



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.11.2007
SEK(2007) 1425

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für einen

**Rahmenbeschluss des Rates zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur
Terrorismusbekämpfung**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2007) 650 endgültig}
{SEK(2007) 1424}

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

TEIL 1: VERFAHREN UND KONSULTATION DER BETEILIGTEN KREISE

Das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007 enthält einen Vorschlag für eine Änderung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (nachstehend der „Rahmenbeschluss“). Ziel dieser Änderung ist es, der Verbreitung terroristischer Propaganda über die Medien entgegenzuwirken und die Weitergabe von terroristischem Wissen, insbesondere über den Umgang mit Sprengstoffen und den Bau von Bomben für terroristische Zwecke, zu beschränken.

Im Juni 2006 wurde eine umfassende Bestandsaufnahme durchgeführt, in deren Rahmen die Kommission drei verschiedene Fragebögen versandte: einen an die Mitgliedstaaten (26. Juni 2006), einen an die Medien, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft (20. November 2006) und einen weiteren an Europol und Eurojust (11. Dezember 2006). Eine Zusammenfassung der Antworten auf die Fragebögen ist in den Anhängen I, II und III zu der Folgenabschätzung nachzulesen. Darüber hinaus fanden Gespräche und Zusammenkünfte mit Vertretern der europäischen Medien und Internetanbieter statt. Am 20. März 2007 schließlich kamen auf einer Konferenz Vertreter der Mitgliedstaaten, von Europol sowie Eurojust und Cypol zusammen, um die Ergebnisse aus den Fragebögen zu erörtern und sich Gedanken darüber zu machen, wie der Missbrauch des Internets für terroristische Zwecke unterbunden werden kann.

TEIL 2: PROBLEMATIK

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien spielen bei der Ausbreitung der terroristischen Bedrohung eine erhebliche Rolle. Insbesondere das Internet ist ein preiswertes, schnelles, leicht zugängliches Medium mit praktisch globaler Reichweite. All diese Vorteile, die gesetzestreue Bürger, die das Internet tagtäglich nutzen, sehr zu schätzen wissen, machen sich auch Terroristen zunutze, die das Potenzial des Internet voll erkannt haben: Sie nutzen dieses grenzenlose Medium sowohl für die Verbreitung ihrer Propaganda, um Anhänger zu gewinnen und zu mobilisieren, als auch für die Verbreitung von Anleitungen und Online-Handbüchern für die Terrorismus-Ausbildung oder die Planung von Terroranschlägen. Die damit verbundenen Kosten und Risiken sind äußerst gering.

Das Internet trägt auf diese Weise maßgeblich zur Verstärkung des Radikalisierungs- und Rekrutierungsprozesses bei: Es wird zur Beeinflussung und Mobilisierung von Einzelpersonen und lokalen Netzwerken in Europa eingesetzt und dient darüber hinaus als „virtuelles Trainingscamp“, indem es Informationen über Mittel und Methoden des Terrorismus verbreitet. Die Verbreitung terroristischer Propaganda und terroristischen Wissens über das Internet trägt dazu bei, den Kreis terroristischer Aktivisten zu festigen und so die terroristische Bedrohung zu verstärken. Angesichts der rasch wachsenden Zahl von Nutzern, durch die das Internet einen noch höheren Stellenwert in der modernen Gesellschaft haben wird, muss davon ausgegangen werden, dass die Verbreitung terroristischer Inhalte weiter zunehmen wird.

Für die Strafverfolgungsbehörden ist es schwer, die Spirale aus Radikalisierung und Terroranschlägen zu durchbrechen, die sich aus der terroristischen Propaganda und dem

terroristischen Wissen - insbesondere über das Internet - speist. Die Schwierigkeiten sind auf unzureichende Rechtsvorschriften zurückzuführen sowie auf fehlende Kapazitäten und mangelnde Kenntnis der zahlreichen Sprachen, in denen die terroristische Propaganda und das terroristische Wissen verbreitet werden, und nicht zuletzt auf die Beschaffenheit des Internets, das durch seine Extraterritorialität und Anonymität die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden ernsthaft behindert und die Entfernung derartiger Inhalte aus dem Netz sowie die Aufdeckung und Strafverfolgung der für solche Webseiten und ihren Inhalt verantwortlichen Personen erschwert.

Die Prüfung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften hat gezeigt, dass die Verbreitung terroristischer Propaganda und terroristischen Wissens nicht in allen Mitgliedstaaten strafrechtlich verfolgt wird. Unzureichende Rechtsvorschriften in Bezug auf die Verbreitung von Anleitungen zum Bau von Bomben für terroristische Zwecke und sonstigem terroristischem Wissen sowie große Unterschiede zwischen den rechtlichen Mitteln der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die Verbreitung terroristischer Propaganda, zeigen, dass es in diesem Bereich eine Sicherheitslücke zu schließen und die entsprechenden Rechtsvorschriften anzugleichen gilt.

Die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie die Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke sind im EU-Recht nicht explizit geregelt. Außerdem ist im Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Terrorismus nicht eindeutig festgelegt, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten müssen, dass ein bedeutender Anteil der über das Internet verbreiteten Aufforderungen zur Begehung einer terroristischen Straftat oder zur Bereitstellung terroristischen Wissens, das für jedermann zugänglich ist (Website), das beschränkt zugänglich ist (Chat-Forum) oder das an einen ausgewählten Personenkreis gerichtet ist, unter Strafe gestellt wird.

Die Nutzung des Internets zur Verbreitung öffentlicher Aufforderungen zur Begehung terroristischer Straftaten sowie zur Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke ist allerdings Gegenstand des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus, das darüber hinaus Bedingungen und Garantien enthält, die die Achtung der Menschenrechte, insbesondere das Recht der freien Meinungsäußerung, gewährleisten. Das Übereinkommen wird zu einer Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich führen, wenn alle es unterzeichnet und ratifiziert haben.

Jede Regelung in diesem Bereich, die Fragen betrifft, die sich im Grenzbereich zwischen der rechtmäßigen Ausübung von Freiheitsrechten (wie der Meinungs-, Vereinigungs- oder Religionsfreiheit) und kriminellen Verhalten bewegen, wirkt sich zwangsläufig direkt auf die Grundrechte aus. Bei der Begründung eines neuen Straftatbestands und der Einführung entsprechender Straf- und Durchführungsbestimmungen muss den Grundrechten Rechnung getragen werden und damit auch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, wonach jede Maßnahme, die in Grundrechte eingreift, in einer demokratischen Gesellschaft einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgen und erforderlich sein muss; jede Form willkürlicher, diskriminierender oder rassistischer Behandlung ist ausgeschlossen¹.

¹ Siehe Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus, Ziff. 143-151.

TEIL 3: ZIELE

Wirksame Maßnahmen zur Eindämmung von über das Internet verbreiteten Aufforderungen zur Begehung terroristischer Straftaten sowie zur Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke könnten verhindern helfen, dass sich eine stärkere und breitere Plattform für terroristische Aktivisten und Sympathisanten entwickelt. Derartige Maßnahmen sollten neben Rechtsvorschriften, mit denen die vorerwähnte Sicherheitslücke zu schließen ist, auch praxisbezogene Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten und des Fachwissens der Strafverfolgungsbehörden umfassen. Mit diesen Maßnahmen ließe sich das Risiko terroristischer Anschläge verringern und die Möglichkeiten der Radikalisierung und Rekrutierung reduzieren.

Die Rechtsvorschriften sollten ganz eindeutig vorsehen, dass die Strafverfolgungsbehörden berechtigt sind, Ermittlungen wegen Verbreitung terroristischer Propaganda und terroristischen Wissens, auch über das Internet, zu führen und terroristische Aktivisten und Sympathisanten, die hinter derartigen Inhalten stecken, unionsweit zu verfolgen. Außerdem sollten die Strafverfolgungsbehörden die auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung bereits erzielte Rechtsangleichung und die zur Verfügung stehenden Kooperationsinstrumente wie den Europäischen Haftbefehl beim Vorgehen gegen diese neuen Formen kriminellen Handelns anwenden dürfen.

Im Rahmen der praxisbezogenen Maßnahmen sollten geeignete Fortbildungsmaßnahmen und eine ausreichende materielle Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden vorgesehen werden sowie eine qualifizierte Unterstützung durch IT-Fachleute und Experten mit Sprachkenntnissen, mit deren Hilfe Gewaltinhalte im Internet aufgespürt und analysiert und die Verantwortlichen, die hinter der Verbreitung solcher Inhalte stecken, identifiziert werden können.

TEIL 4: POLITISCHE OPTIONEN

Das angestrebte Ziel lässt sich durch folgende Optionen erreichen:

- (1) Beibehaltung der bisherigen Politik. Die Beibehaltung des Status quo erscheint angesichts des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus und des laufenden Unterzeichnungs- und Ratifizierungsprozesses fragwürdig.
- (2) Internetanbietern wird untersagt, Zugang zu Inhalten zu gewähren, die auf eine öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, Anwerbung oder Ausbildung für terroristische Zwecke gerichtet sind. Diese Option führt eine neue Verpflichtung ein, die für Diensteanbieter allgemein gilt, und ändert damit die E-Commerce-Richtlinie ganz beträchtlich.
- (3) Die Strafverfolgungsbehörden werden in die Lage versetzt, sich mehr Kapazitäten und Fachkenntnisse anzueignen, mit denen sie dem Missbrauch des Internets für terroristische Zwecke entgegenwirken können. Diese Option sieht die Finanzierung geeigneter Schulungen, einer leistungsfähigen Ausrüstung und der Mitarbeit von Experten vor, damit die Strafverfolgungsbehörden Inhalte, die auf eine öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat, Anwerbung oder Ausbildung für terroristische Zwecke gerichtet sind, schneller erkennen und

analysieren und die verantwortlichen terroristischen Aktivisten und Sympathisanten verfolgen können.

- (4) Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert, das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus zu unterzeichnen bzw. zu ratifizieren. Bei dieser Option handelt es sich um eine politische Erklärung, durch die die Unterzeichnung und Ratifikation des Übereinkommens beschleunigt werden soll.
- (5) Der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung wird geändert, um im Einklang mit dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus Straftatbestände aufzunehmen, die die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie die Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke, einschließlich über das Internet, unter Strafe stellen.

TEILE 5 UND 6: VERGLEICH UND FOLGEN DER OPTIONEN

Es wurde sorgfältig geprüft, welche Folgen mit den einzelnen Optionen für die Sicherheit, die Wirtschaft und die Menschenrechte verbunden sind. Die Folgen für die Sicherheit kommen im Wesentlichen in Form einer Stärkung der Strafverfolgungsbehörden in rechtlicher oder operativer Hinsicht zum Tragen. Die Folgen für die Wirtschaft umfassen Kosten für die Behörden und den privaten Sektor; es ist zwischen direkten und indirekten Auswirkungen zu unterscheiden. Die Folgen für die Menschenrechte umfassen direkte Auswirkungen auf die Freiheit der Meinungsäußerung und indirekte Auswirkungen auf das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit. Nach sorgfältiger Prüfung der Folgen, die mit jeder einzelnen Option für die Sicherheit, die Wirtschaft und die Menschenrechte verbunden sind, wurden die jeweiligen Vor- und Nachteile ermittelt.

Bei Option 1 wird das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus positive Auswirkungen auf die Sicherheit haben und dazu beitragen, den Missbrauch des Internets für terroristische Zwecke anzugehen. Diese Option impliziert eine Stärkung der Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden mit dem Ziel, gegen die neuen Vorgehensweisen der Terroristen, einschließlich gegen über das Internet begangene Straftaten, bei uneingeschränkter Achtung der Menschenrechte vorzugehen. Sie impliziert außerdem, dass eine weitere Regelung auf EU-Ebene nicht erforderlich ist. Eine umfassende Rechtsangleichung wird allerdings erst erreicht sein, wenn alle Mitgliedstaaten das Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert haben. Dieser Prozess kann sich über viele Jahre hinziehen.

Option 2 ist die extremste der geprüften Optionen. Sie bietet den Vorteil, dass die Verbreitung des betreffenden Materials über das Internet direkt an der Quelle unterbunden wird. Allerdings sind mit dieser Option schwerwiegende Nachteile verbunden. So wird das Verhalten der Personen, die terroristische Propaganda und terroristisches Wissen produzieren, nicht unter Strafe gestellt, und auch die Einhaltung der Menschenrechte ist nicht in vollem Umfang gewährleistet.

Option 3 sieht praxisbezogene Maßnahmen vor, mit denen die Strafverfolgungsbehörden in die Lage versetzt werden, die Botschaften aufzuspüren und zu analysieren, mit denen terroristische Propaganda und terroristisches Fachwissen über das Internet verbreitet werden. Diese Maßnahmen sind auch bei der Identifizierung der Autoren derartiger Botschaften hilfreich. Die auf diese Weise gesammelten Informationen ermöglichen es, terroristische

Trends zu verstehen, terroristische Straftaten zu antizipieren und Terroranschläge zu verhindern. Allerdings mangelt es an den erforderlichen Rechtsvorschriften, und so sieht diese Option weder vor, dass gegen die Verbreitung terroristischer Propaganda und terroristischen Wissens ermittelt werden darf, noch dass terroristische Aktivisten und Sympathisanten, die hinter derartigen Inhalten stecken, verfolgt werden können. Da die rechtliche Komponente fehlt, führt Option 3 nur zu einer teilweisen Stärkung der Strafverfolgungsbehörden.

Die Vor- und Nachteile von Option 4 decken sich weitgehend mit denen von Option 1.

Option 5 weist hinsichtlich der Auswirkungen auf die Menschenrechte Ähnlichkeiten mit Option 1 auf, da auch diese Option Bedingungen und Garantien des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus umfasst, die auf den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zielen. Gleichzeitig sind mit dieser Option große Vorteile verbunden, z. B. die Anwendung der im Rahmenbeschluss enthaltenen Straf- und Zuständigkeitsvorschriften auf die in diesen Rahmenbeschluss neu eingeführten Straftatbestände. Auch würde diese Option bei den neuen Straftatbeständen die Anwendung des Europäischen Haftbefehls garantieren und die Nutzung spezieller Instrumente der EU-Kooperation ermöglichen, die mit dem Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung verknüpft sind. Darüber hinaus weist sie alle Vorteile auf, die EU-Rechtsvorschriften gegenüber internationalen Übereinkommen und Verträgen auszeichnen.

Ausgehend von dieser Analyse erscheint eine Kombination der Optionen 3 und 5 die wirksamste Strategie zu sein, um gegen den neuen Operationsmodus der Terroristen, insbesondere den Missbrauch des Internets für öffentliche Aufforderungen zur Begehung terroristischer Straftaten sowie für die Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke vorzugehen, ohne bei den Menschenrechten Abstriche zu machen.

TEIL 7: ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Überwachung und Bewertung der unter Option 5 vorgesehenen rechtlichen Maßnahmen würde – in Bezug auf die Änderung des Rahmenbeschlusses des Rates zur Terrorismusbekämpfung – durch die Bewertung der auf nationaler Ebene getroffenen Durchführungsmaßnahmen nach Artikel 11 des Rahmenbeschlusses gewährleistet.

Die Überwachung und Bewertung der unter Option 3 vorgesehenen nichtlegislativen Maßnahmen würde durch die Artikel 13 und 15 des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ gewährleistet. In Artikel 13 sind die Bestimmungen für die Überwachung der im Rahmen dieses Programms finanzierten Maßnahmen festgelegt; Artikel 15 enthält die Regelungen für die Bewertung des Programms insgesamt.