



Leitlinien für den Umgang mit den
Bedrohungen und Herausforderungen,
die von „Foreign Terrorist Fighters“
ausgehen – ein menschenrechtsbasierter
Ansatz

Herausgegeben vom OSZE-Büro für Demokratische Institutionen
und Menschenrechte (OSZE/BDIMR)
Ul. Miodowa 10
00-251 Warschau
Polen

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018, 2019

Alle Rechte vorbehalten. Der Inhalt dieser Veröffentlichung darf für
Bildungszwecke und sonstige nichtkommerzielle Zwecke unter Angabe der
Quelle OSZE/BDIMR frei zitiert und vervielfältigt werden.

ISBN 978-83-66690-20-2

Design: Nona Reuter
Gedruckt in Polen: Poligrafus Jacek Adamiak

Inhalt

Danksagungen	4
Abkürzungsverzeichnis	5
Vorwort	6
1. Einführung	8
2. Hintergrund: Überblick über Entwicklungen, Herausforderungen und Reaktionen in Bezug auf FTFs	11
3. Empfehlungen und Analyse: Umgang mit der FTF-Dynamik und den damit verbundenen Herausforderungen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte	22
3.1 <i>Empfehlungen zu Art, Umfang und Definitionen von Gesetzen und Richtlinien in Bezug auf FTFs</i>	22
3.2 <i>Allgemeine Empfehlungen zur Anwendung der Menschenrechtsnormen</i>	30
3.3 <i>Antworten des Strafrechts: Anwendungsbereich, Prinzipien, Verfahren und Strafen</i>	36
3.4 <i>Zurückhaltung bei der Anwendung von „Verwaltungsmaßnahmen“</i>	50
3.5 <i>Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen</i>	57
3.6 <i>Direkte und indirekte Diskriminierung erkennen und beseitigen</i>	67
3.7 <i>Dynamik und Herausforderungen durch FTFs: Die Gender-Perspektive</i>	69
3.8 <i>Kinderrechte</i>	74
3.9 <i>Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für wirksame Antworten auf mögliche Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs</i>	79

Danksagungen

Prof. Helen Duffy, Direktorin von Human Rights in Practice und Gieskes Chair of International Humanitarian Law and Human Rights an der Universität Leiden, fungierte als leitende Beraterin für die Recherche und die Erstellung dieser Publikation.

Darüber hinaus haben im Laufe der Ausarbeitung des Dokuments zahlreiche Experten persönlich mitgewirkt und Anregungen gegeben. Dazu gehören: Kristian Bartholin (Stellvertretender Leiter des Arbeitsbereiches Terrorismusbekämpfung, Abteilung Verbrechensbekämpfung, Europarat), Matthieu Birker (Berater des Menschenrechtskommissars des Europarats), Dr. Berenice Boutin (Forscherin für internationales Recht am Asser-Institut und Research Fellow am International Centre for Counter-Terrorism – ICCT), Anne Charbord (unabhängige Forscherin und Senior Legal Adviser des ehemaligen UN-Sonderberichterstatters für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Terrorismusbekämpfung), René Elkerbout (ehemaliger Richter aus den Niederlanden), Barbara Grabowska-Moroz (Programmkoordinatorin bei der Helsinki Foundation for Human Rights in Polen), Jonathan Horowitz (Senior Legal Officer, Open Society Justice Initiative), Dr. Sandra Krähenmann (Research Fellow an der Genfer Akademie für humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte), Anastasia Miller (Direktorin des Regionalbüros Kostanij des Internationalen Büros für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Kasachstan), Dmitry Nurumov (Legal Programme Consultant bei der International Commission of Jurists – ICJ), Róisín Pillay (Direktorin des Regionalprogramms Europa bei der International Commission of Jurists – ICJ), Emir Prcanovic (Geschäftsführender Direktor des Vereins Vasa Prava in Bosnien und Herzegowina), Matteo Sestito (Human Rights Officer im UN Counter-Terrorism Executive Directorate – CTED), Letta Tayler (Senior Researcher on Terrorism/Counterterrorism bei Human Rights Watch) sowie Kollegen aus der Abteilung Transnationale Bedrohungen/Maßnahmen gegen den Terrorismus (TNTD-ATU) des OSZE-Sekretariats, Manuel Eising (Senior Legal Adviser) und Georgia Holmer (Senior Adviser on Anti-Terrorism Issues).

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
BDIMR	Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte
CCPR	UN-Menschenrechtsausschuss
CVE/PVE	Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus (countering violent extremism – CVE) / Prävention von gewalttätigem Extremismus (preventing violent extremism – PVE)
EU	Europäische Union
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Foreign Terrorist Fighter (FTF)	ausländischer terroristischer Kämpfer / ausländische terroristische Kämpferin
HVR	Humanitäres Völkerrecht
IPbpr	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, UN-Zivilpakt
ISIL	„Islamischer Staat im Irak und der Levante“
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UN	Vereinte Nationen
UNCTED	UN Counter-Terrorism Committee Executive Directorate
UNOCT	UN Office of Counter-Terrorism
UNSC	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen; UN-Sicherheitsrat
UNSG	Generalsekretär der Vereinten Nationen, UN-Generalsekretär
UN Sonderberichter- statter zur Terroris- musbekämpfung	UN-Sonderberichterstatter/in zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus
UN Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern	UN-Arbeitsgruppe betreffend den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Verhinderung des Selbstbestimmungsrechts der Völker
VERLT	gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (violent extremism and radicalization that lead to terrorism)

Vorwort

Terrorismus ist ein mehrdimensionales Problem, das mehrdimensionale Lösungen erfordert. Wie die Erfahrung zeigt, sind die Achtung und der Schutz der Menschenrechte und grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien kein Hindernis, sondern wesentliche Voraussetzung für das wirksame Vorgehen gegen Sicherheitsbedrohungen.

Die Bedrohungen, die von sogenannten „Foreign Terrorist Fighters“ (FTFs)* ausgehen, und die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr dieser Bedrohungen bilden dabei keine Ausnahme. Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bilden eine solide Grundlage für wirksame Maßnahmen gegen mögliche Bedrohungen und Herausforderungen, die von Personen ausgehen, die zu terroristisch motivierten Zwecken reisen.

Die unter Kapitel VII der UN-Charta verabschiedeten Resolutionen 2170 (2014) und 2178 (2014) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bezeichnen den Strom von FTFs als „internationale Bedrohung für Frieden und Sicherheit“. Infolgedessen verpflichten die Resolutionen die Staaten, weitreichende Maßnahmen zur Prävention und Unterbindung dieses Stroms zu ergreifen.¹ Unter Hinweis auf die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats stellte der OSZE-Ministerrat 2014 in Basel fest, dass die Bedrohung durch FTFs alle Regionen und Staaten betreffen kann, auch jene, die weit von den Konfliktgebieten entfernt sind, in die FTFs reisen.² Seitdem haben sich die Herausforderungen aufgrund neuer Entwicklungen bei der Rückkehr und Rückführung von FTFs aus Konfliktgebieten im Irak und Syrien in mehrfacher Hinsicht verändert. Mit der Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats wurde versucht, diesen neuen Herausforderungen zu begegnen.³

Nicht verändert hat sich jedoch die Notwendigkeit, alle Aspekte des Stroms von FTFs in den Herkunfts-, Transit-, Ziel- und Rückführungsländern menschenrechts- und rechtsstaatskonform zu behandeln. In dem Bemühen, das Problem anzugehen, wurden weltweit verschiedenste Gesetze, Richtlinien und praktische Maßnahmen entwickelt. Aber

* Der Begriff "Foreign Terrorist Fighter" (ausländischer terroristischer Kämpfer / ausländische terroristische Kämpferin) hat zwischenzeitlich Eingang in die Deutsche Fach- und Umgangssprache gefunden und wird daher in der vorliegenden Übersetzung durchgehend – wie im englischen Original – verwendet. Gleiches gilt für die Abkürzung dieses Begriffes im Singular und Plural (FTF/FTFs). Zur besseren Lesbarkeit wird darüber hinaus teilweise auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet, wobei beide Geschlechter gleichermaßen gemeint sind.

1 Vgl.: Präambel der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats, angenommen am 24. September 2014, UN Doc. S/RES/2178 (2014), (im Folgenden UNSC-Resolution 2178 (2014)). Der Resolution ging die Resolution 2170 (2014) des UN-Sicherheitsrats voraus, in der die Staaten aufgefordert wurden, den Zustrom von FTFs zum Islamischen Staat im Irak und in der Levante (ISIL) und zur Al-Nusrah-Front (JaN) sowie an alle anderen mit Al-Qaida verbundenen Gruppierungen zu unterbinden und die FTFs vor Gericht zu stellen. Vgl.: Resolution 2170 (2014) des UN-Sicherheitsrats, angenommen am 15. August 2014, UN Doc. S/RES/2170 (2014), Abs. 8.

2 Präambel der „Erklärung über die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Phänomens von ausländischen terroristischen Kämpfern im Zusammenhang mit der Umsetzung der Resolutionen 2170 (2014) und 2178 (2014) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen“, verabschiedet vom OSZE-Ministerrat in Basel am 5. Dezember 2014, MC.DOC/5/14 (im Folgenden OSZE-Ministererklärung zu FTFs).

3 Resolution des UN-Sicherheitsrats 2396 (2017), angenommen am 21. Dezember 2017, UN Doc. S/RES/2396.

die Weite des Begriffs „Foreign Terrorist Fighter“ und die weitreichenden Reaktionen der Staaten werfen zahlreiche Fragen auf: Inwieweit werden die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der internationalen Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung eingehalten und welche Auswirkungen hat der Kampf gegen den Terrorismus auf eben-diese Prinzipien?

Die Staaten haben sich verpflichtet, die von FTFs ausgehenden möglichen Bedrohungen und Herausforderungen im Rahmen des Völkerrechts zu bekämpfen, und zwar in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen nach den internationalen Menschenrechtsvorschriften und dem humanitären Völkerrecht. Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, die OSZE-Ministererklärung zu FTFs und andere regionale Initiativen reflektieren und bestätigen durchweg diese Verpflichtung.

Das BDIMR wurde speziell damit beauftragt, die OSZE-Teilnehmerstaaten dabei zu unterstützen, die Übereinstimmung ihrer Initiativen zur Terrorismusbekämpfung mit den OSZE-Verpflichtungen der „menschlichen Dimension“ von Sicherheit und den internationalen Menschenrechtsstandards sicherzustellen. Die OSZE-Konferenz zur Terrorismusbekämpfung zum Thema „Der Rückstrom von Foreign Terrorist Fighters (FTFs): Herausforderungen für den OSZE-Raum und darüber hinaus“, die vom italienischen OSZE-Vorsitz am 10. und 11. Mai 2018 in Rom ausgerichtet wurde, empfahl den OSZE-Durchführungsorganen, den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie geschlechtsspezifische Aspekte als integralen Bestandteil aller OSZE-Aktivitäten im Zusammenhang mit FTFs weiterhin wirksam zu etablieren.⁴

Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage seines Mandats möchte das BDIMR die OSZE-Teilnehmerstaaten aus der Menschenrechtsperspektive bei ihren Antworten auf die Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs unterstützen und beraten. Wir hoffen, dass die vorliegende Publikation den Dialog der Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, die an der Terrorismusbekämpfung beteiligt sind,⁵ erleichtern und zu einem umfassenden Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zwischen den Staaten führen wird. Dieser Prozess soll dazu beitragen, umfassende, kohärente⁶ und menschenrechtskonforme Maßnahmen zur Bewältigung dieses vielschichtigen Problems zu entwickeln.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir

Direktorin, Büro der OSZE für Demokratische Institutionen und Menschenrechte

4 Vgl.: „Konferenzbericht des Vorsitzes: Empfehlungen der OSZE-weiten Anti-Terrorismus-Konferenz 2018 zum Thema „Der Rückstrom von Foreign Terrorist Fighters (FTFs): Herausforderungen für den OSZE-Raum und darüber hinaus“, Rom, 10.-11. Mai 2018“, Italienischer OSZE-Vorsitz, CIO.GAL/90/18, 20. Juli 2018, S. 5, (im Folgenden: Konferenzbericht des Vorsitzes zur OSZE-weiten Konferenz zur Terrorismusbekämpfung 2018).

5 „Ministererklärung über die Unterstützung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung“, OSZE, MC.DOC/3/07, 3. Dezember 2007, Abs. 22, (im Folgenden: OSZE-Ministererklärung über die Unterstützung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung).

6 OSZE-Ministererklärung zu FTFs, a.a.O., Anm. 2, Abs. 8.

1. Einführung

Obwohl Definition und Reichweite des Begriffs „Foreign Terrorist Fighter“ (FTF) umstritten sind, wurde er in den letzten Jahren allgemein zur Bezeichnung von Personen verwendet, die aus ihren Heimatstaaten in andere Staaten gereist sind, um an terroristischen Handlungen teilzunehmen oder diese zu unterstützen, auch im Kontext bewaffneter Konflikte, insbesondere im Irak und in Syrien.⁷

Zwar ist das Thema der Ausreise und Rückkehr von FTFs nicht neu, die Dynamik der aktuellen Reisewellen und das Spektrum unterschiedlicher Reaktionen auf nationaler und internationaler Ebene zeigen aber neue Züge. Normative, praktische und politische Entwicklungen haben sich auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene entfaltet. Die Einstufung von FTFs als Bedrohung des Friedens in der Welt und der internationalen Sicherheit, die vor allem in der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats und im Rahmen der Befugnisse unter Kapitel VII der UN-Charta verbindlich niedergelegt ist, führte zu weitreichenden Verpflichtungen der Staaten, alle notwendigen und durchführbaren Maßnahmen zu deren Bekämpfung zu ergreifen. Darauf folgende internationale Initiativen wie die Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats bekräftigten erneut diese Einstufung von FTFs, insbesondere deren Rückkehr, als schwerwiegende Bedrohung für Frieden und Sicherheit und erweiterten die Pflichten der Staaten, auf alle ihre Erscheinungsformen zu reagieren.

Die Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats fordert die Staaten auf, FTFs an Reisen zu hindern, sie strafrechtlich zu verfolgen, zu rehabilitieren und wiedereinzugliedern, und erkennt an, wie wichtig es ist, „die zugrundeliegenden Ursachen anzugehen und zu diesem Zweck – unter anderem – der Radikalisierung zum Terrorismus vorzubeugen, das Anwerben einzudämmen, Foreign Terrorist Fighters am Reisen zu hindern, die finanzielle Unterstützung für Foreign Terrorist Fighters zu unterbinden, gewalttätigen Extremismus, der Terrorismus begünstigen kann, zu bekämpfen, die Anstiftung zu extremistischen oder durch Intoleranz motivierten terroristischen Handlungen zu bekämpfen, politische und religiöse Toleranz, die wirtschaftliche Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Inklusivität zu fördern, bewaffnete Konflikte zu beenden und beizulegen und die

⁷ Siehe unten Abschnitt 3.1 über die Kontroverse um diesen Begriff und die damit verbundenen Menschenrechtsfragen. Die Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats, a. a. O., Rn. 1, beschreibt FTFs als „Personen, die in einen Staat reisen, der nicht der Staat ihres gewöhnlichen Aufenthalts oder ihrer Staatsangehörigkeit ist, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten oder sich daran zu beteiligen oder Terroristen auszubilden oder sich zu Terroristen ausbilden zu lassen, auch im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten“. Spätere Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und legislative Maßnahmen haben diese Formulierung weitgehend übernommen, während in einer Vielzahl von wissenschaftlichen Untersuchungen zu diesem Thema weiterhin nur von „Foreign Fighters“ und nicht von „Foreign Terrorist Fighters“ die Rede ist. Obwohl der Begriff „FTF“, wie unten angemerkt, aufgrund seiner Weite und Unbestimmtheit und der daraus resultierenden rechtlichen Implikationen problematisch ist, ist er international am gebräuchlichsten und wird daher auch in diesem Leitfaden verwendet.

Wiedereingliederung und Rehabilitation zu unterstützen...“.⁸ Die Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats fordert zusätzliche Maßnahmen in den Bereichen der Grenzsicherheit und des Informationsaustauschs, der justiziellen Maßnahmen und Zusammenarbeit sowie der Strategien für Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung.

In einigen Bereichen wurden die vom UN-Sicherheitsrat seit 2014 geforderten Maßnahmen in der Praxis nur punktuell angewandt, zum Beispiel in Bezug auf die Rehabilitation und Wiedereingliederung von FTFs. Andererseits kennzeichnen zunehmend weitreichendere Ansätze im Strafrecht und bei Verwaltungsmaßnahmen die Reaktionen der Staaten auf die von FTFs ausgehenden Herausforderungen, was potenziell weitreichende Auswirkungen auf zahlreiche Menschenrechte hat, darunter auf das Recht auf Freiheit, das Recht auf ein faires Verfahren, die Freizügigkeit, die Meinungsfreiheit und andere.

Wie im Falle anderer Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung wurden die Resolutionen 2178 (2014) und 2396 (2017) dafür kritisiert, dass sie die Staaten zu umfassenden Maßnahmen verpflichten, ohne dabei das Ziel klar zu definieren.⁹ Die Tatsache, dass weitreichende Maßnahmen bei einem sehr weit oder schlecht definierten Problem ergriffen werden – und die beträchtlichen Auswirkungen, die sich daraus für diejenigen ergeben können, die von diesen Maßnahmen direkt oder indirekt betroffen werden – trägt dazu bei, dass es ernsthafte Bedenken gegen die Vereinbarkeit solcher und anderer Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus mit grundlegenden Menschenrechten und rechtsstaatlichen Prinzipien gibt.

Auch wenn Staaten die Pflicht zur Prävention und zur Bekämpfung des Terrorismus haben, wozu auch von FTFs begangene terroristische Handlungen gehören, sollten Maßnahmen jedoch sorgfältig konzipiert werden, um sicherzustellen, dass sie menschenrechtskonform sind und beim Kampf gegen den Terrorismus nicht die universellen Menschenrechte und grundlegende Rechtsstaatlichkeitsnormen untergraben werden. Dies würde nicht nur die Legitimität, sondern auch die Effektivität der nationalen und internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus gefährden.

Rahmen und Zweck dieses Leitfadens

Dieser Leitfaden soll den Staaten Handlungsempfehlungen und begleitende Analysen zu den wichtigsten Menschenrechtsfragen geben, mit denen sie sich auseinandersetzen müssen, wenn sie auf die von FTFs ausgehenden Bedrohungen auf eine Weise reagieren wollen, die mit den Prinzipien der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit vereinbar ist. Nach einem kurzen Überblick über die Ausgangslage sowie die internationalen und

8 In der Präambel der UNSC-Resolution 2178 (2014), Abs. 4, werden die Staaten aufgefordert, „bei den Maßnahmen zur Bekämpfung der von Foreign Terrorist Fighters ausgehenden Bedrohung zusammenzuarbeiten, namentlich indem sie die Radikalisierung zum Terrorismus und das Anwerben von Foreign Terrorist Fighters, einschließlich Kindern, verhindern, Foreign Terrorist Fighters daran hindern, ihre Grenzen zu überschreiten, die finanzielle Unterstützung für Foreign Terrorist Fighters unterbinden und verhüten und Strategien für die Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung zurückkehrender Foreign Terrorist Fighters erarbeiten und umsetzen“, a. a. O., Rn. 1.

9 Insbesondere die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats, die am 28. September 2001 nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten angenommen wurde. Eine ausführlichere Diskussion dieser definitorischen Unklarheiten finden Sie nachfolgend in den Abschnitten 2 und 3.1.

nationalen Reaktionen bietet dieser Leitfaden eine Reihe von Empfehlungen für einen menschenrechtskonformen Ansatz im Umgang mit der Ausreise und Rückkehr von FTFs. Er erhebt nicht den Anspruch, eine erschöpfende Analyse über alle Erscheinungsformen dieses Phänomens, die Reaktionen der Staaten oder die vielen menschenrechtlichen Herausforderungen zu liefern, die sich in den OSZE-Teilnehmerstaaten durch die Problematik der FTFs ergeben. Es wird auch nicht der Anspruch erhoben, einfache Lösungen für ein komplexes und vielschichtiges Problem zu präsentieren. Stattdessen wird angesichts in der Praxis entstandener Bedenken versucht, durch Empfehlungen und begleitende Analysen menschenrechtsbasierte Ansätze aufzuzeigen, die im Einklang mit den Verpflichtungen und Zusagen der Staaten stehen. In einem sich rasch entwickelnden Umfeld hoffen wir, dass dieser Leitfaden als Impulsgeber für den weiteren Gedankenaustausch und die Weitergabe bewährter praktischer Lösungen innerhalb und außerhalb der OSZE dienen wird, um den Herausforderungen im Zusammenhang mit FTFs so zu begegnen, dass sowohl den Sicherheitserfordernissen als auch den Menschenrechtsstandards Rechnung getragen wird. Die vorliegende Publikation ergänzt die von anderen internationalen Akteuren entwickelten Leitfäden.¹⁰

Die Empfehlungen und Analysen beruhen auf der eigenen Forschungsarbeit des BDIMR sowie auf Anregungen und Zuarbeiten zahlreicher Experten für Menschenrechtsfragen und Terrorismusbekämpfung aus der OSZE sowie aus anderen internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und aus der Wissenschaft. Gesammelt wurden Erkenntnisse insbesondere bei dem Expertentreffen zur „Umsetzung von Gesetzen und Strategien im Umgang mit dem Phänomen ausländischer terroristischer Kämpfer: Eine Menschenrechtsperspektive“ am 25. und 26. April 2017 in Warschau sowie im anschließenden schriftlichen Peer-Review-Verfahren mit Teilnehmern des Treffens und anderen wichtigen Akteuren im März und April 2018.¹¹ Das Dokument stützt sich auch auf frühere Forschungen und Aktivitäten des BDIMR, darunter ein Experten-Workshop zum Thema „Das ‘Foreign Terrorist Fighters’ Phänomen aus der Menschenrechtsperspektive“, der im März 2015 stattfand, und ein Hintergrundpapier zu diesem Thema, das für die OSZE-Anti-Terrorismus-Konferenz im Jahr 2015 erstellt wurde.¹² Die OSZE-Konferenz zur Terrorismusbekämpfung im Mai 2018 in Rom, die den neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Rückstrom von FTFs gewidmet war, und eine vom BDIMR am Rande der Konferenz organisierte Sonderveranstaltung lieferten ebenfalls wertvolle Beiträge für die Erstellung dieses Leitfadens.¹³

10 Vgl. z. B. „Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters“, Arbeitsstab Terrorismusbekämpfung (CTITF) der Vereinten Nationen, Arbeitsgruppe zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, (im Folgenden UN CTITF Guidance 2018), 28. Juni 2018, <www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf>.

11 „Ein menschenrechtsbasierter Ansatz ist der Schlüssel zur effektiven Bekämpfung des FTFs-Phänomens, betonen Experten bei einem BDIMR-Treffen“, OSZE/BDIMR, 26. April 2017, <www.osce.org/odihr/313906>.

12 „Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: The Human Dimension“, OSZE/ODIHR, 25. Juni 2015, <www.osce.org/odihr/166646>, (im Folgenden „Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: The Human Dimension“, OSZE/ODIHR).

13 Vgl.: Konferenzbericht des Vorsitzes zur OSZE-weiten Anti-Terrorismus-Konferenz 2018, a. a. O., Anm. 4.

2. Hintergrund: Überblick über Entwicklungen, Herausforderungen und Reaktionen in Bezug auf FTFs

Ausgangspunkt vieler Analysen des sogenannten „FTF-Phänomens“ ist die Feststellung, dass es sich in vielerlei Hinsicht nicht um ein neues Phänomen handelt. Ausländische Kämpfer sind seit etlichen Jahrzehnten ein fester Bestandteil vieler, wenn nicht sogar fast aller internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikte.¹⁴ Doch erst in den letzten Jahren ist das Thema durch den Zustrom von FTFs nach Syrien und in den Irak und die wachsende Zahl von Rückkehrern in ihre Herkunfts- oder früheren Wohnsitzländer oder ihre Weiterreise in Drittstaaten in den internationalen Blickpunkt gerückt.

Um wirksame Präventions- und Reaktionsstrategien zu formulieren, ist es zunächst notwendig, den Kern der FTF Problematik besser zu verstehen – die Motive der Menschen, die im Kontext terroristischer Aktivitäten ausreisen und zurückkehren, und die daraus erwachsende Bedrohung. Zwar würde eine eingehende Untersuchung aller Erscheinungsformen des Phänomens den Rahmen dieses Leitfadens sprengen, doch lohnt es sich, einige Hintergrundfakten genauer zu betrachten, die sich aus dem wachsenden Bestand an Forschungsarbeiten und einschlägiger Fachliteratur ergeben. Diese sollten in die Diskussionen über effektive und gezielte rechtliche und politische Reaktionen einfließen.

Foreign Fighters heute

Nach vorliegenden Informationen stammen die FTFs, die sich dem sogenannten „Islamischen Staat“ im Irak und in der Levante (ISIL), der Al-Qaida und nahestehenden Gruppen im Irak, in Syrien und anderen Ländern wie Afghanistan, Jemen, Libyen, Pakistan und Somalia anschlossen haben, aus circa 110 Staaten weltweit. Obwohl Schätzungen naturgemäß unzuverlässig sind, was zum Teil auf Definitionsprobleme zurückzuführen

¹⁴ Oft wird auf die große Zahl ausländischer Kämpfer verwiesen, die in den spanischen Bürgerkrieg zogen, sich der sowjetischen Besetzung Afghanistans widersetzen oder am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien beteiligt waren. Allerdings zeigen immer mehr Untersuchungen, dass die Praxis weit über diese bekannten Beispiele hinausgeht. Vgl. z.B.: M. Flores, „Foreign Fighters Involvement in National and International Wars: A Historical Survey“, in Andrea de Guttry, Francesca Capone and Christophe Paulussen (eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2016), S. 27-48 (im Folgenden FFILB). Vgl. auch: D. Malet, „The European Experience with Foreign Fighters and Returnees“, in T. Renard and R. Coolsaet (eds.), „Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? Assessing policies on returning foreign terrorist fighters in Belgium, Germany and the Netherlands“, Egmont Institute, Brüssel, Februar 2018, S. 7-9, <www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/02/egmont_papers.101_online_v1-3.pdf?type=pdf>, (im Folgenden, T. Renard und R. Coolsaet (Hrsg.), „Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?“, Egmont Institute).

ist, ist davon auszugehen, dass bis Ende 2017 mehr als 40.000 FTFs allein in den Irak und nach Syrien gereist sind.¹⁵ Die Zahl derjenigen, die aus europäischen Staaten in die Konfliktgebiete in Syrien und im Irak reisten, erregte besondere Aufmerksamkeit und war Gegenstand umfangreicher Analysen, obwohl sie nur einen kleinen Prozentsatz an der Gesamtzahl der FTFs ausmacht.¹⁶

Auch für die in Wellen stattfindende Rückkehr – den sogenannten „Rückstrom“ von FTFs – gibt es kaum verlässliche Zahlenangaben. Ein Bericht verzeichnete weltweit 5.600 Kämpfer, die bis 2015 in ihre Heimatländer zurückgekehrt waren.¹⁷ Ein anderer Bericht, der sich auf die FTFs in der Europäischen Union (EU) konzentrierte, kam zu dem Schluss, dass bis 2016 etwa 30 Prozent der FTFs zurückgekehrt oder in andere Staaten weitergereist waren.¹⁸ Die „schrumpfenden Territorien“ in Syrien und der Zusammenbruch des Kalifats des sogenannten „Islamischen Staates“ im Irak im Oktober 2017 trugen zur jüngsten Rückkehrerwelle bei.¹⁹ Zu Beginn des Jahres 2018 zeichnete sich einerseits ein starker Rückgang der Ausreisepersonen in den Irak und nach Syrien ab, andererseits wuchs die Besorgnis über die Auswirkungen der Rückkehr von FTFs in ihre Heimatstaaten oder ihrer Weiterreise an andere – teils unbekannte – Orte.²⁰ Angesichts dieser Dynamik bestand die Sorge, dass ISIL sich anderen Zielen zuwendet und dafür möglicherweise Rückkehrer einsetzt. Dies bestimmte den politischen Diskurs und die damit verbundenen Entwicklungen in Recht und Politik.

Die in der Öffentlichkeit stark beachtete Beteiligung mehrerer ehemaliger FTFs an Anschlägen in Brüssel, Paris, Istanbul und London zwischen 2015 und 2017 schien diese

15 Vgl.: „Greater Cooperation Needed to Tackle Danger Posed by Returning Foreign Fighters, Head of Counter-Terrorism Office Tells Security Council“, Vereinte Nationen, 29. November 2017, <www.un.org/press/en/2017/sc13097.doc.htm>.

16 „Terror Situation and Trend Report (TE-SAT 2016)“, Europol, 2016, S. 26, <www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf>. Europol schreibt, dass „mehr als 5.000 Europäer in die Konfliktgebiete in Syrien und Irak gereist sein sollen“. Das International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) gibt Zahlen zwischen 3.922 und 4.294 an, also im Mittelwert 4.108. Vgl.: B. van Ginkel und E. Entenmann (eds.), „The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies“, International Centre for Counter-Terrorism, April 2016, S. 4, <www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf> (im Folgenden: B. van Ginkel und E. Entenmann (Hrsg.), „The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union“). Es wird angenommen, dass Tunesien der häufigste Herkunftsstaat ist, mit schätzungsweise 6.000 Personen, die allein aus diesem Staat in den Syrienkonflikt gereist sind. Vgl.: „Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq“, The Soufan Group, Dezember 2015, S. 15, <soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf>.

17 „Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq“, Soufan Group, a. a. O., Fn. 16. Obwohl 2017 noch in Medienberichten und anderen Quellen zitiert (z. B. Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 28. November 2017, SC/13097), ist davon auszugehen, dass die Zahl inzwischen deutlich höher ist.

18 B. van Ginkel und E. Entenmann (Hrsg.) „The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union“, a. a. O., Anm. 16.

19 „The Challenge of Returning and Relocating Foreign Terrorist Fighters: Research Perspectives“, UN Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (UNCTED), März 2018 (im Folgenden: UNCTED Trends Report 2018), <www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf>. Die aktuelle FTF-Rückkehrerwelle wird als größer und vielfältiger beschrieben als frühere Wellen.

20 Viele FTFs bleiben unauffindbar, da sie entweder im Ausland gestorben oder unbekannt verzogen sind. Vgl. z. B. UNCTED Trends Report 2018, a. a. O., Anm. 19. Vgl. auch: „Risk Analysis 2017“, Frontex, 20. Februar 2018, S. 30-31, <frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf>, (im Folgenden: „Risk Analysis 2017“, Frontex); „Now that the Islamic State has fallen in Iraq and Syria, where are all its fighters going“, the Washington Post, 22. Februar 2018, <www.washingtonpost.com/graphics/2018/world/isis-returning-fighters/>; D.L. Byman, „Frustrated Foreign Fighters“, the Brookings Institution, 13. Juli 2017, <www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/07/13/frustrated-foreign-fighters/>.

Befürchtung zu bestätigen. Anlass zur Besorgnis gaben auch Forschungsergebnisse, die nahelegen, dass FTFs zwar selten Anschläge verübt haben, diese dann aber besonders brutal und mit vielen Todesopfern verbunden waren.²¹ Es wurden jedoch auch Forderungen laut, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass nur sehr wenige FTFs nach ihrer Rückkehr in Terroranschläge verwickelt waren.²² Die Erfahrung hat gezeigt, dass Bedrohungen und Anschläge häufig auch ohne „ausländische“ Beteiligung auftreten.²³ Die Bedrohung, die von Rückkehrern in ihren jeweiligen Herkunfts- oder anderen (Rück-)Reiseländern ausgeht, ist von Natur aus schwer zu quantifizieren und erfordert eine kontinuierliche Analyse.

Der UN-Sicherheitsrat hat festgestellt, dass ein Kernelement des von FTFs ausgehenden Risikos nicht nur mit ihrer Rückkehr verbunden ist, sondern auch mit ihrer Wirkung in den Konfliktzonen selbst. Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu FTFs, die sich auf bestimmte terroristische Gruppen beziehen²⁴, betonen die Bedeutung der Problematik, indem sie darauf verweisen, dass FTFs „die Intensität, Dauer und Hartnäckigkeit von Konflikten“ erhöhen und von ihnen eine „schwere Bedrohung für ihre Herkunftsstaaten, die Staaten, durch die sie reisen, und die Staaten, in die sie reisen, sowie für die Staaten ausgehen kann, die an Gebiete bewaffneten Konflikts, in denen FTFs aktiv sind, angrenzen und die erheblichen Sicherheitsbelastungen ausgesetzt sind“.²⁵ Kommentatoren verweisen auch auf die Bedeutung von FTFs für die Nachhaltigkeit und die Operationen von Organisationen wie ISIL, die auf einen konstanten Strom von Rekruten zur Erhaltung ihrer Reihen angewiesen sind, nicht zuletzt aufgrund der sehr hohen Todeszahlen. Rechtliche und politische Schritte zur Minimierung eines Risikobereichs (z.B. in den Herkunftsstaaten) sollten stets mit Blick auf eine mögliche Erhöhung anderer Risiken (z.B. in Konfliktgebieten) erfolgen sowie die Notwendigkeit einer kurz- und längerfristig angelegten Risikobewertung berücksichtigen. Eine erweiterte Risikoanalyse sollte auch Bedrohungen in Betracht ziehen, die mit der zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft verbunden sind, zu der sowohl FTFs als auch staatliche Reaktionen beitragen können.²⁶

21 Vgl.: UNCTED Trends Report 2018, a.a.O., Anm. 19; Hegghammer, „Should I stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists’ Choice between Domestic and Foreign Fighting“, *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 1, (Februar 2013), S. 11.

22 Vgl. z. B. C. Lister, „Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?“, the Brookings Institution, August 2015, S. 2, <www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/En-Fighters-Web.pdf>, der feststellt: „Obwohl die potenzielle Bedrohung durch ausländische Kämpfer real ist, sollte sie nicht übertrieben werden. Statistische Analysen anhand historischer Daten – wie die von Hegghammer – zeigen, dass nicht mehr als 11 Prozent der ausländischen Kämpfer nach Rückkehr in die Heimat eine terroristische Bedrohung darstellen“.

23 Vgl. z. B. die Erklärung des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung aus 2016, in der er feststellt, es wäre falsch, sich auf ausländische Bedrohungen zu konzentrieren, wenn viele Angriffe vom einheimischen Terrorismus ausgehen, in A. Reed, J. Pohl und M. Jegerings, „The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat: Making Sense of an Evolving Phenomenon“, *International Centre for Counter-Terrorism*, Juni 2017, S. 7, <www.icct.nl/publication/the-four-dimensions-of-the-foreign-fighter-threat-making-sense-of-an-evolving-phenomenon>.

24 Weitere UNSC-Resolutionen zielen speziell auf Gruppen wie ISIL, die Al-Nusra-Front und mit Al-Qaida verbundene Organisationen ab und verweisen in diesem Zusammenhang auf die Verpflichtungen bezüglich FTFs. Vgl. z. B.: UNSC-Resolution 2249 (2015).

25 Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats, a.a.O., Anm. 1.

26 Zur Einschätzung der „wechselnden Bedrohungen“ durch ausländische Kämpfer Vgl.: A. Reed, J. Pohl und M. Jegerings, „The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat“, a.a.O., Anm. 23. Die vier Hauptbedrohungen beziehen sich auf Reisen, die Rückkehr in ihre Wohnsitzländer, die Bedrohung durch Einzeltäter und Sympathisanten und schließlich die zunehmende Polarisierung der Gesellschaft.

Entscheidende Fragen sind, wer ausreist und wiederkommt, wohin diese Menschen gehen und von wo sie zurückkommen und was die jeweiligen Beweggründe sind. Dies sind Schlüsselfragen, die in politische Handlungskonzepte einfließen müssen. Zwar ist der Umfang bislang vorliegender Studien noch begrenzt, aber einige Berichte zivilgesellschaftlicher, akademischer und zwischenstaatlicher Institutionen, einschließlich des UN-Büros für Terrorismusbekämpfung (UNOCT), tragen zu unserem Verständnis der Motive von FTFs und der sonstigen zugrundeliegenden Faktoren bei, auch indem sie den FTFs eine Stimme geben, die sich vom Terrorismus abgewandt haben.²⁷

Die Forschung zeigt ein komplexes, vielschichtiges Umfeld auf und zeigt immer wieder, dass es kein einheitliches Profil eines FTF gibt.²⁸ Die vorliegenden Informationen und Erkenntnisse legen den Schluss nahe, dass Annahmen zu Täterprofilen und Tatauslösern bei FTFs oft fehlerhaft gewesen sind. So haben sich beispielsweise geschlechtsspezifische Annahmen, dass Frauen und Mädchen nur Opfer und nicht Täterinnen sind, als gefährlich schlecht fundiert erwiesen.²⁹ Darüber hinaus wirft die Tatsache, dass viele FTFs noch minderjährig sind und einige sogar als Kinder von FTFs im Ausland geboren und zu Kämpfern ausgebildet wurden, besondere Probleme und Bedenken hinsichtlich des Kinderschutzes auf (siehe Abschnitt 3.8). In Forschungsarbeiten mit Schwerpunkt Europa finden sich signifikante Hinweise darauf, dass auch noch andere Faktoren spezifische Reaktionen bedingen könnten, wie z. B. hochgradige psychische Erkrankungen unter sogenannten „mutmaßlichen radikalen Dschihadisten“, die sich zum Kampf im Ausland hingezogen fühlen. Diese Faktoren sind jedoch noch nicht vollständig erforscht.³⁰

Mehrere Studien zur Motivation von FTFs spiegeln ebenfalls eine größere Bandbreite möglicher „Push- und Pull-Faktoren“ wider als zu Beginn der internationalen Aufmerksamkeit für dieses Thema erkennbar war.³¹ Diese Faktoren, und insbesondere sozialstrukturelle Push-Faktoren, variieren extrem stark je nach Individuum und Kontext. Da „Push- und Pull-Faktoren abhängig von der jeweiligen Person und ihrem internen und externen Umfeld eine unterschiedliche Wechselwirkung entfalten“, sind vereinfachende Versuche

27 Der UNOCT-Bericht räumt ausdrücklich seine Grenzen ein. Vgl.: „Enhancing the Understanding of the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon in Syria“, UNOCT, Juli 2017, S. 52 (im Folgenden, UNOCT-Bericht Juli 2017), <www.un.org/en/counterterrorism/assets/img/Report_Final_20170727.pdf>.

28 UNOCT-Bericht Juli 2017, ebenda, Anm. 27.

29 Vgl. nachfolgenden Abschnitt 3.7 über die geschlechtsspezifische Dimension. Anfangs wurden deshalb nur sehr wenige Frauen strafrechtlich verfolgt. Inzwischen wurde in den Niederlanden und Belgien offenbar aus den Erfahrungen gelernt und seit 2016 „keinen Unterschied“ mehr zwischen der strafrechtlichen Verfolgung von Frauen und Männern gemacht. Auch Deutschland unterscheidet Berichten zufolge immer weniger geschlechtsspezifisch. Vgl. z. B. T. Rennard und R. Coolsaet (Hrsg.), „Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?“, Egmont Institute, a. a. O., Fn. 14.

30 Vgl. die Angaben von Psychotherapeuten, dass 60 Prozent der mutmaßlichen radikalen Dschihadisten in den Niederlanden in der Vergangenheit psychische Probleme hatten, in C. Paulussen, J. Nijman, K. Lismont, „Mental Health and the Foreign Fighter Phenomenon: A Case Study from the Netherlands“, International Centre for Counter-Terrorism, März 2017, S. 7, <www.icct.nl/wp-content/uploads/2017/03/ICCT-Paulussen-Nijman-Lismont-Mental-Health-and-the-Foreign-Fighter-Phenomenon-March-2017.pdf>.

31 R. Frenett und T. Silverman, „Foreign Fighters: Motivations for Travel to Foreign Conflicts“, in FFILB, S. 63-76, a. a. O., Anm. 14. Vgl. auch: Phil Gurski, *Western Foreign Fighters: The Threat to Homeland and International Security* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2017), S. 70. Auch hier ist zu beachten, dass sich einige dieser Analysen auf „Foreign Fighters“ und nicht auf „FTFs“ beziehen.

zur Ermittlung der Problemursache zum Scheitern verurteilt.³² Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, relevante Maßnahmen sorgfältig und mit Blick auf jeden Einzelfall und Kontext zu entwickeln und zu lenken – sowohl Maßnahmen zur Verhinderung der Ausreise als auch solche für den Umgang mit Rückkehrern.

Nichtsdestotrotz haben sich bestimmte Motivationen in den vorliegenden Untersuchungen als wiederkehrend erwiesen und sind von potenzieller Relevanz für die später in diesem Dokument erörterten Menschenrechtsüberlegungen. Dazu gehören persönliche Motivationen (wie fehlende Perspektiven, persönliche Umstände und die Suche nach Identität und Sinn) sowie ideologische (darunter z. B. Empathie für muslimische Gewaltopfer und Empörung gegen „westliche“ Staaten, die als mitschuldig angesehen werden).³³ Während Religion Teil des Gesamtbildes ist, ist die Annahme zunehmend strittig, dass der sogenannte religiöse „Fundamentalismus“ die treibende Kraft sei. Dies spiegelt sich beispielsweise in der Arbeit des UN-Sonderberichterstatters für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus (im Folgenden UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung) wider.³⁴ Auch eine Studie aus dem Jahr 2016, die von einer Gruppe zumeist US-amerikanischer Militärforscher am Combating Terrorism Center in West Point durchgeführt wurde, kommt zu dem Schluss, dass die Religion „nicht die stärkste treibende Kraft“ ist und dass stattdessen „kulturelle und politische Identitäten“ und „ein auf die anhaltende Benachteiligung von Muslimen in bestimmten westlichen Staaten sowie allgemein auf der internationalen Bühne fokussiertes Narrativ“ im Vordergrund stehen.³⁵ Auch ein UNOCT-Bericht unterscheidet zwischen der Religion als solcher und einem übergreifenden „Gefühl der Identität mit den Glaubensgenossen, die als von anderen Gruppen viktimisiert und misshandelt wahrgenommen werden, und dem Wunsch, ihnen zu helfen“.³⁶

Eine weitere Gemeinsamkeit in mehreren Studien ist der Verweis auf sozioökonomische Realitäten, einschließlich des Zusammenhangs zwischen hoher Arbeitslosigkeit und dem Strom von FTFs. Während eine Studie aus dem Jahr 2016 davon ausgeht, dass dies

32 UNOCT-Bericht Juli 2017, S. 5, a.a.O., Rn. 27. Vgl. auch J.M. Berger „Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption“, International Centre for Counter-Terrorism (im Folgenden J.M. Berger „Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption“), Mai 2016. Berger schlussfolgert hier: „Es gibt offensichtliche Risiken, wenn die These einer Einzelursache in einem Umfeld, in dem mehrere Variablen im Spiel sind, vertreten wird.“

33 Empathie für muslimische Gewaltopfer und die vermeintliche Mitschuld „westlicher“ Mächte an der Fortdauer der Konflikte im Nahen Osten werden beispielsweise als ausschlaggebende Faktoren für Frauen genannt, die sich dem ISIL anschließen. Vgl.: Van Leuven, Mazurana und Gordon, „Analysing the Recruitment and Use of Foreign Men and Women in ISIL through a Gender Perspective“ in FFILB, S. 97-121, a.a.O., Anm. 14.

34 Vgl. UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, Bericht an den UN-Menschenrechtsrat, UN Doc. A/HRC/31/65, 22. Februar 2016, Par. 15: „Kommentatoren haben festgestellt, dass es einen übermäßigen Fokus auf die religiöse Ideologie als Triebkraft für Terrorismus und Extremismus geben kann, während Faktoren im Zusammenhang mit Identität oder fehlgeleitetem Altruismus übersehen werden“.

35 „From Cradle to Grave: The Lifecycle of Foreign Fighters in Iraq and Syria“, Combating Terrorism Center at West Point, November 2016, <<https://ctc.usma.edu/app/uploads/2016/11/Cradle-to-Grave2.pdf>>; Vgl. auch: „Tariq Ramadan: As Muslims Condemn Spain Attack, Americans Must Denounce U.S. Killings in Syria, Iraq“, Democracy Now, 24. August 2017, <www.democracynow.org/2017/8/24/tariq_ramadan_as_muslims_condemn_spain>.

36 UNOCT-Bericht Juli 2017, S.3, a.a.O., Rn. 27, in dem festgestellt wird, dass einer der häufigsten Gründe für Reisen nach Syrien die Empathie mit den sunnitischen Gemeinschaften ist, die vermeintlich wegen ihres Glaubens angegriffen werden.

für die „muslimische Welt“,³⁷ zutrifft, deutet eine spätere Analyse darauf hin, dass auch im europäischen Kontext niedrige Bildungs- und Beschäftigungsquoten wichtige Push-Faktoren für viele, jedoch keineswegs alle FTFs waren.³⁸ UNOCT spricht umfassend von Personen, die „vom gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Mainstream isoliert sind“.³⁹ Schwierige persönliche Umstände und dysfunktionale Familienverhältnisse wurden ebenfalls als gemeinsame Merkmale der in dieser Studie betrachteten Stichprobe von FTFs identifiziert.⁴⁰

Was die Rückkehrer betrifft, die zunehmend die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf sich ziehen, weist der UNOCT-Bericht vom Juli 2017 auf eine ähnliche Vielfalt hin. Er stellt fest, dass „nur wenige nach Syrien reisen mit dem Vorsatz, sich ausbilden zu lassen, um nach Rückkehr in ihr Herkunftsland terroristische Anschläge zu verüben“.⁴¹ Zu den vielen Rückkehrfaktoren gehören Desillusionierung, insbesondere bei denjenigen, die aus „Idealismus“ gehandelt haben, und die Bindungskraft der Familie, insbesondere der Mütter.⁴² Zweifellos haben auch Gefahren und Lebensbedingungen, einschließlich des letztendlichen Zusammenbruchs des ISIL-Projekts im Irak, die Motivation zur Rückkehr verstärkt.

Angesichts der Vielfalt der Profile der Rückkehrer aus Konfliktgebieten und ihrer Erfahrungen im Ausland lassen sich keine verallgemeinernden Annahmen über ihre Rückkehrmotive, die Rollen, die sie im Ausland gespielt haben (z. B. als „Kämpfer“ oder aktive Unterstützer des „Islamischen Staates“) und ihre Absichten nach der Rückkehr treffen.⁴³ In Bezug auf Rückkehrer aus Syrien wurde beispielsweise festgestellt: „Im Umgang mit Rückkehrern kann es wichtig sein, sie danach zu unterscheiden, was sie in Syrien tatsächlich getan haben, was ihre ursprüngliche Absicht vor der Ausreise war und aus welchen Gründen sie zurückgekehrt sind.“⁴⁴

Das Verständnis der Motive von FTFs ist entscheidend für jede Auseinandersetzung mit den Ursachen und Folgen. Darüber hinaus ist unbedingt zu beachten, dass Motive, auch wenn sie auf gewalttätigen extremistischen Überzeugungen beruhen, von der tatsächlichen Ausübung von Gewalttaten zu unterscheiden sind, und die Absicht, Verletzungen zu verursachen, zunächst geklärt werden muss, wenn es darum geht, bei FTFs im Einzelfall angemessen zu reagieren.

37 Vgl. J.M. Berger, „Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption“, S. 5, a.a.O., Anm. 32. Berger warnt vor den Risiken der Argumentation für einseitige Kausalitäten und verweist auf eine groß angelegte Studie, die einen Zusammenhang zwischen hoher Arbeitslosigkeit und hohen Strömen von FTFs innerhalb der „muslimischen Welt“, aber genau die umgekehrte Beziehung für ausländische Kämpfer aus „nicht-muslimischen Ländern“ feststellte.

38 UNOCT-Bericht Juli 2017, S. 5, a.a.O. Anm. 27.

39 „Die meisten FTFs in dieser Stichprobe stammen aus großen Familien in städtischen Gebieten, die vom sozialen, wirtschaftlichen und politischen Mainstream weitgehend isoliert sind. In einigen der Familien, aus denen diese FTFs stammen, gibt es oft Anzeichen für innere Dysfunktion oder Stress“, so der UNOCT-Bericht Juli 2017, S. 4, a.a.O. Anm. 27.

40 Ebd.

41 Der UNOCT-Bericht vom Juli 2017, S. 5, a.a.O., Anm. 27, stellt fest, dass „nicht alle FTFs nach Syrien gehen, um dort zu kämpfen und noch weniger, um Gräueltaten zu begehen“.

42 Ebd.

43 UN CTED Trends Report 2018, a.a.O., Anm. 19.

44 Vgl. UNOCT-Bericht Juli 2017, a.a.O., Anm. 27.

Supranationale Antworten: Verpflichtungen zur Prävention und Unterbindung im Rahmen des Völkerrechts

Der Zweck des vorliegenden Leitfadens besteht darin, den Staaten politische Empfehlungen zu geben. Viele Maßnahmen auf der Ebene der Einzelstaaten wurden in Reaktion auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrats getroffen, insbesondere auf die Resolutionen 2170 (2014), 2178 (2014) und 2396 (2017), die unter Kapitel VII der UN-Charta verabschiedet wurden und damit den Staaten völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen auferlegen.

Die Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats setzt einen weitreichenden Rahmen von Verpflichtungen für Staaten, der wiederum Impulsgeber für weitere internationale, regionale und nationale normative Entwicklungen auf anderen Ebenen war. Die Resolution verpflichtete die Staaten insbesondere dazu, das Anwerben, die Organisation, Beförderung oder Ausrüstung von FTFs zu verhüten und zu bekämpfen⁴⁵ und sicherzustellen, dass ihre innerstaatlichen Gesetze entsprechende Straftatbestände zur Verfolgung und Ahndung bestimmter Verhaltensweisen vorsehen. Dazu gehören: Reisen oder Reiseversuche von Personen in einen Staat, der nicht der Staat ihres gewöhnlichen Aufenthalts ist oder dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten oder sich daran zu beteiligen oder um andere terroristisch auszubilden oder sich ausbilden zu lassen; die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, zur Finanzierung solcher Reisen; die vorsätzliche Organisation, das Anwerben, oder die sonstige Förderung solcher Reisen.⁴⁶ Sie verpflichtet die Staaten auch, die Einreise von FTFs in ihr Hoheitsgebiet oder den Transit zu verhindern⁴⁷ und fordert sie zur Zusammenarbeit auf, z. B. bei der Verhinderung der Radikalisierung zum Terrorismus und bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien zur Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung von zurückkehrenden FTFs.⁴⁸ Darüber hinaus fordert sie die Staaten auf, eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit zu ergreifen, unter anderem beim Informationsaustausch zur Identifizierung von FTFs und bei der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus, um Terrorismus zu verhindern.⁴⁹ Resolution 2178 (2014) fordert auch, dass „alle Foreign Terrorist Fighters die Waffen niederlegen und alle terroristischen Handlungen und die Beteiligung an bewaffneten Konflikten einstellen.“⁵⁰

Der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte äußerte sich höchst kritisch zur Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats und konstatierte, dass sie „allen Mitgliedstaaten weitreichende neue rechtliche Verpflichtungen auferlegt, ohne dass irgendeine Anstrengung unternommen wird, die Kategorien von Personen zu definieren oder zu begrenzen, die von einem Staat als ‚Terroristen‘ eingestuft werden können“, und dass „dieser Ansatz ein enormes Missbrauchsrisiko

45 Resolution des UN-Sicherheitsrates 2178 (2014), Abs. 5, a.a.O., Anm. 1.

46 Ebd., Abs. 6.

47 Ebd., Abs. 8.

48 Ebd., Abs. 4.

49 Ebd., Abs. 11-14 und 15-19.

50 Ebd., Abs. 1.

birgt, da verschiedene Staaten notorisch weitgefaste, vage oder missbräuchliche Terrorismusdefinitionen anwenden, oft mit einer eindeutigen politischen oder repressiven Motivation.⁵¹ Das Fehlen einer Definition des Begriffs „Terrorismus“ in den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und im Völkerrecht im Allgemeinen ist ein lang bekanntes Problem, und die daraus resultierenden Bedenken werden deutlich vervielfacht, aufgrund der zusätzlichen Mehrdeutigkeit der einzelnen Teile des Begriffs „Foreign Terrorist Fighters“, was im nachstehenden Abschnitt 3.1 erläutert wird.

Die Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats wurde im Vergleich zur Vorgängerresolution in einigen Aspekten als deutlich weitergehend beschrieben. Sie verlangt von den Staaten, „verstärkte Bemühungen in den Bereichen Grenzsicherung, Informationsaustausch und Strafjustiz in einer Weise, die schwerwiegende Auswirkungen auf die innerstaatlichen Rechtssysteme“, sowie auf die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit hat.⁵² Insbesondere die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, „Beobachtungslisten oder Datenbanken“ zu bekannten oder mutmaßlichen FTFs und ihren Unterstützern anzulegen und ein breites Spektrum diesbezüglicher Informationen, einschließlich persönlicher biometrischer Daten, an andere Staaten weiterzugeben, macht es erforderlich, genau darauf zu achten, ob und wie die Menschenrechte in den kooperierenden Staaten geschützt werden.⁵³ Ähnlich wie die Vorgängerresolution wurde auch Resolution 2396 (2017) wegen ihrer Breite und mangelnden Präzision kritisiert, die das Risiko erhöhen, dass „die Vorgaben des Sicherheitsrats von Staaten genutzt werden können, um rücksichtslos gegen Andersdenkende vorzugehen“.⁵⁴

Die Herausforderung für die Staaten besteht darin, das Problem so zu definieren und anzugehen, dass diese Fallstricke vermieden werden. In diesem Zusammenhang ist unbedingt zu betonen, dass die Resolutionen 2178 (2014) und 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats (in mehreren rechtswirksamen Abschnitten und der Präambel) ausdrücklich darauf hinweisen, dass die darin verankerten Verpflichtungen im Einklang mit den Menschenrechten, dem humanitären Völkerrecht und dem Flüchtlingsrecht angewandt werden müssen. In Anlehnung an die Globale Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2006 betont die Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats auch den Zusammenhang der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung mit dem Schutz der Menschenrechte und unterstreicht:

51 M. Scheinin (ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung), „Back to post-9/11 panic? Security Council resolution on foreign terrorist fighters“, *Just Security*, 23. September 2014, <www.justsecurity.org/15407/post-911-panic-security-council-resolution-foreign-terrorist-fighters-scheinin/> (im Folgenden, M. Scheinin, „Back to post-9/11“). Vgl. dazu: M. Scheinin, „A Comment on Security Council Res 2178 (Foreign Terrorist Fighters) as a ‘Form’ of Global Governance“, *Just Security*, 6. Oktober 2014, <www.justsecurity.org/15989/comment-security-council-res-2178-foreign-fighters-form-global-governance>.

52 F. Ní Aoláin, (derzeitige UN-Sonderberichterstatterin für Terrorismusbekämpfung), „The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law“, *Just Security*, 17. Januar 2018, <www.justsecurity.org/51075/security-council-global-watch-lists-biometrics/>, (im Folgenden, F. Ní Aoláin, „The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law“).

53 Ebd. Ní Aoláin stellt fest, dass „das Prinzip des Informationsaustausches davon ausgeht, dass alle Staaten die Privatsphäre gleichermaßen achten, Informationen nicht rechtsstaatswidrig gegen Personen einsetzen und dass rechtsstaatliche Informationspraktiken einschließlich Integrität, Anonymität und geregelter Datenlöschung angewandt werden... [was] in der Praxis nicht der Fall ist.“

54 Ebd.

„... dass die Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit und wirksame Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung einander ergänzen, sich gegenseitig verstärken und ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Terrorismusbekämpfung sind, betonend, wie wichtig die Achtung der Rechtsstaatlichkeit für eine wirksame Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus ist“.⁵⁵

Die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte bei der Bekämpfung der von FTFs ausgehenden Bedrohungen wurde in zahlreichen nachfolgenden Erklärungen und Konventionen bekräftigt, unter anderem in der Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Union (EU) von Riga aus dem Jahr 2015 nach dem Anschlag auf Charlie Hebdo in Paris⁵⁶ und dem Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus, das sich speziell mit FTFs befasst.⁵⁷

Die OSZE-Ministerratserklärung über die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des „FTF-Phänomens“ erkannte die Bedrohungen an, die von FTFs ausgehen können, und ging eine Reihe konkreter Verpflichtungen zum „entschlossenen Vorgehen gegen Foreign Terrorist Fighters“ ein.⁵⁸ Gleichzeitig verpflichteten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten, dies „in Übereinstimmung mit unseren OSZE-Verpflichtungen und mit allen völkerrechtlichen Verpflichtungen, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, des internationalen Flüchtlingsvölkerrechts und des humanitären Völkerrechts, zu tun.“⁵⁹ Dies ist Teil des langfristigen Bekenntnisses zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte als Teil des strategischen Schwerpunkts der OSZE-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und beinhaltet, sich nicht nur mit den Erscheinungsformen, sondern auch mit den Bedingungen auseinanderzusetzen, die eine Ausbreitung des Terrorismus begünstigen.⁶⁰

55 Präambel der UN-Sicherheitsratsresolution 2178 (2014), a. a. O., Anm. 1. Die „Globale Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus“, bestehend aus einer Resolution der UN-Generalversammlung und einem beigefügten Aktionsplan, umfasst vier Säulen, zu denen auch Maßnahmen zur Gewährleistung der Achtung der allgemeinen Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit als grundlegende Basis für den Kampf gegen den Terrorismus (vierte Säule) gehören; Vgl.: Resolution 60/288 der UN-Generalversammlung vom 8. September 2006, UN Doc. A/RES/60/288.

56 „Gemeinsame Erklärung von Riga“, Rat der Europäischen Union, 2. Februar 2015, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>>.

57 Vgl.: „Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus“, Europarat, angenommen am 22. Oktober 2015. Artikel 8 des Zusatzprotokolls sieht vor, dass jede Vertragspartei das Protokoll so umsetzt, dass „die Verpflichtungen zur Wahrung der Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Freizügigkeit, auf freie Meinungsäußerung, die Vereinigungsfreiheit und die Religionsfreiheit, wie sie in der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen enthalten sind, soweit diese auf die Vertragspartei anwendbar sind, geachtet werden.“

58 Diese Verpflichtungen spiegeln die in der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats (a.a.O. Anm. 1) verankerten Verpflichtungen wider. Sie beinhalten die Pflicht zur Zusammenarbeit, um FTFs ausfindig zu machen, ihnen einen sicheren Zufluchtsort zu verweigern und sie vor Gericht zu stellen; ferner die Pflicht, wirksame Maßnahmen zur Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus und der Reisebewegungen von FTFs durch wirksame Grenz- und Dokumentenkontrollen zu entwickeln und zu ergreifen; die Nutzung des Internets für terroristische Zwecke zu unterbinden und sich auf die von FTFs ausgehende Bedrohung nach ihrer Rückkehr vorzubereiten und diese zu minimieren.

59 Präambel der OSZE-Ministererklärung zu FTFs, a. a. O., Anm. 2. Die Erklärung basiert auf dem bisherigen „Konsolidierten Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“, OSZE, 7. Dezember 2012, PC.DEC/1063, <www.osce.org/pc/98008> (im Folgenden „Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“), der wiederum auf dem „Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus“, OSZE, 4. Dezember 2001, MC(g).DEC/1, <www.osce.org/atu/42524> beruht.

60 Vgl.: Konsolidierter Rahmen der OSZE für den Kampf gegen den Terrorismus, a.a.O., Rn. 59. Vgl. zum Beispiel auch: OSZE-Ministererklärung über die Unterstützung der Globalen Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung, Abs. 4, a.a.O., Anm. 5.

Im Einklang mit ihrem umfassenden Sicherheitskonzept betrachtet die OSZE Terrorismus als eine multidimensionale Bedrohung, die umfassende, menschenrechtskonforme und von vielfältigen Akteuren getragene Antworten erfordert.⁶¹

Menschenrechtliche Implikationen staatlicher Maßnahmen

Zur Umsetzung der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und der darauf beruhenden Rechtsakte in Bezug auf FTFs haben Staaten weltweit vielfältige Maßnahmen zum Umgang mit den von diesen Kämpfern und Kämpferinnen ausgehenden potenziellen Bedrohungen und Herausforderungen ergriffen und tun dies auch weiterhin. Dazu gehören Änderungen in der Gesetzgebung, Strategie und Praxis sowie die Anwendung allgemeiner Anti-Terror-Gesetze und -Verfahren unter Bezugnahme auf die Verpflichtungen aus den Resolutionen und Rechtsinstrumenten des UN-Sicherheitsrats, die sich auf FTFs beziehen.⁶²

Durch neue Gesetze wurden das Anwerben, die Reise, die Bereitstellung von Geldmitteln, die Organisation oder Förderung von Reisen, die Teilnahme (als Auszubildende oder als Auszubildende) an Ausbildungen jeglicher Art (einschließlich der Selbstausbildung über das Internet) oder verschiedene Formen der Förderung, Unterstützung, Anstiftung, sowie die „Rechtfertigung“ oder „Verteidigung“ solcher krimineller Handlungen unter Strafe gestellt. Zu den zunehmend restriktiven Verwaltungsmaßnahmen, die im Zusammenhang mit FTFs angewandt werden, gehören der Entzug der Staatsangehörigkeit, die Abschiebung, die Verhängung von Reiseverboten, die Verhinderung der Ein- oder Durchreise in bestimmte Gebiete oder die Einziehung von Reisedokumenten. Regelmäßig zum Einsatz kommen Überwachungen, spezielle Ermittlungstechniken, die Erfassung und Weitergabe persönlicher Daten, das Führen von Überwachungslisten und Datenbanken sowie die Überwachung, Sperrung und Regulierung von Internet-Webseiten. Mehrere Staaten ergreifen auch freiheitsbeschränkende Maßnahmen wie Hausarrest, Begrenzung des Bewegungsradius oder Kontrollanordnungen oder frieren das Vermögen von Personen ein, die im Verdacht stehen, an Taten im Zusammenhang mit FTFs beteiligt zu sein.⁶³ Derzeit widmen die Staaten der Beweiserhebung und Strafverfolgung zurückkehrender FTFs erhöhte Aufmerksamkeit.

Fast alle diese Reaktionen auf die erkannte Bedrohung durch FTFs und Rückkehrer führen potenziell zu erheblichen Eingriffen in eine Reihe von Menschenrechten. Deshalb müssen

61 Konsolidierter Rahmen der OSZE für den Kampf gegen den Terrorismus, Abs. 12, a. a. O., Rn. 59.

62 Zur Analyse staatlicher Maßnahmen gemäß Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats vgl. z. B. „Implementation of Security Council resolution 2178 (2014) by States affected by foreign terrorist fighters: A compilation of three reports (S/2015/338; S/2015/683; S/2015/975)“, Amt für Terrorismusbekämpfung der UN (UNCTED), 2016, <www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/09/FTF-Report-1-3_English.pdf>, (im Folgenden UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014)).

63 Zur Übersicht über die in ausgewählten Ländern angewandten Maßnahmen vgl. z. B.: „Returning foreign terrorist fighters in Europe: A comparative analysis“, Oktober 2017, <<http://mastereurope.eu/wp-content/uploads/2017/10/Returning-foreign-terrorist-fighters-in-Europe-.pdf>>; „The return of foreign fighters to EU soil: Ex-post evaluation“, Wissenschaftsdienst des Europäischen Parlaments, 15. Mai 2018, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU\(2018\)621811_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU(2018)621811_EN.pdf)>, (im Folgenden: „The return of foreign fighters to EU soil. Ex-post evaluation“, European Parliamentary Research Service); B. van Ginkel und E. Entenmann (Hrsg.), „The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union“, a. a. O., Rn. 16.

solche Maßnahmen im Lichte des bestehenden internationalen Rechtsrahmens betrachtet und sorgfältig abgewogen werden. Auch sogenannte „weichere“ Ansätze (Alternativen zu restriktiven Maßnahmen, die auf die Verhinderung von Reisen und Anwerbungen von FTFs abzielen), beispielsweise Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, geben unter Umständen auch Anlass zu ernster Besorgnis über ihre Auswirkungen auf Rechte wie Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Glaubensfreiheit, Meinungsfreiheit, Privatsphäre und Gleichberechtigung.⁶⁴

Der folgende Abschnitt geht näher auf die menschenrechtlichen Implikationen einiger dieser Maßnahmen ein und gibt Empfehlungen und unterstützende Beobachtungen für einen menschenrechtskonformen Ansatz im Umgang mit den potenziellen Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs.

64 Vgl. auch: Bericht des UN-Sonderberichterstatters über Terrorismusbekämpfung, UN Doc. A/HRC/31/65, a. a. O., Rn. 34.

3. Empfehlungen und Analyse: Umgang mit der FTF-Dynamik und den damit verbundenen Herausforderungen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte

3.1 Empfehlungen zu Art, Umfang und Definitionen von Gesetzen und Richtlinien in Bezug auf FTFs

Empfehlungen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen

- den Umfang der Handlungen, die durch Gesetze und Richtlinien in Bezug auf FTFs geregelt werden, sorgfältig definieren und klar eingrenzen und sicherstellen, dass das die jeweiligen Maßnahmen am Verhalten der Einzelpersonen ausgerichtet und im Gesetz eindeutig festgelegt sind;
- Rechtsvorschriften auf der Grundlage einer Terrorismusdefinition verabschieden, die dem Ansatz der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen folgt, und den Tatbeständen, die den Vorgaben internationaler Übereinkommen und Protokolle über den Terrorismus entsprechen;
- in Gesetzen, politischen Richtlinien und in der Praxis die Verwendung diffuser oder unpräziser Begriffe vermeiden, die eine willkürliche Auslegung begünstigen, wie z.B. „Extremismus“, losgelöst von einem spezifischen gewalttätigen Verhalten oder von der Anstiftung zur Gewalt, und sicherstellen, dass eine Einstufung als Terrorist ausschließlich im Wege eines ordentlichen Verfahrens erfolgt;
- zwischen FTF-Aktivitäten und der Teilnahme an bewaffneten Auseinandersetzungen im Sinne des humanitären Völkerrechts (HVR) unterscheiden und Maßnahmen gegen FTFs im Einklang mit umfassenderen Rechtsnormen, einschließlich des HVR, und in einer Weise anwenden und auslegen, die diesen Rechtsrahmen nicht untergräbt; und
- angemessene Schutzbestimmungen für legitime Aktivitäten, wie Menschenrechts- und humanitäre Arbeit (auch von Frauengruppen und -organisationen), vorsehen und insbesondere die humanitäre Arbeit in Konfliktgebieten von den Beschränkungen ausnehmen, mit denen Handlungen von FTFs unterbunden werden sollen.

„Foreign“, „Terrorist“, „Fighter“?

Das Grundprinzip der Legalität und Rechtssicherheit wird durch vage, in ihrem Umfang nicht eindeutig definierte Begriffe belastet. Während besonders strenge Anforderungen in Bezug auf die Rechtsgrundsätze *nullum crimen sine lege* (kein Verbrechen ohne Gesetz) oder *nulla poena sine lege* (keine Strafe ohne Gesetz)⁶⁵ gelten, die zum Strafrecht in Abschnitt 3.3 betrachtet werden, müssen auch alle anderen Einschränkungen von Rechten (wie z. B. zulässige Einschränkungen der Meinungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit oder der Privatsphäre) eindeutig im Gesetz vorgesehen sein.

Aus der Verwendung des Begriffs „Foreign Terrorist Fighter“ resultieren zahlreiche Menschenrechtsfragen. Deshalb fordern mehrere Initiativen angesichts der Gefahren, die sich aus der begrifflichen Unschärfe der Bezeichnung ergeben, den definitorischen Ansatz für den Begriff „Foreign Terrorist Fighters“ zu überdenken. Jeder Bestandteil dieses Begriffs hat Anlass zu Kontroversen und Unsicherheiten gegeben:

- Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats verbindet den Begriff „**Foreigner (Ausländer)**“ mit Personen, die „in einen Staat reisen, der nicht der Staat ihres regelmäßigen Aufenthalts oder ihrer Staatsangehörigkeit ist“. Der Begriff weist jedoch immer noch einen erheblichen Interpretationsspielraum auf. Im Einklang mit den Grundprinzipien des Völkerrechts sollten Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit oder Personen mit wichtigen persönlichen, sozialen, kulturellen und familiären Verbindungen zu einem Staat, in dem sie nicht ansässig sind bzw. dessen Staatsbürger sie nicht sind, dann nicht als „Ausländer“ gelten, wenn sie in den Staat reisen, zu dem solche Verbindungen bestehen.⁶⁶
- Die Tatsache, dass es keine international allgemein verbindliche Definition des Begriffs „**Terrorist**“ oder „**Terrorismus**“ gibt, lässt erheblichen Spielraum für unterschiedliche und weitreichende Interpretationen durch nationale Behörden und erhöht das Missbrauchspotenzial bei der Umsetzung der Resolution 2178 des UN-Sicherheitsrats.⁶⁷ Menschenrechtsgerichte und Menschenrechtsorganisationen haben häufig die weit gefassten und zweideutigen Definitionen von Terrorismus als Verstoß gegen das Legalitätsprinzip und andere Rechte kritisiert.⁶⁸ Im Kontext von FTFs werden diese Bedenken durch die Häufung zusätzlicher mehrdeutiger Begrifflichkeiten noch verstärkt.
- Die Regelungen über „Foreign Terrorist Fighters“ erstrecken sich gewöhnlich auf Reisen zur Unterstützung „terroristischer Organisationen“ und Gruppierungen, wobei die Frage außer Acht gelassen wird, wie und von wem die Einstufung als terroristisch

65 Artikel 15 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR); Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

66 UNSC-Resolution 2178 (2014) verweist in Abs. 6 auf die Verfolgung von Reisen in andere Staaten als den Aufenthalts- oder Staatsangehörigkeitsstaat, a. a. O., Anm. 1. S. die ausführlichere Diskussion möglicher Mehrdeutigkeiten in S. Krähenmann, „The Obligations under International Law of the Foreign Fighter’s State of Nationality or Habitual Residence, State of Transit and State of Destination“ in FFILB (2016), S. 235, a. a. O., Anm. 14.

67 Vgl. die Kritik von M. Scheinin, „Back to post-9/11“, a. a. O., Anm. 51.

68 Beispiele s.: H. Duffy, *The ‘War on Terror’ and the Framework of International Law*, Second Edition (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), Kapitel 7B.

vorgenommen wird. Es scheint sich nicht auf Reisen zu beschränken, um sich Gruppen anzuschließen oder diese zu unterstützen, die von den Vereinten Nationen oder regionalen Organisationen wie der EU ausdrücklich als „terroristisch“ eingestuft oder gelistet werden. Eine derartige Eingrenzung des Begriffs würde die Missbrauchsmöglichkeiten zumindest einschränken, wenn auch nicht gänzlich beseitigen, da die Listungsverfahren selbst für ihre Politisierung und Willkürlichkeit kritisiert wurden.⁶⁹ Wenn bei der Einstufung von Einzelpersonen als FTFs ebenso verfahren wird wie bei der Erstellung nationaler Listen terroristischer Organisationen, wirft dies ähnliche Fragen auf, je nachdem, wie solche Einstufungen vorgenommen und welche menschenrechtlichen Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch ergriffen werden. Ein Bericht des Exekutivdirektoriums des UN-Ausschusses für Terrorismusbekämpfung (UNCTED) über FTFs machte auf dieses Problem aufmerksam und forderte die „Verabschiedung von Verfahrensregeln, um Einstufungen von Personen als Terrorist auf nationaler Ebene nur in Übereinstimmung mit den Menschenrechtsprinzipien vorzunehmen“.⁷⁰

- In Ermangelung einer internationalen Definition des Begriffs „Terrorismus“ ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Definitionen der nationalen Behörden klar sind und sich auf solche Handlungsweisen beschränken, die – in den Worten des UN-Sonderberichterstatters für Terrorismusbekämpfung – „genuin terroristischer Natur“ sind.⁷¹ Es gibt zwar keine allgemein akzeptierte Definition im internationalen Recht, aber die 2004 verabschiedete Resolution 1566 des UN-Sicherheitsrats enthält einige Eckpunkte, an denen sich die Staaten bei der Ausarbeitung klarer Definitionen in nationalen Gesetzen und Vorschriften orientieren sollten.⁷² Auf der Grundlage dieser Eckpunkte empfahl der UN-Sonderberichterstatter, dass nur die folgenden Handlungen als terroristische Straftaten eingestuft werden sollten:

- (1) Handlungen, die in der Absicht begangen werden, Tod oder schwere Körperverletzungen zu verursachen oder Geiseln zu nehmen;
- (2) Handlungen, die mit dem Ziel begangen werden, einen allgemeinen Zustand von Angst und Schrecken zu erzeugen, die Bevölkerung einzuschüchtern oder

69 Zu den Bedenken hinsichtlich der internationalen Listungsverfahren siehe z. B. folgende vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem UN-Menschenrechtsausschuss (CCPR) behandelte Fälle: Nada gegen die Schweiz, EGMR, Urteil vom 12. September 2012; Al-Dulimi und Montana Management Inc. gegen die Schweiz, EGMR, Urteil vom 21. Juni 2016; und Sayadi & Vinck gegen Belgien, CCPR, Standpunkt vom 22. Oktober 2008, UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006.

70 Vgl: UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014), para. 158(b), a. a. O., Anm. 62. Diese Stellungnahme erfolgte im Zusammenhang mit dem Bemühen um verstärkte Nutzung von Mechanismen zum Einfrieren von Vermögenswerten gemäß den Resolutionen 1267 (1999) und 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats zur Unterbindung terroristischer Aktivitäten, gilt aber auch in diesem Zusammenhang.

71 UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, Bericht an die UN-Menschenrechtskommission, UN Doc. E/CN.4/2006/98, 28. Dezember 2005, Abs. 42.

72 UNSC Resolution 1566 Abs. 3 „erinnert daran, dass Straftaten, namentlich auch gegen Zivilpersonen, die mit der Absicht begangen werden, den Tod oder schwere Körperverletzungen zu verursachen, oder Geiselnahmen, die mit dem Ziel begangen werden, die allgemeine Bevölkerung, eine Gruppe von Personen oder einzelne Personen in Angst und Schrecken zu versetzen, eine Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen, und alle anderen Handlungen, welche Straftaten im Sinne und entsprechend den Begriffsbestimmungen der internationalen Übereinkommen und Protokolle betreffend den Terrorismus darstellen, unter keinen Umständen gerechtfertigt werden können, indem politische, philosophische, weltanschauliche, rassische, ethnische, religiöse oder sonstige Erwägungen ähnlicher Art angeführt werden, und fordert alle Staaten auf, solche Straftaten zu verhindern und, wenn sie nicht verhindert werden können, sicherzustellen, dass für solche Taten Strafen verhängt werden, die der Schwere der Tat entsprechen“

eine Regierung oder internationale Organisation zu zwingen, eine bestimmte Handlung vorzunehmen oder zu unterlassen; und

- (3) Handlungen, die Straftaten gemäß den internationalen Konventionen und Protokollen zum Terrorismus darstellen.⁷³ Die Einstufung als „Foreign Terrorist Fighter“ sollte auf diejenigen Handlungen beschränkt sein, welche diese für den „Terrorismus“ geltenden Tatbestandsmerkmale ebenfalls erfüllen.
- Darüber hinaus sollte die Einstufung von Personen als FTFs darauf basieren, was sie getan haben und beabsichtigten zu tun, und nicht auf Vermutungen über die Art oder Bezeichnung einer Gruppe oder einer Sache, die sie vermeintlich unterstützen. Viele bisherige Maßnahmen konzentrierten sich auf die Verhinderung und Unterbindung verbotener Reisen in bestimmte Staaten oder zur Unterstützung spezifischer Gruppen,⁷⁴ obwohl diese Zuordnung die Gefahr der Willkürlichkeit und Manipulation birgt. Das Problem der Politisierung, der Willkürlichkeit und der mangelnden Transparenz des Einstufungsverfahrens von „Terroristen“ besteht schon lange. Die große Anzahl der von Staaten weltweit als „terroristisch“ eingestuft oder auf nationalen und internationalen Terrorlisten aufgeführten verbotenen Organisationen und Gruppierungen hat zur Folge, dass Umfang und Auswirkungen der in den wenigen Jahren seit Verabschiedung der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats ergriffenen Maßnahmen in den kommenden Jahren stark zunehmen könnten.
 - Obwohl in einschlägigen Bestimmungen explizit von Foreign Terrorist „Fighters“ gesprochen wird, erfassen die Bestimmungen einen deutlich größeren Kreis von Personen als diejenigen, die sich tatsächlich an Kampfhandlungen beteiligen.⁷⁵ Es werden auch Reisende erfasst, die im Ausland eine Vielzahl von Aufgaben in Verbindung mit ganz unterschiedliche Gruppen wahrnehmen, sowie ein weit gespanntes Netz von Personen, von denen angenommen wird, dass sie diese Art von Reisen unterstützen, fördern oder dazu ermutigen. Mit Blick auf die Fakten, die darauf hindeuten, dass zahlreiche als FTFs geltende Personen in Wirklichkeit überhaupt nicht an Kampfhandlungen beteiligt waren, ist die Verwendung des Begriffs irreführend. Es wird der Anschein vermittelt, sich mit der konkreten Teilnahme an bewaffneten Konflikten auseinanderzusetzen, während jedoch zugleich Zivilisten erfasst werden, die nicht „unmittelbar an

⁷³ UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, UN Doc. E/CN.4/2006/98, Abs. 42, a.a.O., Anm. 71. Der Vorschlag für eine Modelldefinition von Terrorismus auf der Grundlage dieser Kriterien ist enthalten in: UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, Bericht an den UN-Menschenrechtsrat („Ten areas of best practices in countering terrorism“), UN Doc. A/HRC/16/51, 22. Dezember 2010, Abs. 28. Zur Definition von Terrorismus s.: Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach, (Wien: OSZE, 2014), S. 27-30, <<https://www.osce.org/atu/111438>> (im Folgenden: Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, OSCE).

⁷⁴ Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats seit 2015 haben bestimmte Gruppen namentlich genannt.

⁷⁵ Vgl. UN-Arbeitsgruppe betreffend den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung von Menschenrechten und zur Behinderung der Ausübung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung (im Folgenden UN-Arbeitsgruppe „Söldner“), Bericht an die UN-Generalsversammlung, UN Doc. A/70/330, 19. August 2015.

Feindseligkeiten beteiligt sind“ und somit nach humanitärem Völkerrecht allgemeinen Schutz genießen.⁷⁶

Implikationen für die Anwendung des humanitären Völkerrechts

Gemäß den einleitenden Absätzen der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats und der meisten anderen Resolutionen sind die Staaten gehalten, ihre Verpflichtungen im FTF-Zusammenhang im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht (HVR) auszulegen und dabei die Anwendung oder Wirksamkeit des HVR nicht zu untergraben. Die Verquickung von „Terrorismus“ und „bewaffnetem Konflikt“ in der Resolution wirft erhebliche völkerrechtliche Fragen auf, die die Staaten im Zuge der Umsetzung zu klären versuchen sollten.

Seit alters her ist es üblich, Gegner in einem bewaffneten Konflikt, insbesondere einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, als „Terroristen“ zu brandmarken. Terroristische Handlungen, die in einem bewaffneten Konflikt auftreten können, müssen jedoch von der bloßen Teilnahme an einem Konflikt unterschieden werden. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und andere Institutionen haben betont, wie wichtig die klare Unterscheidung zwischen den beiden Kategorien ist, um das ordnungsgemäße Funktionieren des humanitären Völkerrechts zu gewährleisten. Während die Teilnahme an einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt in der Praxis eine strafrechtliche Verfolgung nach bestimmten (aber nicht allen) innerstaatlichen Gesetzen⁷⁷ nach sich ziehen kann, unterstützt das HVR am Ende des Konflikts eine Amnestie für die Konfliktt Teilnehmer, die nicht gegen das HVR verstoßen haben. Dies soll die Konfliktbeilegung erleichtern und einen Anreiz zur Einhaltung des HVR schaffen.⁷⁸ Die Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung von FTFs sollte stets im Einklang mit diesen Grundsätzen interpretiert werden. Wenn eine Person im Kontext eines Konflikts als „Foreign Terrorist Fighter“ eingestuft wird, muss dies auf ihrer Mitwirkung an terroristischen Handlungen beruhen, die Kriegsverbrechen im Sinne des humanitären Völkerrechts darstellen können.⁷⁹

76 Für weitere Informationen darüber, was eine „direkte Teilnahme an Feindseligkeiten“ ist, siehe z.B. Nils Melzer, „Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law“, Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), <www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>. Das Thema hat zu besonderer Besorgnis bezüglich der Maßnahmen gegen Frauen geführt, deren Unterstützung oder Funktionen oft (wenn auch, wie in Abschnitt 3.7 dargelegt, nicht immer) weit unterhalb der Schwelle der direkten Teilnahme an Feindseligkeiten lagen.

77 S. Krähenmann, „The Obligations under International Law of the Foreign Fighter’s State of Nationality or Habitual Residence, State of Transit and State of Destination“ in FFILB, S. 229-258, a.a.O., Anm. 14.

78 Customary International Humanitarian Law: Volume I: Rules, (Cambridge: Cambridge University Press & ICRC, 2009), <www.icrc.org/eng/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf>. Vgl: Regel 159: „Bei Beendigung der Feindseligkeiten müssen sich die an der Macht befindlichen Stellen bemühen, denjenigen Personen eine möglichst weitgehende Amnestie zu gewähren, die an einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt teilgenommen haben, oder denjenigen, die aus Gründen im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt die Freiheit entzogen wurde, mit Ausnahme von Personen, die Kriegsverbrechen verdächtig sind, wegen Kriegsverbrechen unter Anklage stehen oder wegen Kriegsverbrechen verurteilt wurden.“

79 Beide Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen verbieten z. B. „Gewalttätigkeiten oder Gewaltandrohungen, deren Hauptzweck die Verbreitung von Angst und Schrecken unter der Zivilbevölkerung ist“. Siehe Artikel 51 (2), „Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I)“, 8. Juni 1977; und Artikel 13 (2), „Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II)“, 8. Juni 1977.

Die Unsicherheit in Bezug auf Definition und Umfang des Begriffs „Foreign Terrorist Fighter“, wie er in den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und damit zusammenhängenden Verfahren verwendet wird, bedeutet, dass die Staaten schwierige politische Entscheidungen zu treffen haben. Entgegen der landläufigen Meinung beschränken sich Gesetze und Maßnahmen im Zusammenhang mit FTFs nicht nur auf die in den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats genannten Gruppen (den sogenannten „Islamischen Staat“, die Al-Nusra-Front und mit Al-Qaida verbundene Gruppierungen)⁸⁰ oder, wie oben erwähnt, auf weitere gelistete terroristische Gruppen. Stattdessen erfassen sie häufig sowohl Reisen zur Unterstützung eines terroristischen Vorhabens als auch Reisen zur Unterstützung bewaffneter Gruppen, die sich einer terroristischen Bestrebung widersetzen und das humanitäre Völkerrecht respektieren. In Fällen, in denen Personen gegen ein repressives Regime oder gegen terroristische Organisationen wie den sogenannten „Islamischen Staat“ gekämpft haben (d. h. in Übereinstimmung mit der offiziellen Position und den Zielen der sie verfolgenden Staaten gehandelt haben), hat dies zu ernsthaften Kontroversen und politischen Debatten über die Vereinbarkeit einer solchen Strafverfolgung mit dem öffentlichen Interesse und Gerechtigkeitsinteressen geführt.⁸¹ Auch wenn dies noch längst nicht gängige Praxis ist, so sind doch Auswirkungen auf die Rechtssicherheit und die Vorhersehbarkeit sowie auf die Einhaltung des HVR zu spüren, wenn „terroristisches Kämpfen“ nicht klar von der Teilnahme an bewaffneten Konflikten unter Einhaltung des HVR abgegrenzt werden.

Auf internationaler Ebene hat die UN-Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, FTFs von Teilnehmern an bewaffneten Konflikten zu unterscheiden, die in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht handeln.⁸² Dies spiegelt sich in der Entscheidung einiger OSZE-Teilnehmerstaaten wider, in ihren Gesetzen zu FTFs Ausnahmen für HVR-konforme Handlungen zu verankern, oder solche in der Praxis zumindest anzuwenden.⁸³

80 Beispielsweise Resolution 2249 (2015) des UN-Sicherheitsrats.

81 Verschiedentlich tauchten in Fällen von Rückkehrern, die gegen den ISIL gekämpft hatten, Fragen nach der Legitimität und Angemessenheit der Strafverfolgung auf, unter anderem in Belgien, den Niederlanden und Dänemark. Im Jahr 2017 entschieden belgische Gerichte, dass Einzelpersonen nicht wegen „Terrorismus“ strafrechtlich belangt werden können in Bezug auf Handlungen, die als „Beteiligung an einem Konflikt“ anzusehen sind, ein höheres Gericht hat jedoch einige Strafverfahren für zulässig erklärt. Für weitere Fälle s.: L. Whyte, „Danish woman who fought against Isis faces jail sentence“, the Guardian, 19. Dezember 2016, <www.theguardian.com/world/2016/dec/19/danish-woman-who-fought-against-isis-faces-jail-sentence>; „Netherlands drops case against man suspected of killing Isis fighters“, the Guardian, 21 June 2016, <www.theguardian.com/world/2016/jun/21/netherlands-drops-case-against-man-suspected-of-killing-isis-fighters>; L. Dearden, „Danish woman faces jail after violating travel ban for fighting against Isis with Kurdish groups in Syria and Iraq“, the Independent, 13. Dezember 2016, <www.independent.co.uk/news/world/europe/joanna-palani-danish-kurdish-woman-ypg-peshmerga-iraq-syria-fighting-isis-faces-jail-passport-police-a7471266.html>.

82 UN-Arbeitsgruppe „Söldner“, UN Dok. A/70/330, a.a.O., Anm. 75.

83 Zumindest zwei der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten (die Schweiz und Kanada) haben offensichtlich solche Ausnahmen gesetzlich definiert. Das kanadische Strafgesetzbuch definiert „terroristische Aktivität“ in Abschnitt 83.01(1) ausdrücklich unter Ausschluss von „Handlungen oder Unterlassungen, die während eines bewaffneten Konflikts begangen werden [und die] im Einklang mit ... dem auf den Konflikt anwendbaren Völkerrecht stehen“. Artikel 260(4) des Schweizerischen Strafgesetzbuches sieht vor, dass eine Terrorismusfinanzierung nicht vorliegt, wenn „sie dazu bestimmt ist, Handlungen zu unterstützen, die nicht gegen die Regeln des Völkerrechts über die Austragung bewaffneter Konflikte verstoßen“. Im Schweizer Bundesgesetz, das die Beteiligung an Handlungen des „Islamischen Staates“ und von Al-Qaida verbietet, gibt es jedoch keine solche Ausnahme, da das Gesetz (anders als die UN-Sicherheitsratsresolution 2178) nur auf diese Gruppierungen Anwendung findet. Berichten zufolge wird eine Reihe von Gesetzesänderungen unter Schaffung neuer Straftatbestände erwogen, die anscheinend keine humanitären Ausnahmen vorsehen sollen.

Gewährleistung von Schutzmaßnahmen für legitime Aktivitäten und angemessene humanitäre Ausnahmen

Aufgrund der Bandbreite und des Umfangs dessen, was als „FTF-Phänomen“ beschrieben wurde, haben sich ebenso weitreichende Gegenmaßnahmen entwickelt, die auch einer Reihe von legitimen Aktivitäten entgegenwirken oder diese unter Strafe stellen. Dieses Problem ist aber nicht allein auf FTFs beschränkt. Gesetze zur Terrorismusbekämpfung, die beispielsweise die Finanzierung oder „materielle Unterstützung“ terroristischer Organisationen⁸⁴ oder die „indirekte Anstiftung“ zum Terrorismus⁸⁵ zum Gegenstand haben, wurden in den letzten Jahren zunehmend gegen Menschenrechtsverteidiger und humanitäre Organisationen eingesetzt. Die Einführung neuer Verbote, Einschränkungen und Straftatbestände nach der Verabschiedung der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats hat das Problem noch erheblich verschärft.⁸⁶

Maßnahmen gegen FTFs haben insbesondere auf humanitäre Akteure spürbare Auswirkungen: Sie können schwerer mit bestimmten Gruppen in Kontakt treten und finden dadurch in einigen Gebieten auch schwerer Zugang zur Zivilbevölkerung; humanitäres Personal wird neuen oder verschärften Reisebeschränkungen unterworfen, was ihre Arbeit praktisch unmöglich macht; oder es werden verstärkt nachrichtendienstliche Aktivitäten in den betroffenen Regionen durchgeführt, was die Beziehungen der humanitären Akteure zu den örtlichen Gemeinschaften und Partnerorganisationen untergraben kann. Für manche Regierungen ist „die Grenze zwischen Gesprächen mit verbotenen Gruppen zum Zweck des Anwerbens und Gesprächen mit ihnen zum Zweck humanitärer Verhandlungen vielleicht einfach zu fein, als dass Gesetze zur Terrorismusbekämpfung sie erfassen könnten, insbesondere in einer Zeit, in der nationale Sicherheit so stark im Vordergrund stehen.“⁸⁷

Besonders dringlich wurde darauf verwiesen, dass humanitäre Einsatzkräfte, darunter auch medizinisches Personal, das auf dem Schlachtfeld verwundete „Kämpfer“ behandelt, von den Regelungen für FTFs ausgenommen werden müssen. Die Rolle und der Schutz dieses Personals ist „ein Eckpfeiler des humanitären Völkerrechts seit [...] seiner Kodifizierung vor über 150 Jahren“.⁸⁸ Humanitäre Hilfeleistungen wie etwa medizinische Hilfe stehen gemäß dem humanitären Völkerrecht unter Schutz und dürfen nicht gefährdet werden.

84 J. A. Fraterman, „Criminalising Humanitarian Relief: Are U.S. Material Support for Terrorism Laws Compatible with International Humanitarian Law?“, *International Law and Politics*, 2014, S. 401-402; K. Mackintosh und P. Duplat, „Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action“, Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) und der Norwegische Flüchtlingsrat (NRC), Juli 2013, S. 20, 39-44.

85 Ausführliche Diskussion und Beispiele für Probleme bei Äußerungsdelikten: H. Duffy und K. Pitcher, „Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law“, *Grotius Centre for International Legal Studies*, Leiden University, 4. April 2018, <<https://ssrn.com/abstract=3156210>> (im Folgenden H. Duffy und K. Pitcher, „Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law“).

86 J. Burniske, D. A. Lewis, und N.K. Modirzadeh, „Suppressing Foreign Terrorist Fighters and Supporting Principled Humanitarian Action: A Provisional Framework for Analyzing State Practice“, Oktober 2015, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2673502>.

87 Ebd.

88 S. Ojeda, „Out of balance: Global counter-terrorism & the laws of war“, *Humanitarian Law & Policy blog*, 15. September 2017, <<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/09/15/out-of-balance-global-counter-terrorism-the-laws-of-war/>>.

Stärkere rechtliche und regulatorische Kontrolle im Hinblick auf Bedrohungen durch FTFs kann sich auch negativ auf die Spendenbereitschaft von Geldgebern und die Bereitschaft privater Akteure, wie Banken und anderer Finanzinstitute auswirken, in Situationen bewaffneter Konflikte Finanzdienstleistungen anzubieten und finanzielle Transaktionen zu ermöglichen. So können sie beispielsweise zögern, Gelder oder Finanzdienstleistungen für humanitäre Projekte mit Kontakten zu bewaffneten Gruppen oder Einheiten bereitzustellen, weil diese von bestimmten Staaten letztlich als „terroristisch“ eingestuft werden könnten. Oder sie verweigern Gelder für Organisationen, die in bestimmten Gebieten (wie Teilen des Irak und Syriens) tätig sind, weil dort Gruppen, die FTFs rekrutiert haben, die Kontrolle ausüben oder ausgeübt haben. Auch über die Gesetze und Maßnahmen in Bezug auf FTFs hinaus kann die verstärkte rechtliche und regulatorische Kontrolle zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung überproportionale Auswirkungen auf die von Frauenrechtsorganisationen geleistete humanitäre Hilfe und Gleichstellungsarbeit aufgrund des Tätigkeitsprofils und der Tätigkeitsfelder dieser Organisationen haben.⁸⁹

Einige wenige Staaten haben versucht, Ausnahmebestimmungen für humanitäre Einsätze vorzusehen. Die oben beschriebenen Ausnahmen für HVR-konforme Tätigkeiten sind sinnvoll und wichtig und tragen zum Schutz aller legitimen und im humanitären Völkerrecht anerkannten Tätigkeiten bei.⁹⁰ Nicht klar zielorientierte Maßnahmen zur Verfolgung von FTFs gefährden die humanitäre Hilfe sowie die öffentliche Wertschätzung humanitärer Maßnahmen und die Achtung humanitärer Bedürfnisse. Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die für den Umgang mit FTFs geschaffene Gesetzgebung und Praxis mehr Klarheit in Bezug auf die humanitäre Hilfe schaffen. Geschieht dies nicht, kann das negative Folgen für den Schutz der Menschenrechte und letztlich auch für die Terrorismusbekämpfung haben. Die Staaten sollten daher sicherstellen, dass sorgfältige, eng gefasste, aber wirksame Ausnahmen geschaffen werden, um zu gewährleisten, dass diejenigen, die echte Menschenrechts- und humanitäre Arbeit leisten, nicht unverhältnismäßig

89 „Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security“, Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, März 2017, <law.duke.edu/sites/default/files/human-rights/tighteningpursestrings.pdf>, (hereafter, „Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security“, Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program). Basierend auf einer Umfrage unter Frauenorganisationen weltweit stellte der Bericht beispielsweise fest, dass Geldgeber zunehmend größere, bekannte internationale Organisationen mit hoher Absorptionskapazität und Compliance-Ressourcen bevorzugen und tendenziell weniger Mittel vergeben - zum Nachteil von Frauenrechtsorganisationen, die kleiner sind und Basisarbeit leisten. Darüber hinaus führte die Furcht vor einer möglichen Umlenkung von Geldern in den Terrorismus offenbar zu einer Kürzung der Mittel für die Friedensförderung und humanitäre Hilfe für Frauen in Gebieten, in denen gewalttätige Gruppen aktiv sind oder die Kontrolle ausüben, vgl. S. 9.

90 Zu den weiteren bewährten Praktiken außerhalb der OSZE-Region gehört das australische Recht, das diejenigen, die nur „Hilfe humanitärer Art“ leisten, vom Straftatbestand der Verbindung mit terroristischen Organisationen ausnimmt, während Neuseeland ausdrücklich die Bereitstellung von Lebensmitteln, Kleidung und Medikamenten erlaubt, sogar an gelistete terroristische Organisationen, soweit dies zur Befriedigung lebenswichtiger Bedürfnisse notwendig ist. Siehe: Australisches Strafgesetzbuch, Abteilung 102.8(4)(c); und Neuseeländisches Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus (New Zealand Terrorism Suppression Act 2002), Abschnitte 9(1) und (2). Obwohl das US-amerikanische Recht, das die materielle Unterstützung des Terrorismus verbietet, früher auch eine Ausnahme für „humanitäre Hilfe“ enthielt, wurde diese abgeschafft, und US-Gerichte haben jede Form der materiellen Hilfe für terroristische Organisationen, sogar Schulungen zur Förderung der Achtung des humanitären Völkerrechts, die eindeutig dem Zweck der Terrorismusbekämpfung dienen, als „materielle Unterstützung“ eingestuft. S.: Holder v. Humanitarian Law Project, (2010), United States Supreme Court, 561 U.S. 1, 130 S.Ct. 2705, (im Folgenden: Holder v. Humanitarian Law Project).

eingeschränkt, sondern gemäß den Verpflichtungen der Staaten nach den internationalen Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht geschützt werden.

3.2 Allgemeine Empfehlungen zur Anwendung der Menschenrechtsnormen

Empfehlungen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen sicherstellen, dass die nationalen Gesetze, Strategien und Praktiken zur Abwehr der von FTFs ausgehenden Bedrohungen in voller Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen und des humanitären Völkerrechts, umgesetzt werden.

Insbesondere sollen sie

- ihr Wissen über Ausprägungen, Triebkräfte, Ursachen und Einflussfaktoren der Handlungsweisen von FTFs erweitern, einschließlich der spezifischen Faktoren, die die Beteiligung von Frauen und Mädchen begünstigen, und gezielte, wirksame und faktengestützte Maßnahmen entwickeln, um ihrer Pflicht zur Prävention und Abwehr potentieller Bedrohungen durch FTFs nachzukommen;
- einen umfassenden und ganzheitlichen Ansatz zur Prävention, Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung entwickeln und umsetzen und ein Gleichgewicht zwischen Repression, weniger zwangsbasierten Alternativen und Prävention herstellen und letzteren Ansätzen nach Möglichkeit den Vorzug geben;
- das gesamte Spektrum der Menschenrechte (einschließlich bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte), die von Maßnahmen in Bezug auf FTFs betroffen sein können, anerkennen und schützen und dabei die direkten und indirekten Auswirkungen solcher Maßnahmen berücksichtigen;
- Gesetze und Maßnahmen im Zusammenhang mit FTFs in Übereinstimmung mit den grundlegenden Menschenrechtsprinzipien und -garantien anwenden, einschließlich der Prinzipien der Rechtmäßigkeit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit sowie der Gleichheit und Nichtdiskriminierung;
- den Kontext, die besonderen Umstände des Einzelfalls und die Art der betroffenen Rechte beachten, um sicherzustellen, dass praktische Maßnahmen und Richtlinien in Bezug auf FTFs individuell und zielgerichtet angewandt werden und nicht zu pauschalen, die Menschenrechte unzulässig beeinträchtigenden Restriktionen führen;
- sicherstellen, dass Maßnahmen bezüglich FTFs unter keinen Umständen zu Einschränkungen von absoluten Rechten führen und dass grundlegende rechtsstaatliche Garantien beachtet werden; und
- Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln schaffen und gegebenenfalls denjenigen angemessene Wiedergutmachung leisten, deren Rechte durch Gesetze und Maßnahmen im Zusammenhang mit FTFs beeinträchtigt wurden.

Die Verpflichtung der Staaten, alle notwendigen und geeigneten Maßnahmen zum wirksamen Vorgehen gegen FTFs zu ergreifen, wie sie in den oben erwähnten verbindlichen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII niedergelegt ist, spiegelt sich in

den Menschenrechtsvorschriften selbst wider. Die positive Verpflichtung der Staaten, die Menschen in ihrem Hoheitsgebiet vor Terroranschlägen oder anderweitiger Schädigung durch Organisationen wie ISIL zu schützen, erfordert, dass sie alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um terroristische Handlungen zu verhindern und gegebenenfalls zu bekämpfen.⁹¹ Dabei müssen sie sich jedoch im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit bewegen, was unter anderem die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsnormen, des humanitären Völkerrechts und des internationalen Flüchtlingsrechts erfordert. Die Notwendigkeit eines Ansatzes, der mit den internationalen Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht im Einklang steht, wird, wie bereits erwähnt, in den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, den OSZE-Verpflichtungen und anderen regionalen Initiativen ausdrücklich betont.

Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene wird zunehmend erkannt, wie wichtig es ist, bei der Erfüllung der Pflichten zur Verhinderung und Bekämpfung des Terrorismus, einschließlich der Handlungen von FTFs, einen umfassenden Ansatz zu verfolgen. Wie im Jahresbericht 2015 der UN-Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern formuliert, muss ein solcher Ansatz „global, ganzheitlich, multidimensional und strategisch“ sein.⁹² Prävention, Strafverfolgung, Rehabilitierung und Reintegration wurden als die entscheidenden Elemente eines solchen Ansatzes hervorgehoben, was sich auch in der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats und den OSZE-Verpflichtungen widerspiegelt. Die Rehabilitation wurde als „wichtiges Element einer pragmatischen und vernünftigen Reaktion auf das Phänomen der ausländischen Kämpfer, [als] Grundlage für einen langfristigen Sicherheitsansatz“ bezeichnet, insbesondere angesichts der Herausforderungen und Grenzen von Zwangsmaßnahmen, die im Folgenden näher erläutert werden.⁹³

Ungeachtet des Wortlauts von Resolutionen und Erklärungen scheinen in der Praxis jedoch immer noch repressive und strafverfolgende Ansätze weitaus größeres Gewicht zu haben als präventive oder Rehabilitationskonzepte. Die Berichte der UN-Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern gehören zu einer ganzen Reihe, die von den Staaten fordern, in ihren Reaktionen auf die Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs ein Gleichgewicht zwischen repressiven und präventiven Maßnahmen zu wahren und gleichzeitig Rehabilitationsmöglichkeiten für Rückkehrer zu gewährleisten. In diesem

91 Medienberichte über die Behandlung von Rekruten als „Sklaven“ und diverse Misshandlungen und sexuelle Gewalt durch den „Islamischen Staat“ gegenüber einigen seiner eigenen Rekruten zeigen ebenfalls die Notwendigkeit für Maßnahmen sowohl gegen den „internen“ Missbrauch als auch gegen die weiterreichende „externe“ terroristische Bedrohung durch diese Gruppen. Hinsichtlich positiver Pflichten zur Verhinderung von Terrorakten, vgl. z. B. Tagayeva und andere gegen Russland, EGMR, 13. April 2017.

92 UN-Arbeitsgruppe „Söldner“, UN Doc. A/70/330, a.a.O., Anm. 75. Die Arbeitsgruppe befasste sich mit der FTF-Problematik auch bei ihren Länderbesuchen in Tunesien vom 1. bis 8. Juli 2015 (UN-Dok. A/HRC/33/43/Add.1), Belgien vom 12. bis 16. Oktober 2015 (UN-Dok. A/HRC/33/43/Add.2), der Ukraine vom 14. bis 18. März 2016 (UN-Dok. A/HRC/33/43/Add.3) und der Europäischen Union vom 25. bis 28. April 2016 (UN-Dok. A/HRC/33/43/Add.4); in Expertengremien und in ihrem Jahresbericht an die 71. Tagung der UN-Generalversammlung (UN-Dok. A/71/318).

93 E. Entenmann, L. van der Heide, D. Weggemans, J. Dorsey, „Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector“, International Centre for Counter-Terrorism, Januar 2016, <<https://icct.nl/publication/rehabilitation-for-foreign-fighters-relevance-challenges-and-opportunities-for-the-criminal-justice-sector/>>, (im Folgenden E. Entenmann, L. van der Heide, D. Weggemans, J. Dorsey, „Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector“).

Zusammenhang verweist die Arbeitsgruppe auch auf sich entwickelnde, empfehlenswerte Praktiken im Bereich Rehabilitation und Reintegration.⁹⁴

Die in Abschnitt 2 dargelegten Forschungsergebnisse belegen, dass die Rehabilitation und Reintegration vieler FTFs möglich ist. Vor diesem Hintergrund sollte die Entwicklung von Strategien zur effektiven Prävention, Rehabilitation und Reintegration mehr Aufmerksamkeit erfahren und beim Umgang mit den Bedrohungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit FTFs stärker berücksichtigt werden.⁹⁵

Welche Menschenrechte sind betroffen?

Häufig wird vorrangig an die bürgerlichen und politischen Rechte gedacht, bei denen die Auswirkungen von Reaktionen auf Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs am offensichtlichsten sind.⁹⁶ Die Staaten sollten jedoch in ihre strategischen Überlegungen das gesamte Spektrum bürgerlicher, politischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Rechte einbeziehen. Dabei sollten sie den direkten und indirekten Auswirkungen auf die Rechte der unmittelbar betroffenen Personen gebührende Aufmerksamkeit schenken, aber auch andere möglicherweise betroffene Personen wie Familienmitglieder, soziale Gruppen und die Bevölkerung insgesamt nicht außer Acht lassen. Die Langzeitfolgen für den Einzelnen, für das soziale, familiäre und gemeinschaftliche Leben sowie für die Geltung der Menschenrechte auch in anderen Zusammenhängen sollten sorgfältig geprüft werden.

Die weitreichenden Auswirkungen auf die Rechte ergeben sich aus der Breite der Maßnahmen, zu denen die Staaten, z.B. vom UN-Sicherheitsrat, aufgefordert wurden, um den Herausforderungen zu begegnen, die aus dem Strom von FTFs resultieren. Maßnahmen

94 Der Bericht der UN-Arbeitsgruppe „Söldner“ über den Besuch in Belgien (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.2) zitiert Initiativen wie das dänische Aarhus- und das deutsche Hayat-Programm, Abs. 116. Zur Wichtigkeit von Wiedereingliederungsprogrammen und den Erfahrungen und Lehren aus anderen Kontexten, vgl. u. a.: G. Holmer und A. Shtuni, „Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative“, United States Institute of Peace, März 2017, <www.usip.org/sites/default/files/2017-03/sr402-returning-foreign-fighters-and-the-reintegration-imperative.pdf>, (im Folgenden, G. Holmer und A. Shtuni, „Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative“).

95 S.: G. Kerchove, C. Höhn, „The Regional Answers and Governance Structure for Dealing with Foreign Fighters: The Case of the EU“, S. 318, in FFILB, S. 299-332, a.a.O., Anm. 14. T. Mehra, „Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses“, International Centre for Counter-Terrorism, Dezember 2016, S. 16-17, <icct.nl/wp-content/uploads/2016/12/ICCT-Mehra-FTF-Dec2016-2.pdf>, (im Folgenden „Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses“, International Centre for Counter-Terrorism). Vgl. auch: „Rome Memorandum on Good Practices for Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders“, Globales Forum Terrorismusbekämpfung (GCTF), <<https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rome-Memorandum-ENG.pdf>> und das dazugehörige „Addendum“, das zusätzliche Hinweise zur Wiedereingliederung rückkehrender FTFs in die Gesellschaft bietet <<https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Toolkit-documents/English-Addendum-to-the-Rome-Memorandum-on-Legal-Frameworks.pdf>>.

96 Die EU-Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung vom 15. März 2017 bezieht sich ausdrücklich auf „das Recht auf Freiheit und Sicherheit, die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das allgemeine Diskriminierungsverbot, insbesondere aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten, die Grundsätze der Rechtmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit von Strafen, wozu auch das Erfordernis der Eindeutigkeit, Klarheit und Vorhersehbarkeit im Strafrecht gehört, die Unschuldsvermutung sowie die Freizügigkeit ...“ Vgl.: „Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates sowie zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates“, Europäische Union, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017L0541>>.

zur Verhinderung der Ausreise oder Rückkehr wirken sich beispielsweise eindeutig auf die Freizügigkeit und das Recht auf Rückkehr in das eigene Land aus. Dies gilt sowohl für die unmittelbar betroffenen Personen als auch für andere mit ihnen in Verbindung stehende Personen, wie z. B. Familienangehörige. Betroffen sein kann aber auch das Recht auf Privatsphäre mit über den FTF-Kontext hinausgehenden Folgen, die sich aus der verstärkten Überwachung, Weitergabe und Speicherung von Informationen ergeben.⁹⁷ Die Grundsätze des fairen Verfahrens sind betroffen, wenn besondere Anpassungen im Strafprozess zwecks Verfolgung von Straftaten mit Bezug zu FTFs vorgenommen werden. Auch die Ausweisung oder Verweigerung der Einreise in ein Land kann sich auf verschiedene Menschenrechte auswirken, u. a. im Hinblick auf den Schutz vor Ausweisung in einen Staat, in dem ein reales Risiko von Folter, Misshandlung oder anderen schweren Menschenrechtsverletzungen besteht (Non-Refoulement-Prinzip). Bemühungen um Unterbindung des Anwerbens von FTFs und um Einflussnahme auf das Umfeld, in dem die Anwerber agieren, z. B. durch zu weit gefasste und unpräzise formulierte Rechtsvorschriften zu Anstiftungstaten und „Extremismus“-Gesetze (siehe Abschnitte 3.3 und 3.5) können schwerwiegende Auswirkungen auf die Meinungs-, Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Glaubensfreiheit haben und dadurch auch die Demokratie selbst untergraben. Auswirkungen auf eine Reihe wirtschaftlicher und sozialer Rechte, einschließlich der Arbeits- oder Bildungsmöglichkeiten, können sich direkt und indirekt aus Maßnahmen gegen FTFs ergeben, mit potenziell schwerwiegenden Folgen für Einzelpersonen und ihre Familienmitglieder.⁹⁸ Die Folgen von Anti-Terror-Maßnahmen – sowohl der allgemeinen als auch der direkt auf FTFs abzielenden – auf das Recht auf Gleichheit und Nicht-Diskriminierung sind ebenfalls tiefgreifend und werden oft vernachlässigt (siehe Abschnitt 3.6).

Das Verhältnis von Menschenrechten und Maßnahmen gegen die Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs hat noch eine weitere Dimension. Die Interdependenz von Menschenrechten und Sicherheit und die dringende Notwendigkeit, sich mit Menschenrechtsverletzungen, Ungerechtigkeit, Ungleichheit und anderen „Bedingungen, welche die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen“, auseinanderzusetzen, haben in den letzten zehn Jahren in internationalen Initiativen breiten Niederschlag gefunden, unter anderem in der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung und der Aktivitäten der OSZE.⁹⁹ Doch diese Betonung des umfassenden Ansatzes und die Notwendigkeit, die Bedingungen, welche die Ausbreitung des Terrorismus und die Beteiligung von FTFs begünstigen, gezielt und langfristig anzugehen, wird in der Praxis nicht immer anerkannt und ist auch in den politischen Konzepten nicht immer erkennbar. Die Staaten sollten einen Ansatz verfolgen, der menschenrechtliche Aspekte, einschließlich sozioökonomischer Diskriminierung, als treibende Kräfte für das Engagement von FTFs erkennt und behandelt. So können sie sicherstellen, dass die Maßnahmen im Umgang mit FTFs das Problem nicht noch weiter verschärfen.

97 Durch Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats werden die Anliegen des Datenschutzes hervorgehoben und der vorgegebene Regelungsrahmen ist bei der Umsetzung strikt anzuwenden.

98 Das Einfrieren von Vermögenswerten und die Aussetzung von Sozialleistungen können direkte Wirkung auf wirtschaftliche und soziale Rechte entfalten. Andere Maßnahmen, z.B. die Einschränkung der Freizügigkeit und Wohnsitz- und Meldepflichten, können wiederum Arbeit- oder Ausbildungschancen beeinflussen.

99 Die OSZE-Ministererklärung zu FTFs stellt fest, dass Probleme im Bereich der Menschenrechte die Ausbreitung von gewalttätigem Extremismus begünstigen können, a.a.O., Anmerkung 2.

Anwendung der Menschenrechtsnormen

Es ist allgemein bekannt, dass die Menschenrechtsnormen wirksame Maßnahmen gegen Sicherheitsbedrohungen, wie sie von FTFs ausgehen, auf verschiedene Weise ermöglichen: durch Ausnahmen von bestimmten Menschenrechtsverpflichtungen in Notsituationen, zulässige Einschränkungen nicht-absoluter Rechte und durch gleichzeitige Anwendbarkeit von Menschenrechtsstandards neben dem humanitären Völkerrecht in bewaffneten Konflikten. Vorsicht ist jedoch bei Ansätzen geboten, die vorgeben eine Abwägung zwischen Sicherheit und Menschenrechten im Allgemeinen vorzunehmen, wie es viele Maßnahmen gegen den Terrorismus und FTFs für sich in Anspruch nehmen. Selbst wenn sich die Notwendigkeit von Abwägungen im rechtlichen Rahmen widerspiegelt, müssen menschenrechtseinschränkende Maßnahmen auch im Einzelnen entsprechend den in einschlägigen Menschenrechtsstandards festgelegten Gründen gerechtfertigt sein und den strengen Anforderungen des Völkerrechts entsprechen. Hierzu gehören:

- *Kein Umstand kann einen Eingriff in absolute Rechte rechtfertigen.* Maßnahmen, die in absolute Rechte eingreifen, sind unter keinen Umständen zulässig. Zu diesen Rechten zählen: das Prinzip, dass niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung, die zum Zeitpunkt ihrer Begehung keine Straftat darstellte, verurteilt werden darf (keine Strafe ohne Gesetz), die Unschuldsvermutung und andere Kernaspekte des Rechts auf ein faires Verfahren sowie zentrale Aspekte der Rechte auf Freiheit, auf Bekenntnis zu einer Religion oder Weltanschauung, Meinungsfreiheit, Gleichheit und Nichtdiskriminierung sowie das Verbot von Folter und anderer Formen von Misshandlung.
- *Notmaßnahmen müssen Ausnahmecharakter haben, in ihrer Wirkung zeitlich begrenzt und durch die strengen Vorgaben der internationalen Menschenrechtsnormen gerechtfertigt sein.* Staaten können von ihren Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsstandards nur abweichen, wenn ein „Notfall vorliegt, der das Leben der Nation bedroht“. ¹⁰⁰ Der Einfluss von FTFs in Syrien beispielsweise ist von ihren Einwirkungsmöglichkeiten auf europäische Staaten zu unterscheiden, in denen die hohe Schwelle für die Einstufung einer Situation als „das Leben der Nation bedrohender Notfall“ kaum erreicht werden wird. Wegen eines Notfalls ergriffene Maßnahmen müssen sich strikt auf das beschränken, was in der Situation geboten ist, und dürfen

¹⁰⁰ Eine breite Palette von Faktoren ist für die Beurteilung relevant, aber es wird deutlich, dass die Schwelle hoch angesetzt ist, da sie das „organisierte Leben der Gemeinschaft“ betrifft (Lawless gegen Irland (Nr. 3), EGMR, Urteil vom 1. Juli 1961), aber nicht notwendigerweise die Existenz der Institutionen von Staaten als solche gefährdet (A und andere gegen das Vereinigte Königreich, EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 (im Folgenden A und andere gegen das Vereinigte Königreich, EGMR)). Siehe auch: UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, Bericht an den UN-Menschenrechtsrat (Bericht über die Menschenrechtslage bei Ausnahmeständen im Kontext der Terrorismusbekämpfung), UN Doc. A/HRC/37/52, 27. Februar 2018; sowie Erklärung im UN-Sonderverfahren zum Ausnahmestand in der Türkei: „UN-Menschenrechtsexperten fordern die Türkei auf, den Ausnahmestand nicht zu verlängern“, 17. Januar 2018, <www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22592&LangID=E>.

niemals in diskriminierender Weise angewendet werden.¹⁰¹ Darüber hinaus sind Notfälle, auch wenn ihre Dauer variieren kann, per definitionem nur vorübergehend und Ausnahmen. Im Rahmen von Notfällen ergriffene Sondermaßnahmen müssen ebenfalls vorübergehend und einer Überprüfung zugänglich sein. Daher sollten sie nicht als Vorwand benutzt werden, um allgemeine Rechtsänderungen einzuführen, die dauerhafte Abweichungen von Menschenrechtsverpflichtungen zur Folge haben können.¹⁰²

- *Beschränkungen derjenigen Rechte, von denen Ausnahmen grundsätzlich zulässig sind, müssen gesetzlich vorgesehen, erforderlich, verhältnismäßig und nicht diskriminierend sein.* Die Rechte, die am offensichtlichsten von Bestimmungen bezüglich FTFs betroffen sind (wie z. B. das Recht auf Privatsphäre, die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit oder das Recht auf freie Religionsausübung), sind größtenteils beschränkbare Rechte, sofern solche Beschränkungen strikten Anforderungen genügen und entsprechend angewendet werden. Sie müssen gesetzlich vorgesehen sein, dürfen nicht über das erforderliche Maß hinausgehen und müssen möglichst geringgehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Ziel stehen. Es muss besonders darauf geachtet werden, dass Rechte nicht rein abstrakt gegen Sicherheitsbedrohungen abgewogen werden. Einschränkungen von Rechten müssen durch die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der konkreten Maßnahme gerechtfertigt sein und sich auf eine spezifische Risikobewertung des Einzelfalls im jeweiligen Kontext stützen.
- *Gezieltes Vorgehen im Einzelfall:* Der gesetzliche Rahmen der Menschenrechte erfordert einen zielgerichteten Ansatz und verbietet „Pauschallösungen“. Eine pauschale Anwendung von Gesetzen und Maßnahmen ist nicht nur weniger effektiv und effizient, sondern entspricht auch nicht den Vorgaben der Menschenrechtsstandards, wonach die Verfahren zur Risikobewertung einzelfallbezogen sein müssen und eine Prüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Maßnahme erfolgen muss. Um dies effektiv zu tun, ist es notwendig, das betreffende Phänomen, seine Ursachen und Begleitfaktoren besser zu verstehen und sicherzustellen, dass jeder Fall und sein spezifischer Kontext gründlich analysiert werden. Dies ist, wie oben erwähnt, ein

101 Notstandsbefugnisse und Ausnahmeregelungen in Großbritannien nach dem 11. September 2001 und in Frankreich wurden zum Beispiel wegen ihrer angeblich diskriminierenden und daher unrechtmäßigen Folgen kritisiert. Vgl. z.B. Abschließende Beobachtungen: Vereinigtes Königreich, UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), UN Doc. CERD/C/GBR/CO/21-23, 3. Oktober 2016, Abs. 15, 18-19; A und andere gegen das Vereinigte Königreich, EGMR, a.a.O., Anm. 100; Abschließende Beobachtungen: Frankreich, CCPR, UN Doc. CCPR/C/FRA/CO/5, 17. August 2015, Abs. 9-10. Siehe auch: C. Paulussen, „Repressing the Foreign Fighters Phenomenon and Terrorism in Western Europe: Towards an Effective Response Based on Human Rights“, International Centre for Counter Terrorism, November 2016, <icct.nl/wp-content/uploads/2016/11/ICCT-Paulussen-Rule-of-Law-Nov2016-1.pdf>, zur Diskriminierung im Zusammenhang mit dem französischen Notstandsregime. Zu Fragen der Rechte auf ein faires Verfahren und der Unabhängigkeit der Justiz siehe: „Fair Trial Rights during States of Conflict and Emergency“, OSCE/ODIHR, Mai 2017, <www.osce.org/odihr/317766>.

102 Die UN-Sonderberichterstatterin für Terrorismusbekämpfung, UN Doc. A/HRC/37/52, a.a.O., Anm. 100, hat betont, dass der Ausnahmezustand als Sondermaßnahme vorübergehend und von kurzer Dauer sein sollte. Vgl. auch: Allgemeine Bemerkung Nr. 29 (Artikel 4: Abweichungen während eines Ausnahmezustands), CCPR, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. August 2001, Abs. 2. In einer Erklärung vom September 2017 äußert sich die Sonderberichterstatterin zur Terrorismusbekämpfung besorgt über die Entwicklungen in Frankreich: „Die Dauer des Ausnahmezustands muss zeitlich befristet sein, regelmäßig überprüft werden und den Kriterien der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen“, <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57759#.Wc66brpuKUK>.

weithin akzeptierter Ansatz.¹⁰³ Wie bereits ausgeführt, wird dies durch die Forschung zu den unterschiedlichen Profilen von FTFs und der Bandbreite relevanter „Push“- und „Pull“-Faktoren unterstrichen. Angesichts der persönlichen, sozialen, ideologischen, religiösen und geschlechtsspezifischen Dimensionen sowie der Rolle der psychischen Gesundheit wird deutlich, dass jede Maßnahme auf einem differenzierteren Verständnis des einzelnen Falles und seines Kontextes beruhen und darauf zugeschnitten sein muss.

- *Bei Verstößen müssen geeignete Abhilfemaßnahmen getroffen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden:* Dem Anspruch der Opfer, durch Rechtsmittel Abhilfe zu schaffen, und die Verantwortlichen für Verstöße zur Rechenschaft zu ziehen, ist ein wichtiges Element jedes rechtsstaatlichen Ansatzes zur Bekämpfung von Bedrohungen durch FTFs. Rechtsmittel für Personen, die Rechtsverstöße beanstanden, sowie eine vollständige und wirksame Wiedergutmachung für Menschen, deren Rechte verletzt wurden, tragen wesentlich dazu bei, aus Fehlern zu lernen und künftig rechtskonforme Mittel anzuwenden (siehe auch Abschnitt 3.9).

3.3 Antworten des Strafrechts: Anwendungsbereich, Prinzipien, Verfahren und Strafen

Empfehlungen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen

- im Einklang mit den Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit die wichtige Rolle des Strafrechts bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Bedrohung durch FTFs ebenso anerkennen wie die kontraproduktive Wirkung überzogener Ansätze, die die rechtsstaatlichen Grenzen der Strafjustiz mit ihren etablierten Verfahrensregeln und Schutzmechanismen überschreiten;
- den Anwendungsbereich der Straftatbestände für Taten von FTFs in Einklang mit dem Grundprinzip der Legalität (keine Strafe ohne Gesetz) und den Erfordernissen der Bestimmtheit, Klarheit und Eindeutigkeit strafrechtlicher Bestimmungen definieren;
- sicherstellen, dass die strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht allein auf bestehenden Verbindungen zu terroristischen Gruppen oder Meinungsäußerungen zu den Aktivitäten solcher Gruppen beruht, sondern auf vorsätzlichen Handlungen zum Zweck der Beihilfe, Anstiftung oder Aufforderung zu terroristischen Handlungen im Sinne der internationalen Menschenrechtsvorschriften;
- sicherstellen, dass das Strafrecht nur als letztes Mittel angewandt wird, im Einklang mit dem Grundsatz der Zurückhaltung bei der Anwendung des Strafrechts, im Interesse der Gerechtigkeit und mit Blick auf die Verfolgung genuin terroristischer Aktivitäten, wobei gleichzeitig Überschreitungen der Befugnisse durch Strafverfolgungsbehörden zu verhindern sind;

103 B. van Ginkel und E. Entenmann (Hrsg.), „The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union“, S. 6, a.a.O., Anm. 16; „Report on the implementation of the EU Counter Terrorism Strategy“, EU Counter-Terrorism Coordinator, 24. November 2014, S. 6, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15799-2014-INIT/en/pdf>>; C. Lister, „Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?“, S. 12, a.a.O., Anm. 22.

- die Regeln des fairen Verfahrens und den Grundsatz der Unschuldsvermutung in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für faire Gerichtsverfahren strikt respektieren;
- die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Verfolgung terroristischer Handlungen unter Beachtung internationaler Menschenrechtsstandards verstärken. Dabei sollen Informationen und Beweise ausgetauscht werden, die auf eine angemessene strafrechtliche Verfolgung von Straftaten abzielen, wobei
 - * gewährleistet wird, dass Informationen, die in anderen Ländern möglicherweise durch rechtswidrige Mittel, insbesondere Folter und andere Formen der Misshandlung, erlangt wurden, nicht in innerstaatlichen Gerichtsverfahren oder anderweitig verwendet werden, und
 - * durch geeignete Maßnahmen sichergestellt wird, dass Informationen, die mit anderen Ländern ausgetauscht werden, in diesen Ländern nicht unter Missachtung internationaler Menschenrechtsstandards verwendet werden; und
- bei der Verurteilung von Straftaten im Zusammenhang mit FTFs den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Strafe beachten und das Maß der Schuld des Einzelnen gemäß seinen Handlungen und seinem Vorsatz beurteilen. Zudem ist jederzeit eine menschenwürdige Behandlung von Gefangenen zu gewährleisten, die als FTFs verdächtigt werden oder wegen solcher Taten verurteilt wurden, wobei die besonderen Gefahren und Bedürfnisse weiblicher FTFs in der Haft angemessen zu berücksichtigen sind.

Das Strafrecht spielt eine entscheidende Rolle für die Auseinandersetzung mit vorsätzlichen Taten, die auf verschiedene Weise zu terroristischen Handlungen beitragen. Grundsätzlich kann es einen soliden rechtsstaatlichen Ausgangspunkt für die Reaktion auf Straftaten von FTFs bieten. Soweit sie im Ausland Straftaten begangen haben, ist das Strafrecht das geeignete Mittel, um sie dafür zur Verantwortung zu ziehen. Generell bietet das Strafverfahren im Vergleich zu administrativen oder exekutiven Maßnahmen, die ebenso schwerwiegende Rechtsfolgen und Strafwirkungen haben können (siehe Abschnitt 3.4), auch einen faireren Mechanismus, den mutmaßliche FTFs nutzen können, um auf die gegen sie erhobenen Vorwürfe zu reagieren. Die Fairness, Legitimität und Effektivität der Strafjustiz hängt jedoch von der Existenz eines rechtsstaatlichen Rahmens ab, der mit den Grundprinzipien des Strafrechts und den internationalen Menschenrechtsnormen übereinstimmt, die in diesem Kontext oft in Gefahr sind.

Bei ihren Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung haben die Staaten zunehmend auf die präventive Anwendung des Strafrechts gesetzt – durch die Kriminalisierung von Aktivitäten im Vorfeld einer terroristischen Straftat (d.h. Aktivitäten zur Vorbereitung, Unterstützung oder Förderung terroristischer Taten, wie z. B. die Finanzierung, die Bereitstellung materieller Unterstützung oder die direkte oder indirekte Anstiftung zum Terrorismus). Die Entwicklung spezifischer Gesetze zu FTFs und ihre strafrechtliche Verfolgung in der Praxis sind ein weiterer Schritt in diese Richtung. Viele Gesetze kriminalisieren nun Reisen oder Reiseversuche als vorbereitende Handlungen, ebenso die Förderung oder Unterstützung der Reise einer anderen Person. Infolgedessen ist nun im gesamten OSZE-Raum und darüber hinaus ein breites Spektrum von Vorbereitungshandlungen

unter Strafe gestellt, ebenso wie verschiedene Formen der Organisation oder Unterstützung solcher Handlungen, der Finanzierung, der Beihilfe oder der Unterstützung der an solchen Handlungen Beteiligten.

Die präventive Rolle des Strafrechts ist an sich weder neu noch per se problematisch. Es wird beispielsweise allgemein anerkannt, dass nicht vollendete Delikte (versuchte Straftaten, direktes und öffentliches Aufrufen zu Straftaten, einige vorbereitende Handlungen, Verbrechensverabredung oder Bildung einer kriminellen Vereinigung) ein frühzeitiges strafrechtliches Eingreifen bereits im Vorfeld einer terroristischen Tat rechtfertigen können. Es gibt aber auch Grenzen für die präventive Anwendung des Strafrechts. Diese sind in den Grundprinzipien des Strafrechts und der Menschenrechte verankert und werden im Folgenden dargelegt. Die Ausweitung des Strafrechts – neben Verschiebungen bei den Grundsätzen, Verfahren und Strafen – wirft weitgehende Fragen zum Schutz der Menschenrechte und zur Wirksamkeit des Strafrechts zur Terrorismusprävention auf.

Das Legalitätsprinzip: Klare und eindeutige Definitionen von Straftaten

Das Erfordernis der Gesetzmäßigkeit und Bestimmtheit im Strafrecht (*nullum crimen sine lege; nulla poena sine lege*) ist in Artikel 15 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und anderen Menschenrechtsinstrumenten verankert.¹⁰⁴ Rückwirkungsverbot, Bestimmtheit, Eindeutigkeit und Vorhersehbarkeit sind allesamt Attribute des Strafrechts und grundlegende rechtsstaatliche Beschränkungen.¹⁰⁵ Das Bestimmtheitsgebot (*lex certa*) verlangt die hinreichend konkrete und klare Formulierung strafrechtlicher Bestimmungen, so dass alle Personen, die der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegen, die gesetzlichen Grenzen verstehen und entsprechend handeln können. Die internationalen Menschenrechtsverträge verbieten ausdrücklich eine Abweichung von der Regel, dass niemand für eine Handlung, die zum Zeitpunkt ihrer Begehung keine Straftat darstellte, schuldig gesprochen werden darf (keine Strafe ohne Gesetz).¹⁰⁶ Darüber hinaus muss das Recht „so ausgelegt werden, dass es wirksame Garantien gegen willkürliche Verfolgung, Verurteilung und Bestrafung bietet.“¹⁰⁷ Als Ausfluss dieses Prinzips soll das Strafrecht eng ausgelegt und angewandt werden; es

104 Artikel 15(1) IPbPR sieht vor: „Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder nach internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer strafbaren Handlung durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist das mildere Gesetz anzuwenden.“ Siehe auch Artikel 11(2) AEMR; Artikel 7(1) EMRK; Artikel 9 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (ACHR); siehe auch Artikel 22 (*Nullum crimen sine lege*) und 23 (*Nulla poena sine lege*) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC).

105 A. Ashworth und L. Zedner, *Preventive Justice*, (Oxford: Oxford University Press, 2014), S. 113-114, (im Folgenden: A. Ashworth und L. Zedner, *Preventive Justice*)

106 Artikel 4 IPbPR, Artikel 15 EMRK und Artikel 27 ACHR verbieten alle ausdrücklich eine Abweichung von diesem Recht.

107 Vgl: S.W. gegen das Vereinigte Königreich und C.R. gegen das Vereinigte Königreich, EGMR, Urteile vom 22. November 1995, zitiert in: Streletz, Kessler und Krenz gegen Deutschland, Urteil vom 22. März 2001, Rn. 50. Dort steht weiterhin: „Es sollte, wie sich aus ihrem Gegenstand und Zweck ergibt, so ausgelegt und angewandt werden, dass sie wirksame Garantien gegen willkürliche Verfolgung, Verurteilung und Bestrafung bietet.“

soll nicht im Wege einer Analogie ausgelegt werden und jede Zweideutigkeit soll zugunsten des Angeklagten wirken.¹⁰⁸

Die Vorschriften über strafrechtlich relevante Handlungen von FTFs, sowie ihre Auslegung und praktische Anwendung, treffen mit diesen Grundprinzipien aufeinander. Beschreibungen von Tatbestandsmerkmalen für begangene oder versuchte Straftaten, die sich nicht nur auf Reisen mit einem vage definierten Zweck beziehen, sondern auch auf andere Formen der Unterstützung (z. B. die Finanzierung oder Förderung von Reisen; „indirekte Anstiftung“, „Billigung“, „Rechtfertigung“, „Provokation“ oder „Verteidigung“ des Terrorismus oder „Verbreiten von Botschaften“ im Zusammenhang mit FTFs) lassen allesamt sehr weitgehende Auslegungen und Anwendungen zu und sind äußerst mehrdeutig. Darüber hinaus gibt die weite Auslegung bestehender Gesetze zum Tatbestand der „Anstiftung“ Anlass zur Sorge, inwieweit hier das Prinzip der strikten Auslegung des Strafrechts beachtet wird.

Die Tatsache, dass die Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats den Staaten Pflichten zur Schaffung von Straftatbeständen für eine breite Palette von Aktivitäten im Zusammenhang mit FTFs auferlegt, ohne zunächst die grundlegenden subjektiven und materiellen Tatbestandsmerkmale (oder den kriminellen Vorsatz und das kriminelle Verhalten) klar zu definieren, war bereits Gegenstand intensiver Kritik.¹⁰⁹ Die mit dem Fehlen einer klaren Terrorismusdefinition verbundenen Probleme werden durch die inhärente Weitläufigkeit und Mehrdeutigkeit der zur Beschreibung von Verhaltensweisen von FTFs verwendeten Begriffe noch verstärkt.

Während die Resolution 2178 (2014) den generellen Rahmen der Verpflichtungen vorgibt, obliegt es den Staaten, diese im Strafrecht in einer Weise umzusetzen, die das Legalitätsprinzip respektiert und den Umfang der Strafbarkeit klarstellt. Die Last der Verantwortung tragen daher die einzelnen Staaten – sie müssen sicherstellen, dass ihre nationale Gesetzgebung die materiellen und subjektiven Straftatbestandsmerkmale in Bezug auf die Aktivität von FTFs klar und spezifisch definiert.

Strafrechtliche Verantwortung und individuelle Schuld

Ein wesentlicher Grundsatz des Strafrechts, der sich im internationalen Recht widerspiegelt, besteht in der individuellen Verantwortlichkeit, die eine Kollektivschuld ausschließt.¹¹⁰ Es ist das elementarste Prinzip des Strafrechts, dass jeder Einzelne nur für sein Verhalten und jede damit verbundene Absicht zur Verantwortung gezogen wird.¹¹¹ Vorsätzliches Handeln mit seinen materiellen (*actus reus*) und subjektiven (*mens rea*)

108 Vgl. z.B. „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Mai 2012 zu einem EU-Ansatz im Bereich des Strafrechts (2010/2310(INI))“, Europäisches Parlament, P7_TA(2012)0208, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012IP0208>> (im Folgenden: Europäisches Parlament, EU-Ansatz im Bereich des Strafrechts).

109 M. Scheinin, „Back to post-9/11“ a.a.O., Anm. 51.

110 ICTY, Prosecutor v. Tadic, (Case No. IT-94-1-A), Judgement (Appeals Chamber), 15. Juli 1999, Abs. 186: „Niemand kann für Handlungen strafrechtlich verantwortlich gemacht werden, an denen er nicht persönlich beteiligt war oder in irgendeiner Weise teilgenommen hat“. Zum Verbot von Kollektivstrafen im humanitären Völkerrecht siehe Artikel 33 des Genfer Abkommens (IV) von 1949 über die Zivilbevölkerung; Artikel 75 des Zusatzprotokolls I, Artikel 6(2) Zusatzprotokoll II.

111 Vgl. z.B. Europäisches Parlament, EU Approach to Criminal Law, a.a.O., Rn. 108.

Merkmale ist die objektive und subjektive Voraussetzung für eine Strafbarkeit und bildet den wesentlichen Nexus zwischen dem Individuum und der Straftat.¹¹²

Allgemein ist die Anwendung des Strafrechts immer dann gerechtfertigt, wenn eine Person einen Schaden an einem geschützten Rechtsgut verursacht oder zur Schadensverursachung beigetragen hat (das „Schadensprinzip“).¹¹³ In Ausnahmefällen bestraft das Strafrecht auch versuchte Straftaten vor Schadensentstehung oder Vollendung der Tat mit der Begründung, dass solche mit Vorsatz begangenen Taten ein erhebliches Risiko für eine tatsächliche Schadensentstehung schaffen.¹¹⁴ Vorbereitende Handlungen – z. B. die Planung oder Verabredung zur Begehung einer terroristischen Straftat oder die Beteiligung an einer solchen – können ebenfalls strafrechtlich verfolgt werden, sofern die erforderlichen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind.

Das Gesetz kann jedoch nicht eine Person wegen einer abstrakten Gefahr, die angeblich von ihr ausgeht, strafrechtlich verfolgen. Es ist nicht möglich, eine Person für etwas zu belangen, das sie tun könnte; wichtig ist, was die Person getan hat oder zu tun beabsichtigt, auch wenn die Handlungsfolgen noch nicht spürbar sind. Das Gesetz kann eine Person nicht für Gedanken bestrafen, wie gefährlich sie auch nach Meinung der Gesellschaft sein mögen, solange diese Ideen nicht in konkrete Handlungen umgesetzt wurden.¹¹⁵ Auch wenn der Schaden letztlich von einer anderen Person verursacht werden kann, muss eine ausreichende normative Beteiligung des Individuums an der unrechtmäßigen Handlung oder zumindest an der vorsätzlichen Schaffung des Risikos einer solchen unrechtmäßigen Handlung vorliegen, um ein strafrechtliches Eingreifen zu rechtfertigen.¹¹⁶ Umgekehrt ist der fehlende Kausalzusammenhang ein begrenzender Grundsatz des Strafrechts, so

112 A. Ashworth und L. Zedner, *Preventive Justice*, a. a. O., Anm. 105; und ausführlichere Diskussion in H. Duffy und K. Pitcher, „Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law“, a. a. O., Anm. 85.

113 Für eine weitere Diskussion des „Schadensprinzips“, vgl.: A. Ashworth und L. Zedner, *Preventive Justice*, a. a. O., Anm. 105.

114 Ein Beispiel ist die direkte und öffentliche Aufstachelung zum Völkermord im internationalen Strafrecht, bei der das betreffende Verhalten (die Äußerung) die erhebliche Gefahr schafft, dass dieses schwere Verbrechen begangen wird, und der Angeklagte dies beabsichtigt, was auch dann strafbar ist, wenn das Verbrechen letztlich nicht eintritt.

115 Nach dem römischen Rechtsgrundsatz *cogitationis poenam nemo patitur* („Niemand erduldet Strafe für Gedanken“, Justinian's Digest (48.19.18)) kann die Strafe nicht in die Privatsphäre des Einzelnen eingreifen, solange die Gedanken nicht durch ein Verhalten in die Außenwelt gebracht wurden. Siehe dazu: A. Ashworth und L. Zedner, *Preventive Justice*, a. a. O., Anm. 105, S. 110. Eine Bestimmung in der französischen Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung, die 2017 vom französischen Verfassungsrat für verfassungswidrig erklärt wurde, wurde als „Gedankenverbrechen“ bekannt. Mit ihr sollte der Besuch terroristischer Webseiten unter Strafe gestellt werden, „wenn er mit dem Wunsch einhergeht, sich einer Ideologie anzuschließen, die von diesen Diensten zum Ausdruck gebracht wird“, wobei aber ansonsten keine terroristische Absicht zur Voraussetzung gemacht wurde. Vgl. B. Boutin, „Excesses of Counter-Terrorism and Constitutional Review in France: The Example of the Criminalisation of the Consultation of Websites“, *Verfassungsblog*, 10. Mai 2018, <<https://verfassungsblog.de/where-visiting-a-website-is-now-a-crime-excesses-of-counter-terrorism-and-constitutional-review-in-france/>>.

116 Damit eine Straftat wie ein Terroranschlag einer anderen Person zugerechnet werden kann, die z. B. Materialien besitzt oder Äußerungen macht, die als „Verherrlichung“ solcher Taten ausgelegt werden könnten, muss diese Person „in irgendeiner Form normativ an der Entscheidung [der anderen Person] beteiligt“ sein, die Straftat zu begehen, und es muss ein Kausalzusammenhang „zwischen ihrem Vorsatz und der begangenen Straftat“ bestehen. Vgl.: A. Ashworth und L. Zedner, *Preventive Justice*, a. a. O., Anm. 105, S. 112, zitiert nach Simester und von Hirsch. Zu beachten ist, dass aufgrund des Umfangs und der Mehrdeutigkeit der Straftatbestände und der Notwendigkeit einer umfassenden kontextbezogenen Analyse der Fakten den Geschworenen in Common-Law-Systemen umfangreiches und potenziell nachteiliges Beweismaterial vorgelegt wird, das normalerweise vielleicht nicht relevant und zugelassen wäre. Dies birgt die Gefahr, dass Gedanken, wenn sie auch nicht Grundlage der angeklagten Straftat sind, so doch zumindest einen starken Einfluss auf die Feststellung der Schuld haben können.

dass Personen nicht strafrechtlich verfolgt werden können, wenn keine ausreichend nahe Verbindung zwischen ihrem Verhalten und der Straftat besteht.¹¹⁷ Schließlich erfordern alle Formen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit ein nachgewiesenes subjektives Element seitens der handelnden Person. Eine Person muss die Absicht haben, zu handeln und einen Schaden zu verursachen oder zumindest das ernste Risiko eines vorhersehbaren Schadens zu schaffen.¹¹⁸ Vorsatz und Fahrlässigkeit bilden die Grundlage für die moralische Schuld und strafrechtliche Verantwortung des Einzelnen.

Die Staaten sollten sorgfältig prüfen, ob sich diese Grundprinzipien in ihren Gesetzen und ihrem praktischen Umgang mit FTFs widerspiegeln. Erstens: Viele Gesetze zu FTFs koppeln das strafbare Verhalten von jedem erkennbaren Schaden oder jeder Folge in der Außenwelt ab. Viele Straftaten im Zusammenhang mit Reisen oder der „Verherrlichung“ von Terrorismus haben einen zweifelhaften oder nur indirekten Bezug zu zukünftigen terroristischen Anschlägen und werden auf der Grundlage verfolgt, dass sie ein Risiko für mögliche Anschläge schaffen können.¹¹⁹ Zweitens ist die zwingende Voraussetzung des Vorsatzes manchmal gar nicht oder nur begrenzt vorhanden (verfolgt wird also nicht der Vorsatz zur Begehung terroristischer Taten, sondern lediglich die Absicht, in ein Konfliktgebiet zu reisen, jemandem die Reise in ein Konfliktgebiet zu erleichtern, wo er sich einer terroristischen Gruppe anschließen oder eine terroristische Ausbildung erhalten will, oder Finanzmittel in dem Wissen bereitzustellen, dass sie für terroristische Zwecke verwendet werden könnten).¹²⁰ Die Verbindung zwischen dem Verhalten einer Person und der Straftat wird extrem schwach, wenn es weder eines spezifischen Verhaltens noch eines Beitrags in Hinblick auf einen terroristischen Akt noch einer Absicht, einen solchen Beitrag zu leisten, bedarf, um eine Person anzuklagen.¹²¹

117 A. Ashworth und L. Zedner, *Preventive Justice*, a. a. O., Anm. 105, S. 109.

118 Wie sich dies in den Grundsätzen des internationalen Strafrechts widerspiegelt, siehe z. B. A. Eser, „Individual Criminal Responsibility“, in A. Cassese, P. Gaeta und J. Jones (Hrsg.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2002), Bd. 1, S. 797.

119 Zum Beispiel wird in Großbritannien im Straftatbestand der „Anstiftung zum Terrorismus“ ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen irrelevant sind. Strafen aufgrund dieses Paragraphen wurden z. B. im Fall von Tarina Shakeel verhängt, die auf Twitter ihre Unterstützung für ISIL zum Ausdruck brachte und ISIL-Symbole postete; im Fall von Mohammed Moshin Amin, der laut Gericht die Gefahr der „Nachahmung terroristischer Handlungen“ schuf, indem er Meinungen äußerte, die u. a. „religiöse und soziale Rechtfertigungen für terroristische Aktivitäten lieferten“. In anderen Fällen wurden Personen wegen des Ablegens eines Treueschwurs, der Verbreitung von Ideen und des Besitzes von Informationen strafrechtlich verfolgt. In einigen Fällen beharrten die Richter darauf, dass eine direkte Verbindung zu einem terroristischen Akt bestehen muss. In anderen Teilnehmerstaaten gab es Fälle, in denen nicht einmal die Verbreitung von Ideen stattfand: So gab es in der Türkei einen Fall der strafrechtlichen Verfolgung wegen „propagandistischer“ Flugblätter, die nie an jemanden verteilt worden waren; Vgl.: H. Duffy und K. Pitcher, „Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law“, a. a. O., Anm. 85.

120 Gemäß Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats müssen Handlungen der Unterstützung, Organisation oder Beihilfe „vorsätzlich“ sein, aber (anders als bei reisenden Einzelpersonen) nicht den Zweck der Beteiligung am Terrorismus oder seiner Unterstützung verfolgen, a. a. O., Rn. 1.

121 Die zunehmende Vernachlässigung der Frage des terroristischen Vorsatzes bei der Anwendung der Anti-Terror-Gesetzgebung wird anschaulich illustriert durch Fälle von Strafverfolgungen wegen „materieller Unterstützung“ für die Durchführung von Schulungen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts oder für die Überweisung von Geld ins Ausland an die eigenen Kinder für deren Grundbedürfnisse. Vgl: Holder v. Humanitarian Law Project, a. a. O., Anm. 90; sowie Fälle der Strafverfolgung von Familienmitgliedern wegen Terrorismusfinanzierung in: B. Boutin, „Has Countering the Financing of Terrorism Gone Wrong? Prosecuting the Parents of Foreign Terrorist Fighters“, International Centre for Counter-Terrorism, 2. Oktober 2017, <icct.nl/publication/countering-the-financing-of-terrorism-gone-wrong-prosecuting-the-parents-of-foreign-terrorist-fighters/> .

Bei der strafrechtlichen Verfolgung von Taten von FTFs müssen die Staaten sicherstellen, dass das Grundprinzip der individuellen Verantwortlichkeit erfüllt wird und dass Personen individuell auf der Grundlage ihres eigenen Verhaltens und ihrer Schuld angeklagt und bestraft werden. Eine präventive Strafverfolgung (z. B. vor einer Reise) sollte zumindest die Vorlage eines Beweises für die Absicht voraussetzen, terroristische Taten zu begehen oder zu diesen einen strafbaren Beitrag zu leisten. Gemäß der Resolution 1566 (2004) des UN-Sicherheitsrats, die eine Richtschnur für die Definition von Terrorismus enthält, setzt dies voraus, dass eine Person die Absicht hat, den Einsatz von Gewalt zu fördern oder den Tod oder schwere Verletzungen von Zivilisten zu verursachen, um eine Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung zu einer Handlung oder Unterlassung zu zwingen.

Die große Zahl der in den letzten Jahren im Rahmen der Terrorismusbekämpfung entstandenen präventiven Straftatbestände wurde als „Ad-hoc-Erweiterungen des Strafrechts“ bezeichnet.¹²² Sie widerspiegeln den verständlichen Wunsch nach frühzeitigem Eingreifen, da die Staaten zur Verhinderung terroristischer Handlungen verpflichtet sind. Dabei müssen sie jedoch sicherstellen, dass diesbezügliche strafrechtliche Maßnahmen den Grundsätzen folgen, von denen ihre Legitimität abhängt.

Unverhältnismäßige und sonstige willkürliche Anwendung des Strafrechts

Das Strafrecht sollte nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Das Prinzip der ultima ratio (Strafrecht als letztes Mittel) ist in der Strafrechtstheorie anerkannt und spiegelt sich z.B. im Ansatz der EU zum Strafrecht wider:

„In der Erwägung, dass das Strafrecht seiner Natur nach, neben den möglicherweise stigmatisierenden Auswirkungen von strafrechtlichen Ermittlungen, in der Lage ist, bestimmte Menschenrechte und Grundfreiheiten von verdächtigen, beschuldigten oder verurteilten Personen einzuschränken, und unter der Berücksichtigung, dass der exzessive Gebrauch des Strafrechts zu einer Verringerung der Effizienz führt, muss es als letztes Mittel (ultima ratio) angewendet werden, um gegen eindeutig festgelegte und abgegrenzte strafbare Handlungen vorzugehen, denen mit weniger belastenden Maßnahmen nicht wirksam begegnet werden kann und die der Gesellschaft oder Einzelnen einen erheblichen Schaden zufügen...“¹²³

Das Prinzip des liberalen Strafrechts wird vielfach mit der sogenannten „Kultur der exekutiven Zurückhaltung“ bei der Strafverfolgung in Verbindung gebracht.¹²⁴ Die jüngsten internationalen Entwicklungen in der Terrorismusbekämpfung, einschließlich der von FTFs ausgehenden Bedrohungen und Herausforderungen, den damit verbundenen

122 A. Ashworth und L. Zedner, Preventive Justice, a.a.O., Anm. 105, S. 3 und 98. Unter Bezugnahme auf „Straftaten, die ausschließlich aus vorbereitenden Handlungen bestehen“, die „als kriminelle Handlungen anerkannt werden können, ohne dass eine Absicht, Schaden zu verursachen, nachgewiesen werden muss“, stellen die Autoren Folgendes fest: „Diese Straftatbestände beziehen sich speziell auf den Terrorismus und sind Ad-hoc-Erweiterungen des Strafrechts, die eine präventive Wirkung haben sollen, indem sie vor allem eine Rechtsgrundlage für polizeiliche Maßnahmen in einem relativ frühen Stadium bieten.“

123 Europäisches Parlament, EU-Ansatz im Bereich des Strafrechts, a.a.O., Anm. 108.

124 D. Anderson, „Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law“, UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation, 15. Juni 2013, <terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/SHIELDING-THE-COMPASS1.pdf>, S. 6, (im Folgenden, D. Anderson, „Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law“).

Gesetzesänderungen und der Strafverfolgungspraxis, selbst bei relativ geringfügigen Delikten, lassen jedoch vermuten, dass die Staaten im gesamten OSZE-Raum bei der Anwendung des Strafrechts weniger Zurückhaltung üben.¹²⁵ Die Folgen der Behandlung großer Bevölkerungsgruppen als Verdächtige wurden wiederholt in Frage gestellt, da dies zu einem Gefühl von (realer oder vermeintlicher) Ungerechtigkeit beitragen und Einzelne dazu verleiten kann, sich FTFs anzuschließen.

Solche Entwicklungen verstärken auch die Tendenz zur Kriminalisierung und Verfolgung diverser legitimer Aktivitäten, vom Journalismus über die Mitwirkung in Nichtregierungsorganisationen bis hin zu wissenschaftlichen Tätigkeiten und anwaltlicher Vertretung, die in mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten unter weit gefasste Anti-Terrorismus-Strafgesetze fallen.¹²⁶ In ihren Bemühungen, FTFs entgegenzutreten, müssen die Staaten darauf achten, dass sie nicht die in einigen Ländern bereits bestehenden Tendenzen zum Missbrauch von Antiterrorgesetzen verstärken.

Die Verantwortung für die Durchsetzung der Rechtsstaatsprinzipien liegt in erster Linie beim Gesetzgeber. Nach Verabschiedung der Resolutionen 2178 (2014) und 2396 (2017) wurde der UN-Sicherheitsrat dafür kritisiert, „den Anstoß zur Ausweitung der Gesetzgebungspraxis im Bereich des Strafrechts zu geben.“¹²⁷ Die weit gefassten Formulierungen solcher Resolutionen machen es umso wichtiger, dass die nationalen Gesetzgeber einen strengen und umfassenden Prozess etablieren, in dem sie die relevanten strafrechtliche Maßnahmen auf ihren „Wert, ihre Effizienz und ihre Vereinbarkeit mit der Rechtsstaatlichkeit“ hin prüfen.¹²⁸ Im gesamten Gesetzgebungsverfahren muss sichergestellt sein, dass das Strafrecht die strengen Anforderungen der Legalität erfüllt, wovon seine Legitimität abhängt.

Staatsanwaltschaften spielen innerhalb der Grenzen, die das Rechtssystem des betreffenden Landes vorsieht, ebenfalls eine entscheidende Rolle, da sie bei der Fallauswahl und der Strafrechtsanwendung einen Ermessensspielraum haben. Selbst dort, wo das Strafrecht zur Anwendung kommen kann, sollen unabhängige und professionelle Staatsanwälte alle Umstände des Einzelfalls, Gerechtigkeitsinteressen sowie gegenläufige strafrechtspolitische Belange berücksichtigen, einschließlich der breiteren gesellschaftlichen und menschenrechtlichen Auswirkungen, die aus der Strafverfolgung erwachsen. Die Regierungen müssen die Unabhängigkeit und Professionalität der Staatsanwaltschaften respektieren.

125 Zu den bereits erwähnten umstrittenen Beispielen gehören die im Rahmen weit gefasster Bestimmungen zur Terrorismusfinanzierung verurteilten Mütter und Familienangehörigen, die ihren Kindern im Ausland Geld schickten. Begründet wurde die Verurteilung beispielsweise damit, dass sie „wussten, dass der Empfänger radikalisiert war“, so dass die Gefahr bestand, dass das Geld für terroristische Zwecke verwendet werden könnte. Siehe B. Boutin, „Has Countering the Financing of Terrorism Gone Wrong? Prosecuting the Parents of Foreign Terrorist Fighters“, a. a. O., Anm. 121.

126 Bedenken gegen die ungerechtfertigte Anwendung des Strafrechts im Zusammenhang mit „Terrorismus“ oder sogenannten „Extremismus“ sind gut dokumentiert. Siehe zum Beispiel, „The Responsibility of States’: Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region (2014-2016)“, OSCE/ODIHR, 14. September 2017, <<https://www.osce.org/odihr/341366>>.

127 F. Ní Aoláin, „The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law“, a. a. O., Anm. 52.

128 Ebd.

Obwohl wichtig, sollte der Ermessensspielraum der Staatsanwälte innerhalb der Grenzen des Rechtssystems nicht als Alternative zur Klarheit des Gesetzes selbst betrachtet werden. Wie der britische Richter Lord Bingham feststellte, ist „der Rechtsstaatlichkeit nicht gut gedient, wenn die Definition eines Verbrechens so weit gefasst ist, dass es auch nicht strafbare Handlungen abdeckt, und es dann den Strafverfolgungsbehörden überlassen bleibt, von einer Strafverfolgung abzusehen, um Ungerechtigkeiten zu vermeiden.“¹²⁹

Die Teilnehmerstaaten müssen daher sicherstellen, dass die Rollen des Gesetzgebers, des Staatsanwalts und des Richters in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte ineinandergreifen, um echte terroristische Aktivitäten wirksam zu verfolgen und exzessive, missbräuchliche Anwendung des Gesetzes zu verhindern.

Sicherstellung von Fairness und Einhaltung der Unschuldsvermutung

Die Staaten müssen sicherstellen, dass das in den internationalen Menschenrechtsnormen verankerte Prinzip des fairen Strafverfahrens strikt eingehalten wird. Angesichts der in der Praxis beobachteten Ausweitung des Geltungsbereichs des Strafrechts und der Verhängung harter Strafen gegen FTFs, selbst für weniger schwere Vergehen, können zusätzliche Probleme entstehen, wenn die Vorschriften des Strafprozesses justizielle Standards und das Recht auf ein faires Verfahren untergraben.

Das Recht auf ein Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht wird durch den Rückgriff auf „Sondergerichte und Verwaltungskommissionen“ gefährdet, die die internationalen Standards für ein ordnungsgemäßes Verfahren untergraben und Berichten zufolge in einer Reihe von Staaten weltweit zur Verfolgung von FTFs eingesetzt wurden.¹³⁰ Der 2018 herausgegebene Leitfaden des UN-Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung (CTITF) für Staaten betont, dass der Einsatz von Militärgerichten zur Aburteilung von Zivilisten nur dann legitim ist, wenn reguläre zivile Gerichte nicht zur Verfügung stehen und der Rückgriff auf Militärgerichte unvermeidbar ist.¹³¹ Besondere Herausforderungen ergeben sich auch aus Abwesenheitsverfahren, die menschenrechtlich seit langem umstritten sind. Nach Artikel 14 des IPbPR hat jede Person, die einer Straftat angeklagt wird, das Recht, bei ihrer Verhandlung anwesend zu sein. Sowohl der UN-Menschenrechtsausschuss (CCPR) als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) haben festgestellt, dass Gerichtsverfahren in Abwesenheit nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen erlaubt werden können. Wenn Personen angeklagt

129 Zitiert in: D. Anderson, „Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law“, a.a.O., Anm. 124.

130 'Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178“, Human Rights Watch, December 2016, S. 16, (im Folgenden, „Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178“, Human Rights Watch). Das Recht auf ein Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht gehört zum unverzichtbaren Kern eines fairen Verfahrens.

131 UN CTITF Leitlinie 2018, a.a.O., Anm. 10, S. 42. In diesem Zusammenhang ist auch auf die US-Militärkommissionen zu verweisen, die eingerichtet wurden, um Guantánamo-Häftlinge wegen Verstößen gegen das Kriegsrecht und wegen „anderer Straftaten“, einschließlich materieller Unterstützung des Terrorismus, vor Gericht zu stellen. Aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Zuständigkeit und der Prozessführung der Militärkommissionen, die gegen grundlegende Rechte auf ein faires Verfahren verstießen, forderte das BDIRM die US-Behörden auf, die Kommissionen aufzulösen und sicherzustellen, dass Guantánamo-Häftlinge, die einer Straftat verdächtigt werden, vor ein ordentliches Zivilgericht gestellt werden. Siehe „Report on the Human Rights Situation of Detainees at Guantánamo“, OSCE/ODIHR, November 2015, <<https://www.osce.org/odihr/198721>>.

und verurteilt werden, während sie sich im Ausland befinden, sollte ihnen das Recht auf eine Wiederaufnahme des Verfahrens eingeräumt werden zu einem Zeitpunkt, an dem sie anwesend sein können.¹³²

In Terrorismusverfahren, auch bei FTFs, wird häufig die Unzulässigkeit der Offenlegung von Informationen und Beweisen geltend gemacht. In jedem fairen Verfahren muss aber der Angeklagte Zugang zu den gegen ihn vorliegenden Beweisen und ausreichend Möglichkeit zu ihrer Widerlegung haben. Nach internationalen Menschenrechtsstandards ist es unzulässig, einem Angeklagten entlastendes Material vorzuenthalten. Der Zugang zu Informationen muss sämtliches Material umfassen, das die Staatsanwaltschaft vor Gericht gegen den Angeklagten vorbringen will.¹³³ Nur in Ausnahmefällen kann die Zurückhaltung bestimmter Informationen legitim sein, beispielsweise um Zeugen oder Quellen zu schützen oder um ein wichtiges öffentliches Interesse, wie die nationale Sicherheit, zu wahren. Die Verwendung von geheimen Beweismitteln ist jedoch unvereinbar mit dem Recht auf ein faires Verfahren, wenn sie nicht von geeigneten Schutzmaßnahmen begleitet wird. Die Zurückhaltung von Informationen ist nur dann zulässig, wenn sie unbedingt notwendig ist und durch angemessene Verfahrensgarantien ausreichend ausgeglichen wird, um ein insgesamt faires Verfahren zu gewährleisten.¹³⁴

Darüber hinaus müssen Staaten sorgfältig darauf achten, dass die Unschuldsvermutung bei Taten von FTFs nicht in Frage gestellt wird. Dies erfordert, dass die Beweislast eindeutig bei der Staatsanwaltschaft verbleibt – sie muss die Schuld des Angeklagten beweisen. Das Risiko der Beweislastumkehr kann z.B. entstehen, wenn Gerichte den Schwerpunkt auf das verlagern, was Angeklagte unterlassen haben zu tun, um ihre Ablehnung des Terrorismus zu demonstrieren.¹³⁵ Noch unmittelbarer besteht das Risiko bei Gesetzen,

132 Weitere Bedingungen sind, dass der Angeklagte über das Verfahren und die Tatvorwürfe informiert ist und durch einen effektiven Rechtsbeistand vertreten wird. Siehe: Allgemeine Bemerkung Nr. 32 (Artikel 14: Recht auf Gleichheit vor Gericht und auf ein faires Verfahren), CCPR, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23. August 2007, Par. 36, (im Folgenden, Allgemeiner Kommentar Nr. 32, CCPR); und Sejdovic gegen Italien, EGMR, Urteil vom 1. März 2006. Abwesenheitsprozesse gegen FTFs wurden Berichten zufolge z. B. in Belgien, Dänemark, Frankreich und den Niederlanden durchgeführt. Siehe: „The return of foreign fighters to EU soil. Ex-post evaluation“, Europäischer Parlamentarischer Forschungsdienst, S. 50 und 86-87, a. a. O., Anmerkung 63. Siehe auch: „Foreign Terrorist Fighters: Eurojust’s Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, Fourth Eurojust Report“, Eurojust, November 2016, S. 15 (im Folgenden Eurojust Report 2016).

133 Vgl: Human Rights in Counter-Terrorism Investigations: A Practical Manual for Law Enforcement Officers, (Warschau: OSCE/ODIHR, November 2013), S. 48, <www.osce.org/odihr/108930>, (im Folgenden: Human Rights in Counter-Terrorism Investigations, OSCE/ODIHR); und General Comment No. 32, CCPR, Abs. 33, a. a. O., Anm. 132.

134 Human Rights in Counter-Terrorism Investigations, OSCE/ODIHR, S. 48, a. a. O., Anm. 133; und Rowe und Davis gegen das Vereinigte Königreich, EGMR, Urteil vom 16. Februar 2000.

135 Ein Beispiel für die schwierige Balance, die Gerichte in diesem Zusammenhang manchmal finden müssen, ist der Fall von Anjem Choudary und Mohammed Rahman im Vereinigten Königreich. Die beiden Angeklagten wurden 2016 wegen der Aufforderung zur Unterstützung einer terroristischen Organisation verurteilt, weil sie einen Treueschwur unterschrieben und einen Vortragszyklus verbreitet hatten, in dem sie behaupteten, der „Islamische Staat“ sei ein legitimes Kalifat. In der Urteilsbegründung wurde angemerkt, dass die Angeklagten in den Vorträgen keinen Aspekt der damaligen Taten des „Islamischen Staates“ verurteilt und auf diese Weise indirekt zu gewalttätigen terroristischen Aktivitäten aufgerufen hatten. Der Richter räumte ein, dass zu keiner bestimmten Gewalttat direkt aufgerufen wurde und auch keine Beweise dafür vorlagen, dass eine solche Tat als Folge der Vorträge begangen wurde, was ein wichtiger Faktor für die Begrenzung des Strafmaßes war. Siehe: R gegen Anjem Choudary und Mohammed Rahman, Central Criminal Court, Großbritannien, Sentencing Remarks, 6. September 2016, International Crimes Database, <<http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/3273>>.

die Reisen in bestimmte Gebiete verbieten, wenn der Angeklagte keinen legitimen Reisezweck nachweisen kann.¹³⁶

Gewinnung und Weitergabe von Informationen und Beweisen innerhalb eines Landes und über Ländergrenzen hinweg

Staaten stehen bei der Verfolgung von FTFs und im Ausland begangener terroristischer Taten aufgrund der Tatorte und Aufenthaltsorte von Verdächtigen und Zeugen vor großen Herausforderungen. Insbesondere gibt es Schwierigkeiten bei der Beweiserhebung und es kann Beschränkungen für die Verwendung von Informationen ausländischer Nachrichtendienste geben. Daher sollten die Staaten unter Bezugnahme auf bewährte Praktiken nachdrücklich daran arbeiten, die praktischen Probleme in Bezug auf Beweiserhebung und justizielle Zuständigkeiten so zu lösen, dass die internationalen Menschenrechtsstandards einschließlich des Rechts auf ein faires Verfahren eingehalten werden.

Die Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats betont insbesondere das Sammeln und den Austausch von Informationen, nachrichtendienstlichen Erkenntnissen und Beweisen, auch aus Konfliktgebieten, sowie justizielle Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit, um sicherzustellen, dass jede Person, die an der Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen beteiligt ist, vor Gericht gestellt wird. Dabei sollten die Staaten alle rechtmäßigen und mit den Menschenrechten vereinbaren Mittel einsetzen, um Beweise für strafbare Handlungen zu sammeln.

Die Überwachung von Personen, gegen die der begründete Verdacht einer Straftat im Zusammenhang mit FTFs vorliegt, sowie die Erhebung, Speicherung und Weitergabe von Informationen und personenbezogenen Daten (einschließlich Kommunikations- und digitalen Daten sowie Bewegungsbildern) dürfen nicht gegen grundlegende Menschenrechtsprinzipien verstoßen. Es sollen Schutzmechanismen für das Recht auf Privatsphäre vorhanden sein, einschließlich einer richterlichen Überprüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, wenn in dieses Recht eingegriffen wird.¹³⁷

Ferner sei daran erinnert, dass nach internationalem Recht die Verwendung von durch Folter und andere Misshandlungen erlangten Beweisen in justiziellen Verfahren ausnahmslos verboten ist. Ihre Zulassung als Beweismittel vor Gericht verstößt gegen das Recht auf ein ordentliches und faires Verfahren.¹³⁸ Dies gilt auch, wenn die Beweise im Ausland erlangt wurden. Selbst wenn sie nicht für die Verwendung vor Gericht, sondern für andere Zwecke bestimmt sind, sollte jegliche Erhebung, Speicherung, Weitergabe

¹³⁶ Das australische Gesetz über ausländische Kämpfer von 2014 verbietet Reisen in ein „deklariertes Gebiet, in dem terroristische Organisationen feindliche Aktivitäten ausüben“, sofern die Person nicht nachweisen kann, dass ihre Anwesenheit dort „ausschließlich einem legitimen Zweck“ dient; vgl.: „Foreign Terrorist Fighter Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178“, Human Rights Watch, S. 14, a. a. O., Anm. 130.

¹³⁷ Vgl. z. B. Shimolovs v. Russia, EGMR, Urteil vom 21. Juni 2011. Ausführliche Erörterung des Informationsaustauschs, der Datenerhebung und -analyse zum Aufspüren von FTFs und für Zwecke der Grenzkontrolle gemäß der Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats vgl.: UN CTITF Guidance 2018, S. 30-34, a. a. O., Anm. 10

¹³⁸ Die Verwendung durch Folter erlangter Beweise wurde vom EGMR als „eklatante Rechtsverweigerung“ eingestuft; siehe z. B.: Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland, EGMR, Urteil vom 24. Juli 2014. Siehe auch: UN-Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Bericht an den UN-Menschenrechtsrat, UN Doc. A/HRC/25/60, 10. April 2014, Abs. 21.

und Entgegennahme von durch Folter erlangten Informationen verboten werden.¹³⁹ Dies ist deshalb wichtig, weil die Verlässlichkeit mittels Folter erlangter Informationen immer zweifelhaft ist und sich die entgegennehmende Stelle mitschuldig macht an einer Verletzung des internationalen Rechts.¹⁴⁰

Beim Empfang von Informationen von Behörden anderer Staaten, auch aus Konfliktgebieten, sollten Vorkehrungen getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Informationen oder Beweise nicht durch unrechtmäßige Mittel erlangt wurden. Darüber hinaus muss jeder Informationsaustausch auf einer nationalen Gesetzgebung beruhen, die die Grundbedingungen des Informationsaustauschs klar definiert und Schutzmaßnahmen gegen die Verwendung von Informationen für unrechtmäßige Zwecke vorsieht. Bevor eine Vereinbarung über den Austausch von Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen geschlossen oder ein solcher Austausch auf einer „ad hoc“-Basis genutzt wird, sollten die Menschenrechts- und Datenschutzsituation des anderen Staates sowie seine rechtlichen Garantien und institutionellen Kontrollen geprüft werden.¹⁴¹ Staaten sollten im Bereich des Informations- und Beweismittelaustauschs nicht mit Ländern zusammenarbeiten, in denen grundlegende Menschenrechtsstandards in der Praxis nicht eingehalten werden.

Gerechte, verhältnismäßige und wirksame Strafen

Aufgrund der Schwere terroristischer Straftaten haben viele Staaten besonders hohe Strafen festgelegt (in einigen Ländern ist das Strafmaß zwingend vorgeschrieben).¹⁴² Bei Straftaten im Zusammenhang mit FTFs ist die generelle Annahme der Schwere der Tat jedoch möglicherweise nicht immer gerechtfertigt, da die Straftatbestände sehr weitläufig umschrieben sind und mitunter auch geringfügige Unterstützungshandlungen ohne eindeutigen kriminellen Vorsatz erfassen. Wenn die unterstellten Handlungen nicht oder nur sehr entfernt mit einer begangenen oder geplanten terroristischen Handlung in Verbindung stehen, sind verschärfte Strafen womöglich nicht verhältnismäßig im Hinblick auf die Schwere der Straftat. Die Staaten müssen sicherstellen, dass die Strafe nicht nur

139 Ebd., Abs. 73.

140 OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing, (Wien: OSZE, 2017), S. 29, <<https://www.osce.org/chairmanship/327476>>; Human Rights in Counter-Terrorism Investigations, OSCE/ODIHR, S. 28-29, a.a.O., Anm. 133. Siehe auch: Bericht an den UN-Menschenrechtsrat, UN-Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, UN Doc. A/HRC/25/60, a.a.O., Anm. 138; und UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, Bericht an den UN-Menschenrechtsrat, UN-Doc. A/HRC/10/3, 4. Februar 2009, Abs. 55-57.

141 Vgl: UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, Bericht an den UN-Menschenrechtsrat („Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight“), UN Doc. A/HRC/14/46, 17. Mai 2010, Praktiken 31-32. Zur Rolle der externen Aufsicht in diesem Zusammenhang siehe auch: „Democratic and effective oversight of national security services“, Kommissar des Europarates für Menschenrechte, Mai 2015, insbesondere Empfehlung 5.

142 Unter den Beispielen für Strafen sind 17-18 Jahre Haft für die Beteiligung an einem Anwerben („Albania Jails Nine Jihadi Recruiters“, BalkanInsight, 4. Mai 2016, <www.balkaninsight.com/en/article/heavy-sentences-spelled-for-albania-jihadi-recruiters-05-04-2016>). Die Gesetze im Vereinigten Königreich sehen bis zu sieben Jahre Haft für „Förderung des Terrorismus“ vor (Terrorism Act (2006), Section 1 (7)). Siehe auch “‘Foreign Terrorist Fighter’ Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178“, Human Rights Watch, a.a.O., Anm. 130.

der Straftat an sich, sondern auch der konkreten Rolle der Person bei deren Begehung angemessen ist.¹⁴³

Bei Bemessung der erforderlichen und verhältnismäßigen Strafe müssen die Gerichte die Gesamtheit der Umstände des Falles berücksichtigen.¹⁴⁴ Die mannigfaltigen Täterprofile von FTFs und Beispiele für besondere Verletzlichkeit aufgrund von Alter, geistiger Gesundheit oder intellektuellen Fähigkeiten machen deutlich, wie wichtig eine sorgfältige Abwägung ist, ob überhaupt strafrechtlich verfolgt werden soll, und wenn ja, wie zu bestrafen ist. Eurojust – die Agentur für justizielle Zusammenarbeit der EU – nennt als gutes Praxisbeispiel der Strafzumessung im Fall von FTFs eine individuelle Risikobewertung, die von Bewährungshelfern im gerichtlichen Auftrag zur Unterstützung der Richter bei der Urteilsfindung erstellt wird.¹⁴⁵ Die Bestrafung darf nicht unmenschlich sein,¹⁴⁶ die Haftbedingungen und die Behandlung von Personen, die wegen Straftaten im Zusammenhang mit FTFs angeklagt oder verurteilt wurden, müssen human sein und die Menschenwürde respektieren,¹⁴⁷ und Eingriffe in das Privat- und Familienleben müssen einer Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.¹⁴⁸ Es sollten angemessene Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass Gefängnisse nicht zu Brutstätten für gewalttätigen Extremismus werden, aber dies darf nicht zu einer unnötigen Trennung von anderen Gefangenen, Einzelhaft und anderen übermäßig restriktiven Strafvollzugsmaßnahmen führen.¹⁴⁹ Die Haftbedingungen für Frauen, die wegen Straftaten im Zusammenhang mit Aktivitäten von FTFs angeklagt oder verurteilt wurden, müssen die erhöhte Gefahren von sexuellem Missbrauch und anderweitiger Gewalt, denen weibliche Gefangene ausgesetzt sind, berücksichtigen und für den notwendigen Schutz und die Erfüllung anderer besonderer Bedürfnisse von Frauen sorgen.¹⁵⁰

In einigen Teilnehmerstaaten wurden auch Alternativen zu Freiheitsstrafen eingeführt, was als positive Praxis zu werten ist.¹⁵¹ Lange Zeit schien die Rehabilitierung in den Bemü-

143 In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der individuellen Schuld (*nulla poena sine culpa*); vgl.: Europäisches Parlament, Der EU-Ansatz im Bereich des Strafrechts, a. a. O., Anm. 108; und Artikel 25 (individuelle strafrechtliche Verantwortung) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC).

144 Die internationalen Menschenrechtsnormen verlangen eine ausgewogene Abwägung des Strafmaßes anstelle einer „automatischen“ Bemessung der Strafe. Beispiele für gerichtliche Vorgehensweisen z.B. unter: Eurojust Report 2016, S. 13, a. a. O., Anm. 132.

145 „Foreign Terrorist Fighters: Eurojust’s Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, Fourth Eurojust Report, Summary of Main Findings“, Eurojust, 19. April 2017, S. 5.

146 Artikel 7 IPbPr.

147 Artikel 10 IPbPr. Dies gilt auch, wenn besondere Sicherheitsmaßnahmen in der Haft verhängt werden.

148 Artikel 17 IPbPr. Dies gilt auch in der Haft, zum Beispiel, wenn Personen, die im Zusammenhang mit Aktivitäten von FTFs angeklagt oder verurteilt wurden, aus Sicherheitsgründen aus ihrem sozialen Umfeld entfernt oder ihnen Einschränkungen bei Familienbesuchen auferlegt werden.

149 Eine umfassende Analyse dieser und ähnlicher Fragen finden Sie im demnächst erscheinenden Leitfaden für Monitoring-Stellen zum Schutz der Menschenrechte bei der Verhinderung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (VERLT) im Kontext von Haftanstalten. (Herausgeber: BDIRM und Penal Reform International (PRI)).

150 Vgl. z.B. „Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln), angenommen durch die Resolution 65/229 der UN-Generalversammlung am 21. Dezember 2010, UN Doc. A/RES/65/229.

151 Eurojust Bericht 2016, a. a. O. Anm. 132.

hungen der Staaten zur Terrorismusbekämpfung weitgehend vernachlässigt worden zu sein, doch nun findet sie zunehmend Beachtung als wichtiger Aspekt im Rahmen des Strafrechts.¹⁵² Eurojust liefert Beispiele für Alternativen zum Freiheitsentzug, einschließlich der Anordnung „spezifischer Auflagen“, die auf die „Rehabilitation, den Ausstieg und/oder die Deradikalisierung von FTFs ausgerichtet sind“.¹⁵³ Nachstehender Abschnitt 3.5. geht ausführlicher auf Wiedereingliederung und Rehabilitation im breiteren Kontext der Prävention von VERLT ein.

Schließlich soll die Bestrafung nicht über das im Gerichtsurteil verhängte Strafmaß hinausgehen. Nach einem Freispruch oder nach Strafverbüßung ist eine Fortdauer der Bestrafung unzulässig. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass manchen Personen belastende Auflagen auferlegt werden, die manchmal selbst nach einem Freispruch oder nach Strafverbüßung andauern. Ein Beispiel dafür ist das Anlegen von „Täterlisten“, in denen auch beschuldigte, aber nicht verurteilte Personen aufgeführt sind, die dann gewisse Auflagen erfüllen müssen (z. B. regelmäßige Meldepflichten bei der Polizei).¹⁵⁴ Die Beschuldigung und Anklageerhebung gegen eine Person in einem Strafverfahren sollte keine andere Konsequenz nach sich ziehen als die Verurteilung durch ein Gericht nach einem zweifelsfrei erbrachten Schuldnachweis. Alle anderen Maßnahmen, die außerhalb von Strafprozessen gegen Personen verhängt werden können, die wegen terroristischer Straftaten angeklagt oder verurteilt wurden (z.B. regelmäßige Meldung bei der Polizei, andere Beschränkungen oder „Verwaltungsmaßnahmen“), müssen durch die einschlägigen Bestimmungen des jeweiligen Rechtsrahmens eindeutig gerechtfertigt sein und die Grundsätze eines ordentlichen Verfahrens beachten.

¹⁵² Vgl. „Erklärung über die Stärkung der OSZE-Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“, verabschiedet vom OSZE-Ministerrat in Hamburg am 9. Dezember 2016, MC.DOC/1/16, (im Folgenden OSZE-Erklärung über die Stärkung der OSZE-Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus); und „Ministererklärung über die Verhütung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen“, verabschiedet vom OSZE-Ministerrat in Belgrad am 4. Dezember 2015, MC.DOC/4/15 (im Folgenden OSZE-Ministererklärung über VERLT). Siehe auch UNOCT-Bericht Juli 2017, a.a.O., Rn. 27; „Rome Memorandum on Good Practices for Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders“, Global Counterterrorism Forum (GCTF), a.a.O., Anm. 95. Siehe auch: E. Entenmann, L. van der Heide, D. Weggemans, J. Dorsey, „Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector“, a.a.O., Anm. 93.

¹⁵³ Eurojust Bericht 2016, a. a. O., Anm. 132.

¹⁵⁴ Eurojust stellt zum Beispiel fest, dass in Frankreich eine elektronische Datenbank für terroristische Straftäter eingerichtet wurde und „nach Verurteilung oder Anklage“ ein „Täter“ 20 Jahre lang (Minderjährige zehn Jahre) gelistet werden kann. Gelistete Personen müssen gewisse Auflagen erfüllen, Vgl.: Eurojust Report 2016, a.a.O., Rn. 132. Bedenken wurden auch in Bezug auf australische Gesetze geäußert, die offenbar aufgrund wahrgenommener Bedrohungen durch zurückkehrende FTFs erlassen wurden und die bei terroristischen Straftätern eine unbegrenzte Verlängerung der Haft nach Strafverbüßung ermöglichen. Siehe Michelle Innis, „Counterterrorism law to let Australia detain convicts after their sentences“, the New York Times, 1. Dezember 2016, <www.nytimes.com/2016/12/01/world/australia/counterterrorism-law-senate-prison.html?ref=world>.

3.4 Zurückhaltung bei der Anwendung von „Verwaltungsmaßnahmen“

Empfehlungen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen

- sicherstellen, dass Verwaltungsmaßnahmen, die Menschenrechte einschränken und strafende Wirkung haben können, nicht zur Umgehung der Schutzbestimmungen des Strafrechts eingesetzt werden;
- sicherstellen, dass die aus Verwaltungsmaßnahmen resultierenden Einschränkungen von Rechten gesetzlich geregelt, unbedingt erforderlich, verhältnismäßig, nicht diskriminierend und mit den internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar sind;
- auf den Entzug der Staatsangehörigkeit als Standardmaßnahme zur Verhinderung und Bekämpfung von Terrorismus (auch im Kontext von FTFs) verzichten; sicherstellen, dass der Entzug der Staatsangehörigkeit, wenn überhaupt, nur in den alleräußersten Ausnahmefällen erfolgt, nicht willkürlich angewandt wird und nicht zur Staatenlosigkeit führt; und dass alle nachfolgenden Maßnahmen, die zu Einschränkungen von Rechten führen (wie z. B. Zurückweisung oder Abschiebung), eindeutig gerechtfertigt sind und die Kriterien der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit erfüllen; und
- sicherstellen, dass Einschränkungen des Rechts auf Freiheit und Freizügigkeit den grundlegenden Menschenrechtsprinzipien entsprechen, einschließlich des Legalitätsprinzips, der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung, und mit starken Schutzgarantien einhergehen, einschließlich des Erfordernisses richterlicher Anordnung und Überprüfung. Von solchen Maßnahmen betroffene Personen sollten auch hinreichend über die Gründe für deren Anordnung aufgeklärt werden und das Recht auf Anfechtung ihrer Rechtmäßigkeit sowie andere Garantien für ein ordentliches Verfahren erhalten.

In der gesamten OSZE-Region besteht die Tendenz, bei der Terrorismusbekämpfung zunehmend auf administrative Maßnahmen zurückzugreifen. Zwar gibt es keine allgemeingültige Definition, aber der Begriff „administrative Maßnahmen“ oder „Verwaltungsmaßnahmen“ wird im Allgemeinen zur Bezeichnung restriktiver Maßnahmen nicht strafrechtlicher Art verwendet, die von der Exekutive im Namen der Terrorismusprävention verhängt werden.¹⁵⁵ Wenngleich sie immer gravierendere und weitreichendere Wirkung auf die Menschenrechte entfalten, gehen sie in der Regel nur begrenzt mit einer richterlichen Überprüfung einher.¹⁵⁶ Von solchen Maßnahmen Betroffene erhalten oft nur wenig oder gar keine Informationen über die Gründe für die Anordnung dieser Maßnahmen oder haben nur begrenzte Möglichkeiten zu ihrer Anfechtung in Übereinstimmung

¹⁵⁵ Vgl. B. Boutin, „Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards“, International Centre for Counter-Terrorism, 16. Dezember 2016, <<https://icct.nl/publication/administrative-measures-against-foreign-fighters-in-search-of-limits-and-safeguards/>>, (im Folgenden B. Boutin, „Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards“).

¹⁵⁶ Ebd., S. 5.

mit den grundlegenden Standards eines ordentlichen Verfahrens und dem Anspruch auf wirksame Rechtsmittel (siehe auch Abschnitt 3.9).

Verwaltungsmaßnahmen und Umgehung strafrechtlicher Schutzgarantien

Das Strafrecht ist nicht immer das geeignetste Instrument im Kampf gegen Terrorismus und Straftaten von FTFs. Diverse präventive und reaktive Maßnahmen können hier durchaus ergänzend eine Rolle spielen. Verwaltungsmaßnahmen mit strafähnlicher Wirkung sollten jedoch nicht als Alternative zu strafrechtlichen Sanktionen eingesetzt werden, um so die höheren verfahrensrechtlichen Garantien des Straf- und Strafprozessrechts zu umgehen, wie beispielsweise die Regeln über die Beweisführung und die Zulässigkeit von Beweismitteln, sowie die Möglichkeit zur Einlegung von Rechtsmitteln gegen gerichtliche Entscheidungen.

UNCTED hat empfohlen, administrative Maßnahmen nur dann einzusetzen, „wenn es nicht sachgerecht wäre, Anklage wegen Terrorismusvorwürfen zu erheben.“¹⁵⁷ Darüber hinaus wurde festgestellt, dass in Fällen, in denen ein präventiver Freiheitsentzug oder die Einschränkung der Bewegungs- und Kommunikationsfreiheit als Alternative zu strafrechtlichen Verfahren, aber mit vergleichbaren Auswirkungen auf Betroffene, angeordnet wird, die strengeren Regeln und verfahrensrechtlichen Garantien des Strafrechts angewendet werden sollten.¹⁵⁸ In der Praxis müssen sich die Staaten mit der bestehenden Besorgnis auseinandersetzen, dass der zunehmende Einsatz von Verwaltungsmaßnahmen im Kontext der Terrorismusbekämpfung, auch im Zusammenhang mit Taten von FTFs, ein „repressives Instrument darstellt, das in problematischer Weise die Verfahren und rechtlichen Garantien des Strafprozesses umgeht“.¹⁵⁹

Im Folgenden werden zwei Kategorien administrativer Maßnahmen, der Entzug der Staatsangehörigkeit und Freiheitsbeschränkungen, näher betrachtet.

Grenzen der Zulässigkeit des Entzugs der Staatsangehörigkeit (und Ausweisung oder Zurückweisung)

Zunehmend populär wird die Praxis, FTFs und Personen, die als terroristische Bedrohung angesehen werden, die Staatsangehörigkeit zu entziehen – einige Länder praktizieren dies bereits, andere planen es.¹⁶⁰ In Reaktion darauf haben sich Gerichte mit den

157 UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014), Abs. 155, a. a. O., Anm. 62.

158 Der Grundsatz, dass die strafprozessualen Normen für ein ordnungsgemäßes Verfahren unter bestimmten Umständen auf zivil- und verwaltungsrechtliche Maßnahmen anzuwenden sind, je nach Art und Auswirkung, wurde in Engel u. a. gegen die Niederlande, EGMR, Urteil vom 8. Juni 1976, Abs. 82, aufgestellt und wurde z. B. in Fällen über freiheitsbeschränkende Anordnungen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung übernommen.

159 B. Boutin, „Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards“, S. 19, a. a. O., Anm. 155.

160 Diese Praxis etablierte sich z. B. im Vereinigten Königreich, in Bosnien und Herzegowina, in den Niederlanden und in Frankreich. Siehe B. van Ginkel und E. Entenmann (Hrsg.), „The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union“, a. a. O., Anm. 16. Darunter fielen sowohl Fälle, in denen die Staatsangehörigkeit infolge der Verurteilung wegen terroristischer Straftaten entzogen wurde (z. B. Ghoumid gegen Frankreich, zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Leitfadens vor dem EGMR anhängig) als auch solche mit der Begründung, dass die Personen als Bedrohung für die nationale Sicherheit eingestuft wurden (z. B. Fälle im Vereinigten Königreich).

Grenzen der Zulässigkeit solcher Maßnahmen befasst und Präzedenzurteile gefällt. In einigen Fällen hat die Rechtsprechung die Staaten dazu veranlasst, ihre Praxis zu modifizieren oder Pläne zu ihrer Einführung ganz aufzugeben.¹⁶¹

Das Recht auf eine Staatsangehörigkeit ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und anderen internationalen Instrumenten verankert.¹⁶² Das Völkerrecht verleiht kein Recht auf eine bestimmte Staatsangehörigkeit und sieht innerhalb bestimmter Grenzen einen Ermessensspielraum für Staaten vor, die Staatsangehörigkeit zu gewähren und zu entziehen. Die Staaten können auch Personen die Staatsangehörigkeit entziehen, die sich eines Verhaltens schuldig gemacht haben, das „den lebenswichtigen Interessen des Staates ernsthaft schadet“, obwohl diese Bestimmung sehr eng ausgelegt werden soll.¹⁶³ Die Befugnis, Personen die Staatsangehörigkeit zu entziehen, ist auch in den Mitgliedsstaaten der OSZE-Region seit langem im innerstaatlichen Recht verankert. Allerdings ist der Entzug der Staatsangehörigkeit zweifellos eine extreme Maßnahme, die direkt und indirekt in die Möglichkeit zur Ausübung eines umfassenden Spektrums von Rechten eingreift und die Fähigkeit einer Person zur Geltendmachung und Sicherung ihrer Menschenrechte im Allgemeinen in erheblichem Maße beeinträchtigt. Er unterliegt daher engen Grenzen.

Erstens kann ein Entzug der Staatsangehörigkeit, wenn er zu **Staatenlosigkeit** führt, die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates zur Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit verletzen.¹⁶⁴ Gerichte haben entschieden, dass der bloße Hinweis, eine Person könne „Anspruch auf eine andere Staatsangehörigkeit haben“, nicht ausreicht, wenn der Entzug der Staatsangehörigkeit die Person staatenlos macht. Ohne einen solchen Schutz wäre

161 Im Vereinigten Königreich beispielsweise wurden die Praxis geändert, während die kanadische Regierung im Juni 2017 Änderungen (zum Staatsangehörigkeitsgesetz und anderen Gesetzen) aufhob, die den Entzug der Staatsangehörigkeit für den Fall des Beitritts zu einer bewaffneten Gruppe in einem Konflikt im Ausland vorsahen.

162 Artikel 15 der AEMR sieht vor, dass jeder Mensch ein Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat und dass niemandem willkürlich die Staatsangehörigkeit entzogen oder das Recht auf Wechsel der Staatsangehörigkeit verweigert werden darf. Gemäß Artikel 24 (3) des IPbPR und Artikel 7 (1) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) hat jedes Kind das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erhalten.

163 UN-Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit, 30. August 1961, Artikel 8 (3). Der UN-Generalsekretär stellte fest, dass diese Ausnahme von der allgemeinen Regel eng auszulegen ist; siehe UN-Generalsekretär, Bericht an den Menschenrechtsrat („Menschenrechte und willkürlicher Entzug der Staatsangehörigkeit“), UN Doc. A/HRC/25/28, 19. Dezember 2013, Abs. 12.

164 Nach Artikel 8 (1) des UN-Übereinkommens zur Verringerung der Staatenlosigkeit und Artikel 7 (3) des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit (Europarat) dürfen die Vertragsstaaten niemandem die Staatsangehörigkeit entziehen, wenn er dadurch staatenlos werden würde. Beide Verträge lassen Ausnahmen von dieser Regel nur unter eng begrenzten Umständen zu. Mit Stand vom Juni 2018 sind weltweit 71 Staaten, darunter 32 OSZE-Teilnehmerstaaten, Vertragsparteien des UN-Übereinkommens und 21 Staaten sind Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens. Die allgemeine Anerkennung der Notwendigkeit, Staatenlosigkeit zu vermeiden, die von den Staaten weitgehend geteilt wird, ist beispielsweise in der Resolution 50/152 der UN-Generalversammlung festgehalten, die die Staaten auffordert, Staatsangehörigkeitsgesetze zu erlassen, um die Staatenlosigkeit zu verringern, siehe UN Doc. A/RES/50/152, 21. Dezember 1995, Abs. 16. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) betonte, dass die Vermeidung von Staatenlosigkeit ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts ist und dass der Entzug der Staatsangehörigkeit, der zur Staatenlosigkeit führt, im Allgemeinen ein Akt der Willkür ist, es sei denn, er dient einem legitimen Zweck und entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; siehe Zusammenfassung der vom UNHCR bereitgestellten Informationen in: UN-Generalsekretär, Bericht an den Menschenrechtsrat („Arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General“), UN Doc. A/HRC/10/34, 26. Januar 2009, Abs. 51.

die Maßnahme tatsächlich rechtswidrig.¹⁶⁵ Angesichts der schwerwiegenden Auswirkungen von Staatenlosigkeit dürfte es schwierig sein, einen zur Staatenlosigkeit führenden Entzug der Staatsangehörigkeit als verhältnismäßige Maßnahme zu rechtfertigen.¹⁶⁶

Zweitens darf der Entzug der Staatsangehörigkeit nicht **willkürlich**¹⁶⁷ erfolgen und muss die folgenden Grundvoraussetzungen erfüllen:

- Soweit der Entzug zu Einschränkungen der Menschenrechte führt, muss er die gesetzlichen Anforderungen für solche Einschränkungen erfüllen, insbesondere, dass die Einschränkung sowohl gesetzlich vorgesehen, als auch zur Erreichung eines legitimen Zwecks erforderlich und verhältnismäßig und nicht diskriminierend ist. Gesetze, die den Entzug der Staatsangehörigkeit schon zulassen, wenn es „dem Gemeinwohl dient“,¹⁶⁸ legen weit weniger strenge Maßstäbe an als die in den internationalen Menschenrechtsvorschriften verankerten Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit vorsehen.¹⁶⁹ Wenn Staaten einer Person automatisch die Staatsangehörigkeit entziehen, weil sie einer verbotenen oder „extremistischen“ Organisation beigetreten ist, versäumen sie den notwendigen Schritt, die Frage im Einzelfall sorgfältig zu prüfen und eine solche Entscheidung an den rechtlichen Kriterien zu messen, die in den Menschenrechtsgesetzen festgelegt sind.
- Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Betroffene praktisch und effektiv über das Recht verfügen, gegen den Entzug ihrer Staatsangehörigkeit gerichtlich vorzugehen, da diese Maßnahme sich extrem auf ihre menschenrechtliche Situation auswirken kann. Besondere Probleme ergeben sich, wenn, wie in der Praxis geschehen, Personen zwar

165 Im Jahr 2014 wurde die Befugnis zur Entziehung der Staatsangehörigkeit im Vereinigten Königreich, die bislang nur für Doppelstaatsangehörige galt, auf Personen ausgeweitet, bei denen ein stichhaltiger Grund zu der Annahme bestand, sie hätten Anspruch auf eine andere Staatsangehörigkeit. Der Oberste Gerichtshof des Vereinigten Königreichs urteilte, dass die Entziehung rechtswidrig wäre, wenn die Person dadurch staatenlos würde. Siehe Pham (Beschwerdeführer) gegen Secretary of State for the Home Department (Beschwerdegegner), 25. März 2015, <www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2013-0150-press-summary.pdf>. Die Gesetzesänderung von 2014 folgte auf eine frühere Entscheidung des Obersten Gerichtshofs des Vereinigten Königreichs im Fall von Al-Jedda im Oktober 2013. In dieser Entscheidung hatte das Gericht das Argument des Secretary of State zurückgewiesen, der den Entzug der Staatsangehörigkeit mit der Begründung rechtfertigte, der Beschwerdegegner könne bei den irakischen Behörden die Wiederherstellung seiner früheren Staatsangehörigkeit beantragen. Siehe Secretary of State for the Home Department (Beschwerdeführer) gegen Al-Jedda (Beschwerdegegner), 9. Oktober 2013, <www.supremecourt.uk/cases/uksc-2012-0129.html>.

166 UN-Generalsekretär, UN Doc. A/HRC/25/28, Abs. 4, a.a.O., Fn. 163; siehe auch UN-Generalsekretär, Bericht an den Menschenrechtsrat („Menschenrechte und willkürlicher Entzug der Staatsangehörigkeit“), UN Doc. A/HRC/13/34, 14. Dezember 2009, Abs. 59.

167 Dies ist z. B. in Artikel 15 AEMR und Artikel 20 ACHR ausdrücklich festgelegt.

168 Dieser Standard wird z. B. im Vereinigten Königreich im Rahmen des Immigration Act 2014 angewendet. Siehe D. Anderson, „Citizenship Removal Resulting in Statelessness, first report of the independent reviewer on the operation of the power to remove citizenship obtained by naturalisation from persons who have no other citizenship“, UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation, April 2016, <<https://www.gov.uk/government/publications/citizenship-removal-resulting-in-statelessness>>.

169 Ebenso wurde das im Juli 2017 in Kasachstan in Kraft getretene Gesetz, das den Entzug der Staatsangehörigkeit bei Personen vorsieht, die wegen terroristischer Verbrechen und anderer, die lebenswichtigen Interessen des Landes schwer schädigender Straftaten verurteilt wurden, wegen seiner Unbestimmtheit und seiner potenziell sehr weiten Auslegung kritisiert, was diesen Grundanforderungen widersprechen kann, siehe z. B. „Nations in Transit 2018, Kazakhstan, Country Profile“, Freedom House, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kazakhstan>>; „Kazakhstan Adopts Law On Deprivation Of Citizenship“, Radio Free Europe/Radio Liberty, 11. Juli 2017, <www.rferl.org/a/kazakhstan-citizenship-law-nazarbaev/28610008.html>; C. Putz, „Kazakhstan Considers Revoking Terrorists' Citizenship“, The Diplomat, 24. Mai 2017, <<https://thediplomat.com/2017/05/kazakhstan-considers-revoking-terrorists-citizenship/>>.

theoretisch das Recht auf Anfechtung der Entscheidung haben, sich aber zum fraglichen Zeitpunkt im Ausland befinden und dieses Recht praktisch nicht wirksam ausüben können.¹⁷⁰

- Der Entzug der Staatsbürgerschaft darf nicht diskriminierend sein. Zum Beispiel wurden spezielle nur für eingebürgerte Personen geltende Bestimmungen, dafür kritisiert, dass sie „Bürger zweiter Klasse“ schaffen. Die „Regel der doppelten Staatsangehörigkeit“ (die den Entzug der Staatsangehörigkeit nur für Doppelstaatler zulässt) wurde aus demselben Grund kritisiert: Während eine solche Bestimmung als legitim im Hinblick auf die Verhinderung von Staatenlosigkeit angesehen werden kann, kann sie auch als Mittel zur Diskriminierung gewisser Gemeinschaften wahrgenommen werden, deren Mitglieder oft eine zweite Staatsbürgerschaft besitzen.¹⁷¹

Wenngleich Menschenrechtsgerichte und andere Menschenrechtsinstitutionen festgestellt haben, dass Vorschriften des Staatsangehörigkeitsrechts sich negativ auf andere Rechte auswirken können,¹⁷² gilt es doch auch zu beachten, dass die Geltung der Menschenrechte nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig ist. Gemäß den Menschenrechtsverträgen haben die Staaten Verpflichtungen gegenüber allen Menschen innerhalb ihres Hoheitsgebietes. Selbst wenn ein Entzug der Staatsangehörigkeit gerechtfertigt sein sollte, ist nicht davon auszugehen, dass der Staat dadurch andere menschenrechtliche Verpflichtungen gegenüber den betroffenen Personen außer Kraft setzen kann. In diesem Sinne ist das Recht auf Schutz vor willkürlichem Entzug der Staatsangehörigkeit nicht mit den anderen, ebenfalls betroffenen Rechten untrennbar gekoppelt und sollte auch nicht mit diesen vermischt werden.

In der Praxis geht der Entzug der Staatsangehörigkeit oft anderen menschenrechtlich relevanten Schritten voraus oder ist damit verknüpft, z. B. der Einreiseverweigerung in einen Staat, Abschiebung und Ähnliches. Die Befugnis der Staaten zum Entzug der Staatsangehörigkeit berechtigt sie nicht zwangsläufig, der betroffenen Person rechtmäßig den Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet zu verweigern. Das Recht, das eigene Land zu betreten oder zu verlassen,¹⁷³ beschränkt sich nämlich nach den Menschenrechtsvorschriften nicht auf „Staatsangehörige“, sondern erstreckt sich auch auf Personen, die eine relevante und

170 Siehe z.B. „Foreign Fighters under International Law“, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Academy Briefing No. 7, S. 57-58, <www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Foreign%20Fighters_2015_WEB.pdf>.

171 Solche Einwände wurden u.a. bei der Diskussion solcher Vorschriften in den Niederlanden erhoben, s. B. Boutin, Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards, a.a.O., Anm. 155. Für ähnliche Überlegungen zu Praktiken und Vorschlägen zum Entzug der Staatsangehörigkeit in anderen Ländern, darunter Belgien, Frankreich und das Vereinigte Königreich, siehe auch: Europe: Dangerously disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe, Amnesty International, 17. Januar 2017, S. 58-63, www.amnesty.org/en/documents/euro1/5342/2017/en/.

172 Vgl.: *Genovese v. Malta*, EGMR, Urteil vom 11. Oktober 2011. In einer Zulassungsentscheidung in einem Terrorismusfall hat der EGMR darauf hingewiesen, dass der Entzug der Staatsangehörigkeit grundsätzlich das Recht auf Familienleben und Privatsphäre beeinträchtigen kann; Vgl. z.B: *K2 v. Das Vereinigte Königreich*, EGMR, Urteil vom 9. März 2017.

173 Allgemeiner Kommentar Nr. 27 (Artikel 12: Freizügigkeit), IPbPR, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2. November 1999, Abs. 19-21.

wesentliche Verbindung zu dem Staat haben.¹⁷⁴ Auch berührt der Entzug der Staatsangehörigkeit nicht das Recht auf Schutz vor Ausweisung, Rückführung oder Auslieferung an einen anderen Staat, in dem die reale Gefahr von schweren Menschenrechtsverletzungen wie Folter und andere Formen der Misshandlung besteht, wenn der Entzug der Staatsangehörigkeit (wie es oft der Fall ist) als Vorstufe zur Abschiebung genutzt wird.

Auch die weitergehenden Wirkungen des Entzugs der Staatsangehörigkeit und damit verbundener Maßnahmen wie Ausweisung oder Abschiebung zur Erreichung präventiver Ziele sollten angemessen berücksichtigt werden. Wie bereits erwähnt, berechtigt der Entzug der Staatsangehörigkeit den Staat nicht automatisch zu weiteren Maßnahmen gegen die Person, wie etwa Ausweisung oder Abschiebung.

Darüber hinaus trägt ein „Risikoexport“, bei dem ein Staat Maßnahmen zu seinem Schutz ergreift, indem er wahrgenommene Bedrohungen aus seinen Grenzen hinaus verschiebt, möglicherweise auch nicht zu einer nachhaltigen, langfristigen Sicherheit bei.¹⁷⁵ Er kann sogar kontraproduktiv sein, wenn Personen durch Aus- oder Zurückweisung gezwungen sind, in Konfliktzonen oder an Orten, in denen Terrorismus und gewalttätiger Extremismus gedeihen können, zu bleiben oder dorthin zurückzukehren. In einem solchen Fall wäre der „Risikoexport“ per Ausweisung oder Zurückweisung unvereinbar mit den Verpflichtungen gemäß Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats, die die Staaten auffordert, bei der Abwehr von Bedrohungen durch FTFs zusammenzuarbeiten.¹⁷⁶

Freiheitsentzug und Einschränkungen der Freizügigkeit

Reiseverbote und der Entzug von Pässen sind zwei Methoden, die von Staaten bei FTFs regelmäßig eingesetzt werden.¹⁷⁷ Auch wenn Reisebeschränkungen beispielsweise zur Verhinderung von Terroranschlägen verhängt werden können, wurden einige Reisebeschränkungen ihrem Wesen nach als zu weitgehend und somit als willkürlich und unverhältnismäßig kritisiert.¹⁷⁸

Das Völkerrecht gewährt jedem Menschen das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen. Nach Artikel 12 des IPbPR darf dieses Recht nur dann eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und notwendig ist, um eines der in

174 Ebd. (IPbPR). Die Internationale Rechtskommission (ILC) stellt fest, dass der Entzug der Staatsangehörigkeit zum alleinigen Zweck der Ausweisung einer Person „ungesetzlich und sogar willkürlich im Sinne von Artikel 15 § 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ wäre. Siehe: Kommentar zu Artikel 8 des Entwurfs der Artikel über die Ausweisung von Ausländern, Bericht der ILC an die UN-Generalversammlung, UN Doc. A/69/10, 2014, S. 39.

175 Vgl. Bericht des UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation, D. Anderson, „Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law“, a. a. O., Anm. 124; siehe auch R. Bauböck und V. Paskalev, „Citizenship Deprivation A Normative Analysis“, März 2015, <www.ceps.eu/publications/citizenship-deprivation-normative-analysis>.

176 Vgl. Die Argumentation in: G. Goodwin Gil, „‘Temporary Exclusion Orders’ and their Implications for the United Kingdom’s International Legal Obligations, Part II“, 9. Dezember 2014, <www.ejiltalk.org/temporary-exclusion-orders-and-their-implications-for-the-united-kingdoms-international-legal-obligations-part-ii/>.

177 „Foreign Terrorist Fighter’ Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178“, Human Rights Watch, a. a. O., Anm. 130 nennt als Länder, die Reiseverbote erlassen haben, u. a. Österreich, Aserbaidschan, Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, die Niederlande, Tadschikistan, das Vereinigte Königreich und einige Länder außerhalb des OSZE-Raums.

178 Ebd.

diesem Gesetz ausdrücklich genannten legitimen Ziele zu erreichen, wie zum Beispiel den Schutz der nationalen Sicherheit.¹⁷⁹ Daher müssen auch Einschränkungen des Rechts zur Ausreise den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen.¹⁸⁰

Erhebliche menschenrechtliche Bedenken wirft auch die Praxis auf, Personen, die des Reisens zu terroristischen Zwecken verdächtigt werden, bei Ausreise oder Rückkehr zu inhaftieren, wenn dies nicht im Zuge einer strafrechtlichen Ermittlung geschieht. Jeder Freiheitsentzug muss eine legitime Grundlage haben. Dies spiegelt sich im Verbot der „willkürlichen Inhaftierung“ des IPbPR wider.¹⁸¹ Jeder Person müssen unmittelbar nach ihrer Festnahme Verfahrensgarantien gewährt werden, darunter das Recht auf unverzügliche Anfechtung der Rechtmäßigkeit der Festnahme vor einem Gericht.

Die sogenannte Präventiv- oder Verwaltungshaft (Sicherungsgewahrsam ohne strafrechtliche Vorwürfe) von Personen, die als terroristische Bedrohung wahrgenommen werden, ist als Verstoß gegen das Grundrecht auf Freiheit und potenziell gegen das Recht auf Gleichheit angesehen worden.¹⁸² Nur unter außergewöhnlichen Umständen kann eine kurzfristige Ingewahrsamnahme mit den entsprechenden Schutzbestimmungen gerechtfertigt sein.¹⁸³ Trotz gerichtlicher Entscheidungen, die klarstellen, dass der Freiheitsentzug aus Sicherheitsgründen schwerwiegende menschenrechtliche Bedenken aufwirft, zeigen Politik, Praxis und der öffentlicher Diskurs über FTFs, dass dieses Thema weiterhin hochaktuell ist.

Bestimmte Praktiken, die sich in einigen Staaten herausgebildet haben – zum Beispiel die kurzfristige Inhaftierung zum Zwecke des Verhörs oder zur Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden Ausreise, Hausarrest oder Residenzpflicht, Überwachungsanordnungen oder Verbote, sich in bestimmte Gebiete zu begeben oder sich innerhalb bestimmter Gebiete zu bewegen – müssen sorgfältig auf mögliche Verletzungen des Rechts auf Freiheit geprüft werden. Ob solche Maßnahmen als Freiheitsentzug anzusehen sind, hängt von dem Grad der Kontrolle und Einschränkungen ab, denen die Betroffenen unterworfen sind, und nicht davon, ob sie nach Rechtsvorschriften formell den Status eines Häftlings

179 Vgl. auch Artikel 2 des Protokolls 4 zur EMRK.

180 Weiterführende Überlegungen zur Freizügigkeit vgl.: UN CTITF Guidance 2018, a. a. O., Anm. 10, S. 15-20.

181 Während Artikel 9 IPbPR eine willkürliche Inhaftierung verbietet, enthält Artikel 5 EMRK (Artikel 5) eine abschließende Liste der Gründe für eine Freiheitsentziehung (z. B. aufgrund strafrechtlicher Vorwürfe oder bei bevorstehender Abschiebung); der Sicherungsgewahrsam ist darin nicht enthalten.

182 Dies wird aus anderen Zusammenhängen deutlich, wie z. B. dem Sicherungsgewahrsam von Nicht-Staatsangehörigen im Vereinigten Königreich nach 9/11, siehe: *A and Others v. The United Kingdom*, EGMR, a. a. O., Anm. 100. Der französische Conseil d'État gab eine beratende Stellungnahme gegen die präventive Verwaltungshaft aus Sicherheitsgründen ab, die nach den Terroranschlägen in Paris im November 2015 vorgeschlagen wurde, siehe: «Avis sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme», Conseil d'État, Assemblée générale, Section de l'intérieur, 17. Dezember 2015, <www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Mesures-de-prevention-du-risque-de-terrorisme>.

183 Artikel 5 EMRK, der eine erschöpfende Liste von Haftgründen enthält, schließt diese Möglichkeit nach Auffassung des EGMR aus. Der UN-Menschenrechtsausschuss stellt jedoch fest, dass eine solche Inhaftierung nur unter den außergewöhnlichsten Umständen als nicht willkürlich gelten kann und der Staat verpflichtet ist, ihre Erforderlichkeit zu beweisen. Siehe: Allgemeine Bemerkung Nr. 35 (Artikel 9: Freiheit und Sicherheit der Person), ICCPR, UN Doc. CCPR/C/GC/35, 16. Dezember 2014, Abs. 15 (im Folgenden Allgemeiner Kommentar Nr. 35, ICCPR).

haben.¹⁸⁴ Wenn die Maßnahmen einen Freiheitsentzug darstellen, müssen auch alle rechtlichen Garantien gegen willkürlichen Freiheitsentzug angewendet werden, die die internationalen Menschenrechtsnormen fordern.

Das Recht, unverzüglich einem Gericht oder einer anderen zuständigen, unparteiischen und unabhängigen Instanz vorgeführt zu werden, gilt unmittelbar nach der Festnahme. Ebenso muss jede Person, deren Freiheit eingeschränkt wird, ausreichend über die Gründe für diese Maßnahme informiert werden und zur Wahrung ihrer Rechte die Garantien eines ordentlichen Verfahrens genießen.¹⁸⁵ Solche Garantien müssen gesetzlich vorgesehen und in der Praxis effektiv durchsetzbar sein. Einige Staaten haben zwar den positiven Schritt unternommen, die vorherige richterliche Genehmigung für freiheitsbeschränkende Maßnahmen einzuführen, aber wenn dies nur auf eine „automatische“ richterliche Billigung einer anderweitig getroffenen Entscheidung hinausläuft, kann das kaum als effektiver Kontrollmechanismus gelten.¹⁸⁶

3.5 Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen

Empfehlungen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen

- allzu weit gefasste und vage Begriffe wie „Extremismus“ oder „Radikalisierung“ ohne klare Verbindung zu Terrorismus, Gewalt oder rechtswidrigen Handlungen im Sinne der internationalen Menschenrechtsnormen vermeiden;
- das Recht auf freie Meinungsäußerung umfassend schützen während sie Rekrutierung und Mobilisierung von FTFs in Übereinstimmung mit dem völkerrechtlich verankerten Verbot echter Aufstachelung zu terroristischer Gewalt verhindern;
- allzu weit gefasste Straftatbestände im Strafrecht – wie „Verteidigung“, „Verherrlichung“ oder „Billigung“ von Terrorismus – vermeiden, die häufig Taten unterhalb der Schwelle der Aufstachelung zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt erfassen und zu unzulässigen Einschränkungen der Meinungsfreiheit führen;
- diejenigen Stimmen unterstützen, die alternative Narrative als Gegenmittel zu gewalttätigem Extremismus anbieten; Gemeinschaften stärken und wirksame Partnerschaften zur Prävention von VERLT entwickeln, auch um die vielfältigen

¹⁸⁴ Einen Überblick über die Rechtsprechung zu diesem Thema bietet: „Guide on Article 5 of the Convention, Right to Liberty and Security“, EGMR, April 2014, <https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf>, S. 4-5. Zu den verschiedenen Formen von Einschränkungen, die nach der Rechtsprechung des UN-Menschenrechtsausschusses einer Freiheitsentziehung gleichkommen, siehe auch General Comment No. 35, CCPR, Abs. 5, a.a.O., Anm. 183.

¹⁸⁵ Vgl.: „UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment“, angenommen durch die Resolution 43/173 der UN-Generalversammlung, 9. Dezember 1988, UN Doc. A/RES/43/173, siehe insbesondere die Prinzipien 11-14 (Recht auf Anhörung und Information), 17-18 (rechtlicher Beistand) und 32 (Recht auf ein Verfahren zur Anfechtung der Rechtmäßigkeit der Inhaftierung).

¹⁸⁶ Ebd. Prinzip 4 verlangt, dass jede Form von Haft und alle Maßnahmen, welche die Menschenrechte einer Person berühren, die irgendeiner Form Freiheitsentzug unterworfen ist, entweder von einem Richter oder einer Behörde anzuordnen ist oder deren wirksamer Kontrolle unterliegen.

Push- und Pull-Faktoren und die Bedingungen anzugehen, die eine Rekrutierung und Mobilisierung von FTFs begünstigen; und

- maßgeschneiderte, menschenrechtskonforme und geschlechtersensible Reintegrations- und Rehabilitationsprogramme für zurückkehrende FTFs und andere an deren Aktivitäten Beteiligte entwickeln und umsetzen, die
 - * auf individuellen Risiko- und Bedürfnisbeurteilungen basieren und unter anderem persönliche Motive, die Art und das Ausmaß der Beteiligung an Gewalttaten und die mögliche Viktimisierung, die die Personen selbst erlebt haben, berücksichtigen;
 - * fest in umfassende VERLT-Präventionsmaßnahmen zur Beseitigung von Missständen und sozialen und strukturellen Bedingungen, die eine terroristische Radikalisierung begünstigen, eingebettet sind.

Staaten sind verpflichtet, die Menschen innerhalb ihres Hoheitsbereichs vor Gewalt zu schützen. Die Prävention und Unterbindung des Anwerbens und der Beteiligung von Personen in Organisationen, die eine Gefahr für die Menschenrechte darstellen, sind Teile dieser positiven Menschenrechtsverpflichtung der Staaten.

Immer mehr Berichte zeigen, wie ISIL beträchtliche Energie und Ressourcen darauf verwendet, Botschaften online zu verbreiten und sein virtuelles Image zu pflegen, um Menschen zu ködern und anzuwerben.¹⁸⁷ Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats „unterstreicht, dass die Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus, der den Terrorismus begünstigen kann, die Verhinderung von Radikalisierung, Rekrutierung und Mobilisierung von Personen für terroristische Gruppen und ihre Wandlung in FTFs [einschließt] ... und fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung dieser Art des gewalttätigen Extremismus zu verstärken“. Ebenso ist gemäß OSZE-Verpflichtungen eine verstärkte Zusammenarbeit gefordert zur Verhütung und Unterbindung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (VERLT), einschließlich der Rekrutierung und Mobilisierung von Einzelpersonen als Terroristen und FTFs.¹⁸⁸

Zunehmend entwickeln und verfolgen Staaten in der gesamten Region eine breite Palette von Strategien zur Prävention und Bekämpfung von VERLT – oft auch als Strategien zur Bekämpfung (CVE) und Prävention von gewaltbereitem Extremismus (PVE) bezeichnet. Wann immer solche Strategien darauf abzielen, „frühe Anzeichen von Radikalisierung“ zu erkennen, sowie Einstellungen, Überzeugungen und bis zu einem gewissen Grad auch Verhaltensweisen, zu identifizieren und zu bekämpfen, die als Vorläufer für Terrorismus oder das Engagement als FTF gelten, werfen sie eine Reihe von Menschenrechtsfragen auf.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Vgl. z.B. G. Weimann, „The Emerging role of Social Media in the Recruitment of Foreign Fighters“, in FFIILB, S. 77-96, a.a.O., Anm. 14.

¹⁸⁸ Vgl: OSZE-Ministererklärung zu VERLT, Abs. 4, a.a.O., Rn. 152. Siehe auch: OSZE-Ministererklärung zu FTFs, a.a.O., Anm. 2.

¹⁸⁹ Für einen Überblick über mögliche menschenrechtliche Implikationen von Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von VERLT siehe: Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, OSCE, S. 48-60, a.a.O., Anm. 73. Siehe auch: „Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: The Human Dimension“, OSCE/ODIHR, a.a.O., Anm. 12. Siehe auch: UN-Sonderberichterstatter zur Terrorismusbekämpfung, UN Doc. A/HRC/31/65, a.a.O., Anm. 34.

Verhinderung terroristischer Gewalt oder Bekämpfung von „Radikalisierung“ und „Extremismus“

Erstens stellen sich schwierige Fragen in Bezug auf die Ziele, die Ausgestaltung und den Kern von Strategien gegen die sogenannte „Radikalisierung“ und den „Extremismus“. Viele politische Bewegungen und Menschenrechtsbewegungen wurden in ihren Anfängen als radikal und extrem angesehen und der Spielraum für Missbrauch bei der Bekämpfung von Ansichten und Verhaltensweisen, die als unerwünscht gelten, ist offensichtlich. Zu weit gefasste und vage Definitionen in den Gesetzen zur Bekämpfung von Terrorismus und „Extremismus“ geben Anlass zu ernster Besorgnis darüber, dass gewaltfreie Initiativen ins Visier dieser Gesetzgebung geraten, einschließlich der Aktivitäten friedlicher Oppositionsgruppen, der Zivilgesellschaft und Menschenrechtsaktivisten im gesamten OSZE-Raum.¹⁹⁰

Darüber hinaus ist die weit verbreitete Konzentration auf die Bekämpfung von „Radikalisierung“ oder „Extremismus“ in der Praxis oft mit einer Fokussierung auf den muslimischen Glauben und die muslimische Religionsausübung verbunden,¹⁹¹ obwohl der UN-Sicherheitsrat, die OSZE-Teilnehmerstaaten und andere immer wieder betonen, dass Terrorismus nicht mit einer Religion gleichgesetzt werden darf.¹⁹² Mitunter wird der Versuch, radikales und verdächtiges Verhalten zu erkennen, in der Praxis mit der Identifizierung besonders frommer Religionsausübung verbunden. Solche Praktiken geben Anlass zur Besorgnis angesichts des Potenzials für Diskriminierung aufgrund Religion oder Weltanschauung und für willkürliche Eingriffe in die Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Die Unantastbarkeit des Rechts auf Gedankenfreiheit ist ebenfalls gefährdet, wenn Staaten ihre Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf Überzeugungen und Ideologien und nicht auf tatsächlichliches strafbares Verhalten richten.

Daher sollten Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung ganz eindeutig auf Handlungen abzielen, die in direktem Zusammenhang mit Gewalt oder anderen rechtswidrigen Handlungen stehen, wie z.B. die Aufstachelung zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt, wie sie in Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsstandards definiert

190 Vgl. z.B. „Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vienna“, Civic Solidarity Platform, Dezember 2017, <www.civicsolidarity.org/sites/default/files/recomendations_vienna_2017_3_12.pdf>; F. Ní Aoláin, „The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law“, a.a.O., Anm. 52. Siehe auch die Ausführungen in Abschnitt 3.3 oben.

191 Der UN-Sonderberichterstatter zur Terrorismusbekämpfung stellte fest, dass Strategien zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus, auch wenn sie auf dem Papier allgemein gehalten sind, in der Praxis tendenziell auf bestimmte Gruppen abzielen, die als am „gefährdetsten“ gelten, sich gewalttätigem Extremismus zuzuwenden. Um die Stigmatisierung ganzer Bevölkerungsteile sowie ethnischer oder religiöser Gruppen zu vermeiden, betonte er, sollten solche Strategien nicht auf „Vorurteilen oder Fehlannahmen über die Gruppen, die am anfälligsten für Radikalisierung oder gewalttätigen Extremismus sind“ beruhen. Vgl.: UN-Sonderberichterstatter zur Terrorismusbekämpfung, UN Doc. A/HRC/31/65, Abs. 43, a.a.O., Anm. 34.

192 Dies spiegelt sich durchgängig in den terrorismusbezogenen Verpflichtungen der OSZE wider, wie z.B. in der OSZE-Erklärung von 2016 über die Stärkung der Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, a.a.O., Anm. 152; der OSZE-Ministererklärung von 2015 zu VERLT, a.a.O., Anm. 152; der OSZE-Ministererklärung zu FTfs von 2014, a.a.O., Anm. 2; dem konsolidierten Rahmen der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus von 2012, a.a.O., Anm. 59; und der „OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“, verabschiedet vom OSZE-Ministerrat in Porto am 7. Dezember 2002, MC(10).JOUR/2.

sind.¹⁹³ Präventive Maßnahmen mit stigmatisierender und diskriminierender Wirkung sind kontraproduktiv, da sie von „gewalttätigen extremistischen Gruppen als propagandistische Waffe eingesetzt werden können, um diese Bemühungen zu untergraben“.¹⁹⁴

Kampf gegen gewalttätigen Extremismus bei gleichzeitigem Schutz der Meinungsfreiheit

Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Auswirkungen von Maßnahmen zur Verhinderung von VERLT und zur Bekämpfung des Anwerbens und der Mobilisierung von FTFs auf die Meinungsfreiheit. Es ist unerlässlich, dass die Staaten der Nutzung sozialer Medien und des Internets durch Gruppen wie ISIL entgegenwirken, die über solche Kanäle FTFs anwerben und Gewalt propagieren. Sie können und müssen dies aber in voller Übereinstimmung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung tun. Überzogene Eingriffe in die Meinungsfreiheit sind ebenfalls kontraproduktiv und konterkarieren das Ziel der Verhinderung von VERLT.

Die Meinungsfreiheit, die oft als eine der wesentlichen Grundlagen der Demokratie beschrieben wird, umfasst auch die Freiheit, Ideen und Meinungen zu äußern, die „verletzen, schockieren oder verstören“.¹⁹⁵ Ihre Bedeutung wird in dem viel zitierten Urteil des EGMR dargestellt, das feststellt, dass „[...] Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit dies fordern, ohne die es eine ‚demokratische Gesellschaft‘ nicht gibt“.¹⁹⁶ Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist dennoch nicht absolut und kann nach streng definierten Kriterien eingeschränkt werden. Derartige Einschränkungen müssen jedoch gesetzlich geregelt sein, eines der in den einschlägigen internationalen Standards aufgeführten legitimen Ziele verfolgen (insbesondere den Schutz der Rechte oder des Ansehens anderer oder den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Gesundheit oder der Moral) und zur Erreichung dieser Ziele erforderlich und verhältnismäßig sein.¹⁹⁷

Nach einigen internationalen Menschenrechtsverträgen sind staatliche Parteien unter bestimmten Umständen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, einzugreifen und die freie Meinungsäußerung einzuschränken, insbesondere wenn sie einer Aufstachelung

193 Vgl: Verhütung von Terrorismus und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, OSZE, S. 42-43, a.a.O., Anm. 73.

194 „Memorandum von Den Haag-Marrakesch über bewährte Verfahren für ein wirksames Vorgehen gegen das FTF Phänomen“, Globales Forum Terrorismusbekämpfung (GCTF), <www.thegctf.org/documents/10162/140201/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf>, (im Folgenden: The Hague-Marrakech Memorandum). Das GCTF ist eine informelle multilaterale Plattform zur Terrorismusbekämpfung, die von 29 Staaten – innerhalb und außerhalb des OSZE-Raums – und von der Europäischen Union gegründet wurde. Die GCTF-Initiative „Ausländische terroristische Kämpfer“ (FTF) brachte politische Entscheidungsträger aus aller Welt zusammen, die das Memorandum im Jahr 2014 vorbereiteten.

195 Handyside gegen das Vereinigte Königreich, EGMR, Urteil vom 7. Dezember 1976, Abs. 49.

196 Ebd.

197 Vgl. Artikel 19 IPbPr, Artikel 19 AEMR, Artikel 10 EMRK, Artikel 13 ACHR. Zum Beispiel stellt Artikel 19(3) IPbPr klar, dass die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung „daher bestimmten Einschränkungen unterworfen werden kann, jedoch nur solchen, die gesetzlich vorgesehen und erforderlich sind: [...] (b) für den Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung (ordre public) oder der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.“ Die Rechtsprechung des UN-Menschenrechtsausschusses betont, dass damit auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit etwaiger Beschränkungen einhergeht. Vgl: Allgemeine Bemerkung Nr. 34 (Artikel 19: Meinungsfreiheit und Recht auf freie Meinungsäußerung), CCPR, 12. September 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, z.B., Abs. 22 und 34, (im Folgenden: Allgemeine Bemerkung Nr. 34, CCPR, UN-Dok. CCPR/C/GC/34).

zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt gleichkommt.¹⁹⁸ In zahlreichen Fällen hat der EGMR geprüft, ob die verwendeten Worte in ihrem jeweiligen Kontext einen „Aufruf zur Gewalt, zum bewaffneten Widerstand oder zum Aufstand“ darstellten.¹⁹⁹ Das Blockieren „extremistischer“ Ansichten kann tatsächlich gegen das Gebot der juristischen Präzision verstoßen und weit über legitime Maßnahmen zur Bekämpfung von Anstiftung zur Gewalt oder Hassrede hinausgehen.²⁰⁰

Menschenrechtsgerichte haben auch die Notwendigkeit festgestellt, klar zwischen Anstiftung zur Gewalt und „feindseligen“, „negativen“ oder „scharfen“ Kommentaren und Kritik zu unterscheiden,²⁰¹ da „die Grenze zwischen bössartiger oder sogar verletzender Kritik und Anstiftung nicht [...] verwischt werden darf“.²⁰² Der EGMR hat auch festgestellt, dass „die Äußerung des unerschütterlichen Festhaltens an den Zielen einer verbotenen Organisation nicht mit einem Aufruf zu Gewalt oder Hass verwechselt werden darf“.²⁰³ Positive Verweise auf „Widerstand“, „Kampf“ oder „Befreiung“,²⁰⁴ und Bekundungen der Unterstützung für einen Anführer einer „terroristischen Vereinigung“ wurden in der Vergangenheit nicht per se als Rechtfertigung für ein Einschreiten angesehen.²⁰⁵

Wenn die Bedrohung der nationalen Sicherheit als Rechtfertigung für Beschränkungen verwendet wird, darf diese Bedrohung nicht bloß abstrakt oder hypothetisch sein, sondern es muss zumindest ein begründetes Risiko für ernsthafte Verwerfungen vorhanden sein. Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung müssen eine Ausnahme

198 Vgl: Artikel 20 IPbPR; und Artikel 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD).

199 Belek und Velioglu gegen die Türkei, EGMR, Urteil vom 6. Oktober 2015, Abs. 24-27.

200 Der sogenannte „Rabat Plan of Action“ kann hilfreiche Anhaltspunkte dafür liefern, was als Aufstachelung gilt, auch wenn es sich nicht um einen international verbindlichen Standard handelt, der von den UN-Mitgliedsstaaten angenommen wurde. Er nennt sechs Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, um Formen der Meinungsäußerung zu erkennen, die als Aufstachelung zum Hass definiert und somit nach Artikel 20 IPbPR verboten sind: der Kontext, die Position des Sprechers, die Absicht, der Inhalt und die Form, die Reichweite der Sprechhandlung und die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts infolge der Äußerung, einschließlich der drohenden Unmittelbarkeit eines solchen Schadens. Siehe: „Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence“; Appendix in UN High Commissioner for Human Rights, Report to the Human Rights Council (“ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred”), UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4, 11. Januar 2013. Zu Rechtspraktiken mit Tendenz zur Kriminalisierung von Äußerungen ohne klare Verbindung zu Gewalt oder anderen rechtswidrigen Handlungen (z. B. Diskriminierung), die offenbar einen „zunehmenden politischen und gesellschaftlichen Fokus auf die wahrgenommenen (gewaltfreien) ideologischen und religiösen Wurzeln des ‚Terrorismus‘“ reflektieren, siehe: A. Callamad, „Religion, Terrorism, and Speech in a ‚Post-Charlie Hebdo‘ World“, Religion and Human Rights, Vol. 10, No. 3, 2015, S. 207-228.

201 Falakaoglu gegen die Türkei, EGMR, Urteil vom 26. April 2005 (französisch), Abs. 35.

202 Incal gegen die Türkei, EGMR, Urteil vom 9. Juni 1998; Otegi Mondragon gegen Spanien, EGMR, Urteil vom 15. März 2011, Abs. 54 (zu negativer und feindseliger Kritik).

203 Surek und Ozdemir gegen die Türkei, EGMR, Urteil vom 8. Juli 1999, Abs. 61; Erdogdu gegen die Türkei, EGMR, Urteil vom 15. Juni 2000.

204 Ceylan gegen die Türkei, EGMR, Urteil vom 8. Juli 1999, Abs. 34.

205 Yalçınkaya u.a. v. Türkei, EGMR, Urteil vom 24. Juni 2014 (französisch), Abs. 34. Der UN-Menschenrechtsausschuss betont in seiner allgemeinen Bemerkung zu Artikel 19 unter Bezugnahme auf die in den abschließenden Beobachtungen zum Vereinigten Königreich und zu Russland geäußerten Bedenken, dass die Straftatbestände der „Ermutigung zum Terrorismus“ und der „extremistischen Aktivitäten“ sowie die Straftatbestände der „Verehrung“, „Verherrlichung“ oder „Rechtfertigung“ des Terrorismus auf einer klar definierten Rechtsgrundlage beruhen müssen, um sicherzustellen, dass sie nicht zu unangemessenen oder unverhältnismäßigen Eingriffen in das Recht auf Meinungsfreiheit führen. Siehe Allgemeine Bemerkung 34, IPbPR, Abs. 46, a. a. O., Anm. 197.

darstellen und unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls als erforderlich und verhältnismäßig gerechtfertigt sein. Einschränkungen können nicht mit der Begründung legitimiert werden, dass die betreffenden Ideen oder Meinungen unpopulär sind, missbilligt oder als abstrakte Gefahr angesehen werden.

Alternative Narrative von glaubwürdigen Personen

Der Aktionsplan des UN-Generalsekretärs zur Verhinderung des gewalttätigen Extremismus betont die Bedeutung der Schaffung und Förderung von Plattformen für Dialog und Austausch. Er stellt fest, dass es wichtig ist, „Toleranz und Verständigung zwischen den Gemeinschaften zu fördern, und ihre Ablehnung von Gewaltdoktrinen durch Hervorhebung der ihren Glaubenslehren innewohnenden Werte des Friedens und der Menschlichkeit zum Ausdruck zu bringen.“²⁰⁶ Gleichzeitig zeigt er die Notwendigkeit auf, „in Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft und den Gemeinschaften einen Diskurs über die Ursachen für gewalttätigen Extremismus, einschließlich anhaltender Menschenrechtsverletzungen, zu fördern.“²⁰⁷

Initiativen zur Förderung der Debatte und der Teilhabe am Diskurs werden untergraben in einem Umfeld, in dem die Meinungsfreiheit im Namen der Terrorismusbekämpfung unangemessen eingeschränkt wird. Wenn der Diskurs ernst genommen werden soll, muss er eine Vielzahl von Meinungen zulassen, einschließlich verletzender und sogar antidemokratischer Äußerungen. Er darf nicht nur Meinungen zulassen, die der Staat oder die gesellschaftliche Mehrheit gutheißt, sondern gerade auch gegenteilige Meinungen. Ein ganzheitlicher, langfristiger und menschenrechtskonformer Präventionsansatz sollte das Recht auf freie Meinungsäußerung innerhalb der völkerrechtlich zulässigen Grenzen, auch in Bezug auf das Verbot der Anstiftung zu terroristischer Gewalt, schützen.

Staaten haben sich verstärkt in Maßnahmen engagiert, um „alternative Narrative“ zu fördern, die der von Gruppen wie ISIL propagierten Ideologie entgegenwirken. Die Glaubwürdigkeit und Wirkung solcher Initiativen hängt davon ab, wer solche „alternativen Narrative“ vermittelt und ob die Initiativen wirklich eine offene Debatte ermöglichen, anstatt sie nur auf „akzeptable“ Narrative einzuengen. Neue Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass zurückkehrende FTFs, deren Hauptmotivation für die Rückkehr die Enttäuschung über die Gruppen ist, denen sie sich im Ausland angeschlossen haben, effektive Protagonisten sein können, um potenzielle Rekruten von einem solchen Weg abzuhalten. So kann, wie weiter unten ausgeführt, eine erfolgreiche Reintegration und Rehabilitierung den Anstoß geben für das Aufkommen glaubwürdiger Stimmen, die dem Zustrom von FTFs entgegenwirken.

206 „Aktionsplan zur Verhinderung des gewalttätigen Extremismus: Bericht des Generalsekretärs“, UN-Generalsekretär, UN Doc. A/70/674, 24. Dezember 2015, Abs. 49 (e), <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/67>, (im Folgenden UNSG Plan of Action on PVE).

207 Ebd., Abs. 51 (g) Rec 3(7). Der Absatz empfiehlt weiter, dass die Staaten „aufgrund rechtlicher Verpflichtung als auch um der Glaubwürdigkeit willen gegen alle bestehenden Menschenrechtsverletzungen vorgehen.“

Gesellschaftliches Engagement, Empowerment und Partnerschaften

Die Auswirkungen von Strategien zur Vorbeugung und Bekämpfung von VERLT - ihre Akzeptanz, ihre Wirksamkeit und die mit ihnen möglicherweise verbundenen Menschenrechtsbedenken - hängen von ihrem Schwerpunkt, ihrem modus operandi und davon ab, wer sie konzipiert und umsetzt.

Das Haag-Marrakesch-Memorandum des Globalen Forums zur Terrorismusbekämpfung (GCTF) betont die Bedeutung des Vertrauensaufbaus zu Gemeinschaften, die „anfällig“ für Anwerbungen sind.²⁰⁸ Aber Vertrauen ist oft Mangelware, und dieses Vertrauensdefizit wird noch vertieft durch groß angelegte repressive Initiativen, die sich möglicherweise sogar gegen potenzielle Gesprächspartner richten. Strategien, die sich allein gegen religiöse oder weltanschauliche Gemeinschaften und andere gesellschaftliche Gruppen richten und deren Unterstützung oder Finanzierung einschränken oder unterbinden, können unter Umständen dem erklärten Ziel der Verhinderung von Terrorismus und von Rekrutierung und Mobilisierung von FTFs abträglich sein. Darüber hinaus kann dies auch zu einer weiteren Entfremdung und Abschottung führen.²⁰⁹

Eine weitere erwähnenswerte Empfehlung des Haag-Marrakesch-Memorandums ist das Empowerment derjenigen, die am besten geeignet sind, Veränderungen zu bewirken.²¹⁰ Dieser Punkt spiegelt sich in einer ähnlichen Formulierung auch in der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats wider, die

„[...] den Mitgliedstaaten nahelegt, die in Betracht kommenden örtlichen Gemeinschaften und nichtstaatlichen Akteure in die Erarbeitung von Gegenstrategien zum Narrativ des gewalttätigen Extremismus, der zu terroristischen Handlungen aufstacheln kann, einzubinden, die Bedingungen anzugehen, die die Ausbreitung des gewalttätigen Extremismus, der zum Terrorismus führen kann, begünstigen, namentlich indem sie Jugendliche, Familien, Frauen, Führungspersonen aus Religion, Kultur und Bildung und alle anderen betroffenen Gruppen der Zivilgesellschaft aktivieren, und maßgeschneiderte Ansätze zur Bekämpfung der Anwerbung für diese Art des gewalttätigen Extremismus und zur Förderung der sozialen Inklusion und des sozialen Zusammenhalts zu verfolgen;“²¹¹

Die Anerkennung der Bedeutung der Arbeit der zivilgesellschaftlichen Gemeinschaften und der Zusammenarbeit mit ihnen ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem inklusiven, partizipativen und menschenrechtssensiblen Ansatz zur Bekämpfung des Terrorismus, einschließlich der Rekrutierung und Mobilisierung von FTFs. Ein Vorzeigeprojekt der OSZE, die Initiative „Leaders against Intolerance and Violent Extremism (LIVE)“, stärkt die Fähigkeit zivilgesellschaftlicher Führungspersonen – insbesondere von Jugendlichen,

208 The Hague – Marrakech Memorandum, Good Practice #1, a.a.O., Anm. 194.

209 Vgl.: Gilles de Kerchove, „Foreword“, in FFILB, a.a.O., Anm. 14.

210 The Hague-Marrakech Memorandum, Good Practice #5, a.a.O., Anm. 194.

211 Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats, Abs. 16, a.a.O., Anm. 1. Die Bedeutung der Befähigung von Gemeinschaften, Jugend und Frauen wird auch im Aktionsplan des UN-Generalsekretärs zur Verhinderung des gewalttätigen Extremismus und in der OSZE-Ministererklärung zu VERLT betont. Vgl. UNSG Plan of Action on PVE, Ziff. 51-53, a.a.O., Rn. 206; and OSCE Ministerial Declaration on VERLT, Ziff. 13, 14, 19 (c) and (h), a.a.O., Anm. 152.

Frauen und Gemeinschaftsvertretern – öffentlich gegen gewalttätigen Extremismus, der zu Terrorismus führt, aufzutreten und andere dafür zu mobilisieren.²¹²

Initiativen lokaler Gemeinschaften und erfolgreiche Gesprächspartner in diesen Gemeinschaften sind wichtig, ebenso notwendig sind aber auch Partnerschaften im größeren Rahmen. Die Vereinten Nationen und andere zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen haben sich für einen „gesamtgesellschaftlichen“ Ansatz ausgesprochen. Er erfordert das Engagement der gesamten Zivilgesellschaft, darunter auch von Frauen- und Jugendverbänden. Die OSZE betont, wie wichtig die Förderung von „Multi-Stakeholder-Partnerschaften“ ist, bei denen führende Persönlichkeiten der Zivilgesellschaft und lokale Entscheidungsträger in die Initiativen vor Ort einbezogen sind. „Öffentlich-private Partnerschaften“ spielen ebenfalls eine Rolle, um die Zusammenarbeit mit Vertretern der Religions- oder Glaubensgemeinschaften, Schulen, der Wissenschaft, den Medien, der freien Wirtschaft und der Industrie zu stärken.

Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Beteiligung der zivilgesellschaftlicher Gruppen an staatlichen Initiativen wirklich freiwillig und effektiv ist. Dies ist besonders wichtig im Fall von Religions- oder Glaubensgemeinschaften, da ihr Engagement im Zusammenhang mit FTFs mit einem Stigma behaftet sein kann. Die Staaten sollten auch sorgfältig auswählen, welche öffentlichen Einrichtungen für die Zusammenarbeit und Partnerschaft mit den Gemeinschaften geeignet sind, und sicherstellen, dass die Mitarbeiter geschult sind, um mit den Gemeinschaften einfühlsam und sachkundig zusammenzuarbeiten und den Bedrohungen durch FTFs auf menschenrechtskonforme Weise zu begegnen.

Es ist wichtig, dem „Risiko [vorzubeugen], dass humanitäre Organisationen, die an CVE/PVE-Programmen beteiligt sind, von einigen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren für politisch motiviert und daher für ungeeignet gehalten werden, neutrale, unabhängige und unparteiische humanitäre Tätigkeiten auszuführen.“²¹³ Das Gleiche gilt neben dem humanitären Sektor auch in anderen Bereichen. Unbedingt zu vermeiden ist eine übermäßige „Versicherheitlichung“, die die Kooperation mit Akteuren und Organisationen des Gemeinwesens für politische Zwecke oder die Gewinnung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse instrumentalisiert. Mögliche negative geschlechtsspezifische Folgen solcher Maßnahmen gilt es ebenso zu vermeiden.²¹⁴ Die Erfahrung zeigt auch, dass die Arbeit von Pädagogen, Sozialarbeitern und anderen Akteuren besonders geschützt werden muss. Solchen Dialogpartnern weitreichende Berichts- und Meldepflichten aufzuerlegen, kann

212 Das Projekt wurde von der Gruppe Terrorismusbekämpfung der Abteilung Transnationale Bedrohungen im OSZE-Sekretariat in Wien entwickelt und wird von ihr implementiert, <<https://www.osce.org/secretariat/terrorism>>.

213 C. Beerli, „Terrorism, counter-terrorism and international humanitarian law. Statement of Christine Beerli, ICRC Vice-President at the 17th edition Bruges Colloquium“, IKRK, 20.-21. Oktober 2016, <www.icrc.org/en/document/terrorism-counter-terrorism-and-international-humanitarian-law>.

214 Vgl: Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism, OSCE, a. a. O., Anm. 73; „Women and Terrorist Radicalization: Final Report, OSCE Secretariat - OSCE ODIHR Expert Roundtables“, OSZE, Februar 2013, <www.osce.org/atu/99919>.

kontraproduktiv sein und ihre Möglichkeit untergraben, jungen Menschen im Sinne einer wirksamen Prävention Orientierung und Unterstützung zu bieten.²¹⁵

Umgang mit begünstigenden Bedingungen und empfundener Ungerechtigkeit

Wie wichtig es ist, „die Bedingungen, die eine Ausbreitung des Terrorismus begünstigen“, zu verstehen und zu beseitigen, ist allgemein anerkannt.²¹⁶ Die sich wechselseitig verstärkende Beziehung zwischen wirksamer langfristiger Terrorismusprävention und der Achtung der Menschenrechte, der Entwicklung und der Rechtsstaatlichkeit wurde in der Globalen Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung und seither in vielen anderen Zusammenhängen zum Ausdruck gebracht, unter anderem im Aktionsplan des UN-Generalsekretärs zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus und in den Verpflichtungen der OSZE.²¹⁷

Die weiter oben dargelegten Forschungsergebnisse zu den Faktoren, die Menschen dazu motivieren, sich FTFs anzuschließen, unterstreichen die Notwendigkeit, Wirtschafts-, Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und die zugrundeliegenden Menschenrechtsprobleme anzugehen. Zu den „Pull“- und „Push“-Faktoren, die Menschen für Anwerbungsversuche als FTFs empfänglich machen, gehören soziale Benachteiligung, schlechte Bildungs- und Beschäftigungschancen, ein subjektives Gefühl bestehender Ungerechtigkeit und ein Zusammengehörigkeitsgefühl mit Gruppen, die von solcher empfundener Ungerechtigkeit betroffen sind.²¹⁸ Das Erkennen und Verstehen von Missständen und deren Ursachen, die Arbeit an der Entmystifizierung der Ideologie und der konstruktive Umgang mit betroffenen Personen und Gruppen wurden als wichtige Aspekte umfassender Strategien zur effektiven Verhinderung von Reisen von FTFs und deren Beteiligung an Gewalttaten identifiziert. Darüber hinaus sollten auch die Missstände und geschlechtsspezifischen Faktoren beachtet werden, die dazu beitragen, dass sich Frauen und Mädchen terroristischen und gewalttätigen extremistischen Gruppen anschließen.²¹⁹

Dies anzuerkennen und sich mit betroffenen Einzelpersonen und Gruppen über solche Fragen auseinanderzusetzen, kann auch entscheidend sein für die Wirksamkeit von Zwangsmaßnahmen (z. B. Strafverfolgung), wenn diese unumgänglich sind. Ein echtes Engagement mit Gruppen und betroffenen Einzelpersonen kann den Strafverfolgungsbehörden helfen,

215 Zu Bedenken, die in diesem Zusammenhang geäußert wurden, siehe zum Beispiel „Eroding Trust: The UK’s Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education“, Open Society Justice Initiative, Oktober 2016, (im Folgenden: „Eroding Trust: The UK’s Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education“, Open Society Justice Initiative). Die CTITF-Leitlinie der Vereinten Nationen empfiehlt: „Wenn eine gesetzliche Verpflichtung für öffentliche Bedienstete im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen besteht, Informationen über ihre Kontaktpersonen an Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben, sollte dies den Betroffenen von Anfang an klar gesagt werden. Siehe: UN CTITF Guidance 2018, S. 56, a.a.O., Anm. 10.“

216 UN-Generalsekretär: Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus, a.a.O., Anm. 206, und Weltweite Strategie der VN zur Bekämpfung des Terrorismus, a.a.O., Anm. 55.

217 „Ministererklärung über verstärkte Bemühungen der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus infolge der jüngsten Terroranschläge“, verabschiedet vom OSZE-Ministerrat in Belgrad am 4. Dezember 2015, MC.DOC/3/15.

218 UNOCT Report July 2017, a.a.O., Anm. 27.

219 F. Ní Aoláin and J. Huckerby, „Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II“, Just Security, 3 May 2018, <www.justsecurity.org/55670/gendering-counterterrorism-to-part-ii/>, (hereafter, F. Ní Aoláin and J. Huckerby, „Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II“). The article was published in two parts. The first part is available at: <www.justsecurity.org/55522/gendering-counterterrorism-to/>.

Beweise und Zugang zu Verdächtigen und Zeugen zu erlangen und somit einige der Hindernisse zu überwinden, die bei der Untersuchung terrorbezogener Straftaten häufig auftreten.

Ausstieg aus der Gewalt, Rehabilitation und Reintegration

Präventionsmaßnahmen sind eng mit der Rehabilitation und Wiedereingliederung derjenigen verbunden, die auf irgendeine Weise in die Taten von FTFs verwickelt waren. Viele Menschen, die sich in Konfliktgebiete begeben haben, wollen nun in ihre Heimatländer zurückkehren oder in andere Staaten gehen. Da einige von ihnen bei Rückkehr in ihre Heimat eine terroristische Bedrohung darstellen können, sind effektive Überprüfungs- und Risikobewertungsverfahren erforderlich. Gleichzeitig bietet der Trend zur Rückkehr auch eine Chance für die Umsetzung effektiver Reintegrationsprogramme.

Trotz einschlägiger Bestimmungen in der Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats und in den OSZE-Verpflichtungen²²⁰ scheint die Pflicht der Staaten zur Rehabilitation und Reintegration weitgehend vernachlässigt worden zu sein. Reintegrations- und Rehabilitationsbemühungen sollten sich speziell auf den „Ausstieg“ aus dem Terrorismus oder der Gewalt konzentrieren und nicht auf eher amorphe Vorstellungen von „Deradikalisierung“, die auf eine Änderung von Ideologien oder Überzeugungen abzielt.²²¹ Rehabilitations- und Wiedereingliederungsprogramme sollten darauf hinwirken, dass Menschen sich von der Gewalt distanzieren und ihre Zukunft neu ausrichten. Dies kann sowohl die von ihnen ausgehende Bedrohung verringern als auch in manchen Fällen andere davon überzeugen, sich ebenfalls zu distanzieren und damit den Strom von Rekruten für terroristische Organisationen eindämmen.

Solche Initiativen werden in einer Reihe von Staaten umgesetzt, allerdings geschieht dies häufig im Rahmen von Strafverfahren. Wie die UN-Sonderberichterstatte für Terrorismusbekämpfung feststellte, sollen aber Straf- und Zwangsmaßnahmen im Umgang mit den potenziellen Bedrohungen und Herausforderungen durch Rückkehrer nicht die Hauptrolle spielen.²²² Ansätze wie willkürliche Zurückweisungen (Verhinderung der Einreise in das Staatsgebiet) und eine exzessiv betriebene Strafverfolgung stehen im krassen Gegensatz zur nötigen Unterstützung von FTFs und anderer in terroristische Handlungen verwickelter Personen bei der Wiedereingliederung in die Gesellschaft und laufen den Zielen einer effektiven Rehabilitation und Reintegration zuwider. Zwar wurde die Gefahr

220 Vgl. z.B.: OSZE-Erklärung 2016 über die Stärkung der OSZE-Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, Abs. 8, a.a.O., Anm. 152, in der es heißt: „Wir fordern die Staaten auf, bei den Bemühungen um die Bewältigung der von Terroristen, einschließlich Foreign Terrorist Fighters und Rückkehrern, ausgehenden Bedrohung zusammenzuarbeiten, indem sie unter anderem nach der Strafverfolgung Strategien zur Rehabilitation und Wiedereingliederung entwickeln und umsetzen.“ Siehe auch: OSZE-Ministerratsklärung zu VERLT, Präambel und Abs. 19, a.a.O., Anm. 152. Die Notwendigkeit von Programmen zum Ausstieg, zur Rehabilitation und Beratung wird beispielsweise im PVE-Aktionsplan des UN-Generalsekretärs anerkannt, a.a.O., Anm. 206.

221 Zur Diskussion über Deradikalisierung vs. Ausstieg (Disengagement) in Haftanstalten siehe z.B. „Radicalization in detention – the ICRC’s perspective“, IKRK, 11. Juli 2016, <<https://www.icrc.org/en/document/re-sponding-radicalization-detention-icrc-perspective>>; Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons, (Wien: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2016), S. 71. Vgl. auch: J.M. Berger, „Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption“, a.a.O., Anm. 32.

222 F. Ní Aoláin, „The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law“, a.a.O., Anm. 52.

erkannt, dass Menschen so weiter in den gewalttätigen Extremismus getrieben werden, aber in der Praxis wird dem nicht vollständig Rechnung getragen. Wie der UNOCT-Bericht feststellt, besteht die Gefahr, dass Staaten „tendenziell alle Rückkehrer als hohes Risiko behandeln und dadurch diejenigen, die ein geringes Risiko darstellen, durch ungerechtfertigte Verfolgung radikalisieren.“²²³

Daher müssen Resozialisierungsprogramme im Strafvollzug durch Reintegrationsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug ergänzt werden. Damit sie erfolgreich sind, müssen beide fest in umfassendere, über den Bereich der Strafjustiz hinausgehende Strategien zur Verhinderung terroristischer Radikalisierung eingebettet sein. Diese Strategien müssen die Missstände und strukturellen gesellschaftlichen Bedingungen, die den Terrorismus begünstigen, wirksam angehen.²²⁴ Sowohl die Resozialisierungsprogramme im Strafvollzug als auch die Wiedereingliederungsprogramme in Freiheit müssen umfassend und freiwillig sein, dürfen Stigmatisierungen nicht verstärken und müssen mögliche direkte oder indirekte Diskriminierungen vermeiden. Sie müssen die geschlechtsspezifischen Bedürfnisse und Herausforderungen der „Wiedereingliederung von Frauen und Männern in sehr kontroverse gesellschaftliche Rahmenbedingungen“ berücksichtigen.²²⁵ Das gesellschaftliche Engagement und vertrauensvolle Partnerschaften sind Voraussetzungen für eine erfolgreiche Reintegration und Rehabilitation von FTFs sowie für die Prävention VERLT im weiteren Sinne.

3.6 Direkte und indirekte Diskriminierung erkennen und beseitigen

Empfehlungen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen

- anerkennen, dass verstärkte Bemühungen zur Förderung von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung im Einklang mit den Menschenrechtsverpflichtungen ein Kernbestandteil aller Antworten auf die von FTFs ausgehenden Bedrohungen und Herausforderungen sein müssen, da anhaltende Diskriminierung und tatsächliche oder empfundene Stigmatisierung und Marginalisierung Faktoren sind, die die Rekrutierung und Mobilisierung von FTFs fördern;
- sicherstellen, dass Gesetze, Strategien und Praktiken in Bezug auf FTFs so konzipiert und umgesetzt werden, dass sie zu keinerlei Diskriminierung führen, wie etwa aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt oder sonstigem Status; und
- regelmäßig alle relevanten Gesetze, Strategien und praktischen Maßnahmen auf mögliche unmittelbare oder mittelbare diskriminierende Auswirkungen überprüfen und umgehend die notwendigen Änderungen vornehmen, wenn eine solche Auswirkung festgestellt wird.

²²³ UNOCT Report July 2017, S. 5, a.a.O., Anm. 27.

²²⁴ G. Holmer und A. Shtuni, „Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative“, S. 12, a.a.O., Anm. 94, S. 12. Siehe auch: Konferenzbericht des Vorsitzes zur OSZE-weiten Konferenz zur Terrorismusbekämpfung 2018, S. 7-9, a.a.O., Anm. 4.

²²⁵ F. Ní Aoláin und J. Huckerby, „Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II“, a.a.O., Anm. 219.

Es ist unerlässlich, dass die Staaten die zentrale Bedeutung des Rechts auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung in ihren Reaktionen auf die Bedrohungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit FTFs anerkennen. Es besteht die Besorgnis, dass die gesamte Bandbreite der Maßnahmen (strafrechtliche, administrative sowie Maßnahmen zur Verhinderung von VERLT und der Rekrutierung und Mobilisierung von FTFs) unverhältnismäßige Auswirkungen auf unterschiedliche Religions- und Glaubensgemeinschaften, insbesondere Muslime, und bestimmte ethnische Gruppen haben. Die Beseitigung von Diskriminierung stellt eine wesentliche Voraussetzung dar für eine wirksame, langfristige und den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit entsprechende Antwort auf Terrorismus und potenzielle Bedrohungen durch FTFs.

Ungleichheit entsteht am häufigsten durch die Art und Weise der Gesetzesanwendung in der Praxis, sie kann aber auch im Buchstaben des Gesetzes selbst verankert sein.²²⁶ Die Staaten müssen sicherstellen, dass ihre Gesetze und Verfahren zum Umgang mit FTFs die Menschenrechte nicht willkürlich verletzen (z.B. durch gesetzwidriges Profiling oder andere diskriminierende Praktiken im Kontext der Terrorismusbekämpfung). Jegliche Differenzierung muss sachlich gerechtfertigt sein und darf sich nicht gegen Personen allein aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Nationalität, Religion, Weltanschauung oder anderer geschützter Merkmale richten.

Obwohl in internationalen Vereinbarungen, einschließlich der OSZE-Verpflichtungen, wiederholt darauf hingewiesen wird, dass Terrorismus nicht mit irgendeiner Ethnie, Nationalität, Religion oder Weltanschauung gleichgesetzt werden darf, bleiben noch viel zu tun, um diese Worte in die Tat umzusetzen. In der Praxis wurden viele politische Konzepte und Programme zur Verhinderung des gewalttätigen Extremismus und der Rekrutierung und Mobilisierung von FTFs dafür kritisiert, dass sie ausschließlich auf Muslime und bestimmte ethnische Gruppen ausgerichtet sind oder sie unverhältnismäßig stark betreffen.²²⁷ In diesem Zusammenhang ist es notwendig, an die positive Verpflichtung des Staates zu erinnern, Menschen vor Diskriminierung aufgrund von Vorurteilen, Intoleranz und Rassismus gegenüber Muslimen zu schützen.²²⁸ Darüber hinaus sollten Initiativen zur Vorbeugung und Bekämpfung von VERLT einfühlsame Methoden anwenden, nach objektiven Kriterien handeln und direkte und indirekte Diskriminierung und Stigmatisierung vermeiden, die eine Rekrutierung und Mobilisierung von FTFs begünstigen können.

Insbesondere sollten Staaten sich vor einigen diskriminierenden Annahmen hüten, die Initiativen gegen gewalttätigen Extremismus und gegen Bedrohungen durch FTFs zugrunde

226 Bedenken wurden z.B. über das tadschikische Dekret von 2015 geäußert, das Berichten zufolge Staatsangehörigen unter 35 Jahren die jährliche Pilgerreise (Hadsch) zu den islamischen heiligen Stätten Mekka und Medina verbietet. Vgl. „Foreign Terrorist Fighter’ Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178“, Human Rights Watch, S. 14, a.a.O., Anm. 130.

227 Vgl. z.B. „Eroding Trust: The UK’s Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education“, Open Society Justice Initiative, a.a.O., Anm. 215; UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, UN Doc. A/HRC/31/65, a.a.O., Anm. 34.

228 Der UN-Menschenrechtsausschuss hat sich mit den positiven Verpflichtungen der Staaten befasst, der Diskriminierung durch private Akteure entgegenzuwirken, indem er z. B. Schweden „eine Aufklärungskampagne durch die Medien zum Schutz von Personen ausländischer Herkunft, insbesondere von Arabern und Muslimen, vor Vorurteilen, die sie mit Terrorismus, Extremismus und Fanatismus in Verbindung bringen“, empfohlen hat; vgl: Concluding Observations: Schweden, CCPR, UN Doc. CCPR/CO/74/SWE, 24. April 2002.

liegen können. Die gängige Gleichsetzung des muslimischen Glaubens oder der muslimischen Glaubenspraxis mit einem Risikofaktor für die „Radikalisierung“ von Jugendlichen beispielsweise verstärkt die Stigmatisierung ganzer religiöser Gruppen und wird keinesfalls durch die Faktenlage gestützt. Es gibt keinen direkten Weg vom Bekenntnis zu bestimmten religiösen Überzeugungen zur Akzeptanz oder Bereitschaft zur Anwendung terroristischer Gewalt.²²⁹

Versuche, FTFs mithilfe von Profiling-Techniken zu erkennen, die auf stereotypen Annahmen über Religion, Alter, Nationalität, ethnischen oder sonstigen Eigenschaften beruhen, laufen nicht nur Gefahr, diskriminierend zu sein, sondern sind wahrscheinlich auch unwirksam, da es kein einheitliches Profil für FTFs gibt. Bei der Terrorismusbekämpfung, der Verhinderung von VERTL und dem effektiven Umgang mit Bedrohungen durch FTFs ist der einzige menschenrechtskonforme Ansatz, der die bisher in der Praxis häufig beobachteten Fallstricke vermeidet, ein zielgerichteter Ansatz, der sich darauf konzentriert, was der einzelne Mensch tut, und nicht auf Merkmale oder vorgefasste Annahmen aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder Geschlecht abstellt.

3.7 Dynamik und Herausforderungen durch FTFs: Die Gender-Perspektive

Empfehlungen

OSZE-Teilnehmerstaaten sollen Gesetze, Strategien und Maßnahmen in Bezug auf FTFs erlassen und umsetzen, die Geschlechts- und Altersbelange besonders berücksichtigen. Zusätzlich zu den geschlechtsspezifischen Aspekten, die in den Empfehlungen in den vorherigen Abschnitten enthalten sind, sollen die Staaten

- sicherstellen, dass die Antworten auf die Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs nicht auf Gender-Stereotypen beruhen, sondern auf Erkenntnissen, die die unterschiedlichen Rollen von Frauen und Männern, Jungen und Mädchen sowie jungen Erwachsenen widerspiegeln;
- die spezifischen Bedürfnisse, Anliegen und Verletzlichkeiten von Männern und Frauen berücksichtigen, die Umsetzung von FTF-Maßnahmen regelmäßig überprüfen und evaluieren und unterschiedliche geschlechtsspezifische Auswirkungen dieser Maßnahmen beheben;
- die Rollen von Frauen und Männern als Täterinnen/Täter, aber auch als Opfer/Überlebende mit entsprechenden Rechten – wie z. B. dem Recht auf individuelle Unterstützung und Behandlung – anerkennen und berücksichtigen;
- sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt strafrechtlich verfolgen und sicherstellen, dass Opfer den notwendigen Schutz, Unterstützung, Hilfe und Behandlung erhalten;

229 „Radikalisierungs“-Konzeptionen, wie das Fließband- oder Slippery-Slope-Argument, die suggerieren, dass es einen direkten Weg oder ein Fortschreiten von der Übernahme bestimmter religiöser Überzeugungen bis zur Akzeptanz oder gar Bereitschaft zur Anwendung terroristischer Gewalt gibt, sind umstritten und nicht durch empirische Belege gestützt. Zu Risiken von Vorurteilen oder falschen Vorstellungen über die für „Radikalisierung“ oder gewalttätigen Extremismus besonders anfälligen Gruppen, siehe auch: UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, UN Doc. A/HRC/31/65, a. a. O., Anm. 34.

- für die mit FTFs befassten Berufsgruppen (z.B. Richter, Staatsanwälte, Grenzschutzbeamte, Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden und Justizvollzugsanstalten, Bewährungshelfer, Sozialarbeiter u.a.) geeignete Gender-Trainings und -fortbildungen anbieten; und
- Frauen, einschließlich Frauengruppen und -organisationen, adäquat einbeziehen und befähigen, um den Herausforderungen und Dynamiken im Zusammenhang mit FTFs zu begegnen, ohne deren Engagement unangemessen – insbesondere zu Zwecken der inneren Sicherheit – zu instrumentalisieren.

Die Strategien in Bezug auf FTFs tragen zunehmend der Tatsache Rechnung, dass eine signifikante Anzahl von Frauen in verschiedenen Funktionen an Aktivitäten von FTFs beteiligt ist.²³⁰ Die augenscheinlich erfolgreiche Strategie des ISIL zur gezielten Anwerbung von Frauen und Mädchen ist gut dokumentiert.²³¹ Wie in Abschnitt 2 erwähnt, zeigen sich in staatlichen Reaktionen – insbesondere in der Anfangsphase – oft falsche geschlechtsspezifische Annahmen über Frauen als passiv Beteiligte und Opfer anstatt als Akteurinnen und potenzielle terroristische Täterinnen. Dazu tragen auch ausführliche Medienberichte über das komplexe Problem der Mädchen und Frauen, die als sogenannte „ISIL-Bräute“ reisen, ebenso bei wie die vom ISIL erlassenen Dekrete über Zwangsheirat und sexuelle Sklaverei im Irak. Im Laufe der Zeit hat sich ein umfassenderes Bild ergeben von der Bandbreite der Faktoren, die Frauen und Mädchen motivieren²³², sowie von ihren unterschiedlichen Rollen als Unterstützerinnen, Anwerberinnen, Vermittlerinnen und in einigen (begrenzten) Kontexten als Kämpferinnen,²³³ aber auch als Opfer und Überlebende von ungeheuerlichen Übergriffen und Vergewaltigungen.

Wenn Frauen Gewaltverbrechen begehen, muss die strafrechtliche Verfolgung in fairer, angemessener und nicht diskriminierender Weise erfolgen. Etliche Staaten richten in ihren Strafverfolgungsstrategien inzwischen mehr den Blick auf die Rolle von Frauen und rücken von automatischen Unterscheidungen aufgrund des Geschlechts ab (früher

230 Nach Schätzungen waren beispielsweise 550 aus Europa stammende FTFs in Syrien und etwa 30 Prozent der FTFs aus den Niederlanden Frauen. Siehe: T. Mehra, „Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses“, International Centre for Counter-Terrorism, a.a.O., Anm. 95. Siehe auch: E. Bakker und S. de Leede, „European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic“, International Centre for Counter-Terrorism, April 2015, <[www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf)>. Bakker und de Leede stellen fest: „Laut Angaben der Soufan Group beträgt die geschätzte Zahl der Frauen aus EU-Mitgliedsstaaten, die sich dem Dschihad anschließen, 18 Prozent der Gesamtzahl der europäischen Foreign Fighters.“, ebd., S. 1. Siehe auch den Hinweis auf diesbezügliche Zunahmen und Trends in „Risk Analysis 2017“, Frontex, a.a.O., Anm. 20.

231 Vgl. z. B. L. Tarras-Wahlberg, „Promises of Paradise? - A Study on Official ISIS-Propaganda Targeting Women“, Swedish Defence University, Mai 2016, <<http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:942997/FULLTEXT01.pdf>>.

232 Einen Überblick über die verschiedenen Gründe, warum Frauen ausgereist sind, siehe: E.M. Saltman and M. Smith, „Till Martyrdom Do Us Part“. Gender and the ISIS Phenomenon“, Institute for Strategic Dialogue, 2015, <www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/02/Till_Martyrdom_Do_Us_Part_Gender_and_the_ISIS_Phenomenon.pdf>, (hereafter, E.M. Saltman and M. Smith, „Till Martyrdom Do Us Part“).

233 Laut einigen Berichten ist die Bezeichnung „FTFs“ in diesen Fällen besonders problematisch, da die Frauen oft keine „Kämpferinnen“ im eigentlichen Sinne waren. Siehe z. B. E. M. Saltman and M. Smith, „Till Martyrdom Do Us Part“, a.a.O., Anm. 232. Sie „bezeichnen die westlichen Frauen, die reisen, um sich ISIS anzuschließen, als ‚Migrantinnen‘ und nicht wie üblich als Foreign Terrorist Fighters‘, ‚Foreign Fighters‘ oder ‚Dschihadistenbräute‘. Dies liegt daran, dass diese Frauen im ISIS-Gebiet nicht im Kampf eingesetzt werden und derzeit durch die strenge Auslegung der Scharia von kämpferischen Aktivitäten ausgeschlossen sind“, S. 7.

wurden Männer routinemäßig inhaftiert und strafrechtlich verfolgt, Frauen dagegen nicht).²³⁴ Die sorgfältige Analyse der besonderen, von den einzelnen Umständen abhängigen Rolle jeder einzelnen Person – einschließlich ihres strafrechtlichen Tatbeitrags und ihres Vorsatzes – ist für wirksame Reaktionen auf die Problematik von FTFs unerlässlich. Frauen, die zur Unterstützung terroristischer Gruppen gezwungen wurden, sollten dafür nicht strafrechtlich verfolgt werden. Insbesondere sollten, wie in Abschnitt 3.3 dargelegt, Personen nicht allein aufgrund von Beziehungen (insbesondere ehelicher oder familiärer Beziehungen) und sonstiger Verbindungen, die sie zu anderen Menschen haben, bestraft werden. Vielmehr muss eine Bestrafung strikt auf der nachgewiesenen Beteiligung an einer Straftat beruhen. Ernsthafte Bedenken ergeben sich zum Beispiel, wenn Heirat mit einem FTF als solches kriminalisiert wird.²³⁵ Die Bestrafung der Eheschließung ist unvereinbar mit dem in den internationalen Menschenrechtsnormen verankerten Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.²³⁶

Die verschiedenen Funktionen, die Frauen und Mädchen als Täterinnen terroristischer Handlungen ausgeübt haben, sollten nicht von der Tatsache ablenken, dass viele von ihnen ungeheuerlichen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt waren, einschließlich sexueller Gewalt, Menschenhandel und Zwangsheirat.²³⁷ Die Traumata, die sie durch Gruppen wie ISIL oder als Folge ihrer Identifikation mit diesen Gruppen erlitten haben, drohen durch zunehmend rein auf Sicherheit fokussierte Maßnahmen gegen FTFs vernachlässigt zu werden. Frauen, die von terroristischen Gruppen verschleppt oder anderweitig in die Ausbeutung gezwungen wurden, dürfen nicht ein zweites Mal zum Opfer werden, indem sie für Straftaten verfolgt und bestraft werden, die aus der Tatsache ihrer Verschleppung und Ausbeutung resultieren. In Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zur Beseitigung der Straflosigkeit und zur Wiedergutmachung für die Opfer sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt müssen die Staaten alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Verantwortlichen für solche Übergriffe zur Rechenschaft zu ziehen und allen Frauen, die Opfer traumatisierender Taten geworden sind, die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen.

Dies gilt auch für Frauen, die aktiv an terroristischen Straftaten oder anderen FTF-bezogenen Delikten mitgewirkt oder vorsätzlich Beihilfe dazu geleistet haben, wofür sie

²³⁴ Wie bereits in Fußnote 29 erwähnt, verwies ein kürzlich erschienener Bericht auf den Wandel in der niederländischen, belgischen und bis zu einem gewissen Grad auch in der deutschen Strafverfolgungsstrategie gegenüber Rückkehrern. Es werden nun kaum noch geschlechtsspezifische Unterschiede in der strafrechtlichen Vorgehensweise gemacht.

²³⁵ Es gibt Berichte darüber, dass Ehen als „Unterstützung“ des Terrorismus geahndet wurden, beispielsweise in Fällen, in denen die Tatsache der Eheschließung der einzige vorliegende Beweis war. Siehe zum Beispiel, „Iraq court sentences 16 Turkish women to death for joining Isis“, the Guardian, 23. Februar 2018, < www.theguardian.com/world/2018/feb/25/iraq-court-sentences-16-turkish-women-to-death-for-joining-isis >.

²³⁶ Artikel 16 AEMR, Artikel 23 IPbPR.

²³⁷ „Technical guide to the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) and other relevant resolutions“, UNCTED, 2017, <<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2017/08/CTED-Technical-Guide-2017.pdf>>. Der Bericht stellt fest: „Frauen und Mädchen werden oft direkt von terroristischen Gruppen ins Visier genommen und sind geschlechtsspezifischer Gewalt in Form von Vergewaltigung, Zwangsprostitution, Zwangsheirat, Zwangsschwangerschaft und Menschenhandel ausgesetzt“, s. S. 49. Wie in einem Bericht des UN-Generalsekretärs konstatiert, ist sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt zu einem Standardwerkzeug geworden, um Gebiete zu kontrollieren, Opfer zu entmenslichen und neue Unterstützer zu anzuwerben. Siehe: UN-Generalsekretär, Bericht an den Sicherheitsrat („Sexuelle Gewalt in Konflikten“), UN Doc. S/2015/203, 23. März 2015.

strafrechtlich verfolgt werden können. Die Staaten sollten daher stets berücksichtigen, dass Frauen zugleich Täterinnen und Opfer sein können. Die Hilfe für Frauen, die traumatische Gewalterfahrungen durchlebt haben, sollte Unterstützung zur Evakuierung aus Konfliktgebieten oder Nachbarländern, in denen sie weiterhin von Gewalt bedroht sind, sowie die anschließende medizinische und psychologische Betreuung und Rehabilitation umfassen. Auf fortgesetzte Übergriffe gegen Frauen mit vermeintlichen Verbindungen zu ISIL im Irak, beispielsweise, wurde in aktuellen Berichten hingewiesen und dies als „Saat ... für die nächste Runde der Gewalt zwischen den Bevölkerungsgruppen“ bezeichnet.²³⁸

Zu Recht wird dem Zusammenhang zwischen Ungleichheit und gewalttätigem Extremismus wachsende Aufmerksamkeit geschenkt. Der Aktionsplan des UN-Generalsekretärs zur Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus von 2015 stellt fest, dass es „kein Zufall ist, dass Gesellschaften mit höheren Indikatoren für Geschlechtergleichstellung weniger anfällig für gewalttätigen Extremismus sind.“²³⁹ Darüber hinaus ist es anerkannt, wie wichtig das Empowerment von Frauen ist und welche Rolle sie bei der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen zur effektiven Auseinandersetzung mit der FTF-Problematik spielen.²⁴⁰ Gleichzeitig sollten die Staaten sicherstellen, dass ihre präventiven und repressiven Maßnahmen gegen Bedrohungen von FTFs Frauen nicht auf unfaire Weise instrumentalisieren und die individuellen und gesellschaftlichen Lebensumstände der Frauen berücksichtigen. Die strafrechtliche Verfolgung von Müttern, die kleine Geldbeträge für die Grundbedürfnisse ihrer Kinder ins Ausland schicken, kann, wie bereits erwähnt, als Beispiel für die exzessive Anwendung des Strafrechts gesehen werden. Auch Präventionsmaßnahmen gegen gewalttätigen Extremismus, in denen Frauen als Botschafterinnen von Gegenarrativen mitwirken, sollten sich der potenziellen Folgen für die Frauen innerhalb ihrer Familie oder Gemeinschaft bewusst sein. Ebenso sollten Frauengruppen nicht unter Druck gesetzt werden, damit sie ihre Aktivitäten auf Fragen der nationalen Sicherheit ausrichten. Ein derartiger instrumentalistischer Ansatz von Seiten des Staates würde bedeuten, dass Gleichstellung und die politische Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit nur als Instrumente der nationalen Sicherheit und nicht als eigenständige Werte betrachtet werden.²⁴¹

Die Staaten haben die Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die Reaktionen auf FTFs nicht zu direkter oder indirekter Diskriminierung führen, indem sie die Rechte der Frauen in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigen.²⁴² Obwohl das Thema formal für wichtig

238 „The condemned: Woman and children isolated, trapped and exploited in Iraq“, Amnesty International, 17. April 2018, S. 45, <www.amnesty.org/en/documents/mde14/8196/2018/en/>.

239 Aktionsplan des UN-Generalsekretärs zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus, Abs. 53, a. a. O., Anm. 206.

240 Z. B. „Radicalisation and violent extremism - focus on women: How women become radicalised, and how to empower them to prevent radicalisation“, Europäisches Parlament, Studie für den Ausschuss für die Rechte der Frau & Gleichstellung der Geschlechter, Dezember 2017, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596838/IPOL_STU\(2017\)596838_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596838/IPOL_STU(2017)596838_EN.pdf)>

241 F. Ní Aoláin und J. Huckerby, „Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II“, a. a. O., Anm. 219.

242 Detaillierte Empfehlungen zur komplexen Beziehung zwischen Gleichstellung und Terrorismusbekämpfung siehe: UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung, Bericht an die UN-Generalversammlung, UN Doc. A/64/211, 3. August 2009. Siehe auch: F. Ní Aoláin und J. Huckerby, „Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to“, a. a. O., Nr. 219; „Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security“, Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, a. a. O., Anm. 89.

erachtet wird, blieben Analysen der Genderdimension in der Terrorismusbekämpfung und insbesondere in der Reaktion auf FTFs bislang recht begrenzt.²⁴³ Die Staaten sollten sich bemühen, die Genderdimensionen des Engagements von FTFs besser zu verstehen, einschließlich der wenig erforschten Rolle, die Männlichkeitsvorstellungen bei der Mobilisierung von FTFs²⁴⁴ spielen und was diese Vorstellungen für Frauen bedeuten. Auch sollten die unterschiedlichen Auswirkungen von Gesetzen und Maßnahmen auf Frauen und Männer sorgfältig beobachtet, bewertet und thematisiert werden. Darüber hinaus sollten Schulungs- und Aufklärungsprogramme zu Genderfragen für Richter und Staatsanwälte, Mitarbeiter des Grenzschutzes, der Strafverfolgungsbehörden, des Strafvollzugs und der Bewährungshilfe sowie für Mitarbeiter von Sozialdiensten und andere Fachkräfte, die mit Rückkehrern arbeiten, angeboten werden. Dies ist äußerst wichtig, damit diese Fachkräfte die geschlechtsspezifischen Risiken und Herausforderungen verstehen, denen Frauen ausgesetzt sein können, die sich selbst am terroristischen Kampf im Ausland beteiligen oder mit Kämpfern Verbindungen unterhalten. Darüber hinaus werden durch Schulungen die zuständigen Fachkräfte befähigt, Opfer von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt zu erkennen, auf ihre spezifischen Bedürfnisse einzugehen und eine wirksame Genderstrategie auch im Umgang mit FTFs umzusetzen.²⁴⁵ Die Einbeziehung der Genderperspektive in die Bemühungen zur Bewältigung der Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs wird in den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats gefordert und ist in den OSZE-Verpflichtungen²⁴⁶ und den Gleichstellungsverpflichtungen der internationalen Menschenrechtsnormen enthalten.

243 Vgl. UN-Sonderberichtersteratterin zur Terrorismusbekämpfung, Bericht an die UN-Generalversammlung, UN Doc. A/72/495, 27. September 2017, in dem die derzeitige Mandatsträgerin, Fionnuala Ní Aoláin, Gender Mainstreaming in der Terrorismusbekämpfung als einen Schwerpunktbereich ihrer Amtszeit bezeichnet.

244 Vgl. F. Ní Aoláin, „Masculinity, Jihad and Mobilisation“, Just Security, 18. Oktober 2016, <https://www.justsecurity.org/33624/masculinity-jihad-mobilization/>; und ausführlicher F. Ní Aoláin, „The Complexity and Challenges of Addressing the Conditions Conducive to Terrorism in Human Rights and Counter-Terrorism“ in M. Nowak and A. Charbord (eds.), *Using Human Rights to Counter Terrorism* (Cheltenham, United Kingdom and Northampton, USA: Edard Elgar Publishing, 2018), S. 166-194.

245 Für weitere Empfehlungen zu geschlechtsspezifischen Aspekten siehe auch die vorhergehenden Abschnitte dieses Leitfadens. Vgl. auch: UN CTITF Guidance 2018, a.a.O., Anm. 10, S. 24-26.

246 Vgl. z.B. Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 2122 (2013), 2242 (2015) und 2354 (2017). Siehe OSZE-Ministererklärung zu VERLT, a.a.O., Anm. 152, in der die Teilnehmerstaaten unter anderem aufgefordert werden, bei ihren Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung und zur Verhütung und Bekämpfung von VERLT die Genderperspektive zu berücksichtigen (Abs. 13).

3.8 Kinderrechte

Empfehlungen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen die direkten und indirekten Auswirkungen von Maßnahmen im Umgang mit FTFs auf die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Kinder anerkennen und im Lichte ihrer Verpflichtungen aus der UN-Kinderrechtskonvention (KRK), den allgemeinen internationalen Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht sowie den OSZE-Verpflichtungen Abhilfe schaffen.

Dabei sollen die Staaten

- alle auf FTFs bezogenen Strategien und Praktiken in einer Weise anwenden, die mit dem Kindeswohl vereinbar ist, wenn Kinder beteiligt oder direkt oder indirekt betroffen sind;
- bei grundrechtseinschränkenden Maßnahmen gegenüber Eltern, Familienmitgliedern oder Vormündern die möglichen Auswirkungen auf die Kinder gebührend berücksichtigen und die Folgen für die Kinder abmildern, wenn solche Maßnahmen unvermeidbar sind;
- maßgeschneiderte alters- und geschlechtsspezifische Strategien entwickeln, wie mit der Situation von Jungen und Mädchen umzugehen ist, die in Beziehung zu FTFs stehen, und wie zu reagieren ist, wenn Kinder selbst an Handlungen von FTFs beteiligt waren. Dabei soll das Hauptaugenmerk der besonderen Verletzlichkeit von Kindern gelten, anstatt sie lediglich als Sicherheitsrisiko zu betrachten;
- Kinder, die an Handlungen von FTFs in Konfliktgebieten beteiligt waren, gemäß dem anerkannten Vorgehen gegenüber Kindersoldaten behandeln (d.h. in erster Linie als Opfer) und ihnen die notwendige Unterstützung für ihre physische und psychische Genesung und soziale Wiedereingliederung zukommen lassen;
- internationale Standards einhalten, die repressiven Maßnahmen gegen Kinder Grenzen setzen, sowie die Vorschriften des Jugendstrafrechts einhalten, wenn strafrechtliche Reaktionen geboten sind;
- unter keinen Umständen strafrechtliche Maßnahmen gegen jüngere Kinder anwenden und stattdessen internationalen guten Praktiken folgend ein hohes Strafmündigkeitsalter festlegen sowie das Jugendstrafrecht auch auf junge Erwachsene über 18 Jahre hinaus anwenden; und
- sicherstellen, dass Kinder in den Staat zurückkehren können, zu dem sie einen bedeutsamen Bezug haben und dort entsprechend ihren Bedürfnissen Schutz und Unterstützung bei der Wiedereingliederung, Genesung und Bildung erhalten, wobei alle durchführbaren Maßnahmen zu ergreifen sind, um sicherzustellen, dass kein Kind staatenlos wird.

Tausende Kinder sind mit ihren Familien in terroristisch kontrollierte Gebiete gereist oder wurden in Familien von FTFs im Ausland geboren. Berichten zufolge sind viele von ihnen nun verwaist, ihrer Freiheit beraubt, ohne jeglichen Schutz und aufgrund ihrer vermeintlichen Verbindung zum ISIL ungeheuerlichen Übergriffen wie Vergewaltigung, Brutalität

und Verschleppung ausgesetzt.²⁴⁷ Deshalb stellt der Schutz von Jungen und Mädchen, die mit FTFs in Verbindung stehen oder von deren Ausreise oder Rückkehr betroffen sind, ein großes Problem für die internationale Gemeinschaft dar.

Auch Kinder und junge Erwachsene sind von den in diesem Leitfaden erörterten strafrechtlichen, administrativen und sonstigen Maßnahmen betroffen. Sie können sowohl indirekt betroffen sein, wenn ihre Eltern oder andere Familienmitglieder unmittelbar betroffene Personen sind, als auch direkt, da dieselben Maßnahmen auch auf Kinder und junge Erwachsene angewendet werden, wenn Verdachtsmomente gegen sie vorliegen oder sie bereits als FTFs im In- oder Ausland verurteilt wurden.²⁴⁸ Während die Notwendigkeit der sozialen Unterstützung von Kindern, wie etwa posttraumatische Begleitung, und sonstiger Hilfe allgemein anerkannt wird, fordert die Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats die Staaten ausdrücklich auf, mutmaßliche FTFs und die sie begleitenden Familienmitglieder, einschließlich der Kinder, zu überprüfen und gegen sie zu ermitteln. Das Sammeln von Informationen zum Zweck der Risikobewertung, die Überwachung oder die Einstufung in Gefährderlisten sowie der Informationsaustausch zwischen Staaten führen wahrscheinlich zu starken Eingriffen in die Privatsphäre und andere Rechte der Kinder. Unabhängig davon, ob diese Maßnahmen zur Bekämpfung von Bedrohungen durch FTFs gegen sie selbst oder gegen ihre Eltern und andere Familienmitglieder gerichtet sind, können sie auch direkt oder indirekt die Rechte der Kinder auf freie Meinungsäußerung, Religions- oder Weltanschauungsfreiheit, Familienleben, soziale Sicherheit, Bildung, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung beeinträchtigen und weitreichende, langfristige Auswirkungen auf die gesamte Bandbreite ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte haben.

Die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) ist die am umfassendsten ratifizierte Menschenrechtskonvention mit einer fast universellen Ratifizierung durch 196 Vertragsstaaten.²⁴⁹ Das Grundprinzip, das sich in der KRK und vielen anderen internationalen und regionalen Standards widerspiegelt, ist die überragende Bedeutung des „Wohls des Kindes“.²⁵⁰ In der Praxis hat sich jedoch, wie das UN-Institut für interregionale Kriminalitäts- und

247 B. Wille, „ISIS’s Other Victims: The world needs a plan to deal with the wives and children of the Islamic State’s defeated jihadis“, *Foreign Policy*, 9. Oktober 2017, <foreignpolicy.com/2017/10/09/isis-other-victims>; „Nigeria: Women and the Boko Haram Insurgency“, *International Crisis Group*, 5. Dezember 2016, <www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/nigeria-women-and-boko-haram-insurgency>.

248 Einige Berichte legen nahe, dass neue FTFs im Laufe der Zeit jünger wurden; siehe zum Beispiel: L. van der Heide und J. Geenen, „Children of the Caliphate: Young IS Returnees and the Reintegration Challenge“, *International Centre for Counter-Terrorism*, August 2017, <<https://icct.nl/publication/children-of-the-caliphate-young-is-returnees-and-the-reintegration-challenge/>>.

249 Die KRK garantiert ausdrücklich alle oben genannten Rechte für Kinder, und andere Menschenrechtsinstrumente zum Schutz dieser Rechte gelten gleichermaßen für Kinder. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben beschlossen, der Anerkennung der Rechte des Kindes, einschließlich der bürgerlichen Rechte und individuellen Freiheiten sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes, besondere Aufmerksamkeit zu schenken; siehe „Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE“, verabschiedet von den Vertretern der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE/OSZE) am 29. Juni 1990, Abs. 13. Unter Bezugnahme auf die KRK haben sich die OSZE-Teilnehmerstaaten auch verpflichtet, „die Rechte und Interessen von Kindern aktiv zu fördern, insbesondere in Konflikt- und Postkonfliktsituationen“; siehe „Dokument von Istanbul“, verabschiedet beim sechsten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE am 19. November 1999, Abs. 28.

250 Artikel 3(1) KRK. Gemäß Artikel 1 KRK ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.

Justizforschung (UNICRI) feststellt, bei der Terrorismusbekämpfung der Schwerpunkt darauf verlagert, Kinder als potenzielle Bedrohung wahrzunehmen. Dieser Ansatz läuft Gefahr, das „Wohl des Kindes“ zu vernachlässigen.²⁵¹ Die Betonung potenzieller Bedrohungen durch rückkehrende Kinder (d. h. Kinder, die selbst gekämpft haben und Kinder, die mit Kämpfern in Verbindung stehen) in der Debatte über den Rückstrom von FTFs scheint diesen Wandel zu bestätigen.²⁵² Wenn auch die Tathandlungen von Kindern nicht in Abrede gestellt werden sollten und die Vielzahl ihrer Verhaltensweisen anerkannt und behandelt werden muss, müssen die Reaktionen darauf jedoch von einem Verständnis für die Rechte und das Wohl des Kindes geprägt sein, den jeweiligen Kontext berücksichtigen und in einer Weise umgesetzt werden, die mit den Menschenrechten und dem Humanitären Völkerrecht vereinbar ist.

Staatsangehörigkeit und Rückkehr

Staaten sollten Kindern nicht die Staatsangehörigkeit entziehen, da dies schwerwiegende Auswirkungen auf die Gewährleistung ihrer Rechte hätte (wie in Abschnitt 3.4 erwähnt), und sollten alle durchführbaren Maßnahmen ergreifen, um Situationen zu vermeiden, in denen Kinder staatenlos werden.²⁵³ Wenn Kinder in Staaten zurückkehren wollen, zu denen sie wesentliche Bindungen haben, sollte ihnen dies ermöglicht werden.²⁵⁴ Die Möglichkeit der Rückkehr ist besonders wichtig angesichts der Vielfalt und Schwere der Bedrohungen, denen Kinder ausgesetzt sind, die Verbindungen zu FTFs haben.²⁵⁵ Einige OSZE-Teilnehmerstaaten haben erklärt, dass zumindest jüngere Kinder zurückkehren können – diese gute Praxis sollte weiter ausgebaut und umgesetzt werden.²⁵⁶

251 „Children and counter terrorism“, UN-Institut für interregionale Kriminalitäts- und Justizforschung (UNICRI), 2016, p. 77, <www.unicri.it/in_focus/files/Children_counter_terrorism.pdf>.

252 Resolution 2396 (2017) des UN-Sicherheitsrats betont ihrerseits die vielfältigen Rollen, die Kinder wahrnehmen können, und stellt fest, dass Kinder Opfer sind und der Hilfe bedürfen, weist aber auch auf Sicherheitsbedenken hin.

253 Artikel 8 KRK sieht vor, dass die Vertragsstaaten das Recht der Kinder auf Wahrung ihrer Identität, einschließlich der Staatsangehörigkeit, achten müssen.

254 Ob diese Kinder gemäß der KRK in den Zuständigkeitsbereich eines Staates fallen, ist eine wichtige Erwägung, dies sollte angesichts der extremen Gefährdung der betroffenen Kinder flexibel zugunsten des Kindes interpretiert werden.

255 Resolution 2331 (2016) des UN-Sicherheitsrates stellt Vergewaltigung, Sklaverei, Menschenhandel sowie sexuelle und andere Gewalt gegen Kinder und junge Frauen durch ISIL fest. Seit dem Zusammenbruch des Projekts „Islamischer Staat“ im Irak zeigen jüngste Berichte, dass sich Kinder in verzweifelten Situationen befinden, verwaist und/oder verlassen sind, unter unmenschlichen Bedingungen in Binnenflüchtlingslagern festgehalten werden, einer grob unfairen strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt sind, auch mit Aussicht auf die Todesstrafe, und dass eine große Anzahl von Kindern aller Altersgruppen im Irak inhaftiert ist; vgl. z. B.: „At least 100 European ISIS fighters to be prosecuted in Iraq; most facing the death penalty“, the Independent, Oktober 2017, <www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-foreign-fighters-iraq-prosecuted-death-penalty-families-mosul-a7987831.html>, der berichtet, dass Ende 2017 1.400 Familienmitglieder in Mosul festgehalten wurden. Siehe auch: „The condemned: Women and children isolated, trapped and exploited in Iraq“, Amnesty International, a.a.O., Anm. 238.

256 So hat die belgische Regierung Berichten zufolge Ende 2017 beschlossen, dass Kinder unter 10 Jahren mit nachgewiesenen Verbindungen zu Belgien automatisch zurückkehren dürfen, während über die Situation von Kindern zwischen 10 und 18 Jahren von Fall zu Fall entschieden werden soll. Praktische Herausforderungen bei der Rückführung kleiner Kindern gab es Berichten zufolge dennoch, denn die Angehörigen in Belgien sollten ihre Kinder selbst aus den Binnenflüchtlingslagern abholen und sich mit ihnen bei der nächstgelegenen belgischen Botschaft oder Konsulat melden. Siehe: T. Renard und R. Coolsaet (Hrsg.), „Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?“, Egmont Institute, a.a.O., Anm. 14, S. 38 und 74.

Es gibt erhebliche praktische Hindernisse, die eine Rückkehr der Kinder erschweren können. So wird berichtet, dass Kinder, die im Ausland in einem vom ISIL kontrollierten Gebiet geboren wurden, oft keine gültige Geburtsurkunde oder Registrierung haben.²⁵⁷ Es ist oft schwierig, die Vaterschaft festzustellen, besonders wenn die Eltern getötet wurden oder inhaftiert sind. Viele Kinder und ihre Begleiter haben oft keine Reisedokumente, was es für sie schwierig macht, das Land zu verlassen und Unterstützung zu suchen. Die Staaten müssen sich solcher praktischen Hindernisse bewusst sein und das Problem pragmatisch angehen, weil fehlende Dokumente Kindern den Zugang zu Schutz verwehren oder die Anerkennung ihrer Staatsangehörigkeit verhindern können. Bei Entscheidungen über den Entzug der Staatsangehörigkeit der Eltern oder deren Recht auf Rückkehr sollten auch die Auswirkungen auf die betroffenen Kinder berücksichtigt werden.

Besondere Sorge für den Schutz besteht in Bezug auf Kinder, die sich im Ausland in aktiven Konfliktzonen, in Lagern für Binnenvertriebene oder in Gefangenschaft aufhalten, die nicht den grundlegenden Standards entspricht – insbesondere, wenn ihre Eltern verstorben oder selbst in Haft sind.²⁵⁸ Die Staaten sollten bestrebt sein, Kindern in Situationen extremer Gefährdung den Schutz zu gewähren, den sie brauchen, auch indem sie in Zusammenarbeit mit anderen Staaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Rechte dieser Kinder zu schützen. Im Fall von Kindern, die ohne Schutz und Unterstützung zurückgelassen werden, sollten die Staaten prüfen, ob eine Rückführung (mit anschließender Betreuung und Wiedereingliederung) angebracht ist, wobei immer das Wohl des Kindes sicherzustellen ist.²⁵⁹ Während das Kindeswohl an erster Stelle steht, sollten die Staaten auch die Rechte der Eltern und Familienangehörigen sowie die generelle Prämisse berücksichtigen, dass Kinder und Eltern nicht getrennt werden sollten.²⁶⁰

Nach der Rückkehr sollte der Schwerpunkt darauf liegen, die notwendige Unterstützung für die Genesung und Wiedereingliederung des Kindes zu leisten, wie es die KRK vorsieht.²⁶¹ Dazu gehören die notwendige Fürsorge und medizinische, psychosoziale und pädagogische Betreuung. Die Staaten sollten spezielle Reintegrationsprogramme für rückkehrende Kinder einrichten, die unter anderem die Zuweisung von Mentoren sowie eine Reihe von Maßnahmen umfassen, die darauf abzielen, ihnen die Rückkehr in ihr früheres Leben zu erleichtern und Stigmatisierung und soziale Ausgrenzung zu verhindern.

257 N. Houry, „Children of the Caliphate: What to Do About Kids Born Under ISIS“, Human Rights Watch, 23 November 2016, <www.hrw.org/news/2016/11/23/children-caliphate>.

258 Siehe Artikel 20 KRK über besondere Schutzpflichten, wenn das Kind aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist.

259 Ebd.

260 Zur unfreiwilligen Trennung von Kindern und Familien siehe z. B. Artikel 9 KRK. In Artikel 9(1) heißt es: „Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn, dass die zuständigen Behörden in einer gerichtlich nachprüfbarer Entscheidung nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren bestimmen, dass diese Trennung zum Wohl des Kindes notwendig ist...“ Artikel 9(2) legt fest, dass „... allen Beteiligten Gelegenheit zu geben ist, sich an dem Verfahren zu beteiligen und ihren Standpunkt darzulegen.“ Artikel 9(3) verweist auf die Bedeutung der Aufrechterhaltung persönlicher Beziehungen und direkter Kontakte zu den Eltern und Artikel 9(4) auf die Bedeutung der Unterrichtung der Eltern, des Kindes oder gegebenenfalls eines anderen Familienmitglieds.

261 Artikel 39 KRK fordert: „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um die physische und psychische Genesung und die soziale Wiedereingliederung eines Kindes zu fördern, das Opfer irgendeiner Form von Vernachlässigung, Ausbeutung oder Misshandlung, der Folter oder einer anderen Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe oder aber bewaffneter Konflikte geworden ist. Die Genesung und Wiedereingliederung müssen in einer Umgebung stattfinden, die der Gesundheit, der Selbstachtung und der Würde des Kindes förderlich ist.“

Auch wenn es beträchtliche Herausforderungen gibt, sollten die Staaten alle geeigneten Maßnahmen zur Wahrung der Rechte der Kinder ergreifen. Der Schutz der Rechte des Kindes ist nicht nur eine wichtige menschenrechtliche Verpflichtung, sondern dient auch umfassenden und längerfristigen Sicherheitsinteressen.

Kinder als FTFs: Opfer und Täter

Es ist nicht zu leugnen, dass Kinder Verbrechen begehen und diese Verbrechen schwerwiegende Folgen für die Opfer haben. Allerdings muss die komplexe Beziehung zwischen Opfereigenschaft und Täterschaft in dieser Situation erkannt und im Rahmen einer passgenauen Reaktion berücksichtigt werden. Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte empfiehlt, dass Staaten Kinder, die mit bewaffneten Gruppen in Verbindung stehen, in erster Linie als Opfer behandeln.²⁶²

Strafrechtliche Sanktionen gegen Kinder sollten nicht die Norm sein – sie sollten nur als ultima ratio eingesetzt werden, mit einem erzieherischen Zweck und mit der Zielsetzung einer Rehabilitation der Kinder. Besondere Vorsicht ist bei der Verfolgung immer umfassender definierter Straftaten der Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung oder ihrer Unterstützung geboten. Solche Taten sind besonders relevant mit Blick auf die Tätigkeiten, die Kinder häufig im Umfeld von FTFs übernehmen und bei denen erhebliche Bedenken gegen die Annahme einer individuellen Schuld bestehen. Wie vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in Bezug auf das Strafmündigkeitsalter empfohlen, ist es unangemessen, junge Kinder für Handlungen im Kontext von FTFs zu bestrafen.²⁶³

Im Falle strafrechtlich verfolgter Minderjähriger müssen die für Personen unter 18 Jahren geltenden internationalen Standards des Jugendstrafrechts beachtet werden.²⁶⁴ In Übereinstimmung mit der KRK sollte die Jugendstrafrechtspflege auf die Rehabilitation und

²⁶² UN-Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte, Jahresbericht an den UN-Menschenrechtsrat, UN Doc. A/HRC/31/19, 29. Dezember 2015, Abs. 65.

²⁶³ Der Ausschuss empfiehlt als Mindeststandard, dass Kinder unter zwölf Jahren nicht als strafmündig gelten sollten. Für die Strafmündigkeit hält er ein Mindestalter unter 12 Jahren für international nicht akzeptabel und hat ein höheres Alter von 14 oder 16 Jahren als empfehlenswert. Siehe: General Comment No. 10 (Children's rights in juvenile justice), UN Committee on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/GC/10, 25. April 2007, Abs. 30ff, (im Folgenden: General Comment No. 10, UN Committee on the Rights of the Child).

²⁶⁴ Einige dieser Standards spiegeln sich in der KRK und dem IPbPR wider, ergänzt durch vier Instrumente der Jugendgerichtsbarkeit, die von der UN-Generalversammlung und dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat verabschiedet wurden und manchmal zusammengefasst als UN-Mindeststandards und -normen der Jugendgerichtsbarkeit bezeichnet werden: die „Richtlinien der Vereinten Nationen zur Verhütung von Jugendkriminalität“ (Riad-Richtlinien), die „Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit“ (Beijing-Regeln), die „Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen, denen die Freiheit entzogen ist“ (Havanna-Regeln) und die „Richtlinien für Maßnahmen für Kinder im Strafrechtssystem“ (Wiener Richtlinien). Es gibt verschiedene Empfehlungen und allgemeine Kommentare des Ausschusses für die Rechte des Kindes und anderer regionaler Gremien zur Jugendgerichtsbarkeit; vgl. auch: Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System (Wien: UNODC, 2018), <www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook_on_Children_Recruited_and_Exploited_by_Terrorist_and_Violent_Extremist_Groups_the_Role_of_the_Justice_System.E.pdf>. Es gibt auch relevante regionale Standards. Diese hier im Detail zu diskutieren, würde den Rahmen dieses Leitfadens sprengen.

Wiedereingliederung jugendlicher Straftäter ausgerichtet sein.²⁶⁵ Freiheitsentzug sollte nur in Ausnahmefällen, so kurz wie möglich und mit begleitenden Schutzmaßnahmen erfolgen.²⁶⁶ Die Strafen sollten auf das Alter und die persönlichen Umstände zugeschnitten sein. Lebenslange Haft ohne die Möglichkeit der Freilassung und die Todesstrafe sind nach internationalem Recht für Personen unter 18 Jahren ausnahmslos verboten.²⁶⁷ Auch jenseits dieser Altersgrenze sollte, wann immer möglich, das junge Alter eines Täters bei der Festlegung des Strafmaßes Berücksichtigung finden.²⁶⁸

3.9 Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für wirksame Antworten auf mögliche Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs

Empfehlungen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen

- bei allen Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs zu begegnen, einen auf Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit basierenden Ansatz verfolgen, in Anerkennung der Tatsache, dass Sicherheit nicht auf Kosten von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit erreicht werden kann;
- die Umsetzung der Gesetze, Strategien und Praktiken in Bezug auf FTFs regelmäßig überprüfen und sorgfältig bewerten, auch im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte, um sicherzustellen, dass diese Maßnahmen gerechtfertigt, erforderlich und verhältnismäßig, evidenzbasiert und zielgerichtet sind; und
- Fehlentwicklungen in der Vergangenheit anerkennen und Personen, deren Rechte verletzt wurden, wirksamen Rechtsschutz gewähren und erforderlichenfalls Wiedergutmachung leisten, um so für Glaubwürdigkeit und Legitimität zu sorgen, von der die Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf FTFs abhängen.

Damit die Bemühungen zur Bekämpfung der potenziellen Bedrohungen durch FTFs (einschließlich entsprechender Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von VERLT) wirksam sind und nicht auf Fehlannahmen beruhen, ist es unerlässlich, dass die Staaten ihr Verständnis für die Erscheinungsformen der Tätigkeit von FTFs weiterentwickeln. Andernfalls könnten die Bemühungen durchaus auf falschen Annahmen basieren. Dies ist besonders wichtig im Hinblick auf die sich ständig ändernden Fakten, Tendenzen und

²⁶⁵ Artikel 40 (1) KRK; Allgemeiner Kommentar Nr. 10, UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, a.a.O., Anm. 263.

²⁶⁶ Artikel 37 (b)-(d) KRK. S. auch: „Kapitel 5: Gewalt gegen Kinder in Betreuungs- und Justizeinrichtungen“ in World Report on Violence against Children, Independent Expert for the United Nations Secretary-General’s Study on Violence against Children, Oktober 2006, verfügbar unter <www.unicef.org/violencestudy/reports.html>. Der Bericht fordert die Regierungen auf, „sicherzustellen, dass Straftäter im Kindesalter nur dann inhaftiert werden, wenn sie eine reale Gefahr für andere darstellen, und auch dann nur als ultima ratio, so kurz wie möglich und nach einer gerichtlichen Anhörung, und mit vermehrten Einsatz von Ressourcen in alternative familien- und gemeindebasierte Rehabilitations- und Reintegrationsprogramme“, S. 218.

²⁶⁷ Artikel 37 (a) KRK und Artikel 6 (5) IPbPR.

²⁶⁸ Während der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes betonte, dass gemäß Artikel 40 KRK jedes Kind unter 18 Jahren nach den Bestimmungen des Jugendstrafrechts behandelt werden muss, nahm er anerkennend die gute Praxis einiger Staaten zur Kenntnis, die das Jugendstrafrecht auch auf Personen über 18 Jahren anwenden, in der Regel bis zum Alter von 21 Jahren. Siehe: Allgemeiner Kommentar Nr. 10, UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Abs. 37-38, a.a.O., Anm. 263.

Herausforderungen im Zusammenhang mit FTFs. Auch wenn der Erfolg von Anti-Terror-Maßnahmen und VERLT-Präventionsprogrammen naturgemäß schwer nachzuweisen ist, sind laufende Analysen und regelmäßige Überprüfungen unerlässlich, um die Effektivität der Maßnahmen zu bewerten, mögliche negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu berücksichtigen und die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen überzeugend darzulegen. Zusätzlich zu den regelmäßigen Überprüfungen empfiehlt UN CTITF in seinen Leitlinien, dass die Staaten die Geltungsdauer gesetzlicher Bestimmungen, die Sonderbefugnisse zur Bekämpfung bestimmter terroristischer Bedrohungen schaffen, zeitlich begrenzen. Nach Ablauf ihrer Geltungsdauer müssten sie dann wieder in Kraft gesetzt werden. Dies würden dazu beitragen, dass Sonderbefugnisse nicht länger als nötig in Kraft bleiben.²⁶⁹

Eine wirksame Reaktion auf die Bedrohungen durch den Terrorismus, auch durch FTFs, erfordert Besonnenheit und zielgerichtetes Handeln, insbesondere wenn politischer und öffentlicher Druck zur übereilten Verabschiedung neuer und „härterer“ Gesetze und Maßnahmen drängt – vor allem nach Terroranschlägen. Der demokratische Prozess beinhaltet die notwendigen Schutzvorkehrungen (offene Debatte, Transparenz und die volle Beteiligung aller betroffenen Gruppen), die bei der Entwicklung, Verabschiedung und Umsetzung neuer sicherheitsrelevanter Gesetze, Richtlinien und Maßnahmen besonders wichtig sind. Die Regierungen sollten alle Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit reale und sichtbare Bestandteile des demokratischen Prozesses und des politischen Diskurses bei der Formulierung und Umsetzung von Antworten auf die Bedrohung durch den Terrorismus, einschließlich der Bedrohung durch FTFs, sind.

Eine „Sicherheit zuerst“-Agenda marginalisiert typischerweise die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, obwohl dies Kernelemente der Sicherheit sind. Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass Terrorismusbekämpfung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sich gegenseitig verstärken, auch im Kontext des Vorgehens gegen FTFs. Wo Menschenrechte verletzt und grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien außer Kraft gesetzt werden, schürt die Terrorismusbekämpfung Misstrauen und begünstigt Ungerechtigkeitsnarrative, die manche Menschen dazu bewegen können, den Terrorismus im In- oder Ausland zu unterstützen. Andererseits stärkt die Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit die Legitimität und Glaubwürdigkeit von Maßnahmen gegen FTFs. In der jüngsten zweijährlichen Überprüfung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus betonte die UN-Vollversammlung erneut, dass die Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung, wenn sie die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte vernachlässigen, „nicht nur die Werte verletzen, die sie aufrechterhalten sollen, sondern auch den gewalttätigen Extremismus, der den Terrorismus begünstigen kann, weiter schüren können“.²⁷⁰ Dieses Verständnis ist

269 UN CTITF-Leitfaden 2018, a.a.O., Anm. 10, S. 44-45. Die Empfehlung wurde vom UN-Sonderberichterstatter für Terrorismusbekämpfung ausgesprochen, UN. Doc A/HRC/16/51 („Ten areas of best practice in countering terrorism“), Practice 4 (1), Abs. 17-20, a.a.O., Anm. 73.

270 Resolution 72/284 der UN-Vollversammlung („Überprüfung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus“), verabschiedet am 26. Juni 2018, UN Doc. A/RES/72/284, Art. 10.

auch in den OSZE-Verpflichtungen zur Terrorismusbekämpfung verankert und stellt den Wesenskern des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE dar.²⁷¹

Ein auf Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit basierender Ansatz zur Bewältigung potenzieller Bedrohungen und Herausforderungen durch FTFs muss mehrere Elemente widerspiegeln, die in diesem Leitfaden diskutiert wurden. Von besonderer Bedeutung ist die unabhängige Überprüfung der Umsetzung von Gesetzen, Richtlinien und Maßnahmen in Bezug auf FTFs sowie die Aufsicht über die an ihrer Umsetzung beteiligten staatlichen und nachrichtendienstlichen Stellen. Unabhängige Überprüfung und Aufsicht, Untersuchungen bei möglichem Fehlverhalten und entsprechende Rechenschaftspflichten sowie die Gewährung von Rechtsschutz und Wiedergutmachung bei Verstößen sind entscheidend für den Schutz der Menschenrechte. Sie bieten den Staaten auch die Möglichkeit, zu lernen, Mängel zu erkennen und entsprechende Nachjustierungen vorzunehmen. All dies trägt zu einer Politik bei, die nicht nur menschenrechtskonformer, sondern auch langfristig wirksamer ist.

²⁷¹ Siehe insbesondere: Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, a.a.O., Anm. 59.

