurch verringert. Im nationalen Recht gibt es zudem in den Definitionen verschiedener Straftaten Überschneidungen. Zusammengenommen sind all diese Faktoren ausschlaggebend dafür, dass strafbare Handlungen innerhalb der EU unterschiedlich ausgelegt werden und in einzelnen Mitgliedstaaten Widersprüche in der Rechtsprechung auftreten, was die Vorhersehbarkeit dessen, welches Verhalten im Rahmen welcher Straftat kriminell ist, mindert.

VERMEIDUNG DER KRIMINALISIERUNG RECHTMÄSSIGER HANDLUNGEN UND OBJEKTIVE BESTIMMUNG EINER TERRORISTISCHEN ABSICHT

FRA-STELLUNGNAHME 2

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Kriminalisierung vorbereitender Straftaten, etwa die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, das Reisen für terroristische Zwecke und das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke, die legitime Ausübung bestimmter Rechte nicht behindert oder eine abschreckende Wirkung entfaltet. Dies gilt insbesondere für die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit, die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft sowie die Freizügigkeit. Es sollten praktische Schutzvorkehrungen getroffen und den Ermittlungsbehörden Leitlinien an die Hand gegeben werden, damit beispielsweise Journalisten, Forschende oder humanitäre Organisationen nicht aufgrund ihrer Aktivitäten in terroristische Ermittlungen verstrickt werden.

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten Fachpersonal, das mit der Ermittlung, Strafverfolgung und Urteilsfindung bei terroristischen und damit zusammenhängenden Straftaten befasst ist, je nach Zuständigkeit geeignete Leitlinien und Schulungen anbieten, um sicherzustellen, dass für die erforderliche Absichtsfeststellung objektive Kriterien entwickelt und angewendet werden. Die Schulung des Personals der zuständigen Behörden und der Meinungs austausch bei grenzüberschreitenden Fällen könnten dazu beitragen, ein gemeinsames Verständnis der jeweiligen Straftaten zu entwickeln, und eine einmütige Auslegung terroristischer und damit zusammenhängender Straftaten sowie die einheitliche Anwendung der Bestimmungen in der gesamten EU ermöglichen. Dabei sollten die auf europäischer Ebene bestehenden Fachnetzwerke um Unterstützung gebeten werden.

Erwägungsgrund 35 sieht vor, dass die Richtlinie im Einklang mit den in der Charta verankerten Rechten umgesetzt werden muss und auch die in anderen EU- und internationalen Menschenrechtsinstrumenten genannten Verpflichtungen berücksichtigt werden. Dies betrifft unter anderem die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit gemäß Artikel 11 der Charta, die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft gemäß Artikel 13 der Charta und die Freizügigkeit innerhalb der EU gemäß Artikel 45 der Charta.

Mit der Richtlinie wurde der Stellenwert vorbereitender Straftaten, also von Handlungen, die mit der Absicht ausgeführt werden, tatsächliche terroristische Straftaten zu begehen oder sie zu unterstützen, in den EU-Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung gestärkt. Dazu zählen die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke und das Reisen für terroristische Zwecke. Dies bedeutet, dass Handlungen unter Strafe gestellt werden, die durch die Verbindung normaler Verhaltensweisen wie die Nutzung von Online-Kommunikationskanälen, das Recherchieren schriftlicher oder im Netz verfügbarer Materialien oder Reisetätigkeiten mit einer terroristischen Absicht charakterisiert sind.

Befragte aus allen Berufsgruppen, darunter Ermittler, Strafverfolger und Richter, äußerten die Sorge, dass derartige Handlungen weit jenseits wirklicher terroristischer Straftaten angesiedelt sein können. Dieser Ansatz markiert also einen Wandel hin zu einem präventiven Vorgehen, bei dem bestimmte Handlungen unter Strafe gestellt werden, die rein potenziell zu künftigen terroristischen Straftaten führen könnten.

Die Ergebnisse der FRA zeigen, dass dies zudem Auswirkungen auf gesetzeskonformes Verhalten haben kann und Menschen sogar davon abhalten könnte, bestimmten Tätigkeiten nachzugehen, weil sie über deren Auslegung durch die Behörden besorgt sind. Besonders davon betroffen sind die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit, die Freiheit der Kunst und der Wissenschaft sowie die Freizügigkeit. Es kann auch dazu führen, dass Aktivitäten von Personen oder Gruppen wie Journalisten, Forschenden, Kunstschaffenden oder humanitären Organisationen, die legitime Gründe für Tätigkeiten wie Reisen in Konfliktgebiete oder Recherchen zum Thema Terrorismus haben, zum Ziel von Ermittlungen werden.

In allen Mitgliedstaaten, in denen Feldforschung betrieben wurde, bezeugten Befragte aus sämtlichen Berufsgruppen zudem, dass die Handlungen aufgrund der Definition der Straftaten zum Großteil

dadurch kriminalisiert würden, dass Personen eine Absicht unterstellt werde, die jedoch nur schwer nachzuweisen sei. Es herrscht die Sorge, dass sich die Behörden, solange objektive Kriterien fehlen, womöglich auf subjektive Kriterien und Anzeichen stützen, in bestimmten Fällen eine Absicht vermuten und die Beweislast auf die Verteidigung abwälzen könnten.

Das Fachpersonal in den Ermittlungsbehörden und bei Gericht ist sich häufig der potenziellen Auswirkungen auf die Grundrechte bewusst. Allerdings wird von den Betroffenen erwartet, dass sie Straftaten interpretieren, ohne dass ihnen notwendigerweise geeignete Leitlinien und Schulungen zur Verfügung stehen. Dies führt auch dazu, dass in einigen Mitgliedstaaten und in der EU als Ganzes eine fragmentierte Rechtsprechung herrscht.



EINSATZ WIRKSAMER SCHUTZVORKEHRUNGEN BEI VERWENDUNG VON ERMITTLUNGSMETHODEN UND BEWEISMITTELN

Artikel 47 der Charta garantiert das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren. Artikel 48 garantiert die Unschuldsvermutung und das Recht auf Verteidigung für jede angeklagte Person. Gemäß Erwägungsgrund 36 der Richtlinie gelten die in anderen EU-Rechtsvorschriften dargelegten Verfahrensrechte auch für die in der Richtlinie genannten Straftaten. Dazu gehören das Recht auf Information, Verdolmetschung und Übersetzung, das Recht auf Hinzuziehung eines Anwalts und auf Prozesskostenhilfe, die Unschuldsvermutung und die Rechte von Kindern in Strafverfahren.

Laut den Ergebnissen der FRA zeigten sich die Befragten besorgt darüber, wie sehr eher allgemein formulierte vorbereitende Straftaten in der Richtlinie hervorgehoben werden. Diese Hervorhebung kann zu einem vermehrten Einsatz von die Privatsphäre verletzenden Ermittlungsmethoden führen, etwa zur Überwachung elektronischer Kommunikation. Speziell bei Ermittlungen zur Terrorbekämpfung tendieren Richter oder andere zuständige Behörden dazu, solche Maßnahmen bereitwilliger zu genehmigen, etwa um potenzielle Straftaten zu verhindern. Dies kann Verfahrens- sowie andere Rechte unverhältnismäßig einschränken, etwa das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, und die Rechte von Personen verletzen, auf die die Maßnahmen nicht unmittelbar abzielen. Diese Ansichten wurden von Strafverteidigern und Fachwissenschaftlern für Terrorismusbekämpfung und damit zusammenhängende Strafrechtsfragen in den meisten der durch die Feldforschung abgedeckten Mitgliedstaaten geäußert. Auch mehrere Richter und Staatsanwälte brachten solche Bedenken vor.



FRA-STELLUNGNAHME 3

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass besondere Ermittlungsmethoden in Antiterrorermittlungen gezielt und verhältnismäßig eingesetzt sowie Schutzvorkehrungen getroffen werden, die ihrem invasiven Charakter Rechnung tragen, zum Beispiel indem gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geeignete Kriterien für ihre Genehmigung und Beaufsichtigung verwendet werden. Die Verwendung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse in Terrorismusverfahren sollte wirksamen Schutzvorkehrungen unterliegen, etwa der richterlichen Aufsicht, um zu gewährleisten, dass das Recht auf Verteidigung in der Praxis gewahrt bleibt.

Wenn in Verfahren zu terroristischen oder damit zusammenhängenden Straftaten Beweismittel oder Informationen aus Drittländern herangezogen werden, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Richter und andere maßgebliche Behörden ein Verfahren zur Verfügung haben, mit dem sich systematisch bewerten lässt, ob die Beweismittel durch Folter oder andere Grundrechtsverletzungen erlangt wurden.

Die FRA fand zudem heraus, dass bei den Verfahren häufig Informationen eine zentrale Rolle spielen, die nicht im Rahmen der Strafverfolgung, sondern etwa von Nachrichtendiensten gewonnen wurden, und zwar ohne die notwendige Transparenz, ohne klare Regeln für ihre Verwendung im jeweiligen Verfahren und ohne dass die Rechte auf Verteidigung und auf eine wirksame richterliche Aufsicht garantiert sind. Hinzu kommt, dass obwohl die Beweismittel in Terrorismusverfahren oftmals aus Drittländern stammen, Richter und andere maßgebliche Behörden von deren Rechtmäßigkeit auszugehen scheinen und nicht systematisch prüfen, ob ihnen Menschenrechtsverletzungen, insbesondere Folter, zugrunde liegen.



VERMEIDUNG DER DISKRIMINIERUNG BESTIMMTER GRUPPEN, INSBESONDERE VON MUSLIMEN, DURCH ANTITERRORMASSNAHMEN

Nach Artikel 21 der Charta ist eine Diskriminierung aus jedwedem Grund verboten. Darunter fallen etwa Gründe der Rasse, der ethnischen Herkunft und der Religion oder Weltanschauung. Das Verbot erstreckt sich auch auf die indirekte Diskriminierung, bei der dem Anschein nach neutrale Bestimmungen, Kriterien oder Verfahren Menschen mit einer besonders geschützten Eigenschaft (wie etwa der Religion) anderen gegenüber benachteiligen würden. Artikel 10 garantiert die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. In Erwägungsgrund 35 der Richtlinie werden diese Rechte und Grundsätze gewürdigt, Erwägungsgrund 39 sieht vor, dass die Umsetzung von nach der Richtlinie erlassenen strafrechtlichen Maßnahmen jede Form von Willkür, Rassismus oder Diskriminierung ausschließen sollte.

Die Untersuchung der FRA zeigt, dass in allen Mitgliedstaaten, in denen Feldforschung betrieben wurde, die Religion oder Weltanschauung einer Person in der Praxis die Wahrscheinlichkeit erhöhen kann, dass gegen sie strafrechtliche Ermittlungen oder andere Maßnahmen eingeleitet werden. Dies liegt daran, dass Antiterrorstrategien vorwiegend auf den „Dschihadismus“ ausgerichtet sind und die Richtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht im Wesentlichen auf ausländische terroristische Kämpfer abzielen.

Darüber hinaus äußerten Befragte aus verschiedenen Berufsgruppen die konkrete Sorge, dass ein religiöses Glaubensbekenntnis und seine Erscheinungsformen als Zeichen der Radikalisierung fehlinterpretiert und bei der Feststellung der Absicht objektive Kriterien ersetzen könnten. Für die Differenzierung zwischen gewöhnlichen Handlungen und den Straftaten der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, dem Reisen für terroristische Zwecke und dem Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke spielt die Absicht eine wesentliche Rolle. Das Fehlen empirischer Belege scheint ein wichtiges Hindernis zu sein, wenn es darum geht, den Umfang der potenziellen Diskriminierung durch Antiterrormaßnahmen zu bewerten.

Des Weiteren zeigen die Ergebnisse der FRA, dass in einigen Mitgliedstaaten Handlungen wie die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat und das Reisen für terroristische Zwecke vorwiegend oder ausschließlich im Lichte des „Dschihadismus“ gesehen werden, und zwar trotz der neutralen Formulierung der Rechtsvorschriften in der Richtlinie und im nationalen Recht und trotz der Bedrohung, die auch von anderen Terrorismusformen ausgeht. Ähnlichen Verhaltensweisen, die beispielsweise rechtsextremistisch motiviert sind, wird womöglich nicht dieselbe Aufmerksamkeit zuteil, oder sie werden nicht im Rahmen der Antiterrorgesetze verfolgt, wie von etlichen Befragten ausdrücklich erwähnt.

FRA-STELLUNGNAHME 4

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Gesetze, politischen Strategien und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung so formuliert und angewendet werden, dass sie dem Verbot der direkten und indirekten Diskriminierung in vollem Umfang Rechnung tragen. Um ihre Auswirkungen auf verschiedene Gruppen zu bewerten, etwa mit Blick auf die Merkmale Religion und Ethnizität, sollten regelmäßig differenzierte Daten zur Anwendung und Wirkung von Antiterrormaßnahmen erhoben und analysiert werden.

Die Mitgliedstaaten sollten Fachpersonal, das mit der Ermittlung, Strafverfolgung und Urteilsfindung bei terroristischen und damit zusammenhängenden Straftaten befasst ist, geeignete Leitlinien und Schulungen anbieten, um sicherzustellen, dass religiöse Glaubensvorstellungen und -praktiken nicht als Zeichen einer Radikalisierung und terroristischen Absicht interpretiert werden, insbesondere wenn andere objektive Belege dafür fehlen.

Die Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, gegebenenfalls spezielle Maßnahmen einzurichten, mit denen sichergestellt wird, dass Antiterrorgesetze und andere Maßnahmen unterschiedslos auf alle Terrorismusformen angewendet werden, unabhängig von der zugrunde liegenden Motivation.

ANWENDUNG VON ANTITERRORMASSNAHMEN AUSSCHLIESSLICH BEI HANDLUNGEN TERRORISTISCHER NATUR

FRA-STELLUNGNAHME 5

Die Europäische Kommission sollte in Erwägung ziehen, den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Auslegung terroristischer und damit zusammenhängender Straftaten und zur Anwendung der Vorschriften bereitzustellen, die in vollem Umfang den in der Richtlinie genannten Zwecken Rechnung tragen.

Im selben Kontext könnte die Kommission auch die Auslegung und Anwendung der Richtlinie im Vergleich zum Völkerrecht betrachten, um zu bewerten, ob alle Definitionen präzise genug sind, damit eine zu breite Auslegung durch nationale Behörden und die Kriminalisierung nicht terroristischer Aktivitäten vermieden wird.

Im Völkerrecht und im EU-Recht, einschließlich der Richtlinie, wird Terrorismus als besonders schweres Verbrechen zur Verfolgung eines bestimmten terroristischen Ziels verstanden. Der Richtlinie zufolge bestehen solche terroristischen Ziele unter anderem darin, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern und öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig dazu zu zwingen, etwas zu tun oder zu unterlassen. Diese beiden Ziele finden sich auch in internationalen Übereinkommen, Protokollen und anderen Instrumenten zur Terrorismusbekämpfung, etwa in der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

In Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie ist jedoch noch ein drittes Ziel beschrieben: die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören. Das Völkerrecht kennt

keine Entsprechung hierzu, weshalb die Gefahr besteht, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ein breiteres Konzept von Terrorismus verwenden, was bei seiner Anwendung neben anderen internationalen Instrumenten Verwirrung stiften kann.

In Erwägungsgrund 8 der Richtlinie wird außerdem betont, dass Handlungen, die eins der obigen Ziele verfolgen, nicht als terroristische Straftaten gelten können, wenn keine der konkret aufgeführten schwerwiegenden Straftaten vorliegt, durch die ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft beschädigt werden können. Friedliche Proteste sollten daher nicht als Terrorakte gelten, ebenso wie strafbare Handlungen, die zwar gegen den Staat gerichtet sind, eine bestimmte Intensität von Gewalt oder materieller Zerstörung aber nicht erreichen oder zu erreichen suchen. Folglich sollten alle Aktivitäten in Verbindung mit solchen Handlungen, etwa die Aufforderung zu ihrer Begehung oder unterschiedliche Formen der Beteiligung an ihnen, ebenfalls nicht unter die Antiterrorgesetze fallen.

Laut den Ergebnissen der FRA herrscht in einigen Mitgliedstaaten die Sorge, dass die Auffassung von Terrorismus und somit der Einsatz von Antiterrorgesetzen und -maßnahmen auf Handlungen ausgeweitet wird, die nicht streng als terroristische Handlungen definiert sind. Dazu gehört ihr Einsatz gegen Ideologien, Gruppen und Personen, die der Staat als unerwünscht ansieht, zum Beispiel nicht gewalttätige Anarchisten oder Separatistengruppen, verschiedenartige öffentliche Proteste sowie Nichtregierungsorganisation oder Drittstaatsangehörige. Strafverteidiger, mit Terrorismusbekämpfung und damit verbundenen Strafrechtsfragen befasste Fachwissenschaftler und insbesondere NRO-Sachverständige, aber auch einige Richter, gaben an, dass dies unter anderem dazu führen kann, dass unverhältnismäßige Ermittlungsinstrumente und Strafen zum Einsatz kommen.

Eine solch breite Auslegung und Anwendung von Antiterrorgesetzen kann sich auf eine Reihe von Grundrechten sowie auf Gruppen und Ideologien auswirken, die ihrem Wesen nach nicht terroristisch sind, und zur Folge haben, dass der legitime Zweck von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung überschritten und das EU- und Völkerrecht missachtet werden.

SICHERSTELLUNG DES VERHÄLTNISSMÄSSIGEN EINSATZES VON VERWALTUNGSMASSNAHMEN UND DES ZUGANGS ZU EINEM WIRKSAMEN RECHTSBEHELF

Die Richtlinie ist in erster Linie ein strafrechtliches Instrument. Allerdings kann sie laut Artikel 28 Absatz 1 außer durch Rechtsakte auch durch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften in nationales Recht umgesetzt werden. Nach Erwägungsgrund 35 ist die Richtlinie im Einklang mit den in der Charta niedergelegten Rechten und unter Berücksichtigung der in anderen EU- und internationalen Menschenrechtsinstrumenten verankerten Verpflichtungen umzusetzen.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden laut den Ergebnissen der FRA nicht nur die in der Richtlinie behandelten terroristischen Vergehen unter Strafe gestellt, sondern zusätzlich noch Verwaltungsmaßnahmen eingeführt. Diese betreffen zum Beispiel das Reisen, das Absolvieren einer Ausbildung und die öffentliche Aufforderung zur Begehung strafbarer Handlungen. Die Maßnahmen können Folgendes umfassen: die Überwachung nach Strafverbüßung und die Aufnahme in Datenbanken zu ausländischen terroristischen Kämpfern und mutmaßlichen Extremisten, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit, etwa durch Hausarrest oder Reiseverbote, Maßnahmen im Rahmen der Einwanderungsgesetze wie die Ausweisung sowie besonders schwere Bestrafungen wie der Entzug der Staatsangehörigkeit. Je nachdem, welche Form die Verwaltungsmaßnahmen annehmen, können sich erhebliche Auswirkungen auf verschiedene Grundrechte ergeben.

Wie die Untersuchung zeigt, kommen Verwaltungsmaßnahmen gemeinsam mit Sanktionen und Strafverfahren zum Einsatz, und zwar auch gegen Personen, die nicht vor Gericht gestellt wurden, und sogar gegen solche, die freigesprochen wurden.

Verwaltungsrecht und Strafrecht sind ihrem Wesen und Zweck nach von Natur aus unterschiedlich. Dies bedeutet, dass bei Verwaltungsmaßnahmen nicht dieselben strengen Verfahrensgarantien gelten wie bei strafrechtlichen Entscheidungen. Bei ihrer Verhängung werden gemeinhin weniger exakte Kriterien und Beweismittel zugrunde gelegt, zudem basieren sie, da es um Terrorismusbekämpfung geht, häufig auf nachrichtendienstlichen Erkenntnissen.

Nach Aussage einiger Befragter kann dies in der Praxis dazu führen, dass die für Strafverfahren geltenden Beschränkungen umgangen werden. Zudem ist die Transparenz bei Verwaltungsmaßnahmen weit geringer, es gibt weniger Möglichkeit, sie wirksam anzufechten, und es kann zu einer Umkehr der Beweislast kommen. Folglich ist es schwierig, gegen diese Maßnahmen wirksame Rechtsmittel einzulegen, da selbst die Gerichte, die normalerweise ein solches Rechtsmittel darstellen, häufig nur begrenzt Zugang zu den Informationen haben, auf die sich die Maßnahme gründet.

Laut der Untersuchung gibt es in den Mitgliedstaaten große Unterschiede bei den außergerichtlichen Möglichkeiten zur Einlegung von Beschwerden gegen Antiterrormaßnahmen. In einigen Mitgliedstaaten können Einrichtungen mit einem robusten Mandat und den nötigen Befugnissen und Fachkenntnissen wie Ombudsstellen oder besondere Aufsichtsgremien Antiterrormaßnahmen und ihre Grundrechtskompatibilität untersuchen.



FRA-STELLUNGNAHME 6

Medlemsstaterne bør sikre, at anvendelsen af administrative foranstaltninger over for personer, der mistænkes for at være involveret i terroraktiviteter, er underlagt klare regler og betingelser for deres anvendelse, for at undgå en uforholdsmæssig indvirkning på de grundlæggende rettigheder.

Medlemsstaterne bør sikre, at der findes effektive retsmidler mod afgørelser om administrative foranstaltninger, herunder med hensyn til at give personer mulighed for effektivt at påklage og undersøge foranstaltninger, der er truffet på grundlag af efterretningsoplysninger. Organer, der tilbyder udenretslige klagemuligheder, bør have passende mandater, beføjelser og ressourcer til at behandle potentielle klager, der dækker hele spektret af spørgsmål, der kan opstå i forbindelse med grundlæggende rettigheder som følge af anvendelsen af administrative foranstaltninger i forbindelse med terrorbekæmpelse, og fjerne eventuelle huller i denne henseende.

In anderen Mitgliedstaaten scheint es diese Möglichkeiten aus verschiedenen Gründen nur begrenzt zu geben. Es ist möglich, dass keine entsprechende Einrichtung mit einem speziellen, landesweiten Mandat existiert, dass die Zuständigkeit auf mehrere Stellen verteilt ist, was ein abgestimmtes Vorgehen behindert, oder dass im Mandat einer Einrichtung spezifische Ausnahmen vorkommen oder der Zugang zu Informationen zu einzelnen Fällen beschränkt ist. Es ist auch möglich, dass die Beschwerdeverfahren nur begrenzt im öffentlichen Bewusstsein verankert sind, was Fragen zu ihrer Wirksamkeit aufwirft.





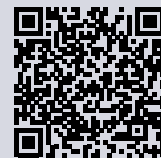
Diese Zusammenfassung enthält die wichtigsten Ergebnisse aus dem Bericht der FRA „Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism – Impact on fundamental rights and freedoms“. Der vollständige Bericht ist auf der [Website der FRA](#) abrufbar.



WIR FÖRDERN UND SCHÜTZEN IHRE GRUNDRECHTE IN DER GANZEN EU

Der Bericht der FRA über die Richtlinie (EU) 2017/541 befasst sich mit der Frage, wie Grundrechtsfragen, die sich auf Personen, Gruppen und die Gesellschaft als Ganzes auswirken, in der Richtlinie behandelt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei drei spezielle in der Richtlinie genannte Straftaten, die alle vorbereitenden Charakter haben: die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, das Reisen für terroristische Zwecke und das Absolvieren einer Ausbildung für terroristische Zwecke.

Diese Zusammenfassung enthält die wichtigsten Ergebnisse aus dem Bericht der FRA.



FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
TEL. +43 158030-0 – FAX +43 158030-699

fra.europa.eu

[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
twitter.com/EURightsAgency
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union