

# Einbeziehung der Grundrechte in die Sicherheitsagenda

## FRA FOKUS

### **Einführung – Reaktionen auf die Anschläge von Paris**

Die jüngsten Anschläge in Paris haben unser Sicherheitsgefühl erschüttert. Sie ereigneten sich in einer Zeit, in der die Europäische Union dabei ist, ihre Prioritäten im Bereich der inneren Sicherheit für die nächsten fünf Jahre zu erörtern. Nach der Verabschiedung der Schlussfolgerungen des Rates zur Entwicklung einer erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union im Dezember 2014 erarbeitet die Europäische Kommission derzeit die Europäische Sicherheitsagenda. Diese behandelt die Bedrohungen für die Sicherheit Europas, welche von der Gefahr durch den Terrorismus – verschärft durch die Nähe zu den von Konflikten zerrissenen Regionen unter anderem im Nahen Osten – über die organisierte Kriminalität bis hin zur Online-Kriminalität in ihren zahlreichen Erscheinungsformen reichen. Die Tatsache, dass diese Bedrohungen nationale Grenzen überschreiten – insbesondere in einem Raum, der von Freizügigkeit geprägt ist – trägt dazu bei,

dass die Dringlichkeit einer gemeinsamen Reaktion auf EU-Ebene zunehmend in den Fokus der Aufmerksamkeit rückt.

Dieses Dokument beleuchtet, wie die Grundrechtsperspektive in der aktuellen Debatte genutzt werden kann, um mit Hilfe eines auf den Grundrechten basierenden Zugangs zur Erarbeitung rechtmäßiger, wirksamer und nachhaltiger Maßnahmen zur Strafverfolgung und zur Bekämpfung der Radikalisierung beizutragen.

Unmittelbar nach den Ereignissen in Frankreich und Belgien im Januar 2015 hat die FRA die Reaktionen der betroffenen Gemeinschaften, von Politikern<sup>1</sup> und Medien sowie der Zivilgesellschaft zusammengetragen. Eine Zusammenfassung dieses Materials hat die FRA in einem gesonderten Dokument veröffentlicht.<sup>2</sup> Diese Reaktionen belegen deutlich eine zunehmende Angst unter Muslimen und Juden, zeigen aber zugleich, dass die Gemeinschaften und Religionsführer diese barbarischen Anschläge einhellig verurteilen.

Die Reaktionen auf nationaler Ebene bestanden in erster Linie in der

Verabschiedung (oder der vorgezogenen Einführung bereits geplanter) strengerer Sicherheitsmaßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und Radikalisierung. Selbstverständlich müssen mögliche Sicherheitsbedrohungen und die damit verbundenen Gefahren für die öffentliche Ordnung sorgfältig im Auge behalten werden. Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihre Bevölkerung zu schützen, und die EU ist hervorragend aufgestellt, um sie dabei zu unterstützen. **Zugleich ist es aber gerade jetzt von großer Bedeutung, dass Mitgliedstaaten und EU-Organe zusammenarbeiten und sich um ausgewogene und rechtmäßige Maßnahmen bemühen, die das Vertrauen und den Zusammenhalt in unseren Gesellschaften fördern.**

## Wahrung der Grundrechte von Beginn an

Im Rahmen der im Herbst 2014 geführten Debatte über die innere Sicherheit<sup>3</sup> wurde betont, dass die Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Strategien der inneren Sicherheit gewährleistet werden müssen, indem Grundrechtserwägungen bereits bei deren Planung berücksichtigt werden. Dieses Konzept der „eingepplanten Grundrechte“ hat zweierlei Vorzüge. Zum einen könnte es dazu beitragen, **die möglichen nachteiligen Auswirkungen von Sicherheitsmaßnahmen auf die Rechte des Einzelnen zu begrenzen, zum anderen würde es das Risiko eindämmen, durch möglicherweise diskriminierend wirkende Maßnahmen die Entfremdung ganzer Gemeinschaften auszulösen.** Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates zur Entwicklung einer erneuerten Strategie

der inneren Sicherheit der Europäischen Union sei die Achtung der Grundrechte bei der Planung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit als ein Mittel zu verstehen, mit dem die Verhältnismäßigkeit gewährleistet werde sowie das Vertrauen der Bürger gewonnen und ihre Beteiligung erreicht werden solle.<sup>4</sup>

Zum anderen könnte dieses Konzept zur Entwicklung **nachhaltigerer und somit auch wirksamerer Strategien** führen, die der Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit<sup>5</sup> durch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und die nationalen Gerichte standhalten können. Dies ist angesichts des im letzten Jahr ergangenen Urteils des EuGH betreffend die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten von besonderer Bedeutung. Das Urteil bekräftigt die Notwendigkeit einer sorgfältigen Beurteilung der einschlägigen Maßnahmen, die im Übrigen einer „dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung“ entsprechen, namentlich der „Bekämpfung schwerer Kriminalität und somit letztlich [der] öffentlichen Sicherheit“.<sup>6</sup> Die Forderung nach gezielten anstatt „pauschalen“ Überwachungsmaßnahmen erhält besonderen Nachdruck durch die Tatsache, dass einige der für die in der EU in den letzten Jahren verübten Terroranschläge Verantwortlichen den Behörden im Vorfeld bekannt waren.

Auch vor den jüngsten Anschlägen wurde vor dem Hintergrund des **Phänomens der „ausländischen Kämpfer“** vermehrt über Strafverfolgungsmaßnahmen zur Überwachung Terrorverdächtiger und zur Aufdeckung oder Vereitelung grenzüberschreitender Bewegungen



dieser Personen diskutiert. Jüngsten Schätzungen von Europol zufolge sind gegenwärtig zwischen 3 000 und 5 000 Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten in bewaffnete Konflikte außerhalb des Hoheitsgebiets der EU involviert, insbesondere in Syrien.<sup>7</sup>

Die Einführung des EU-weiten Systems für **Fluggastdatensätze (Passenger Name Record, PNR)** wurde vom Rat sowie vom EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung wiederholt als eines der zentralen Instrumente zur Eindämmung der von ausländischen Kämpfern ausgehenden Bedrohung genannt.<sup>8</sup> Die Europäische Kommission hat klargestellt, dass sie bereit ist, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat „ein Rechtsinstrument zu formulieren, das wirksam ist und die Grundrechte wahrt“<sup>9</sup>, um die Vorbehalte hinsichtlich Verhältnismäßigkeit, Profiling und Datenschutz auszuräumen, die im Europäischen Parlament Widerstand gegen die vorgeschlagene Richtlinie hervorgerufen haben.

Wie die FRA bereits festgestellt hat, wirft jedes PNR-System eine Reihe grundrechtsrelevanter Fragen auf.<sup>10</sup> Die Nutzung von PNR-Daten durch Strafverfolgungsbehörden für die Beurteilung der von einzelnen Passagieren ausgehenden Gefahr kommt einem Profiling gleich und kann somit stets zu Diskriminierung und „falsch positiven“ Treffern führen. Vor dem Hintergrund des Urteils über die Vorratsspeicherung von Daten ist die Frage der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit auch in diesem Zusammenhang von besonderer Relevanz, da beide Instrumente mit der Erhebung und Speicherung großer

Mengen personenbezogener Daten ohne vorherigen Verdacht gegen eine bestimmte Person verbunden sind. Darüber hinaus werden PNR-Daten zwar im aktuellen Kontext als mächtiges Instrument zur Terrorismusbekämpfung dargestellt, jedoch betrafen die für ihren Mehrwert angeführten Beispiele bislang in erster Linie nicht den Terrorismus, sondern die organisierte Kriminalität – wie beispielsweise den Drogen- oder Menschenhandel.<sup>11</sup> Diese Überlegung könnte die vom EuGH angewandten Maßstäbe beeinflussen. Das vom Europäischen Parlament im November 2014 angeforderte Gutachten des EuGH über das PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada könnte diesbezüglich die dringend erforderliche Klarheit schaffen.

Für jeden künftigen Versuch, ein EU-weites PNR-System einzuführen, gälte somit als Mindestanforderung ein **verbessertes Paket von Grundrechtsgarantien**, wie sie die FRA im März 2014 in Form von Leitlinien für Mitgliedstaaten vorgelegt hat, die den Aufbau eines nationalen PNR-Systems in Erwägung ziehen.<sup>12</sup> Diese Leitlinien **sehen klare und strenge Beschränkungen des Zwecks sowie den Schutz personenbezogener Daten und eine erhöhte Transparenz des Systems für die Passagiere vor**. Diese Ergänzungen würden zwar nicht sämtliche potenziellen Risiken für die Grundrechte aus der Welt schaffen, jedoch einige Schwächen des Systems beheben, ohne seine erstrangige Sicherheitsfunktion zu beeinträchtigen. Diesbezüglich ist zu betonen, dass die Ausweitung des Systems auf Flüge innerhalb der EU, wie sie von einigen Mitgliedstaaten gefordert wird, die Verhältnismäßigkeit dieses Instruments

weiter untergraben würde und im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dem Schengen-Besitzstand angefochten werden könnte.

Das Recht auf Freizügigkeit sollte ebenso im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen gesehen werden, die gegenwärtig im Hinblick auf die Bewegungen potenzieller ausländischer Kämpfer im Gespräch sind. Hierzu zählen jene Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen, wie beispielsweise die **Beschlagnahme von Reisedokumenten**. Gemäß dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ist es grundsätzlich möglich, einer Person das Recht zu verweigern, ihr Land zu verlassen, sofern diese Einschränkung gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit notwendig ist. Nach Artikel 12 Absatz 3 des Pakts muss eine solche Einschränkung jedoch mit den übrigen anerkannten Rechten, wie beispielsweise dem Recht auf Nichtdiskriminierung, vereinbar sein. Somit darf sie nicht auf der Grundlage von Kriterien wie der Religionszugehörigkeit oder der ethnischen Herkunft einer Person verhängt werden. Darüber hinaus verlangt die Rechtsprechung des EuGH und des EGMR, dass solche Präventionsmaßnahmen verhältnismäßig sind und strengen Beschränkungen sowie einer gerichtlichen Nachprüfung unterliegen.

Schließlich forderten einige Mitgliedstaaten wiederholt die Einführung **systematischer Kontrollen**

**von EU-Bürgern an den Außengrenzen des Schengen-Raums**, um potenzielle ausländische Kämpfer an der Ausreise in den Nahen Osten zu hindern. Nach dem gegenwärtigen Wortlaut von Artikel 7 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex ist diese Praxis im Hinblick auf Personen, die das Recht auf freien Personenverkehr genießen, eindeutig nicht zulässig. In der im Anschluss an die informelle Tagung der Minister für Justiz und Inneres am 29./30. Januar 2015 in Riga verabschiedeten gemeinsamen Erklärung forderten die Minister daher einen gezielten Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex, wobei es ermöglicht werden sollte, systematische Kontrollen von Personen durchzuführen, die das Recht auf freien Personenverkehr genießen, und deren Daten mit den für die Terrorismusbekämpfung relevanten Datenbanken abzugleichen.<sup>13</sup>

Eine solche Maßnahme **müsste anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geprüft werden**. Dies gilt insbesondere für Kontrollen bei der Ausreise, da diese bei allen Reisenden vorgenommen würden, unabhängig davon, ob sie im Verdacht stehen, eine Straftat zu begehen, oder nicht. Andererseits muss der gemäß dem Schengener Grenzkodex bereits zulässige und von der Europäischen Kommission befürwortete gezieltere Einsatz selektiver Kontrollen<sup>14</sup> auf einer Reihe **im Vorfeld definierter und regelmäßig zu überprüfender gemeinsamer Risikoindikatoren** beruhen, die zweifelsfrei unter Berücksichtigung der Grundrechte konzipiert wurden. Damit würde sichergestellt, dass die zu kontrollierenden Personen anhand von Evidenzdaten ausgewählt werden und



kein diskriminierendes Profiling stattfindet.

Äußerst relevant ist das Thema Profiling auch im Zusammenhang mit den derzeit laut werdenden Forderungen nach einer verstärkten Überwachung möglicherweise radikalisierter und gewaltbereiter Personen, wie beispielsweise zurückkehrender ausländischer Kämpfer und anderer potenzieller „Dschihadisten“. Die Überwachung von Personen, die krimineller Aktivitäten verdächtigt werden, stellt eine rechtmäßige Präventionsmaßnahme dar. Die **Überwachung einer bestimmten Gruppe oder das Profiling potenzieller Verdächtiger ausschließlich oder hauptsächlich auf der Grundlage der ethnischen Herkunft oder der Religionszugehörigkeit birgt jedoch das Risiko einer nicht hinnehmbaren diskriminierenden Behandlung**, die sowohl gemäß der EMRK als auch der Charta der Grundrechte der EU verboten ist. Im Jahr 2010 veröffentlichte die FRA ein Handbuch, das erläutert, unter welchen Umständen Profiling als rechtmäßig bzw. unrechtmäßig zu betrachten ist. Zeitgleich legte die FRA einen vergleichenden Bericht über die Profiling-Erfahrungen von Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten sowie ihrer der Mehrheitsbevölkerung angehörenden „Nachbarn“ in zehn EU-Mitgliedstaaten vor. Das Handbuch soll Strafverfolgungsbehörden dabei unterstützen, ihre Aufgaben im Einklang mit den Grundrechten wahrzunehmen.<sup>15</sup>

Es lässt sich also feststellen, dass eine Reihe der Maßnahmen, die auf EU-Ebene vorgeschlagen oder in einigen Mitgliedstaaten bereits als Reaktion auf die wahrgenommene verschärfte

Bedrohung ergriffen wurden, die Rechte Einzelner einschränken und somit dazu führen können, dass sich diese diskriminiert fühlen, was wiederum die Gefahr der Entfremdung bestimmter Gruppen birgt, die dadurch ihr Vertrauen in die Behörden verlieren. Dies spricht für die Notwendigkeit, die Grundrechte bei der Gestaltung neuer Strategien im Auge zu behalten und **verpflichtende Überprüfungsklauseln** vorzusehen, um sicherzustellen, dass die Wahrung der Grundrechte regelmäßig überprüft wird und – sofern diese nicht gewährleistet werden kann – Maßnahmen eingestellt werden.

## Radikalisierung verhindern

Ein umfassendes Konzept zur Eindämmung terroristischer Bedrohungen muss neben Strafverfolgungsmaßnahmen auch die Radikalisierungsprävention in Form von Maßnahmen zur Förderung von sozialer Inklusion und Teilhabe berücksichtigen. Zu diesem Schluss kamen die Minister für Justiz und Inneres in ihrer gemeinsamen Erklärung von Riga, in der sie betonten, wie wichtig die Förderung einer Kultur der sozialen Inklusion und Toleranz sei, um die Ursachen für Radikalisierung einzudämmen.

Die Forschungsarbeiten der FRA belegen, dass **das Gefühl der sozialen Ausgrenzung in der Tat in engem Zusammenhang mit Diskriminierungserfahrungen steht, einschließlich diskriminierenden Verhaltens von Behörden gegenüber Minderheiten.**<sup>16</sup> Die Ergebnisse der Erhebung der EU zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS), der einzigen

EU-weiten Erhebung dieser Art, belegen, dass 40 % der muslimischen Befragten, die zuvor von der Polizei kontrolliert wurden, der Ansicht waren, wegen ihres Migrationshintergrunds oder ihres Migrantenstatus gezielt herausgegriffen worden zu sein. Dieselbe Forschungsarbeit zeigt, dass die überwältigende Mehrheit der Muslime, die in den vorangegangenen zwölf Monaten Opfer einer ihrer Ansicht nach rassistisch motivierten Straftat wurden, diese Vorfälle nicht gemeldet hat, wobei als Grund häufig mangelndes Vertrauen in die Fähigkeit oder die Bereitschaft der Polizei genannt wurde, diesbezüglich tätig zu werden.<sup>17</sup>

Die Erkenntnisse von Aufsichtsorganen wie dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates belegen zudem, dass eine Reihe von Minderheiten in der EU möglicherweise in unverhältnismäßig hohem Maße von Strafverfolgungsmaßnahmen wie diskriminierendem ethnischen Profiling oder diskriminierendem Fehlverhalten von Strafverfolgungsbeamten betroffen ist. Daher forderte der Europarat seine Mitgliedstaaten auf, den Begriff des rassistischen Profiling klar zu definieren und sicherzustellen, dass dieses verboten wird, und für alle Polizeibeamten spezifische Schulungen für Personenkontrollen durchzuführen.<sup>18</sup>

Mangelndes Vertrauen und das Gefühl, unzureichend geschützt zu sein, können weitreichende Folgen haben. Zum einen können diese Faktoren eine Radikalisierung begünstigen und zum anderen die wirksame Kommunikation zwischen Behörden und einzelnen

Gemeinschaften weiter behindern. **Unzulänglich konzipierte Sicherheitsstrategien, die sich in der Wahrnehmung der Menschen nicht gegen einzelne Verdächtige, sondern gegen eine ganze Gemeinschaft richten, können das Problem weiter verschärfen,** da drastische Vorgehensweisen die Rekrutierungsbemühungen terroristischer Organisationen unterstützen können, wenn sich die betroffenen Personen diskriminiert oder schlecht behandelt fühlen bzw. eine derartige Behandlung tatsächlich stattfindet. Es können also einige Lehren aus den bisherigen Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten mit Terrorismusbekämpfung gezogen werden. Die Verankerung der Grundrechte in den einschlägigen Strategien hätte in einer Reihe von Fällen negative Folgen eindämmen können.<sup>19</sup>

Im Jahr 2013 veröffentlichte die FRA ein Handbuch für die Schulung der Polizei in Grundrechtsfragen, um aufzuzeigen, wie Strafverfolgungsbehörden ihre Aufgaben unter Wahrung der Grundrechte erfüllen können. Das Handbuch zeigt, dass bereits verhältnismäßig kleine Maßnahmen großen Einfluss darauf haben können, wie Strafverfolgungsstrategien wahrgenommen werden, und deren Akzeptanz sowohl durch den Einzelnen als auch durch die Gemeinschaften verbessern können. Es deckt ein breites Themenspektrum ab und beinhaltet eine Zusammenstellung grundrechtskonformer Verfahren in Bereichen wie Terrorismusbekämpfung, interkulturelle Kommunikation und Hasskriminalität.<sup>20</sup>

Die Achtung der Menschenwürde im Rahmen der Polizeiarbeit spielt im Rahmen von Strategien, die Spannungen



beseitigen und Vertrauen aufbauen sollen, eine wichtige Rolle. Das oben genannte Handbuch der FRA zu diskriminierendem ethnischen Profiling unterstreicht, dass die negativen Auswirkungen wiederholter Polizeikontrollen deutlich geringer sind, wenn sich die Beamten professionell und respektvoll verhalten. Das Handbuch enthält ferner Beispiele nationaler Vorschriften, die eine angemessene Kommunikation und Behandlung sicherstellen sollen. Zudem weist es darauf hin, dass nur einige wenige Mitgliedstaaten die Notwendigkeit erkannt haben, im Rahmen einer „hochwertigen“ Polizeiarbeit, die letztlich dazu dient, Vertrauen aufzubauen, gegen diskriminierendes Profiling vorzugehen.<sup>21</sup>

Die oben stehenden Erwägungen machen deutlich, dass die politischen Maßnahmen der EU auf einem verbesserten Verständnis für die Situation der Gemeinschaften fußen müssen, deren Inklusion und Radikalisierung gegenwärtig gleichermaßen im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Sowohl die Planung als auch die Umsetzung erfolgreicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung muss auf **systematisch und über einen langen Zeitraum hinweg erhobenen Daten** basieren, die Einblicke in die Wahrnehmungen und tatsächlichen Erfahrungen der unterschiedlichen Gemeinschaften im Zusammenhang mit Diskriminierung, sozialer Ausgrenzung und Hasskriminalität bieten. Diesbezüglich werden die Daten aus der zweiten Runde der EU-MIDIS-Erhebung der FRA, die 2016 verfügbar sein werden, wertvolle Vergleiche im Zeitverlauf ermöglichen.

Sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten liegt ein besonderes Augenmerk auf dem **Austausch bewährter Verfahren für die Radikalisierungsbekämpfung und die Erarbeitung von Gegen-Narrativen** insbesondere in sozialen Medien. In diesem Zusammenhang bietet das Netzwerk zur Sensibilisierung für Radikalisierung (*Radicalisation Awareness Network*, RAN) eine nützliche Plattform, vor allem im Hinblick auf seine Tätigkeiten in den Bereichen Radikalisierung in Strafanstalten und in der Bewährungszeit. Das Netzwerk kann somit bei der Entwicklung und Verbreitung geeigneter „Ausstiegsstrategien“ eine entscheidende Rolle spielen. Wie der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung erklärte, müssen Gegen-Narrative zur Radikalisierungsprävention in bestimmten Gemeinschaften zielgerichtet sein und von Angeboten für alternative Wege des bürgerschaftlichen Engagements begleitet werden.<sup>22</sup>

Zugleich besteht eindeutig die Notwendigkeit, **einen breiteren Kommunikationsrahmen zu schaffen, der alle Gruppen und Gemeinschaften erreicht und Toleranz sowie Nichtdiskriminierung fördert.** Es ist besonders wichtig, dass Menschen muslimischen Glaubens – insbesondere von führenden Politikern und den Medien – nicht als eine monolithische Gruppe dargestellt oder mit dem Verhalten radikalierter Einzelpersonen in Verbindung gebracht werden. Darüber hinaus muss im Rahmen des Dialogs mit den muslimischen Gemeinschaften sichergestellt werden, dass die verschiedenen religiösen Untergruppen

repräsentiert sind und Frauen und Männer sowie alle Generationen gleichermaßen einbezogen werden. Des Weiteren ist erneut darauf hinzuweisen, dass **die Radikalisierung in Europa nicht auf bestimmte ethnische oder religiöse Gruppen begrenzt ist**. Dies belegen die Anschläge des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) in Deutschland oder, außerhalb der EU, die von Anders Breivik in Norwegen begangenen Morde. Alle diese Ereignisse waren durch Fremdenfeindlichkeit und die Ablehnung von Multikulturalität motiviert. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich dieser Realitäten bewusst sein und bei der Erarbeitung von Sicherheitsmaßnahmen sensibel vorgehen, um zu vermeiden, dass fremdenfeindliche Reaktionen und Hasskriminalität gegenüber bestimmten Gruppen innerhalb der europäischen Gesellschaft legitimiert werden. Die FRA ist bereit, ihren Beitrag zu den dringend erforderlichen Bemühungen um eine gegenseitige Sensibilisierung zu leisten, indem sie beispielsweise die Erarbeitung einer EU-Kommunikationsstrategie für Grundrechte unterstützt. Diese wurde wiederholt gefordert, um die Wahrung der Grundrechte und -werte zu fördern.<sup>23</sup>

Schließlich spielen das **Internet und die sozialen Medien im Rahmen der Radikalisierung** auch weiterhin eine zentrale Rolle in der politischen Debatte. Die Anonymität, Zugänglichkeit und Reichweite des Internets machen es zu einer erstrangigen Plattform für Hassreden und die Aufstachelung zu Terrorismus. Beispielsweise berichteten im Rahmen der FRA-Erhebung zu Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden 10 % der Befragten über Erfahrungen mit antisemitisch

motivierten Beleidigungen oder Drohungen im Internet, während nahezu drei Viertel (73 %) der Befragten die Auffassung vertraten, dass Antisemitismus im Internet in den letzten fünf Jahren zugenommen habe.<sup>24</sup>

Die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft ist gemäß des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit<sup>25</sup> unter Strafe zu stellen. Zu diesem Zweck ist auch eine Einschränkung der freien Meinungsäußerung zulässig. Gemäß den Bestimmungen dieses Rahmenbeschlusses und im Rahmen seiner Durchführung auf nationaler Ebene müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten die Aufstachelung zu Gewalt und Hass bekämpfen, ungeachtet dessen, von wem sie ausgeht. Um die Zusammenhänge zwischen Hass, Viktimisierung und Radikalisierung einerseits sowie Inklusion, Rassismusbekämpfung und Grundrechten andererseits besser zu verstehen, ist hier jedoch ein integrierter Ansatz vonnöten, der die unterschiedlichen Akteure auf EU-Ebene einbindet. Ein solcher Ansatz könnte beispielsweise auf der Arbeit des RAN aufbauen. Die Tatsache, dass die sozialen Medien für die massiven Reaktionen der Öffentlichkeit auf die jüngsten Terroranschläge von wesentlicher Bedeutung waren, weil sie es ermöglichten, Solidarität zu mobilisieren und die Ablehnung des Extremismus zu thematisieren, kann als Bestätigung dafür gewertet werden, dass **das Internet eine positive Rolle als Plattform für die**



**Sensibilisierung und die Verbreitung von Gegen-Narrativen spielen kann.**

## **Schlussfolgerung – Einbeziehung der Grundrechte in die Sicherheitsagenda**

Die Ereignisse vom Januar 2015 haben angesichts der Sicherheitsbedrohungen, mit denen sich die EU konfrontiert sieht, erneut den Ruf nach Maßnahmen verstärkt, die nicht nur wirksam, sondern auch nachhaltig sind und im Einklang mit den Grundrechten stehen. Die europäische Sicherheitsagenda muss der Forderung nach zusätzlichen Maßnahmen zur Strafverfolgung und Radikalisierungsprävention in einer Weise entsprechen, die weder den sozialen Zusammenhalt gefährdet noch das gegenseitige Vertrauen der Gemeinschaften oder ihr Vertrauen in die Behörden untergräbt.

Eine Reihe der Sicherheitsmaßnahmen, die auf EU-Ebene oder in den Mitgliedstaaten gegenwärtig erörtert oder bereits umgesetzt werden, könnte die Rechte des Einzelnen beeinträchtigen und sich zudem negativ auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirken. Es besteht nicht nur die Möglichkeit, dass sie von den Gerichten für ungültig erklärt werden, wie dies bereits bei der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten der Fall war. Sie könnten außerdem zur Entfremdung bestimmter Gruppen innerhalb der europäischen Gesellschaft beitragen und damit letztendlich ein Umfeld schaffen, das der Radikalisierung Vorschub leistet. Die Einbeziehung der

Grundrechte in die Planung und Durchführung von Sicherheitsstrategien würde es erleichtern, diese Risiken rechtzeitig zu erkennen und tragfähige Alternativen anzubieten, sodass die EU ihre Zielsetzungen unter Wahrung der Grundrechte erreichen kann.

Die Untersuchungen der FRA zeigen, dass bestimmte Minderheiten kein Vertrauen mehr in die Behörden haben. Im Rahmen der Radikalisierungsprävention muss demnach zunächst dafür gesorgt werden, dass Behörden ihre Befugnisse nicht in diskriminierender Weise wahrnehmen, sondern sie ganz im Gegenteil so einsetzen, dass Vertrauen aufgebaut wird. Darüber hinaus müssen Strategien zur Eindämmung der Radikalisierung auf einer breit angelegten Politik der sozialen Inklusion und Nichtdiskriminierung basieren, die sich auf eine systematische Datenerhebung stützt, welche die Überwachung neuer Entwicklungen erlaubt. Zugleich müssen diese Strategien den Austausch bewährter Verfahren und die Kommunikation fördern, um so zu mehr Toleranz beizutragen. Diesbezüglich bietet die EU-weite Einigkeit und Solidarität angesichts der Anschläge vom Januar 2015 politischen Entscheidungsträgern die Gelegenheit, Initiativen zu unterstützen, die nicht nur der Radikalisierung entgegenwirken, sondern auch starke Bande zwischen unterschiedlichen Gemeinschaften knüpfen. Die Erarbeitung einer EU-Kommunikationsstrategie für Grundrechte wäre ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass die Einführung verschärfter Sicherheitsmaßnahmen zur Eindämmung von Gewaltbereitschaft und Radikalisierung auch negative Folgen für

die gesamte Bevölkerung haben könnte. Ergreift die EU im Zuge ihrer Bemühungen, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten, drastische Strafverfolgungsmaßnahmen, ohne zugleich umfassende Grundrechtsgarantien vorzusehen, könnte dies dazu führen, dass die Freiheiten, welche die EU-Bürger derzeit genießen, zum langfristigen Schaden aller beschnitten werden.

Die FRA wird im Rahmen ihrer Forschungsarbeit auch weiterhin dazu beitragen, dass die Entwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit auch aus dem Blickwinkel der Grundrechte betrachtet werden. Die Arbeit der FRA zur Speicherung von Fluggastdatensätzen sowie ihre geplante Publikation zum Thema nationale Überwachung und Grundrechtsgarantien und ihre groß angelegten Umfragen unter Tausenden Angehörigen von Minderheiten zu ihren Meinungen und Erfahrungen werden weitere Belege hervorbringen, die die unterschiedlichen Akteure dabei unterstützen können, die Bedrohungen für die innere Sicherheit der Union einzudämmen.

<sup>1</sup> Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, auch wenn beide Geschlechter gemeint sind.

<sup>2</sup> FRA (2014), *Reactions to the Paris attacks in the EU: fundamental rights considerations*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/reactions-paris-attacks-eu-fundamental-rights-considerations>.

<sup>3</sup> FRA (2014), „Safeguarding internal security in compliance with fundamental rights law“, Beitrag zur hochrangigen Konferenz zum Thema *A renewed EU Internal Security Strategy*, Brüssel, 29. September 2014, und FRA (2014), *Contribution to the preparation of the Communication of the European Commission on a renewed Internal Security Strategy for the period 2015–2020*, <http://fra.europa.eu/de/news/2014/>

[fra-unterstützt-ausgestaltung-der-neuen-strategie-fur-die-innere-sicherheit-der-eu](#).

<sup>4</sup> Rat der Europäischen Union (2014), *Development of a renewed European Union Internal Security Strategy*, Pressemitteilung, Brüssel, 4. Dezember 2014, S. 7.

<sup>5</sup> Gemäß Artikel 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union muss „[j]ede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten [...] gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“.

<sup>6</sup> EuGH, verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland*, Seitlinger u. a., 8. April 2014.

<sup>7</sup> EuObserver (2015): *Up to 5,000 Europeans joined jihad, Europol chief says*, 14. Januar 2015, <https://euobserver.com/news/127202>.

<sup>8</sup> Darüber hinaus legte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) den Staaten in seiner Resolution 2178 (2014) über Maßnahmen zur Verhinderung der Bewegungen und der Rekrutierung ausländischer Kämpfer nahe, „faktengestützte Verfahren für die Risikobewertung und Kontrolle von Reisenden anzuwenden, einschließlich der Erhebung und Analyse von Reisedaten“. Siehe UN, Sicherheitsrat (2014), Resolution 2178 (2014), S/RES/2178 (2014), 24. September 2014.

<sup>9</sup> Avramopoulos, D. (2015), Rede bei einer Pressekonferenz anlässlich der informellen Tagung der Minister für Justiz und Inneres, Riga, 29. Januar 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-2351\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2351_en.htm).

<sup>10</sup> Siehe FRA (2011), Gutachten betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, FRA-Gutachten 1/2011, Wien, <https://fra.europa.eu/en/opinion/2011/fra-opinion-proposal-passenger-name-record-pnr-directive>.

<sup>11</sup> Siehe Europäische Kommission (2011), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität*, KOM(2011) 32 endgültig, Brüssel, 2. Februar 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2011:0032:FIN>. Der FRA ist bewusst, dass zwar möglicherweise weitere Beweise existieren, die die Notwendigkeit eines PNR-Systems belegen, es jedoch ungeachtet dessen erforderlich sein könnte, die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Systems insgesamt nachzuweisen.

<sup>12</sup> FRA (2014), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*, <http://fra.europa.eu/de/news/2014/fra-gibt->

- [mitgliedstaaten-leitlinien-fr-die-einfhrung-nationaler-systeme-fr.](#)
- <sup>13</sup> *Joint Statement following the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29–30 January*, [https://eu2015.lv/images/Kalendars/leM/2015\\_01\\_29\\_jointstatement\\_JHA.pdf](https://eu2015.lv/images/Kalendars/leM/2015_01_29_jointstatement_JHA.pdf).
- <sup>14</sup> Siehe Europäische Kommission (2015), *Fighting terrorism at EU level, an overview of Commission's actions, measures and initiatives*, European Commission Factsheet, Brüssel, 11. Januar 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-3140\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3140_en.htm).
- <sup>15</sup> FRA (2010), *Für eine effektivere Polizeiarbeit. Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden: ein Handbuch*, <http://fra.europa.eu/de/publication/2012/diskriminierendes-ethnic-profiling-erkennen-und-vermeiden>.
- <sup>16</sup> Siehe FRA (2010), *Experience of discrimination, social marginalisation and violence: A comparative study of Muslim and non-Muslim youth in three EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/experience-discrimination-social-marginalisation-and-violence-comparative-study>.
- <sup>17</sup> FRA (2009), EU-MIDIS, Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“ 2: Muslime, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2012/bericht-der-reihe-daten-kurz-gefasst-muslime>.
- <sup>18</sup> Europarat, Parlamentarische Versammlung (2014), Report Doc. 13384 *Tackling Racism in the Police*, 10. Januar 2014, <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20325&lang=EN>.
- <sup>19</sup> Beispielhaft sei hier die Studie über Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen in Nordirland im Rahmen des *Prevention of Terrorism Act* angeführt. Den Forschungsarbeiten von P. Hillyard zufolge haben die persönlichen Erfahrungen der Menschen, die Zielscheibe von Polizeikontrollen und Durchsuchungen, Sicherungsverwahrung und ähnlichen Maßnahmen waren, dazu beigetragen, dass „Hunderte junger Männer [...] sich der IRA angeschlossen haben und eine der schlagkräftigsten Widerstandsgruppen der Welt geschaffen werden konnte“. Siehe Hillyard, P. (2005), *The „War on Terror“; lessons from Northern Ireland*, European Civil Liberties Network, Essays for Civil Liberties and Democracy in Europe, London, ECLN, 2005, <http://www.ecln.org/essays/essay-1.pdf>.
- Ähnliche Erkenntnisse werden beispielsweise in der folgenden Veröffentlichung beschrieben: German, M. (2007), *Thinking like a terrorist: Insights of an FBI undercover agent*, Washington D.C., Potomac Books.
- <sup>20</sup> FRA (2013), *Fundamental rights-based police training – A manual for police trainers*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-based-police-training-manual-police-trainers>.
- <sup>21</sup> Siehe die Empfehlung der *National Policing Improvement Agency* des Vereinigten Königreichs, in der unterstrichen wird, dass „das Erscheinungsbild oder die ethnische Herkunft einer Person zuweilen eine Rolle spielen, die Entscheidung eines Beamten, eine Durchsuchung durchzuführen jedoch [...] ausschließlich als Ergebnis überprüfter Erkenntnisse getroffen werden sollte. Das Profiling von Personen mit bestimmten ethnischen oder religiösen Hintergründen kann auch dazu führen, dass Gemeinschaften das Vertrauen verlieren.“ Siehe *National Policing Improvement Agency* (2008), *Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism*, S. 14, [www.npia.police.uk/en/docs/Stop\\_and\\_Search\\_in\\_Relation\\_to\\_Terrorism\\_-\\_2008.pdf](http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf).
- <sup>22</sup> Siehe Rat der Europäischen Union (2014), *Foreign fighters and returnees from a counterterrorism perspective, in particular with regard to Syria: state of play and proposals for future work*, 9280/14, Brüssel.
- <sup>23</sup> Siehe Rat der Europäischen Union (2014), Schlussfolgerungen des Rates zur Entwicklung einer erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union, Brüssel, 4. Dezember 2014, S. 7.
- <sup>24</sup> FRA (2014), *Fundamental rights: Challenges and achievements in 2013*, Jahresbericht, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 93, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamentals-and-achievements-2013-annual-report-2013>.
- <sup>25</sup> Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 328 vom 6. Dezember 2008, S. 55–58.

## FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION DER GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich  
 Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

