

Teil 3. Gefährderkonzepte im Bereich des Terrorismus

1. Einführung

Die Terrorismusbekämpfung ist der Bereich, anhand dem sich die in dieser Studie erforschte Strategie zur Prävention von schwerer Gewalt am besten schildern lässt. Die gezielte Sicherheit gegen die Drohung von Terroranschlägen hat zu einer kontinuierlichen Einführung von gesetzlichen Vorschriften und der Entwicklung von Praktiken der Sicherheitsbehörden geführt. In England setzten diese Entwicklungen aufgrund der Entstehung der *Irish Republican Army* (IRA) bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein; in Deutschland und Frankreich entstanden sie überwiegend in den 1960er und 1970er Jahren jeweils in Reaktion auf die Tätigkeit der *Roten Armee Fraktion* (RAF) und der *Action Directe* (AD). Der maßgeblichste Wechsel erfolgte nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Durch sie mussten die drei Länder erkennen, dass dieser bisher unbekannte, jedoch globale Terrorismus eine besondere Herausforderung, eine sog. „asymmetrische Auseinandersetzung“³³⁰, darstellt, die über die bislang geltenden internationalen Vorgaben zur Terrorismusbekämpfung hinausgeht und auf die mit allen möglichen Mitteln reagiert werden muss. Und zwar nicht nur „reagiert“: Die nicht abschätzbaren Folgen des Terrorismus rufen zusätzlich präventive Maßnahmen zur Verhinderung von terroristischen Handlungen auf den Plan. Der Gesetzgeber in allen drei Ländern hat also Normen geschaffen, in deren Vordergrund Präventions- und Sicherheitsgedanken stehen. Ziel dieser vollständig neuen Gesetzgebung ist es, ein möglichst frühes staatliches Eingreifen zu ermöglichen. Parallel dazu haben die Sicherheitsbehörden, vor allem die Nachrichtendienste³³¹, eine Vielzahl spezialisierter Praktiken entwickelt; diese

³³⁰ Sieber, NStZ 2009/7, 353 (353).

³³¹ Der Begriff „Nachrichtendienste“ wird als genereller Terminus für die in der Informationsbeschaffung tätigen Sicherheitsbehörden der Länder verwendet, die sich von der Polizei je nach Land mehr oder weniger abgrenzen lassen. In der Studie wird jedoch häufig auch der spezifische Terminus „Geheimdienste“ angewandt. Dieser Terminus deutet auf die Trennung zwischen Polizei und (auf Informationsbeschaffung bezogenen) Nachrichtendiensten in Deutschland und (mehr oder weniger auch) in England hin. Für Frankreich, wo es eine scharfe Trennung zwischen polizeilichen und

Praktiken brachten einen immer erheblicheren Eingriff in die Freiheitssphäre des Einzelnen mit sich, der stets mit dem „gesteigerten Sicherheitsbedürfnis“³³² der Gesellschaft gerechtfertigt wird.

Im vorliegenden Teil der Studie werden daher die präventiven Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Handlungen sowohl auf der Ebene der Gesetzgebung als auch auf der Ebene der Praxis der Sicherheitsbehörden analysiert. Die rechtliche Gestaltung der Prävention der schwersten Gewaltsform (Terrorismus) als Teil des Gegenstands dieser Forschungsarbeit bedeutet allerdings nicht, dass hier eine gründliche Darstellung der Terrorismusgesetzgebung erfolgt; solch eine Darstellung bleibt außerhalb des Gegenstands der Arbeit. Allerdings deutet die Entwicklung von Konzepten, wie der „Gefährderkonzepte“ in Deutschland und entsprechender Konzepte in Frankreich und England darauf hin, dass den Sicherheitsbehörden, die diese Konzepte initiierten, die Gesetzgebung wahrscheinlich als nicht ausreichend erschien, um Terroranschlägen vorzubeugen. Die Frage nach dem Bedarf zur Schaffung derartiger Konzepte seitens der Sicherheitsbehörden kann allerdings nur durch eine (kurze) Darstellung der Terrorismusgesetzgebung beantwortet werden. Durch die Erläuterung von Handlungen, die im Strafrecht als „terroristisch“ gelten und deshalb verfolgt werden müssen, können die Grenzen der Strafbarkeit klar aufgezeigt werden; außerdem kann ein Verhalten skizziert werden, das zwar (noch) nicht kriminalisiert ist, jedoch von den Sicherheitsbehörden als besonders riskant eingestuft wird und eine besondere Behandlung im Rahmen von speziellen Konzepten benötigt. Die folgenden Ausführungen zur Terrorismusgesetzgebung zielen also darauf ab, aufzuzeigen, welche als sicherheitsrelevant eingeschätzten Handlungen außerhalb der Grenzen der Strafbarkeit bleiben (oder bleiben müssen) und wo die Sicherheitsbehörden durch die Entwicklung und Implementierung von Maßnahmen zu immer effizienteren Strategien gegen Terrorismus gegriffen haben. Ein eigenständiger Abschnitt ist zudem der Frage der Nutzung des Begriffs „Gefährder“ in den Praktiken der Sicherheitsbehörden gewidmet. Die Ausführungen hierzu betreffen allerdings nur Deutschland; in Frankreich und England werden ganz unterschiedliche Begriffe für ähnliche Inhalte gebraucht, wie aus der einschlägigen Analyse ersichtlich wird.

nachrichtendienstlichen Behörden nicht gibt, wird dagegen der Begriff „Nachrichtendienste“ bevorzugt, obwohl sich die Kompetenzen der entsprechenden Behörden nicht nur auf die Informationsbeschaffung einschränken lassen, sondern auch Elemente von Polizeiarbeit beinhalten, wie weiter unter 3.2.2.2. aufgezeigt wird.

³³² Sieber, *NStZ* 2009/7, 353 (353). Zum Sicherheitsbedürfnis und zur Verbrechensfurcht im Allgemeinen siehe *Kury/Brandstein/Yoshida*, *ZStW* 2009 (121)/1, 190 (214–219).

2. Präventive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Deutschland

2.1. Einführung: Historische Entwicklung der Bekämpfungsmaßnahmen

Der Begriff „Gefährder“, der sowohl einzeln als auch im Terminus „Gefährderkonzept“ den Ausgangspunkt der vorliegenden Forschungsarbeit darstellt, taucht in der öffentlichen Diskussion in Deutschland am häufigsten im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung auf, vorwiegend zusammen mit dem Prädikat „islamistisch(er)“, jedoch ohne rechtlich definiert zu sein. Als „Gefährder“ werden in der Regel Personen bezeichnet, die von den Sicherheitsbehörden auf der Grundlage von tatsächlichen Anhaltspunkten als mutmaßliche Terroristen angesehen werden und staatlichen Eingriffsmaßnahmen unterworfen sind. Zwar wurde der Gefährderbegriff ursprünglich als Fachterminus der Polizei in Bezug auf jugendliche Intensivtäter sowie auf Ausländer³³³, die ausgewiesen werden müssen, geprägt; im Laufe der Zeit wurde er jedoch immer populärer, setzte sich in der Amtssprache durch und begann letztendlich, den vorher in den Sicherheitsdebatten verwendeten Begriff „Schläfer“ grundsätzlich zu ersetzen.³³⁴

Um diesen Begriff zu verstehen und dadurch die Gefährderkonzepte zur Terrorismusbekämpfung analysieren zu können, muss zuallererst die Frage der Notwendigkeit seiner Einführung gestellt werden. Die Antwort ist vor allem in der Antiterrorgesetzgebung zu finden: Für die Sicherheitsbehörden, die diese Gefährderkonzepte initiiert haben, reichte die Gesetzgebung zuvor zur Erfassung bestimmter Individuen und zur Verhinderung von Terroranschlägen nicht aus. Daher ist eine kurze Darstellung der deutschen Antiterrorgesetzgebung für die Untersuchung des Gefährderbegriffs notwendig. Durch eine Darlegung von Handlungen, die bereits als „terroristisch“ definiert werden und mittels des Strafrechts verfolgt werden, können die Grenzen der Strafbarkeit aufgezeigt werden; nachfolgend werden Verhaltensweisen dargelegt, die von den Sicherheitsbehörden als besonders riskant eingestuft werden und nach einer besonderen Behandlung im Rahmen der Gefährderkonzepte verlangen, obwohl sie (noch) nicht kriminalisiert sind. Die Feststellung seitens der Sicherheitsbehörden, dass die strafrechtlichen Mittel für die effektive Bekämpfung des Terrorismus nie ausreichen werden, ungeachtet dessen, wie weit die Grenzen der Strafbarkeit gezogen werden können, setzte sich Schritt für Schritt durch, wie in den Ausführungen

³³³ Siehe im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsgesetz den Namen der entsprechenden AG (AG BIRGIT): Arbeitsgemeinschaft „Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von *Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus/Extremismus*“ (Hervorhebung der Verfasserin).

³³⁴ Der Terminus existiert in der Duden-Rechtschreibung seit 2009.

zur Entwicklung der Gesetzgebung aufgezeigt wird. Deshalb hielt der Gefährderbegriff mit seinen Folgen (Anwendung von rechtsstaatlich bedenklichen Praktiken seitens der Sicherheitsbehörden) erst vor relativ kurzer Zeit Einzug in der Antiterrordebatte.

Deutschland sieht sich seit dem Ende der 1960er Jahre mit terroristischer Gewalt konfrontiert. Größtenteils handelte es sich dabei um Linksterrorismus, wobei die aus radikalisierten studentischen Protesten hervorgegangene *Rote Armee Fraktion* (im Folgenden: RAF) und ihr Sympathisantenkreis eine ausgeprägte Rolle spielten. Die terroristischen Aktivitäten wurden von den RAF-Mitgliedern als Protest gegen die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse der BRD empfunden, die angeblich verdeckt eine nationalsozialistische Politik fortsetzte.³³⁵ Der RAF-Terror manifestierte sich Anfang der 1970er Jahre in Sprengstoffanschlägen und in den darauffolgenden Jahren in Entführungen und gezielten Tötungen, bevor es 1977 zum Selbstmord inhaftierter RAF-Führungspersonen und der Festnahme anderer Mitglieder kam, wodurch die Welle der Gewalt Anfang der 1980er Jahre langsam abebbte. Im Gegensatz dazu stand der Rechtsterrorismus: Feste rechtsterroristische Gruppierungen³³⁶ sowie ethnisch-nationalistische (ausländische) Gruppen, z. B. die PKK, sind während dieser Zeit kaum in Erscheinung getreten.

Der deutsche Gesetzgeber reagierte auf die Gewalt der RAF mit weitreichenden Gesetzesänderungen im Straf- und Strafprozessrecht, die folgende Gemeinsamkeiten aufwiesen: Erstens durchliefen sie das Gesetzgebungsverfahren in außergewöhnlich kurzer Zeit; und zweitens waren sie inhaltlich auf die Anforderungen der jeweiligen Situation zugeschnitten. Die fundamentale Vorschrift dieser Ära war § 129a StGB, der die Bildung terroristischer Vereinigungen kriminalisierte. Graduell wurden zusätzlich weitere Straftatbestände hinzugefügt. Die Selbstaflösung der RAF im Jahre 1998 führte in den nächsten Jahren zu einer Debatte über die Abschaffung der Anti-Terror-Gesetzgebung. Allerdings kam es nicht dazu. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 in New York

³³⁵ Siehe beispielsweise die folgenden online abrufbaren Communiqués der RAF: http://www.germanguerrilla.com/red-army-faction/documents/71_04.html (vom April 1971), http://www.germanguerrilla.com/red-army-faction/documents/72_04.php (vom April 1972), http://www.germanguerrilla.com/red-army-faction/documents/82_05.html (vom Mai 1982) [Stand: September 2015].

³³⁶ Seit Anfang der 1980er Jahre waren die Gruppierungen *Wehrsportgruppe Hoffmann* und *Deutsche Aktionsgruppen* aktiv, die eine Reihe von Brand- und Sprengstoffanschlägen sowie Anschlägen gegen Ausländer begingen. Ferner zeigte die Aufdeckung des über Jahre von der Polizei und den Nachrichtendiensten gesuchten *Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU)* im Jahre 2011 eine neue Dimension zunehmender Gewaltbereitschaft in der rechten Szene auf, was dennoch keinen konkreten Einfluss auf die Gesetzgebung – zumindest bis dato – hatte. *Schulte*, S. 51; ausführlich BMI, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 52–148.

begann eine neue Ära der Terrorismusbekämpfung, in der nun die neue Drohung des islamistischen Terrorismus im Vordergrund stand und eine Reihe von Anti-Terrorismus-Gesetzen veranlasste.³³⁷ Bis dato lässt das Strafrecht eine Legaldefinition des Phänomens „Terrorismus“ vermissen; der Begriff erscheint nur in §§ 129a, 129b StGB und wird dort adjektivisch („*terroristische(r)* Vereinigungen“) gebraucht. Der Gesetzgeber hat sich für die Kriminalisierung bestimmter Verhaltensweisen entschieden, die im Rahmen des Terrorismusphänomens zu Tage treten und aus denen im Endeffekt die terroristische Handlung besteht. Die geschaffenen materiellen Straftatbestände lassen sich in die folgenden Bereiche untergliedern: terroristische Propaganda, Terrorismusfinanzierung, Ausbildung in Trainingscamps, Vereinigung und Besitz zu terroristischen Zwecken. Ihre Einführung im StGB erfolgte Schritt für Schritt; die Gesamtheit der relevanten Vorschriften musste also oftmals geändert werden, bis sie in der aktuellen Form vorliegen. Dieser Vorgang wird durch eine kurze chronologische Darstellung der sog. „Anti-Terrorismus-Gesetze“ in den nächsten Abschnitten erörtert. Allerdings ist das Ziel der vorliegenden Studie nicht die Analyse der Antiterrorgesetzgebung, sondern die Feststellung der Grenzen der Strafbarkeit bezüglich des Terrorismus, um den Gefährderansatz zu untersuchen. Aus diesem Grund werden die einschlägigen Vorschriften des (materiellen) Strafrechts sowie bestimmte gefahrenabwehrrechtliche Vorschriften Schwerpunkt der chronologischen Darstellung sein; nur randständig werden einige strafprozessuale Regelungen erwähnt.

2.1.1. 1970er Jahre: Die Ära der umfangreichsten „Antiterrorismuspakete“ im Lichte der Aktivitäten der RAF

Die ersten Gesetze in Bezug auf den Terrorismus waren von strafprozessualen Vorschriften geprägt, die darauf zielten, das Verfahren gegen die führenden Köpfe der ersten RAF-Generation zu beschleunigen und zu straffen.³³⁸ Es handelte sich um das Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrens vom 9. Dezember 1974 und um das sog. „Ergänzungsgesetz“, das häufig als „Lex Baader-Meinhof“ bezeichnet wurde. Beide traten am 1. Januar 1975 in Kraft und führten zu einem Meinungsstreit innerhalb der Rechtswissenschaft.³³⁹ Das Hauptaugenmerk des Gesetzgebers galt der Möglichkeit zum Ausschluss eines Verteidi-

³³⁷ Herbert, S. 6–7; Schulte, S. 51.

³³⁸ Vogel, NJW 1978/25, 1217 (1219).

³³⁹ Maurer, Bürgerrechte und Polizei/CILIP 2001/3, 20 (22); vgl. Cobler, KJ 1984, 407 (408); Löchner, FS Rebmann, S. 303, 318.

gers,³⁴⁰ der Beschränkung der Verteidigeranzahl, dem Verbot der Mehrfachverteilung in einer Strafsache sowie der Möglichkeit zur Führung der Hauptverhandlung auch in Abwesenheit³⁴¹ des Angeklagten.³⁴²

Das inoffiziell als „Anti-Terroristen-Gesetz“ bezeichnete Gesetz zur Änderung des StGB, der StPO, des GVG und des StVollzG vom 18. August 1976 wurde als unmittelbare Reaktion des Gesetzgebers auf die Entführung des Berliner CDU-Vorsitzenden durch die *Bewegung 2. Juni* im Februar 1975 und auf die Besetzung der deutschen Botschaft in Stockholm („Geiselnahme von Stockholm“) durch ein Kommando der RAF im April 1975 verabschiedet. Die bedeutendste Neuerung dieses Gesetzes war die Einführung der umfassenden Regelung zur Strafbarkeit der Bildung einer terroristischen Vereinigung³⁴³ in das StGB, die als Anknüpfungspunkt an die Einfügung der Überwachung des Schriftverkehrs zwischen den Inhaftierten und ihren Verteidigern³⁴⁴ und an die Anordnung der Untersuchungshaft ohne besonderen Haftgrund³⁴⁵ fungierte. Die fundamentale Regelung des § 129a StGB wurde als abstraktes Gefährdungsdelikt eingeführt. Strafbar wurden nicht nur die Gründung einer terroristischen Vereinigung, sondern auch die Mitgliedschaft in einer solchen Vereinigung, ihre Unterstützung und die Werbung für sie. In allen Fällen stellen die Straftatbestände Vergehen dar. Einer erhöhten Strafandrohung unterliegen die Rädelsführer und die Hintermänner; von dieser Regelung sollen allen voran die sog. Drahtzieher erfasst werden, die kraft ihrer Stellung die Führung der Organisation bestimmend beeinflussen. Ferner sind in bestimmten Fällen eine Strafmilderung nach Ermessen des Gerichts sowie das Absehen von Strafe vorgesehen, allerdings nicht in Rädelsführer- und Hintermännerfällen.

Die Regelung des § 129a StGB wurde von der Theorie erheblich kritisiert. Unter anderem wurde dieser Regelung der Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz nach Art. 103 Abs. 2 GG vorgeworfen, aufgrund des maßgeblich weiten Tatbestands, der sich von Mord über Waffenankauf bis hin zur Veröffentli-

³⁴⁰ §§ 138a–138d StPO.

³⁴¹ §§ 231a–231c StPO. § 231 Abs. 2 StPO erlaubte allerdings ausnahmsweise die Möglichkeit, ohne den Angeklagten zu verhandeln, jedoch lediglich in Fällen einer bereits erfolgten Vernehmung zur Anklage. Den Hintergrund der neuen Regelung bildete die bewusst durch Hungerstreiks von *Andreas Baader*, *Gudrun Ensslin*, *Ulrike Meinhof* und *Jan-Carl Raspe* bis zu ihrer ersten Vernehmung über die Anklage herbeigeführte Verhandlungsunfähigkeit, um den bevorstehenden Prozess in Stammheim zu suspendieren.

³⁴² *Schulte*, S. 106–107, 114, 116–118, 223. Ausführlich *Schulte*, S. 106–119.

³⁴³ § 129a StGB.

³⁴⁴ § 148 StPO.

³⁴⁵ § 112 Abs. 3 StPO.

chung von Prozessklärungen erstreckt.³⁴⁶ In Bezug auf die Weite des Tatbestands wurde der Regelung nachgesagt, dass ihr vorrangiges Ziel nicht die Verfolgung der Gewaltkriminalität, sondern die Verfolgung einer bestimmten unerwünschten politischen Gesinnung sei, dass es also um einen Auffangtatbestand gehe.³⁴⁷ Damit verbunden war noch die Auffassung, dass § 129a StGB einen Ausforschungstatbestand bildet, da er die Ausforschung des Sympathisantenfelds bezweckt.³⁴⁸ Des Weiteren wurde eine Verletzung des Prinzips des Tatstrafrechts dadurch festgestellt, dass die Mitgliedschaft für die Strafbarkeit nach § 129a StGB ausreichend ist, sodass eine konkrete strafbare Handlung nicht nachgewiesen werden muss; laut *Gössner*³⁴⁹ wurde auf diese Weise die Differenzierung nach Täterschaft und Teilnahme im Sinne des § 25 StGB „ersatzlos gestrichen“. ³⁵⁰ Im Allgemeinen wurden die Regelungen des „Anti-Terroristen-Gesetzes“ als auf Verbrechen der RAF und der *Bewegung 2. Juni* zugeschnitten betrachtet und das Gesetz wurde aus diesem Grund als ein „verhülltes Maßnahmenengesetz“ charakterisiert.³⁵¹

Ferner wurden in derselben Zeit das Gesetz zur Änderung des EGGVG vom 30. September 1977 (sog. „Kontaktsperregesetz“) und das Gesetz zur Änderung der StPO vom 14. April 1978 (sog. „Razziengesetz“) eingeführt. Als Kontaktsperre wird die Unterbrechung der Verbindung der Inhaftierten untereinander und mit der Außenwelt, einschließlich des schriftlichen Verkehrs mit dem Verteidiger, bezeichnet; die Verbindung „untereinander“ impliziert, dass die Inhaftierten getrennt untergebracht sein müssen, um zu verhindern, dass sie miteinander Kontakt haben. Darüber hinaus signalisiert die Unterbrechung der Verbindung zur Außenwelt die Sperre des Informationsflusses in die und aus der Vollzugsanstalt, so vor allem des Besuchs- und Schriftverkehrs und des Empfangs

³⁴⁶ Diese Kritik wurde insbesondere hinsichtlich der Tatbestände Werbung und Unterstützung nicht von der Rechtsprechung übernommen. Dem Verständnis des BGH zufolge erfüllt jede Form von Propaganda für eine terroristische Vereinigung, sogar die bloße Verwendung ihres Namens, den Tatbestand der Werbung, siehe BGHSt 28, 29. Dies führte zu Verurteilungen wegen der Verteilung von Flugblättern, die zur Solidarität mit den sich im Hungerstreik befindenden RAF-Mitgliedern aufrufen, und sogar zur Verurteilung einiger Drucker als Beihelfer zum Werben, da sie im Rahmen ihrer professionellen Tätigkeit die jeweiligen Herausgeber bei der Werbung für die terroristische Vereinigung unterstützt hatten. Ausführlich mit mehr Beispielen aus der Rechtsprechung: *Schulte*, S. 125–126.

³⁴⁷ Vgl. *Cobler*, KJ 1984, 407 (410); *Dahs*, NJW 1976, 2145 (2148, 2151); *Giehring*, StV 1983/7, 296 (296–297); *Gössner*, DuR 1987/2, 142 (154). Mehr in *Schulte*, S. 127.

³⁴⁸ *Frehsee*, in: ders./Löschper/Smaus, S. 24; *Gössner*, DuR 1987/2, 142 (155); *Gössner*, Das Anti-Terror-System, S. 51. Mehr in *Schulte*, S. 127.

³⁴⁹ *Gössner*, Das Anti-Terror-System, S. 37.

³⁵⁰ *Schulte*, S. 126–127.

³⁵¹ *Winterfeld*, ZRP 1977/11, 265 (267).

von Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sowie von Fernseh- und Rundfunksendungen. Die Verabschiedung des Kontaktsperregesetzes erfolgte laut einem Teil der Theorie in „notstandsähnlichem Gesetzgebungsverfahren“.³⁵² Zudem wurde kritisiert, dass es unter der Konzeption oder Unterstellung der Konspiration zwischen den inhaftierten und den auf freiem Fuß befindlichen Gruppenmitgliedern über ihre Verteidiger entstand.³⁵³ Trotz solcher Versuche, die Verbindung der Inhaftierten mit der Außenwelt zu unterbrechen, gelang es den Inhaftierten ein eigenes elaboriertes Kommunikationssystem zu entwickeln und sich weiter ungehindert zu verständigen.³⁵⁴

Mit dem „Razziengesetz“ erfolgte die Erweiterung der Kompetenzen der Ermittlungsbehörden, welches laut *Vogel*³⁵⁵ als Vorweggesetz zur Verwirklichung von als dringend empfundenen gesetzgeberischen Maßnahmen konzipiert wurde. Das als „das zweite große Anti-Terrorismus-Paket der 70er Jahre“³⁵⁶ bezeichnete Gesetz konzentrierte sich einerseits auf Regelungen zur Effizienzsteigerung der Fahndungstätigkeit, konkret die Durchsuchung von Gebäuden³⁵⁷, die Einrichtung von Kontrollstellen³⁵⁸ und die Schaffung einer bundesweit einheitlichen Regelung der Identitätsfeststellung³⁵⁹; andererseits auf Regelungen zur Verhinderung der Konspiration,³⁶⁰ nämlich die (dritte) Änderung des Verteidigerausschlusses³⁶¹ und die Kontrolle der Verteidigergespräche durch die Einführung von Trennscheiben³⁶². An diesem Gesetz wurde die Beseitigung des Prinzips der Bindung der staatlichen Zwangsbefugnisse an einen konkreten Tatverdacht kritisiert, die durch die Einräumung von Zwangsbefugnissen (§§ 103, 111 StPO) gegenüber Unverdächtigen erfolgte.³⁶³

³⁵² *Berlitt/Dreier*, in: Sack/Steinert (Hrsg.), S. 228, 234. Vgl. v. *Winterfeld*, ZRP 1977/11, 265 (267, 269).

³⁵³ *Schulte*, S. 140–141.

³⁵⁴ *Schulte*, S. 223.

³⁵⁵ *Vogel*, NJW 1978/25, 1217 (1221).

³⁵⁶ *Overath*, S. 38–42 (insb. 39).

³⁵⁷ § 103 Abs. 1 S. 2 StPO.

³⁵⁸ § 111 StPO. Gedacht war an die Einrichtung von Stellen, an denen die Polizeibehörden allgemeine Durchsuchungen vornehmen sollten, die aus (präventiv-polizeilichen) Gründen der Gefahrenabwehr zulässig waren; solche Durchsuchungen fanden jedoch auch als (repressiv-strafrechtliche) Maßnahmen ohne die entsprechende gesetzliche Ermächtigung statt. Als Beispiel ist die „Aktion Wasser Schlag“ vom 31.5.1972 zu nennen, in deren Rahmen alle Hubschrauber des öffentlichen Dienstes mit Polizeibeamten besetzt wurden, Autobahnen abflogen und kurzfristig an An- und Auffahrten landeten, wo Straßensperren zur Kontrolle aller Fahrzeuge und ihrer Fahrer errichtet wurden.

³⁵⁹ § 163b, 163c StPO.

³⁶⁰ Siehe ausführlich: *Schulte*, S. 144–151.

³⁶¹ § 138a StPO.

³⁶² § 148 Abs. 2 S. 3 StPO.

³⁶³ Siehe auch *Junker*, S. 107–111; *Müller*, S. 118–121.

2.1.2. 1980er–1990er Jahre: Verschärfung der Strafandrohung und Kronzeugenregelung

Das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus vom 19. Dezember 1986 entstand zu einem Zeitpunkt, an dem die RAF ihren „Kampf gegen den politisch-staatlichen Komplex“³⁶⁴ führte und durch ihre seit 1984 gegen den „militärisch-industriellen Komplex“ und die „US/NATO-Maschine“ verübten Anschläge einen Schulterchluss mit der Friedens- und Anti-Atomkraftbewegung erreichen wollte.³⁶⁵ Das Gesetz sah unter anderem die Neueinführung der Strafbarkeit für die Zerstörung wichtiger Arzneimittel, die modifizierte Wiedereinführung der Strafbarkeit für die Anleitung zu Straftaten und die Aufwertung der Bildung einer terroristischen Vereinigung zum Verbrechen vor.³⁶⁶ In strafprozessualer Hinsicht schuf das Gesetz die sog. „bewegliche Zuständigkeit“ des GBA, d. h. die Ausweitung seiner Primärzuständigkeit: Das OLG hat nach der neuen Regelung für die Verhandlung und Entscheidung erstinstanzliche Zuständigkeit, wenn der GBA wegen der besonderen Bedeutung des Falles³⁶⁷ die Verfolgung übernommen hat.³⁶⁸

In derselben Periode endete auch der fast fünfzehn Jahre währende legislative Streit um die Einführung der Kronzeugenregelung³⁶⁹ mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des StGB, der StPO und des VersG vom 9. Juni 1989 (sog. „Artikelgesetz“).³⁷⁰ Bereits 1986 hatte *Hassemer*³⁷¹ angemerkt, dass es sich bei der Nichteinführung der Kronzeugenregelung mit dem Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus nur um eine zeitliche Verzögerung handelte. Das Artikelgesetz beinhaltete sowohl materiell-strafrechtliche³⁷² (z. B. die Erhöhung der Mindeststrafe für erpresserischen Menschenraub und Geiselnahme³⁷³ als „typische Erscheinungsformen terroristischer Gewaltkriminalität“³⁷⁴) als auch strafprozessuale³⁷⁵ Regelungen, unter denen die Einführung der („großen“³⁷⁶)

³⁶⁴ In diesem Zusammenhang ermordete ein RAF-Kommando im Oktober 1986 den Ministerialdirektor im Auswärtigen Amt.

³⁶⁵ BT-Drs. 10/6286, S. 1.

³⁶⁶ *Achenbach*, Kriministik 1987, 296 (299); *Birkenmaier*, DRiZ 1987/2, 68 (68).

³⁶⁷ Gem. § 120 Abs. 2 Nr. 2, 3 GVG.

³⁶⁸ Mehr in *Schulte*, S. 154–165.

³⁶⁹ Ausführlich über die Kronzeugenregelung: *Frahm*, S. 19–284; *Kühne*, Strafprozessrecht, Rn. 799–801; *Kneba*, S. 18–163.

³⁷⁰ *Schulte*, S. 223.

³⁷¹ *Hassemer*, StV 1986/12, 550 (553).

³⁷² Ausführlich die Regelungen: *Schulte*, S. 167–169.

³⁷³ § 239a, 239b StGB respektive.

³⁷⁴ BT-Drs. 11/2834, S. 9.

³⁷⁵ Ausführlich *Schulte*, S. 169–180.

Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten als die schwerwiegendste galt. Mit der Schaffung des bis 1999 geltenden Kronzeugengesetzes wurde die Möglichkeit vorgesehen, in Fällen der Bildung krimineller oder terroristischer Vereinigungen und der damit zusammenhängenden Taten das Verfahren einzustellen, von der Strafe abzusehen oder die Strafe zu mildern. Die Kritik der Theorie konzentrierte sich dabei hauptsächlich auf die tatsächliche Notwendigkeit einer solchen Neuregelung, da die Erforschung der Entwicklung der Gewaltkriminalität vor allem durch den Verfassungsschutz zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung ergab, dass einerseits die RAF in der entsprechenden Zeitspanne keine Terrorakte verübt hatte und andererseits die Anschläge der sonstigen linksterroristischen Gruppierungen deutlich abgenommen hatten;³⁷⁷ dieser Kritik zufolge schien also die Einführung der Kronzeugenregelung nicht ausreichend begründet zu sein.³⁷⁸

2.1.3. Jenseits 9/11: das Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9. Januar 2002, das 34. Strafrechtsänderungsgesetz – § 129b StGB vom 22. August 2002 und das Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten vom 12. Juni 2015

Dreizehn Jahre nach dem letzten Gesetz, das der Terrorismusbekämpfung gewidmet war, und im Gefolge des 11. September 2001, wurde mit dem als „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ bezeichneten Gesetz vom 9. Januar 2002 das umfassendste legislative Instrument gegen Terrorismus in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet. Schwerpunkte der Reform waren die Erweiterung der Kompetenzen der Geheimdienste, die Sammlung und Verwertung von personenbezogenen Daten im Inland sowie die Verschärfung des Ausländer-

³⁷⁶ Der Begriff „große Kronzeugenregelung“ verweist auf die Vorschriften, die es erlauben, Mitgliedern terroristischer Vereinigungen derart entgegenzukommen, dass sie auch Begleittaten des Täters in die Immunität einbeziehen. Das momentan geltende Strafrecht kennt hingegen nur spezifische ("kleine") "Kronzeugen"-Regelungen für bestimmte Delikte, nämlich bei der Geldwäsche (§ 261 StGB), bei Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz (§ 31 BtMG) und lediglich in sehr kleinem Maße bei der Bildung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung (§§ 129, 129a StGB): *Schulte*, S. 175.

³⁷⁷ BMI, Verfassungsschutzbericht 1987, S. 6.

³⁷⁸ Über diese Kritik siehe vor allem v. *Scheerer*, in: Amelung/Hassemer/Rudolphi/ders., StV 1989/2, 72 (82); *Schulte*, S. 180–181.

rechts.³⁷⁹ Das „Sicherheitsgesetz“ von 2002 wurde zum Gegenstand heftiger Kritik, die sich hauptsächlich darauf bezog, dass seine Vorschriften nur vordergründig in Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung stünden; vielmehr handelt es sich dieser Kritik zufolge um eine Vielzahl von Regelungen, die in Bezug auf das Ziel der Bekämpfung des „internationalen Terrorismus“ und der terroristischen Gefahr im Allgemeinen nicht nur zweckentfremdet, sondern auch rechtsstaatlich bedenklich sind.³⁸⁰ Die Geltung der Regelungen wurde mit dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz vom 5. Januar 2007 und später erneut im Juni 2011 bis Ende 2015 verlängert.³⁸¹ Ferner wurde mit dem 34. Strafrechtsänderungsgesetz (im Folgenden: 34. StrÄndG) der Anwendungsbereich der § 129, 129a StGB durch die Einführung des § 129b StGB auf Vereinigungen im Ausland ausgedehnt.³⁸² Eines der maßgeblichsten Gesetze für die Terrorismusbekämpfung, vor allem unter dem hier analysierten Gesichtspunkt der Abwehr der Gefahr von schwerer Gewalt, ist das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (im Folgenden: GVVG) von 2009. Mit Art. 1 GVVG wurden drei neue Straftatbestände in das StGB eingefügt (§ 89a, 89b, 91 StGB), mittels derer das Strafrecht sehr weit in das Vorfeld der Verletzung von Rechtsgütern hinein ausgedehnt wird. Trotz der Darstellung des Gesetzes der Öffentlichkeit gegenüber als „Wachhund“ der öffentlichen Sicherheit, werden damit in der Tat die polizeilichen, nachrichtendienstlichen und strafprozessualen Eingriffsmöglichkeiten der Sicherheitsorgane erweitert: Hauptzweck ist, die präsumtiven terroristischen „Gefährder“ frühestmöglich zu erkennen und diese für längere Zeit, als es polizeirechtlich erlaubt ist,³⁸³ mit strafprozessualen Mitteln (vor allem mit der Sicherungshaft des § 112a StPO) „aus dem Verkehr“ zu ziehen, nach dem Vorbild z. B. des britischen Terrorism Act 2006 oder der 18 U.S. Code § 2339A – § 2339D. Die heftige Kritik

³⁷⁹ Mehr über die neuen Befugnisse für die nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden, vor allem die Verfassungsschutzbehörden, in: *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts* 2012, Rn. H 72–74.

³⁸⁰ *Schulte*, S. 186, 212.

³⁸¹ Online abrufbar unter:

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-10/anti-terror-gesetz-verlaengerung> [Stand: September 2015].

³⁸² *Schulte*, S. 217.

³⁸³ In der Mehrheit der Landespolizeigesetze beschränkt sich der polizeiliche Unterbindungsgewahrsam zur Verhinderung von Straftaten auf maximal vierzehn Tage, da die Abwehr von konkreten Gefahren als Ziel des Polizeirechts nur kurzfristige Freiheitsentziehungen erlaubt. Auch für diejenigen Landespolizeigesetze, die keine explizite Befristung beinhalten, ist die Fortdauer des Gewahrsams nur bei einer Einschränkung auf einen kurzfristigen Zeitraum verfassungskonform. Vgl. *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts* 2012, Rn. E 561–572 (insb. E 567, E 570–572).

der Wissenschaft während des Gesetzgebungsverfahrens, die sogar die Verfassungsmäßigkeit von bestimmten Tathandlungen in Frage gestellt hatte, reichte nicht einmal aus, um den Gesetzesentwurf zu ändern; trotz kontroverser Debatten im Plenum des Bundestags wurde als endgültige Gesetzesfassung der ursprüngliche (Referenten-)Entwurf angenommen.³⁸⁴

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete am 24. September 2014 die UNO-Resolution 2178(2014), die sich auf die spezifischen Gefahren fokussiert, die von sog. *foreign terrorist fighters* („ausländische terroristische Kämpfer“) ausgehen. Damit hat sich der Sicherheitsrat mit der Reise von Individuen in einen Staat, der weder der Staat der Ansässigkeit noch der Staatsangehörigkeit des Reisenden ist, auseinandergesetzt, die mit dem Ziel erfolgt, terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten, sich daran zu beteiligen oder eine terroristische Ausbildung zu durchlaufen oder anzubieten. Die Mitgliedsstaaten sollten in ihr strafrechtliches Instrumentarium Vorschriften einführen, die eine der Schwere solcher Taten angemessene Verfolgung erlauben würden. Die Resolution kam zu einem Zeitpunkt, in dem die Anschläge der salafistisch-dschihadistischen Terrororganisation „Islamischer Staat“ (IS) weltweit eskalierten. Ihre Aktivitäten basierten zum Teil gerade auf ausländischen terroristischen Kämpfern, die grundsätzlich Bürger europäischer Länder sind und zu einem bestimmten Zeitpunkt in die Ausbildungslager in Syrien und Irak aus ihren Ländern ausreisen, um sich ausbilden zu lassen und an dem bewaffneten Kampf des IS teilzunehmen.³⁸⁵

Deutschland hat die genannte Resolution des Sicherheitsrates am 20. Juni 2015 mit dem „Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten vom 12. Juni 2015“ (im Folgenden: GVVG-ÄndG) umgesetzt.³⁸⁶ Auf der Grundlage dieses Gesetzes gehören nunmehr das Reisen und der Versuch des Reisens zum Tatbestand des § 89a StGB und stellen Vorbereitungshandlungen des Terrorismus dar. Zudem wurde mit § 89c StGB eine spezielle Vorschrift zur Terrorismusfinanzierung geschaffen, um möglichst viele Formen der Vorbereitung von terroristischen Handlungen zu kriminalisieren. Die Verhinderung der Finanzierung von Terrororganisationen erfolgte bisher nach § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB. Allerdings reichte diese Regelung nicht aus, um den Terrororganisationen mit hochgradig militärischer Organisation die erheblichen finanziellen Ressourcen zu entziehen, was auch die *Financial*

³⁸⁴ Ausführlich zur Entstehungsgeschichte des GVVG siehe NK-StGB-Paeffgen, § 89a, Rn. 1–6, mit weiteren Literaturhinweisen; auch Petzsche, S. 95–99.

³⁸⁵ Für die Kritik an der UNO-Resolution siehe vor allem: Payandeh, ZRP 2014/8, 241 (241–242).

³⁸⁶ BT-Drs. 18/4087 vom 24.2.2015, S. 1–2.

*Action Task Force*³⁸⁷ (im Folgenden: FATF) der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Evaluierung einer effektiven Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus hervorhob. Ihre Vorschläge, eine erhöhte Mindeststrafbarkeit für die Terrorismusfinanzierung vorzusehen sowie auf die bisher in § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB enthaltene Erheblichkeitsschwelle zu verzichten, wurden vom deutschen Gesetzgeber angenommen und führten zu einer (noch) weiter reichenden Ausdehnung der Grenzen des Strafrechts.

Da alle drei Gesetze zum gegenwärtigen Instrumentarium der Terrorismusbekämpfung der Bundesrepublik gehören, werden sie in den nächsten Abschnitten des Kapitels analytisch dargelegt.

2.2. Präventionskonzepte im Umgang mit mutmaßlichen Terroristen

2.2.1. Gesetzeslage

Die Darstellung der historischen Entwicklung der Bekämpfungsstrategien deutet darauf hin, dass die Bekämpfung des Terrorismus in Deutschland im Prinzip im StGB und StPO geregelt ist.³⁸⁸ Eine Legaldefinition des Phänomens „Terrorismus“ ist im ganzen Spektrum des Strafrechts (im weiteren Sinne) nicht anzutreffen.³⁸⁹ Statt einer Definition als eigenem Straftatbestand oder als Tatbestandsmerkmal hat der deutsche Gesetzgeber mit der bereits dargelegten Vielzahl von Gesetzen allmählich neue Straftatbestände eingeführt.³⁹⁰ Was diese Straftatbestände gemeinsam haben, ist das Ziel des Gesetzgebers, sich in einer präventiven Auseinandersetzung mit der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus zu engagieren, indem Tatbestände geschaffen werden, die die Strafbarkeit erheb-

³⁸⁷ Über die Rolle der FATF in der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung auf internationaler Ebene im Rahmen ihres Mandats siehe: *Krämer*, in: Albers/Groth (Hrsg.), *Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung*, S. 203–253.

³⁸⁸ Auch die strafrechtlichen Nebengesetze, z. B. das Waffengesetz, das Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen oder das Chemikaliengesetz, enthalten eine große Anzahl von Tatbeständen, die sich überwiegend auf den (bloßen) Besitz von Gegenständen, allerdings zu terroristischen Zwecken, beziehen. Auf den Inhalt dieser Nebengesetze wird in der vorliegenden Abhandlung nicht eingegangen, da es sich um Besitzstrafatbestände handelt, die sich vor allem ergänzend auf die Regelungen des StGB auswirken: Als Kerngedanke der Nebengesetze gilt die Pönalisierung des reinen Besitzes von bestimmten Gegenständen (Waffen, Stoffe usw.), was gewissermaßen (siehe die Analyse der Vorschrift § 89a StGB) ebenfalls im StGB in Erscheinung tritt.

³⁸⁹ Zur Auseinandersetzung mit der Entwicklung einer Definition für Terrorismus siehe *Zöller*, *Terrorismustrafrecht*, S. 99–106, 130–131.

³⁹⁰ Dieses gesetzgeberische Schema erlaubt die Darstellung der Reichweite des „Terrorismustrafrechts“, ohne die Erarbeitung einer genaueren Terrorismusdefinition zu erfordern.

lich in das Vorfeld eines Terroranschlages ausdehnen und somit die Bestrafung von Einzeltätern ermöglichen. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Vorschriften §§ 129a, 89a und 89b sowie 89c StGB, welche die Bildung einer Vereinigung zu terroristischen Zwecken, die materielle Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat – im Sinne der Ausbildung zu terroristischen Zwecken und des Besitzes von Gegenständen zur Nutzung bei einem Terroranschlag – und die Aufnahme von Beziehungen zu terroristischen Vereinigungen sowie die Terrorismusfinanzierung respektive bestrafen. Neben diesen Regelungen wird eine Reihe von (bereits existierenden) strafrechtlichen Vorschriften angewandt, die die gezielte Propaganda für Terroranschläge und die Rekrutierung neuer Terroristen durch die Kriminalisierung von Handlungen derjenigen verhindern wollen, die zu terroristischen Straftaten auffordern³⁹¹ bzw. anleiten³⁹² sowie solche Straftaten verherrlichen³⁹³.

Parallel zu diesen gesetzgeberischen Entwicklungen erfolgte in den letzten Jahren eine zunehmende Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten, in deren Mittelpunkt der Austausch von Informationen und Erkenntnissen steht. Diese Zusammenarbeit begann mit der Gründung von gemeinsamen Informations- und Analyseboards und erreichte ihren Höhepunkt mit der Einführung der sog. „Gemeinsamen Dateien von Polizei und Nachrichtendiensten“, in die die Daten der von den Sicherheitsbehörden als besonders gefährlich charakterisierten Personen eingespeichert werden, sodass diese Behörden geeignete, nämlich je nach Gefährdungspotenzial der eingestuften Personen gestaltete, Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr von künftigen terroristischen Anschlägen anwenden können. Solche Datensammlungen bei den Sicherheitsbehörden waren allerdings nicht neu: Eine solche Sammlung und ein (beschränkter) Austausch von personenbezogenen Daten fand in der Praxis der Sicherheitsbehörden grundsätzlich immer statt; der Bedarf eines schnellen Austauschs von Daten und Erkenntnissen unter den verschiedenen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden für die Abwehr der terroristischen Gefahr rief den Gesetzgeber jedoch zum Erlass des sog. „Gemeinsame-Dateien-Gesetzes“ (im Folgenden: GDG) auf. Dieser Austausch sollte nun ohne die zeitraubenden Umstände des in den Gesetzen der einzelnen Behörden festgelegten Übermittlungsverfahrens durchgeführt werden. Mit seinem ersten Artikel führte das GDG das spezielle „Antiterrordateigesetz“ (im Folgenden: ATDG) ein, das seinerseits die bekannteste gemeinsame Datei zur Bekämpfung des Terrorismus einrichtet und reguliert.

³⁹¹ §§ 111, 130 StGB.

³⁹² §§ 91, 130a StGB.

³⁹³ §§ 140, 131 Abs. 1 StGB.

Im vorliegenden Teil der Abhandlung werden zunächst die einschlägigen strafrechtlichen Vorschriften des StGB dargelegt, die gegen die Terrorismusbedrohung präventiv einschreiten sollen; daran anschließend folgt die Darstellung der Dateiengesetze. Zudem wird am Ende dieses Teils der Begriff des Gefährders skizziert.³⁹⁴

2.2.1.1. Vorschriften des Strafgesetzbuches zur Verfolgung der Vorbereitung von terroristischen Handlungen

In diesem Abschnitt werden die Regelungen des Strafgesetzbuches dargelegt, die zur Prävention von Terroranschlägen in Betracht kommen. Dabei handelt es sich nicht nur um terrorismusspezifische Straftatbestände wie z. B. die Bildung terroristischer Vereinigungen des § 129a StGB, sondern auch um eine Reihe von generelleren Normen, die ebenfalls zur Bekämpfung des Terrorismus eingesetzt werden können und überwiegend im Bereich der terroristischen Propaganda greifen: Beispielsweise kommt bei der Strafbarkeit der Aufforderung bzw. Ermutigung zu terroristischen Straftaten die Volksverhetzung des § 130 StGB in Betracht und bei der Verherrlichung bzw. Belohnung terroristischer Straftaten die Gewaltdarstellung des § 131 Abs. 1 StGB; dasselbe gilt auch für die Strafbarkeit der Ausbildung in Terrorcamps, die im Rahmen der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat des § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB verfolgt wird, wie in dem den Artikel einführenden GVVG betont wurde. Dennoch übersteigt eine vollständige Analyse der gesamten Terrorismusgesetzgebung den Gegenstand der vorliegenden Abhandlung; deshalb sind hier vielmehr diejenigen Tatbestände zu skizzieren, die sich „terrorismuspräventiv“ auswirken, indem sie die Vermeidung eines künftigen Anschlags durch die Sanktionierung seiner vorbereitenden Handlungen bezwecken. In den folgenden Abschnitten werden zuallererst die terrorismusspezifischen Straftatbestände dargelegt; anschließend werden die sonstigen generelleren Straftatbestände hinzugefügt.

³⁹⁴ Die Problematik der präventiven Freiheitsentziehungen nach den Vorschriften der StPO gehört nicht zum Gegenstand der vorliegenden Studie. Die Legitimation solcher Freiheitsentziehungen gegenüber Terrorverdächtigen wurde bereits in gründlichen Analysen anderer Autoren einzeln betrachtet. Dazu siehe vor allem *Müller*, S. 213–282 (mit weiteren Literatur- und Rechtsprechungshinweisen).

2.2.1.1.1. Die terrorismusspezifischen Tatbestände des StGB: §§ 129a, 129b, 89c StGB

Die einzigen terrorismusspezifischen Straftatbestände des StGB, in deren Titel die Termini „terroristisch“ und „Terrorismus“ erscheinen, sind die § 129a („Bildung einer *terroristischen* Vereinigung“) und § 129b („Kriminelle und *terroristische* Vereinigungen im Ausland; Erweiterter Verfall und Einziehung“) sowie 89c („*Terrorismusfinanzierung*“) StGB,³⁹⁵ welche die Strafbarkeit der terroristischen Vereinigungen regeln und Qualifikationstatbestände zu § 129 StGB darstellen. § 129a betrifft die terroristischen Organisationen, die einer schwerkriminellen Zwecksetzung oder Tätigkeit folgen, und qualifiziert ihre Gründung und die Mitgliedschaft bei diesen als Verbrechen sowie ihre Unterstützung und das Werben für sie als Vergehen. Für die im Ausland (sowohl als Schwerpunkt der Organisationsstruktur als auch als Aktionsfeld) operierenden terroristischen Vereinigungen gilt der § 129b StGB.³⁹⁶ Beide Regelungen implizieren eine Vorverlagerung der Strafbarkeit ins Vorbereitungsstadium: Die bloße Gründung einer terroristischen Vereinigung ist bereits strafbar, unabhängig davon, ob die Vereinigung ihre Ziele, nämlich die im Gesetz vorgesehenen Schädigungen, in der Tat verwirklichen konnte oder nicht. Der Strafgrund besteht also in dem besonderen Gefährdungspotenzial durch die Schaffung einer terroristischen Vereinigung, welches sich durch den Zusammenschluss der Mitglieder mit einer verbrecherischen Zielsetzung, mit der Planung von Verbrechen, der festen Organisation, der Logistik und der sich daraus entwickelten Eigendynamik konkretisieren lässt. Dieses besondere Gefährdungspotenzial muss die Normauslegung bestimmen, wenn auch die zu befürchtende Schädigung noch nicht das Stadium der konkret greifbaren Gefährdung erreicht hat, sondern noch im Stadium der abstrakten Gefährdung bleibt.³⁹⁷ Diese Vorverlagerung der Strafbarkeit bringt für die Freiheitsinteressen relevante Bedenken mit sich, da mit ihr ein Eingriff in politisch-demokratische Grundfreiheiten, vor allem in die Vereinigungs- und die Meinungsfreiheit der Art. 9 und 5 GG, befürchtet wird. Bei der (restriktiven)

³⁹⁵ Hervorhebungen durch die Verfasserin.

³⁹⁶ Ursprünglich konnte die Beteiligung an einer derartigen Vereinigung nicht von der deutschen Justiz verfolgt werden, es sei denn, die Vereinigung verfügte über eine partielle Inlandsorganisation, die ihrerseits die Voraussetzungen der § 129 und § 129a StGB erfüllte. *Altwater*, NSTZ 2003/4, 179 (179–180) mit weiteren Rechtsprechungshinweisen; *MüKoStGB-Miebach*, § 129, Rn. 35; *Zöller*, Terrorismusstrafrecht, S. 522–523. BGHSt 56, 28–39; BGH NJW 2011, 542 (542–547); BGH NJW 1966, 310 (311–312); BGH CR 2002 378; BayObLG NSTZ-RR 1997, 251 (251–252). Vgl. *LK-StGB-Krauß*, § 129 Rn. 36–39; *Scheiff*, S. 52–58 (für eine Darstellung der verschiedenen Auffassungen bis 1997).

³⁹⁷ Siehe *Ostendorf*, JZ 1979/8, 252 (253); *Rudolphi*, in: FS für Bruns, S. 317; BGH NJW 1979, 172.

Norminterpretation muss also Rücksicht auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genommen werden, um nicht das (Verletzungs-)Strafrecht in ein Gesinnungsstrafrecht umzuwandeln.³⁹⁸

Der Begriff der terroristischen Vereinigung gleicht der in § 129 StGB geregelten kriminellen Vereinigung, d. h. ein auf Dauer angelegter freiwilliger organisatorischer Zusammenschluss von mindestens drei Personen, die bei Unterordnung unter den Willen der Gesamtheit gemeinsame Zwecke verfolgen und sich als einheitlichen Verband fühlen.³⁹⁹ Der organisatorische Zusammenschluss impliziert, dass es sich um eine feste Organisation mit Willensbindung und Kompetenzaufteilung handelt; es besteht nämlich ein gemeinsamer übergeordneter Gruppenwillen, der sich nicht in der Vereinbarung eines einmaligen Zwecks erschöpft, sondern seinen Zweck auf eine gewisse Dauer anlegen will. Von diesem Gruppenwillen geht auch der besondere Gefährlichkeitsgrad aus. Zwar sind die Planung und die Rollenverteilung ebenfalls Voraussetzungen einer Bande; bei einer terroristischen Vereinigung jedoch geht man einen Schritt weiter: Hier werden noch intensiver eine personelle Geschlossenheit und eine instrumentelle Vorplanung (Logistik) gefordert.⁴⁰⁰

Hinsichtlich des Organisationshandelns sieht der Gesetzgeber die folgenden Formen im § 129a StGB vor:

- die Gründung einer terroristischen Vereinigung, die eine führende (Mit-)Wirkung am ursprünglichen Gründungsakt verlangt;⁴⁰¹
- die mitgliedschaftliche Beteiligung, die sich dadurch ausdrücken lässt, dass die betroffene Person der Vereinigung den persönlichen Willen unterordnet und in fortdauernder Weise für ihren Zweck tätig wird.⁴⁰² Der Täter fördert

³⁹⁸ LK-StGB-Krauß, § 129a StGB Rn. 1; MüKoStGB-Miebach, § 129a, Rn. 1, 2; NK – StGB-Ostendorf, § 129, Rn. 1, 2, 5.

³⁹⁹ Nach dem Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (im Folgenden: Rahmenbeschluss 2002) kann eine Vereinigung schon ab zwei Personen bestehen. Ferner genügt für den Begriff der terroristischen Vereinigung nach der Auslegung des Rates ein organisatorischer Zusammenschluss, der nicht nur zufällig zur unmittelbaren Begehung einer strafbaren Handlung gebildet wird; hingegen ist eine auf Dauer angelegte Organisation mit förmlich festgelegten Rollen für ihre Mitglieder nicht erforderlich. Siehe Rahmenbeschluss 2002, Art. 2 Abs. 1 S. 1. Für die Diskussion hinsichtlich der Notwendigkeit einer europafreundlichen Auslegung der relevanten deutschen Vorschriften siehe *Altwater*, NSTZ 2003/4, 179 (184); v. *Heintschel-Heinegg*, in: FS für Schroeder, S. 799, 805–808; LK-StGB-Krauß, § 129a Rn. 6–10; *Kress*, JA 2005/3, 220 (224); NK – StGB-Ostendorf, §§ 129a, 129b, Rn. 6a (mit weiteren Literaturhinweisen).

⁴⁰⁰ Die Beschreibung des Begriffs „Vereinigung“ überschreitet den Gegenstand der vorliegenden Abhandlung; siehe ausführlich vor allem *Zöller*, Terrorismsstrafrecht, S. 517–528. Auch BK-StGB-Fischer, § 129, Rn. 6–16; LK-StGB-Krauß, § 129a Rn. 18–38; MüKoStGB-Miebach, § 129a, Rn. 14–18; NK–StGB-Ostendorf, § 129 Rn. 11–14, §§ 129a, 129b, Rn. 6a.

⁴⁰¹ BGH, NJW 1954, 1254; NK–StGB-Ostendorf, § 129, Rn. 17.

⁴⁰² BGH NJW 1980, 462 (463–464).

- die Zielsetzung der Gruppe funktionseingebunden; es ist nicht erforderlich, dass er selbst an den beabsichtigten Straftaten teilnimmt.⁴⁰³
- die Werbung für die terroristische Vereinigung, die die gezielte Unterstützung der Vereinigung mittels der Propaganda bezeichnet. Anders als bei der Einführung der Vorschrift im Jahre 1978, als der Gesetzgeber mit dieser auch den Sympathisantenkreis der RAF attackieren wollte, reicht die bloße Sympathiewerbung für die Verwirklichung dieses Tatbestandsmerkmals nicht mehr aus.⁴⁰⁴ Die Werbung muss zielgerichtet an der Gewinnung von Mitgliedern oder Unterstützern orientiert sein. Der Erfolg als Ergebnis der Werbung bildet kein Tatbestandsmerkmal, d. h., die Werbung bleibt strafbar, ungeachtet davon, ob sie ihre Ziele erreicht oder nicht.⁴⁰⁵
 - die Unterstützung der Vereinigung, nämlich die zur Täterschaft verselbstständigte Beihilfe. Eine nachweisbare Förderung des sachlich-organisatorischen Gefährdungspotenzials wird verlangt.⁴⁰⁶ Solidaritätsaktionen wie Hungerstreiks im Sympathisantenkreis oder sozialübliche Verhaltensweisen wie der Verkauf von Lebensmitteln an Mitglieder, werden nicht von der Vorschrift erfasst. Eventuell könnte die Unterstützung eines Hungerstreiks von inhaftierten Mitgliedern durch Sympathisanten strafrechtlich relevant sein, wenn dieser durchgeführt wird, um das terroristische Potenzial der Vereinigung, vorwiegend den organisatorischen Zusammenschluss, zu bekräftigen.⁴⁰⁷

Es lässt sich hier feststellen, dass die Tatbestände des § 129a StGB die konventionellen Merkmale des Terrorismus benennt. Die Gründung und die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, die Werbung für die Ziele der Letzgenannten sowie ihre (sachlich-organisatorische) Unterstützung wurden bereits 1976 kriminalisiert und bilden die fundamentalen Elemente der terroristischen Handlung, die die Gesetzgebung aller Länder geprägt haben. Jedoch wurde der Terrorismus im Laufe der Zeit weiter ausgefeilt, was die Schaffung von weiteren Tatbeständen zur Erfassung möglichst vieler seiner Merkmale gefordert hat. Dies erfolgte mit dem im folgenden Teil zu analysierenden Gesetz zur Verfolgung der

⁴⁰³ BGHSt 18, 296; BGHSt 29, 288–298; LK-StGB-Krauß, § 129 Rn. 104–115; MüKoStGB-Miebach, § 129, Rn. 59–68; NK-StGB-Ostendorf, § 129, Rn. 18; Zöller, Terrorismusstrafrecht, S. 529–532 (mit weiteren Rechtsprechungshinweisen).

⁴⁰⁴ LK-StGB-Krauß, § 129 Rn. 117; Zöller, Terrorismusstrafrecht, S. 535–536.

⁴⁰⁵ NK-StGB-Ostendorf, § 129, Rn. 19.

⁴⁰⁶ BGH NJW 2007, 2782 (2784: „messbaren Vorteil“); Ostendorf, JA 1980, 499 (502); Zöller, Terrorismusstrafrecht, S. 532.

⁴⁰⁷ Ausführlich LK-StGB-Krauß, § 129 Rn. 132–144 (mit Beispielen); MüKoStGB-Miebach, § 129, Rn. 81–84; NK-StGB-Ostendorf, § 129, Rn. 20–23.

Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) von 2009. Hier wird allerdings Bezug auf das Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-ÄndG) vom Juni 2015 genommen, das u.a. die detaillierte Vorschrift des § 89c StGB über die Finanzierung des Terrorismus eingeführt hat, um diesen fundamentalen Aspekt der Vorbereitung von Terroranschlägen möglichst effektiv zu bekämpfen.

Die neue Vorschrift entspricht dem ehemaligen § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB, der mit dem GVVG-ÄndG aufgehoben wurde. Die ursprüngliche Fassung des GVVG beinhaltete den Begriff der „Sammlung“ von „nicht unerheblichen Vermögenswerten“. Dieses Tatbestandsmerkmal, das sich weder im Rahmenbeschluss des Rates noch im Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus vom 16. Mai 2005 findet, bildete die Umsetzung – wenn auch unbeabsichtigt – des UN-Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999, welches von Deutschland 2003 ratifiziert wurde.⁴⁰⁸ Allerdings wird nun der Terrorismusfinanzierung die neue Vorschrift des § 89c StGB gewidmet, dass die tatsächliche Einschränkung des Anwendungsfelds der bisherigen Regelung überwunden hat und sich auf die Verwendung von Vermögenswerten zur Begehung der Katalogstraftaten des § 89c Abs. 1 Satz 1 StGB bezieht, wenn die Begehung dieser Straftaten auf die Einschüchterung der Bevölkerung auf erhebliche Weise oder die Beseitigung der Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zielt. Die Finanzierung spielt ohnehin eine essenzielle Rolle bei staatsgefährdenden Gewalttaten; sie wird des Öfteren von langer Hand organisiert und bedarf eines großen logistischen und personellen Aufwands.⁴⁰⁹ Vor dem GVVG und der Einführung des § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB konnte ein hinreichender deliktischer Bezug entweder unter bestimmten Voraussetzungen strafbare Beihilfe darstellen⁴¹⁰ oder (in der Regel) als Vorfeldstrafbarkeit (nur) in äußerst eng gesetzten Grenzen angenommen werden; teilweise kam auch die Vorschrift zur Verfolgung der Geldwäsche⁴¹¹ in Betracht. Die Schaffung der Vorschrift des § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB hat die Strafverfolgung der Terrorismusfinanzierung im Allgemeinen vereinfacht; allerdings blieb die Schaffung einer noch spezielleren Vorschrift, die konkret (und exklusiv) auf

⁴⁰⁸ Ursprünglich sah der Gesetzgeber angesichts der damaligen Gesetzeslage keinen Handlungsbedarf zur Umsetzung: Die Strafbarkeit der Finanzierung terroristischer Vereinigungen nach § 129a Abs. 5 S. 1 StGB (i.V.m. § 129b) war für den Gesetzgeber genügend. BT-Drs. 15/1507 S. 25. Allerdings blieb die vom Übereinkommen verlangte Terrorismusfinanzierung im Übrigen tatsächlich unregelt.

⁴⁰⁹ Siehe dazu ausführlich *Sieber/Vogel*, S. 9–17.

⁴¹⁰ Gem. § 27 Abs. 1 StGB.

⁴¹¹ Gem. § 261 StGB.

die Terrorismusfinanzierung zielen würde, für den vollständigeren und dadurch effektiven Schutz gegen die Finanzierung von Terroranschlägen notwendig.⁴¹²

Für die Unterstützung von terroristischen Handlungen mit Finanzmitteln („Vermögenswerten“ ohne das Prädikat „nicht unerheblichen“⁴¹³ des ursprünglichen § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB) nennt der Gesetzgeber zwei Variationen: die „Fremdbegehungsalternative“ des § 89c Abs.1 StGB, wenn der Finanzier ein anderer ist als die Person, die die terroristische Handlung begeht, und die „Selbstbegehungsalternative“ des § 89c Abs. 2 StGB, wenn die terroristische Handlung vom Finanzier selbst begangen wird. Drei Handlungen sind in der Vorschrift enthalten: das Sammeln, das Entgegennehmen und das Zurverfügungstellen von Vermögenswerten. Die Vorschrift präzisiert nicht, ob das „Sammeln“ sowohl das „Einsammeln“ (z. B. durch Spenden) als auch das „Ansammeln“ (z. B. durch Ansparen) beinhaltet.⁴¹⁴ Alle diese Aktivitäten bilden unterschiedlich weitreichende Vorverlagerungen der Strafbarkeit ins Vorfeld der terroristischen Anschläge. Die zeitliche Reihenfolge vor der Tathandlung lässt sich wie folgt gestalten: Aufbau des (illegalen) Finanzierungssystems (nämlich: Transfer von Finanzmitteln) – Entgegennehmen – Sammeln – Versenden – Zurverfügungstellen – terroristische Handlung, wobei der Aufbau des Finanzierungssystems die Handlung bildet, die die Strafbarkeit ins Vorfeld der Tathandlung am intensivsten verlagert.⁴¹⁵

- Das Entgegennehmen wird als das In-Empfang-Nehmen verstanden, anders gesagt, als die Weiterleitung von Finanzmitteln. Das Entgegennehmen wird von den internationalen Instrumenten (UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999, Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus vom 16.5.2005 und Resolution des UN-Sicherheitsrates von 2015) nicht gefordert. Grund dafür ist zum Teil das sehr geringe Gefährdungspotenzial dieser Tathandlung im Vergleich zum Sammeln oder Zurverfügungstellen, insbesondere im Falle der Fremdbegehungsalternative, da noch weitere Schritte des Täters bis zur Realisierung eines substantziellen Risikos erforderlich sind. Allerdings stellt das

⁴¹² Zur Notwendigkeit der Reform und Rechtfertigung der Neuregelung: *Sieber/Vogel*, S. 152–157; vgl. *Payandeh*, ZRP 2014/8, 241 (243–244).

⁴¹³ Der Wortlaut „nicht unerheblich“ scheint eher als starke Bejahung gemeint zu sein. Siehe NK-StGB-*Paeffgen*, § 89a Rn. 50; *Zöller*, Terrorismsstrafrecht, S. 574; vgl. *Gazeas/Grosse-Willde/Kießling*, NStZ 2009/11, 593 (599), die die Einführung eines abstrakten Mindestbetrags durch die Rechtsprechung vorschlagen, der an die Größenordnung eines durchschnittlichen Netto-Monats-einkommens angeknüpft werden und ca. € 2000 betragen sollte. Vgl. BK-StGB-*Fischer*, § 89a, Rn. 35; S/S-*Sternberg-Lieben*, § 89a Rn. 16.

⁴¹⁴ *Sieber/Vogel*, S. 157.

⁴¹⁵ *Sieber/Vogel*, S. 158.

Entgegennahmen von Geldern eine sozialübliche Alltagshandlung dar; deswegen muss es im Rahmen der Vorschrift restriktiv verstanden werden, da die Kriminalisierung jeder Entgegennahme von Finanzmitteln (z. B. auch von Gehaltszahlungen oder Geschenken) auf die Absicht ihrer Nutzung zu terroristischen Zwecken hindeuten würde, was eigentlich die geistige Umwidmung des Verwendungszweckes von Geldern als einziger Grund zur Bestrafung hervorheben würde.⁴¹⁶ Folglich fällt die Tätigkeit eines einfachen Boten, der den Vermögenswert (z. B. einen Umschlag mit Geld) ausgehändigt erhält und ihn auftragsgemäß weitergibt, nicht unter diese Definition des Entgegennahmens.⁴¹⁷

- Das Sammeln von Vermögenswerten als zweite Handlungsmöglichkeit: Obwohl der Wortlaut des Begriffs „Sammeln“ sowohl als das Einsammeln als auch als das Ansammeln verstanden werden kann, umfasst der Begriff nach der systematischen Auslegung nur das Einsammeln, das ein äußerlich in Erscheinung tretendes Verhalten und eine Interaktion zwischen mindestens zwei Personen impliziert. Das „Ansammeln“ von Vermögenswerten ist eine sozialübliche und für jede Person selbstverständliche Angelegenheit. Folglich würde seine Kriminalisierung schon das Feld des Gesinnungsstrafrechts betreten, indem dies auch „die Verleihung der subjektiven Zielsetzung für bereits Angespartes“ bedeuten würde.⁴¹⁸ Aus diesem Grund wird auf seine Kriminalisierung sowohl nach den internationalen Vorgaben der UN als auch nach den Vorschlägen der FATF verzichtet.⁴¹⁹ Im Gegensatz dazu wird das „Einsammeln“ von Vermögenswerten von den Vorgaben der UN und der FATF erfasst, obwohl es auch eine weit im Vorfeld des Zurverfügungstellens liegende Handlung bildet. Allerdings schließen die damit verbundene Motivation zum Spenden und die erfolgte Akkumulation von Finanzmitteln einen höheren Unrechtsgehalt als das „Ansammeln“ (als Ansparen) ein. Das (Ein-)Sammeln kann sich auf die verschiedenen Formen von Fundraising beziehen und beinhaltet auch in Abgrenzung zum im Gesetzestext nachfolgend genannten „Entgegennahmen“ ein absichtlich mehraktiges Geschehen im Sinne des Annehmens von verschiedenen geringeren Beiträgen, die nur künftig einen Vermögenswert mit Unterstützungspotenzial eines Anschlags bilden werden.⁴²⁰

⁴¹⁶ Erforderlich ist jedenfalls, dass der Vermögenswert in den Zugriffsbereich des Täters kommt; eine Gutschrift des Betrags auf seinem Konto würde allerdings auch ausreichen. Zöller, Terrorismusstrafrecht, S. 574.

⁴¹⁷ Ausführlich Sieber/Vogel, S. 163–164.

⁴¹⁸ NK-StGB-Paeffgen, § 89a Rn. 51; Sieber, NStZ 2009/7, 353 (360).

⁴¹⁹ Sieber/Vogel, S. 161–162.

⁴²⁰ Sieber/Vogel, S. 162.

- Das Zurverfügungstellen erfasst weiterhin die Weg- bzw. Übergabe von Vermögenswerten.⁴²¹ Unter Umständen kann darunter auch das „Absenden“ von Vermögenswerten verstanden werden; dieses von den Vorgaben der UN und der FATF verlangte Element wurde jedoch im Text der deutschen Regelung ausdrücklich nicht umgesetzt.⁴²²

Ob die neue Regelung diese Mission erfüllt, bleibt noch offen und wird sich durch ihre Anwendung zeigen. Als genereller Kritikpunkt ist jedoch zu betonen, dass sich die Vorschrift eher an einem traditionellen Regelungssystem der Vorverlagerung der Strafbarkeit orientiert. Dabei ist der Nachweis eines terroristischen Tätervorsatzes (bzw. für Ermittlungsmaßnahmen: ein entsprechender Tatverdacht) Voraussetzung für den Eingriff des Strafrechts, statt sich auf die aktuellen Formen der Terrorismusfinanzierung zu konzentrieren. Die Finanzierung der terroristischen Organisationen und Anschläge erfolgt nun in der Regel durch organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität (z. B. Schmuggel und Handel mit Öl, Raffinerieprodukten, Anlagentechnik, Drogen, Zigaretten, Antiquitäten) sowie durch das Ausplündern des von terroristischen Organisationen wie ISIS besetzten Territoriums. Folglich würde ein Bekämpfungsansatz, der auf der Grundlage von Instrumenten des Wirtschaftsrechts, wie z. B. der Due-Diligence-Pflichten der Wirtschaftsteilnehmer zur Prüfung ihrer Geschäftspartner, ihrer Lieferketten und ihrer Abnehmer, basieren würde, dem aktuellen Stand der Terrorismusfinanzierung effektiver entsprechen.⁴²³

2.2.1.1.2. Die terrorismusrelevanten Vorschriften des StGB: §§ 89a und 89b StGB

Außer den zwei oben genannten terrorismusspezifischen Vorschriften finden bei der Terrorismusbekämpfung generelle Vorschriften des StGB Anwendung, die nicht spezifisch als Antwort auf Terrorgewalt entstanden, sondern zur Reaktion auf staatsgefährdende Gewalttaten im Allgemeinen gehören. Diese werden meistens verwendet, um die Vorbereitung eines Anschlags, unter der auch die Finanzierung, die Propaganda oder der Besitz von Vermögenswerten zu terroristischen Zwecken zu verstehen ist, zu bestrafen. Die zwei grundsätzlichen Vorschriften, die im vorliegenden Abschnitt analysiert werden, sind § 89a StGB (Vorbereitung

⁴²¹ Mehr in: *Sieber/Vogel*, S. 158–160.

⁴²² Siehe hierzu ausführlich: *Sieber/Vogel*, S. 159–160.

⁴²³ *Sieber*, Gutachtliche Stellungnahme zum GVVG-ÄndG, vorgelegt zu der Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 23. März 2015, S. 4–6; gründlich *Sieber/Vogel*, S. 189–191.

einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat) und § 89b StGB (Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat). Beide wurden mit dem Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) von 2009 eingeführt und sind vom Gestalttypus her den abstrakten Gefährdungsdelikten zuzuordnen.⁴²⁴ § 89a StGB wurde sechs Jahre später mit dem Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-ÄndG) von 2015 aktualisiert, um das Reisen ins Ausland unter Umständen als Vorbereitung solcher Gewalttaten einzuschließen.

Betreffs der mit den Vorschriften geschützten Rechtsgüter besteht seit der Entstehung des GVVG eine gelegentlich übersteigerte Polemik im Schrifttum: Unbestritten bleibt, dass die Individualrechtsgüter der Vorschriften §§ 211, 212, 239a und 239b StGB, nämlich das Leben, die Freiheit und die Unversehrtheit des Entführungs- bzw. Bemächtigungsopfers sowie die Freiheit des Dritten (dessen Sorge der Täter ausnutzen will) von den Vorschriften geschützt werden; heftige Uneinigkeit besteht über den Willen des Gesetzgebers, die im Gesetz genannten Staatsschutzgüter von Bestand und (innerer und äußerer) Sicherheit eines Staates sowie die Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschlands in den Schutzbereich der Norm einzuschließen. Problematisch ist dabei vor allem die Verschiebung der Strafbarkeitsgrenze weit ins Vorfeld der konkreten Rechtsverletzungen, sodass befürchtet wird, dass sie hinsichtlich ihrer Zielrichtung zu einer konturlosen Strafnorm wird, die nahezu alles schützen will, aber im Endeffekt nahezu nichts schützt. Die herrschende Meinung akzeptiert grundsätzlich, allerdings mit den relevanten Bedenken, die Miteinbeziehung der Staatsschutzgüter.⁴²⁵

⁴²⁴ Der Erfolg des Delikts der Vorbereitung einer staatsgefährdenden Straftat ist keine Rechtsverletzung; für die Sanktionierung muss es nämlich weder zur Vollendung noch (nicht einmal) zum Versuch der erwähnten Taten kommen. Anlass der Strafe sind bereits die bloßen Vorbereitungshandlungen zu den Verbrechen der Vorschriften §§ 211, 212, 239a, 239b StGB (in Fällen, in denen sie einen Staatsschutzbezug aufzeigen). Dadurch wird der Vorfeldschutz der durch die geplante Gewalttat tangierten Individual- und Staatsschutzrechtsgüter gewährleistet. Die Eignungsklausel des § 89a Abs. 1 StGB [(...), die nach den Umständen bestimmt und geeignet ist, (...)] qualifiziert ohnehin nicht die Vorbereitungshandlung, sondern die noch nicht begangene spätere Gewalttat. Es handelt sich um eine Bündelung präventiver Elemente in der Strafverfolgung, die sowohl in ihrem zeitlichen Ausmaß als auch hinsichtlich der Anzahl der sanktionierten Handlungen dem deutschen Strafrecht bisher fremd war. *Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling*, NStZ 2009/11, 593 (594); *Radtke/Steinsiek*, ZIS 2008/9, 383 (387).

⁴²⁵ H-H-StGB-v. *Heintschel-Heinegg*, § 89a, Rn. 3a, 3b, 5–7; MüKoStGB-Schäfer, § 89a, Rn. 2–8 (mit weiteren Hinweisen zu den verschiedenen Auffassungen); S/S-Sternberg-Lieben, § 89a Rn. 1g. Vgl. NK – StGB-Paeffgen, §§ 89a, 89b, Rn. 7–10a; (noch kritischer) *Zöller*, Terrorist Strafrecht, S. 564.

- § 89a StGB: Im Abschnitt „Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates“ des StGB platziert, betrifft diese Vorschrift wie auch die des § 89b StGB die verschiedenen Aspekte der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, die im § 89a Abs. 2 StGB rechtlich definiert wird. Die Anwendungsfälle des § 89a Abs. 1 werden in Abs. 2 benannt: Es geht um eine Auflistung von tatsächlichen Vorbereitungshandlungen, nämlich von Verhaltensweisen, die phänotypisch die Qualität von Helferschaft aufweisen. Selbstverständlich muss der Akteur die Qualität der Tätereigenschaft erreichen: Subalterne Hilfstätigkeiten, die die bereits geplanten Handlungen befördern, genügen also für die Tatbestandsmäßigkeit nicht aus. Eine der Mittäterschaft ähnelnde Rolle muss dem Akteur objektiv zuschreibbar sein und nicht nur von ihm selbst beigelegt. Diese Handlungen, die zur Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat dienen, sind: das Unterweisen (i. S. v. dem Vermitteln von Kenntnissen) oder das Sich-Unterweisen-Lassen (i. S. v. dem Erhalten von Kenntnissen als Gegenstück zum „Unterweisen“) einer Person in der Herstellung von (oder im Umgang mit) abschließend aufgelisteten Tatobjekten, u.a. Schusswaffen und Sprengstoffen;⁴²⁶ die Herstellung, das (sich oder einem anderen) Verschaffen, die Verwahrung und die Überlassung (an eine andere Person) von den in der vorherigen Nummer. genannten Gegenständen;⁴²⁷ das Sich-Verschaffen oder das Verwahren von Gegenständen oder Stoffen, die für die Herstellung von Stoffen oder Vorrichtungen i. S. d. § 89a Abs. 2 Nr. 1 wesentlich sind;⁴²⁸ sowie die Ausreise (aus Deutschland) ins Ausland zum Zweck der Beteiligung an den Unterweisungen (in der Rolle des Lehrenden und/oder des Lernenden) des § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB, nämlich zum Zweck der Teilnahme an terroristischer (militärischer) Ausbildung.⁴²⁹

Obwohl eine detaillierte Analyse der Vorschrift nicht zum Gegenstand der vorliegenden Abhandlung gehört, sind an dieser Stelle die folgenden tatbestandlichen Elemente besonders hervorzuheben, die vor allem eine immer stärkere Orientierung des Gesetzgebers an der Prävention eines künftigen Anschlags

⁴²⁶ § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB. Darunter fällt auch die Ausbildung in der Logistik einer staatsgefährdenden Tat, z. B. das Auskundschaffen des Tatorts und die Beschaffung von gefälschten Dokumenten. BT-Drs. 16/12428, S. 15.

⁴²⁷ § 89a Abs. 2 Nr. 2 StGB.

⁴²⁸ § 89a Abs. 2 Nr. 3 StGB. Diese Regelung kriminalisiert die Vorbereitung zur Vorbereitung einer Vorbereitung (zur Begehung der staatsgefährdenden Gewalttat). NK-StGB-Paeffgen, § 89a Rn. 41.

⁴²⁹ § 89a Abs. 2a StGB.

aufzeigen.⁴³⁰ Erstens kommen die Begriffe „Unterweisen und Sich-Unterweisen-Lassen“ in Betracht, mit denen der Gesetzgeber ein breites Spektrum von Handlungen erfassen will. Dieses erstreckt sich von der religiös-terroristischen Belehrung von Personen, Dschihadisten zu werden, bis hin zur Ausbildung in Terrorcamps. Dadurch impliziert der Gesetzgeber eine Art von Kommunikation und Belehrung in Person, die sich sehr weit erstrecken kann, indem sie möglicherweise sogar Personen erfasst, die keinerlei deliktische Absichten verfolgen. Dieser Exzess in der Straferfassung kann nur dadurch eingeschränkt werden, dass der Nachweis einer gemeinsamen Zielrichtung von Ausbilder und Auszubildendem verlangt wird.⁴³¹ Für eine solche Einschränkung spricht auch der hohe Strafrahmen des §89a Abs. 1 StGB. Ein „kollusives Zusammenwirken von Lehrer und Schüler“, das an die Vorstellung des bösgläubigen Dschihad-Lehrers erinnert, scheint also erforderlich zu sein.⁴³² Bemerkenswert ist hier, dass die Reise zum Zweck der Ausbildung in Terrorcamps im Ausland nicht mehr aus dem Begriff „Unterweisen und Sich-Unterweisen-Lassen“ der (ursprünglichen) Fassung des GVVG herzuleiten ist, sondern nun ausdrücklich im GVVG-ÄndG vorgesehen wird.

Zweitens verlangt die neuerdings erfasste Vorschrift des § 89a Abs. 2a StGB besondere Berücksichtigung. Mit dieser Regelung wird die Ausreise (und der Versuch der Ausreise) aus Deutschland „in einen Staat (...), in dem Unterweisungen von Personen im Sinne des Absatzes 2 Nummer 1 erfolgen“⁴³³, mit dem Zweck, sich an einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat zu beteiligen oder die „in Absatz 2 Nummer 1 genannten Handlungen“⁴³⁴, nämlich das Unterweisen und das Sich-Unterweisen-Lassen, unter Strafe gesetzt. Ziel des Gesetzgebers ist, die Ausreise von potenziellen Dschihadisten in Krisengebiete (vor allem Syrien und Irak, die wegen der Besetzung durch die terroristische Organisation IS als sog. „Ausbildungsstaaten“ von Terroristen betrachtet werden) zu verhindern. Zwar ist dieses Ziel legitim; jedoch ist die Formulierung der zwei Varianten des Tatbestands (und insbesondere des zweiten) in zahlreichen Aspekten problematisch und verfassungsrechtlich höchstbedenklich, was den Rahmen der vorliegenden Studie jedoch überschreitet.⁴³⁵ Hier wird vielmehr auf den

⁴³⁰ Für eine gründliche Analyse siehe vor allem NK-StGB-Paeffgen, § 89a Rn. 7–73; MüKoStGB-Schäfer, § 89a Rn. 1–95; Zöller, Terroristisches Strafrecht, S. 564–581; Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling, NStZ 2009/11, 593 (593–600); Sieber, NStZ 2009/7, 353 (353–364).

⁴³¹ NK-StGB-Paeffgen, § 89a Rn. 36.

⁴³² Zöller, Terroristisches Strafrecht, S. 569–570.

⁴³³ § 89a Abs. 2a StGB.

⁴³⁴ § 89a Abs. 2a StGB.

⁴³⁵ Die Problematik der Vorschrift ist eine zweifache: in materiell-rechtlicher Hinsicht und in strafprozessualer Hinsicht. Materiell-rechtlich, wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (da die

Aspekt der Vorverlagerung der Strafbarkeit fokussiert, wie sich im Folgenden zeigt.

Die Vorschrift des § 89a Abs. 2a StGB präsentiert eine zusätzliche Form der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat. Grundsätzliches Element des objektiven Tatbestands ist das Ausreisen, das als Anknüpfungspunkt für die Konkretisierung der Vorbereitung fungiert. Das heißt, der Aufbau der Straftat beruht auf einer völlig neutralen Handlung, bei der eine innere Anbindung an terroristische Aktivitäten kaum erkennbar ist: Es fehlt also an objektivem Unrechtsgehalt, was diese Vorschrift von den anderen des § 89a StGB unterscheidet. Fraglich ist, ob das fehlende Unrecht durch die überschießende Innentendenz ausgeglichen werden kann. Diese überschießende Innentendenz wird auf zweierlei Art konkretisiert: Die Ausreise muss zum einen mit dem Zweck der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat oder der Teilnahme an terroristischer Ausbildung erfolgen, und zum anderen mit der Absicht, in einen „Ausbildungsstaat“ zu reisen (ausgedrückt durch: „um sich in einen Staat zu begeben“). Trotzdem vermag diese Innentendenz der neutralen Ausreisehandlung keinen Unrechtscharakter zuzuschreiben. Dieser fehlende (objektive) Unrechtscharakter stellt seinerseits die Anwendung des Schuldprinzips in Frage, da kaum die Rede von einer „Tat“ im strafrechtlichen Sinne sein kann, die dem „Täter“ vorgeworfen werden könnte.⁴³⁶

Darüber hinaus ist der Begriff des „Ausreisens“ von maßgeblichem Interesse für die Fragestellung der Vorverlagerung der Strafbarkeit. Die Norm legt die Ausreise als eine Vorbereitungshandlung eines Terroranschlags fest. Mangels weiterer Konkretisierung der „Ausreise“ und ihrer Dauer durch den Gesetzgeber kann sich das Ausreisen auf eine Reihe von Handlungen beziehen und sich vom Verlassen des Hauses der Person in Deutschland und der Fahrt zum Flughafen über die Passkontrolle am Flughafen und das Besteigen des Flugzeugs bis hin zum kurzen Aufenthalt im Flughafen eines Übergangslandes und zur Landung

abstrakte Strafandrohung für das „Ausreisen“ im Allgemeinen dem Übermaßverbot widerspricht; dasselbe gilt auch für die besonders hohen Strafrahmen der Vorschrift), wegen ihrer Ausgestaltung als Unternehmensdelikt (wobei der Versuch der Tat, nämlich des Ausreisens, bereits zu ihrer Vollen- dung führt; dies nimmt dem Täter die Möglichkeit eines strafbefreienden Rücktritts, da Versuch und Vollendung zeitlich zusammenfallen) und wegen der Nichterfüllung des Bestimmtheitsgebots nach Art. 103 Abs. 2 GG (keine Konkretisierung des Beginns und des Endes der Ausreise, keine Präzisierung der Staaten, in denen die Unterweisungen stattfinden können). In strafprozessualer Hinsicht wegen der Nachweisschwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anknüpfung der Strafbarkeit maß- geblich an subjektive Elemente. Ausführlich: *Gazeas*, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des GVVG-ÄndG, vorgelegt vor dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bun- destages am 23. März 2015, S. 6–17.

⁴³⁶ *Gazeas*, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des GVVG-ÄndG, vorgelegt vor dem Aus- schuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 23. März 2015, S. 10–11.

des Flugzeugs in Syrien erstrecken. Es lässt sich also leicht feststellen, dass die Strafbarkeit tatsächlich sehr weit ins Vorfeld, genauer: ins Vorfeld des Vorfelds, verlagert wird, vor allem bei der zweiten Varianten der Ausreise zum Zweck der Teilnahme an Unterweisungen.⁴³⁷ Der Gesetzgeber kriminalisiert in diesem Fall das bloße Ausreisen einer Person, die die Absicht hat, in Territorien wie Syrien oder Irak zu reisen, die von Dschihadisten besetzt sind oder in denen die dschihadistische Präsenz sehr stark ist, um in Terrorcamps zu trainieren und Terrorausbildung zu erhalten. Der Zeitraum zwischen dem Zeitpunkt dieser Ausbildung und dem eventuellen Terroranschlag beträgt des Öfteren mehrere Monate, sogar Jahre, wenn der Anschlag überhaupt stattfindet. Eine hinreichende (konkrete) Gefährdung der geschützten Individual- und Staatsrechtsgüter lässt sich kaum feststellen (geschweige denn eine Verletzung); es sei denn, der Gesetzgeber will ein Gesinnungsstrafrecht schaffen. Dieses betrifft bereits das, was beim Ausreisen gehandhabt wird: eine bloße Absicht, ein einfacher Gedanke, sich als Terrorist trainieren zu lassen. Eine Absicht, die sich eventuell auch ändern könnte. Beispielsweise besteigt eine Person, die fest dazu entschlossen ist, sich in Syrien als Freiheitskämpfer auszubilden und sich folglich an Terroranschlägen zu beteiligen, ein Flugzeug in Deutschland, bereut aber unterwegs ihre Entscheidung und fliegt von der Türkei zurück nach Deutschland, ohne in Syrien anzukommen. Zwar scheint diese Perspektive bei einem mutmaßlichen Dschihadisten weitgehend ausgeschlossen; jedoch besteht diese Möglichkeit tatsächlich und zeigt auf, wie konturlos diese Regelung ist, da im erwähnten Falle die Person trotz der neuen Entscheidung festgenommen würde, weil sich die Ausreise ereignet hat, bevor sie ihre Meinung ändert. Es ist offensichtlich, dass diese Vorschrift zu irrationalen Ergebnissen führen kann, da sich die Vorverlagerung der Strafbarkeit allzu weit ins Vorfeld der Tathandlung verschiebt, obwohl die abstrakt bestehenden Mittel der Gefahrenabwehr zur Anwendung kommen könnten.⁴³⁸

- § 89b StGB: Zum objektiven Tatbestand des § 89b StGB gehört das Aufnehmen und Unterhalten von Beziehungen zu Vereinigungen der § 129a und § 129b StGB.⁴³⁹ Die Aufnahme von Beziehungen setzt eine auf eine gewisse Dauer angelegte geistige und tatsächliche Verbindung des Täters zu einem oder mehreren Mitgliedern (darunter sowohl Rädelsführer als

⁴³⁷ *Gazeas*, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des GVVG-ÄndG, vorgelegt vor dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 23. März 2015, S. 9–11.

⁴³⁸ Für eine gründliche Analyse der aus dem neuen § 89a Abs. 2a StGB entstandenen Fragestellungen siehe: *Gazeas*, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des GVVG-ÄndG, vorgelegt vor dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 23. März 2015, S. 9–11; *Löffelmann*, *Recht+Politik* 2015/2, 1 (1–6).

⁴³⁹ § 89b Abs. 1 StGB.

auch Unterstützer⁴⁴⁰) einer terroristischen Vereinigung voraus. Das Aufnehmen von Beziehungen kann über jegliche Kommunikationsmedien erfolgen; maßgeblich ist dabei, dass die Kommunikationspartner sich über den Bestand der Beziehung einig sind, obwohl der Gesetzestext nicht voraussetzt, dass die Absicht des Täters von seinem Kommunikationspartner (also durch das Mitglied der Vereinigung) erkannt wird. Bezüglich des Inhalts der Kontaktaufnahme werden vom Gesetzgeber keine Anforderungen gestellt. Um eine exzessive Vorfeldstrafbarkeit zu vermeiden, muss jedoch die Vorschrift mit Blick auf ihren Sinn und Zweck gelesen werden: Die Kontaktaufnahme muss einschlägig für die Vereinigungsziele sein; dies kann nur dann der Fall sein, wenn der Beziehungspartner die Absicht des Täters erkannt hat. Die Unterhaltung von Beziehungen, also die Aufrechterhaltung der geistigen und tatsächlichen Verbindung, liegt bei jeder Tätigkeit vor, die die Fortsetzung einer bereits bestehenden Beziehung befördern soll.⁴⁴¹

Selbstverständlich muss der Täter bei allen diesen Handlungen die Verwendung des Vermögenswertes zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (positiv) wissen (*dolus directus* 2. Grades), um die Strafbarkeit der Tat zu begründen.⁴⁴²

2.2.1.1.3. Die sonstigen terrorismusrelevanten Vorschriften des StGB (§§ 91, 111, 130, 130a, 131 und 140 StGB)

Die Propaganda bildet einen Eckpfeiler des Terrorismus, da sie der Rekrutierung neuer Mitglieder dient. Aus diesem Grund gewinnen bei der Terrorismusbef-

⁴⁴⁰ Nach herrschender Meinung impliziert schon der Gesetzgeber, dass die Kommunikation einen Ansprechpartner seitens der Vereinigung erfordert, der eine gewisse Entscheidungsbefugnis hat und als Repräsentant der Vereinigung fungieren kann. So werden Unterstützer der Vereinigung, also Nichtmitglieder, die die Tätigkeit der Vereinigung (unmittelbar oder mittels eines ihrer Mitglieder) bloß fördern, vom Gesetzeswortlaut nicht erfasst. NK-StGB-Paeffgen, § 89b Rn. 8a; S/S-Sternberg-Lieben, § 89b Rn. 2. Nach anderer Meinung können auch Unterstützer als Kommunikationspartner dienen, da auch sie in der Lage sein können, als Repräsentanten der Vereinigung zu fungieren; dies ist hingegen für Sympathisanten ausgeschlossen. Im Allgemeinen muss tatsächlich aufgeklärt werden, ob die Aufnahme einer „Beziehung“ durch den konkreten Kommunikationspartner im Einzelfall möglich ist. BK-StGB-Fischer, § 89b Rn. 5–6. Anders wird dies jedoch in der Gesetzesbegründung notiert, wo der Unterstützer ohnehin als eventueller Kommunikationspartner zur Beziehungsaufnahme angesehen wird. BT-Drs. 16/12428, S. 17.

⁴⁴¹ NK-StGB-Paeffgen, § 89b Rn. 4–8a. Siehe auch BK-StGB-Fischer, § 89b Rn. 5–6.

⁴⁴² NK-StGB-Paeffgen, § 89a Rn. 46–52; Zöller, Terrorismusstrafrecht, S. 572–575. Siehe auch Gazeas/Grosse-Wilde/Kießling, NStZ 2009/11, 593 (598–599); Sieber, NStZ 2009/7, 353 (360).

kämpfung Regelungen an Bedeutung, die sich gegen die Verbreitung von zu Gewalt auffordernden Ideologien im Allgemeinen richten. Diese Regelungen sind als „Straftaten gegen die öffentliche Ordnung“ im StGB eingeordnet und lassen sich in die folgenden Kategorien unterteilen: Aufforderung und Anleitung zu terroristischen Straftaten einerseits, Verherrlichung bzw. Belohnung von terroristischen Straftaten andererseits. In dieser Studie werden sie allerdings nur kurz bis zu dem Punkt erwähnt, zu dem sie für die Terrorismusbekämpfung relevant bleiben.

- Zur Verfolgung der Aufforderung zu terroristischen Straftaten finden die Vorschriften §§ 111 (Öffentliche Aufforderung zu Straftaten) und 130 (Volksverhetzung) StGB Anwendung. § 111 StGB stellt die öffentliche, in einer Versammlung stattfindende oder durch Verbreitung von Schriften erfolgte Aufforderung⁴⁴³ zu Straftaten unter Strafe. Vorausgesetzt wird dabei die Aufforderung gegenüber einem unbestimmten Adressatenkreis. Dieser Adressatenkreis ist kein individuell feststehender Personenkreis; vielmehr handelt es sich um eine zahlenmäßig unbestimmte Personenmenge.⁴⁴⁴ Demzufolge gilt der Tatbestand in Fällen der Aufrufe von Al-Qaida in Internetforen zur Verteidigung der Muslime als Dschihad-Kämpfer gegen die Aggression des Westens als verwirklicht.⁴⁴⁵ Die Norm des § 130 StGB untersagt die Volksverhetzung im Allgemeinen; spezifisch im Feld der Terrorismusbekämpfung können § 130 Abs. 1, 2 StGB für die Strafbarkeit der Aufforderung bzw. Ermutigung zu einer terroristischen Straftat relevant sein.⁴⁴⁶ Tatobjekte gem. § 130 Abs. 2 StGB stellen die Schriften im Sinne des § 11 Abs. 3 StGB dar sowie die Darbietung desselben Inhalts durch Rundfunk, Medien- oder Teledienste.⁴⁴⁷ In diesen Schriften (im weiteren Sinne) muss zum Hass gegen die Teile der Bevölkerung oder die Gruppen aus dem § 130 Abs. 1 StGB aufgestachelt oder zu Gewalt- bzw. Willkür-

⁴⁴³ Zum Begriff der „Aufforderung“ siehe BGHSt 32, 310 (310–313).

⁴⁴⁴ Die Dateienversendung an eine E-Mail-Liste z. B. reicht für die Verwirklichung der Variante der Schriftenverbreitung als Aufforderung nicht aus. *Zöllner*, Terrorismusstrafrecht, S. 381.

⁴⁴⁵ Über die Elemente des Tatbestands des § 111 StGB, die für Terrorismus relevant sein können, siehe: H-H-StGB-Dallmeyer, § 111, Rn. 4; S/S-Eser, § 111 Rn. 4; BK-StGB-Fischer, § 111 Rn. 3; NK-StGB-Paeflgen, § 111 Rn. 13–14; LK-StGB-Rosenau, § 111 Rn. 33–34; *Zöllner*, Terrorismusstrafrecht, S. 382–383.

⁴⁴⁶ Zu den Tatbestandsvarianten des § 130 Abs. 1, 2 StGB siehe BK-StGB-Fischer, § 130 Rn. 8–10a (mit Beispielen); LK-StGB-Krauß, § 130 Rn. 38–42; NK-StGB-Ostendorf, § 130 Rn. 11; H-H-StGB-Rackow, § 130, Rn. 15.

⁴⁴⁷ Unter Schriften im Sinne des § 11 Abs. 3 StGB sind nicht nur Bücher, Zeitschriften, Zeitungen, Plakate und Flugblätter zu verstehen, sondern auch Ton- und Bildträger, Audio- und Videokassetten, CDs und Datenspeicher. BK-StGB-Fischer, § 130 Rn. 19; LK-StGB-Krauß, § 130 Rn. 78, 84, 85; NK-StGB-Ostendorf, § 130 Rn. 20; H-H-StGB-Rackow, § 130, Rn. 21–23.

maßnahmen auffordert werden. Die Tathandlungen, die mit solchen Schriften unternommen werden können, sind (alternativ): das Verbreiten, das Zugänglich-Machen sowie das Anbieten und Überlassen an und das Zugänglich-Machen für einen Minderjährigen (unter 18). Außerdem wird eine Reihe von Vorbereitungshandlungen unter Strafe gestellt, wie das Herstellen, das Liefern oder das Anpreisen der Schriften, sofern eine entsprechende Verwendungsabsicht oder die Absicht, einer anderen Person die Verwendung (der Schriften) zu ermöglichen, gegeben ist.⁴⁴⁸

- Zur Verfolgung der Anleitung zu terroristischen Handlungen werden die Vorschriften § 130a (Anleitung zu Straftaten) und 91 (Anleitung zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat) StGB aufgerufen. Besonderes Interesse gilt der Regelung des mit dem GVVG eingeführten § 91 StGB. Der Gesetzgeber des GVVG hat die Strafbarkeit der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat als von maßgeblicher Bedeutung für die Bundesrepublik betrachtet; deshalb zielte er darauf, solche Gewalttaten mit der Vorverlagerung der Strafbarkeit bereits im Anleitungsfeld zu verhindern. Handlungsobjekt sind hier die Schriften, die objektiv geeignet sind, als Anleitung zu einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat im Sinne des § 89a Abs. 2 S. 2 StGB zu dienen. Für die Art der Anleitung gilt das bereits bei § 130a StGB Erläuterte. Als Tathandlungen werden festgelegt: das Anpreisen oder Zugänglich-Machen einer Schrift,⁴⁴⁹ nämlich die lobende und empfehlende Erwähnung und Beschreibung der Schrift oder das Anbieten der Möglichkeit gegenüber einer anderen Person, sich durch sinnliche Wahrnehmung vom Inhalt der Schrift Kenntnis zu verschaffen; das Sich-Verschaffen einer Schrift,⁴⁵⁰ d. h. die Übernahme der Schrift zur eigenen Verfügungsgewalt.⁴⁵¹ Es ist allerdings von maßgeblicher Bedeutung, dass die Schriften eine doppelte Eignung aufweisen: sowohl die objektive Eignung, als Anleitung zu einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat zu dienen, als auch die Eignung nach den Umständen ihrer Verbreitung, die Bereitschaft anderer (zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat) zu fördern bzw. zu stimulieren. Eine objektiv neutrale Schrift, welche jedoch über eine Homepage verbreitet wird, die radikal islamisti-

⁴⁴⁸ Zum subjektiven Tatbestand siehe BK-StGB-Fischer, § 130 Rn. 42–45; LK-StGB-Krauβ, § 130 Rn. 122–131; NK-StGB-Ostendorf, § 130 Rn. 37; H-H-StGB-Rackow, § 130, Rn. 41; S/S-Sternberg-Lieben, § 130 Rn. 24. Aus der Rechtsprechung siehe BHG NSTZ-RR 2009, 13 (14).

⁴⁴⁹ § 91 Abs. 1 Nr. 1 StGB.

⁴⁵⁰ § 91 Abs. 1 Nr. 2 StGB.

⁴⁵¹ NK-StGB-Paeffgen, § 91 Rn. 15. Der Gesetzgeber nimmt Bezug auf einen spezifischen, für Publikationen im Internet geltenden Verbreitungsbegriff, siehe S/S-Sternberg-Lieben, § 91 Rn. 4, mit Verweis auf: MüKoStGB-Hörmle, § 184 Rn. 7, 28; S/S-Perron/Eisele, § 184 Rn. 30.

sche Inhalte impliziert und zu terroristischen Anschlägen aufruft, erfüllt folglich den objektiven Tatbestand der hier untersuchten Vorschrift.⁴⁵² Die Einführung des § 91 StGB durch das GVVG wurde ebenfalls wie bei den §§ 89a, 89b StGB heftig kritisiert. Der Fokus der Kritiker liegt dabei immer noch auf der weiten Vorverlagerung der Strafbarkeit (durch die Pönalisierung der Vorbereitung der Anleitung zu einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, die ihrerseits auch „Vorbereitung“ darstellt) und auf dem weiten Wortlaut der Norm (die auch neutrale Schriften erfasst und keine besondere terroristische Motivation oder terroristischen Inhalt für die Erfüllung des Tatbestands verlangt). Inhaltlich bietet der Straftatbestand eigentlich nichts Neues: Die relevanten Verurteilungen könnten auch unter den bereits existierenden § 111 und § 130a StGB erfolgen. Nun sind mit der neuen Norm die Anforderungen zur Verurteilung wesentlich niedriger, was den Eindruck erweckt, dass der Einführungsgrund der Vorschrift genau diese Erleichterung der Verurteilung war; dies scheint allerdings der Gesetzgeber selbst zuzugeben, indem er auf bestehende Beweisschwierigkeiten bei den bereits geltenden Normen in der Gesetzesbegründung hinweist.⁴⁵³

- Anschließend an die Darstellung von aufforderungs- und anleitungsbezogenen Tatbeständen sind die Vorschriften § 131 und 140 StGB zu erläutern, unter dem Gesichtspunkt ihres Beitrages zur Verfolgung der Terrorismusverherrlichung bzw. -belohnung: Nach dem einführenden Strafrechtssonderausschuss richtet sich die Vorschrift des § 131 StGB gegen „exzessive Formen von Gesamtdarstellungen“, die zur Nachahmung anregend sein können;⁴⁵⁴ dadurch wird also angestrebt, ein Gewaltklima zu verhindern und der Gewaltkriminalität vorzubeugen. Die Verbindung dieser Norm mit der Terrorismusverfolgung wird deutlich in Fällen der Filmaufnahmen von terroristischen Anschlägen und von Tötungen von Menschen, die sich des Öfteren auf den Internetseiten terroristischer Organisationen finden und mit glorifizierenden Text-, Kommentar- und Musikelementen sogar zum Herunterladen angeboten werden. Solche Filmaufnahmen erfüllen die Tat-

⁴⁵² BK-StGB-Fischer, § 91, Rn. 3; MüKoStGB-Schäfer, § 91 Rn. 10–11; Zöller, Terroristmusstrafrecht, S. 395–396. Vgl. NK-StGB-Paefffgen, § 91 Rn. 18.

⁴⁵³ BT-Drs. 16/12428 v. 25.3.2009, S. 17: “Strafbarkeitslücken können mithin in Fällen auftreten, in denen eine inhaltlich neutrale Schrift unter Umständen verbreitet wird, aus deren Zusammenspiel sich erst die Eignung ergibt, die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, eine Katalogtat zu begehen (z. B. Verteilung an einen tatgeneigten Personenkreis, Verbreitung auf einer islamistischen Internetseite, in der zu Terrorakten aufgerufen wird). Darüber hinaus wird es oftmals schwierig sein, die nach § 130a Abs. 2 Nr. 1 StGB erforderliche Absicht des Täters in Form des „Dolus directus ersten Grades“ nachzuweisen“.

⁴⁵⁴ BT-Drs. 6/6521, S. 6.

bestände des § 131 Abs. 1, 2 StGB.⁴⁵⁵ Die Tathandlungen des § 140 StGB sind die Belohnung und die Billigung von konkreten Straftaten. Die Belohnung impliziert die nachträgliche Gewährung von materiellen und immateriellen Vorteilen für eine konkrete begangene oder versuchte rechtswidrige Vortat, beispielsweise die (auch mittelbaren) Zuwendungen an Angehörige der Selbstmordattentäter. Die Billigung hingegen meint die Zustimmung zu der Straftat des Täters und dass eine Person moralisch hinter dieser steht. Dies ist der Fall beispielsweise beim Feiern von konkreten terroristischen Anschlägen im Internet seitens der terroristischen Vereinigungen als Erfolg im Kampf gegen den Westen.⁴⁵⁶

2.2.1.2. Das Antiterrordateigesetz

Aus den internationalen Dimensionen der Terrorismusbedrohung, die überwiegend nach dem 11. September 2001 deutlich wurden, hat sich die Auffassung herauskristallisiert, dass strafrechtliche Maßnahmen eine de facto begrenzte Effektivität für die Bekämpfung des Phänomens haben können, ungeachtet dessen, wie weit die Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen noch vorverlagert wäre. Vielmehr wurde die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise deutlich, die gefahrenabwehrrechtliche Ansätze miteinbeziehen sollte, welche sich aus der jahrelangen Praxis und Erfahrung der Sicherheits- und Ordnungsbehörden von Bund und Ländern ergeben haben. Der Schwerpunkt der relevanten Praktiken liegt im Bereich der Zusammenarbeit der Polizei mit den Nachrichtendiensten, nämlich bei dem (bilateralen) Austausch von Informationen und Erkenntnissen, wie gleich unter 2.2.2 eingehend erläutert wird. Bei dieser Zusammenarbeit hat die Nutzung moderner Informationstechnologie vor allem in Form der sog. „Gemeinsamen Dateien“ von Polizeien und Nachrichtendiensten die primäre Rolle inne. Die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der Polizeibehörden (BKAG, BPolG, Landespolizeigesetze) und der Nachrichtendienste (vor allem BVerfSchG, MADG, BNDG) enthalten eine Reihe von Vorschriften, die die

⁴⁵⁵ Für eine gründliche Analyse siehe *Zöller*, Terrorismusstrafrecht, S. 401–403 mit konkreten Beispielen aus der Praxis von terroristischen Organisationen wie Hamas, Hisbollah oder Al-Qaida. Generell für die Schilderungsvarianten und die zu schildernden Gewalttätigkeiten des § 131 StGB siehe BK-StGB-*Fischer*, § 131, Rn. 8–13; LK-StGB-*Krauß*, § 131 Rn. 14; MüKoStGB-*Schäfer*, § 131 Rn. 35–40; S/S-*Sternberg-Lieben*, § 131 Rn. 11.

⁴⁵⁶ Für eine ausführliche Darstellung des Belohnens und des Billigens der Tat siehe vor allem MüKoStGB-*Hohmann*, § 140 Rn. 10–23; *Zöller*, Terrorismusstrafrecht, S. 398–401. Zum subjektiven Tatbestand: MüKoStGB-*Hohmann*, § 140 Rn. 24; NK-StGB-*Ostendorf*, § 140, Rn. 13; S/S-*Sternberg-Lieben*, § 140 Rn. 7.

Vorbedingungen festlegen, unter denen die Übermittlung von personenbezogenen Daten von einer dieser Behörden an die anderen Behörden möglich ist. Zudem finden sich in diesen Gesetzen zusätzliche Regelungen betreffs der bislang im Sicherheitsbereich bestehenden sog. Verbunddateien⁴⁵⁷, insbesondere der INPOL⁴⁵⁸ für die Polizeien, INZOLL⁴⁵⁹ für das Zollkriminalamt und NADIS⁴⁶⁰ für die Nachrichtendienste. Diese Verbunddateien des Sicherheitsbereichs ermöglichen allerdings nur eine informationelle Zusammenarbeit der Polizei- bzw. Zollbehörden untereinander einerseits und der Nachrichtendienste untereinander andererseits.

Darüber hinaus fehlten entsprechende Vorschriften für eine andere Kategorie von Dateien, die aktuell eine primäre Rolle bei der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden spielen, nämlich die sog. „Gemeinsamen Dateien“. Ihre Besonderheit, nämlich die Beteiligung von polizeilichen sowie nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden zugleich, benötigte eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für ihre Einrichtung; dennoch wurden sie eingerichtet und in der Praxis der Sicherheitsbehörden seither stark verwendet. Die Bundesregierung legte erstmals im September 2006 den Entwurf des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes⁴⁶¹ (im Folgenden: GDG) dem Bundesrat vor. Dieser Entwurf zielte darauf, die besonderen Rechtsgrundlagen für den Betrieb der Gemeinsamen Dateien zu schaffen, sodass der Informationsaustausch zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder sowie des Zollkriminalamts lückenlos gestaltet wird. Allerdings erfolgte die Schließung der relevanten gesetzlichen Lücke tatsächlich nur im Bereich der Terrorismusbekämpfung, da das GDG lediglich die Errichtung einer „Antiterrordatei“ vorsah.⁴⁶² Der Entwurf, dem sowohl europäische Vorschriften⁴⁶³ als auch eine vorherige Bundesratsinitiati-

⁴⁵⁷ Unter Verbunddateien sind Datensammlungen zu verstehen, die die bei den einzelnen Behörden vorhandenen Datenbestände zusammenführen, indem die beteiligten Behörden ihre Daten unmittelbar in die Datei einspeichern und den anderen Behörden den unmittelbaren Zugriff auf diese eröffnen. Es handelt sich also um integrierte Informationssysteme, die mehrere Datenbestände zu einem Datenverbund vernetzen und im automatisierten Abrufverfahren nach § 10 Abs. 1 S. 1 BDSG den jederzeitigen Abruf der Informationen ohne die Einschaltung Dritter ermöglichen. *Stubenrauch*, S. 19.

⁴⁵⁸ Ausführlich zur INPOL-Datei: *Zöller*, Informationssysteme, S. 139–154.

⁴⁵⁹ Ausführlich *Zöller*, Informationssysteme, S. 241–245.

⁴⁶⁰ Ausführlich *Zöller*, Informationssysteme, S. 295–299.

⁴⁶¹ Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) vom 22. Dezember 2006.

⁴⁶² *Stubenrauch*, S. 19.

⁴⁶³ Umsetzung der Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001 und (EG) Nr. 881/2002 vom 27.5.2002.

ve⁴⁶⁴ zugrunde lagen, erhielt heftige Kritik seitens der Lehre und wurde als verfassungs- und datenschutzrechtlich bedenklich bezeichnet; nichtsdestotrotz wurde er letzten Endes im Dezember 2006 vom Bundestag als GDG angenommen und die in seinem ersten Artikel vorgesehene gemeinsame „Antiterrordatei“ (im Folgenden: ATD) wurde im Mai 2007 freigeschaltet.⁴⁶⁵

Als „Gemeinsame Datei“ wird die ATD zugleich von den polizeilichen und den nachrichtendienstlichen Behörden verwendet. Geführt wird sie jedoch beim BKA,⁴⁶⁶ in dem Sinne, dass das BKA die technische Plattform einschließlich der notwendigen Software gewährleistet; es handelt sich nicht um eine organisatorische Anbindung der an der ATD beteiligten nachrichtendienstlichen⁴⁶⁷ Behörden an das BKA.⁴⁶⁸ Die Funktion der Datei ist, alle wesentlichen Analyseergebnisse der beteiligten Behörden zusammenzuführen, um einen Überblick über die Erkenntnislage zu gewährleisten und zugleich auch eventuelle Doppelauswertungen zu vermeiden. Die Errichtung der ATD impliziert selbst also keine neuen Datenerhebungen; vielmehr werden die vorhandenen (nach den Einzelgesetzen erhobenen oder übermittelten) Informationen der Sicherheitsbehörden in einer gemeinsamen Datei gesammelt, was ihren Abruf durch alle beteiligten Behörden erleichtert und letzten Endes der Koordination der Behörden nützt.⁴⁶⁹ Neben dem ATDG sind detaillierte Regelungen hinsichtlich der ATD in ihrer Errichtungsanordnung, die vom BKA gem. § 12 ATDG erlassen wurde, enthalten.

Dennoch wurden seit der Errichtung der ATD Fragen aufgeworfen hinsichtlich der Vereinbarkeit einer solchen Datei – die zugleich von der Polizei und den Nachrichtendiensten für den vereinfachten und schnellen Austausch von personenbezogenen Daten verwendet wird – mit dem Trennungsgebot⁴⁷⁰ und dem

⁴⁶⁴ BT-Drs. 15/4413 vom 1.12.2004. Dieser Entwurf des Bundesrates schlug vor, die Antiterrordatei als Volltextdatei zu führen, was von der Bundesregierung damals abgelehnt wurde. Mehr in *Droste*, S. 582–583.

⁴⁶⁵ BT-Drs. 16/2950 v. 16.10.2006, S. 12; *Wolff/Scheffczyk*, JA 2008/2, 81 (81).

⁴⁶⁶ Art. 1 Abs. 1 ATDG.

⁴⁶⁷ Bei den polizeilichen Behörden wäre eine solche Anbindung sowieso unproblematisch.

⁴⁶⁸ *Stubenrauch*, S. 214.

⁴⁶⁹ *Ruhmannseder*, StraFO 2007/5, 184 (186).

⁴⁷⁰ Über die Vereinbarkeit der Ausgestaltung der ATD mit den sich aus dem Trennungsgebot ergebenden Pflichten siehe vor allem *Stubenrauch*, S. 214–219; auch *Lang*, S. 199–238; *Mösl*, Stellungnahme zum ATDG-Entwurf, S. 2; *von Denkowski*, Kriminalistik 2003/4, 212 (212–221); *Ruhmannseder*, StraFO 2007/5, 184 (184–189); *Wolff/Scheffczyk*, JA 2008/2, 81 (81–88); *Zöller*, JZ 2007/15–16, 763 (768–770). Vgl. *Roggan/Bergemann*, Stellungnahme zu ATD und TBEG, S. 4, 12–13, 20; *Roggan/Bergemann*, NJW 2007/13, 876 (876–877). Aus der Rechtsprechung siehe BVerfGE 100, 313 (360, 369, 389); BVerfG, Urteil des 1. Senats v. 24.4.2013 - 1 BvR 1215/07 - Rn. 111–123. Über das Trennungsgebot im Allgemeinen siehe *Bergemann*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. H 5–7, H 108–109.

Recht auf informationelle Selbstbestimmung⁴⁷¹. Zwar haben sich diese verfassungsrechtlichen Bedenken bis dato für die Abschaffung der Datei als nicht ausreichend erwiesen; jedoch wurde die Verfassungsmäßigkeit der ATDG im Jahre 2013 vom BVerfG geprüft und lediglich zum Teil bestätigt.⁴⁷² Die Verfassungsbeschwerde wurde auf den Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie auf die Grundrechte des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) gegründet. Das BVerfG hat die Unvereinbarkeit von bestimmten Vorschriften des ATDG mit dem Grundgesetz bejaht, beispielsweise hinsichtlich der Reichweite der Einspeicherung von Daten der sog. „Kontaktpersonen“ von potenziellen Terroristen. Das BVerfG hat allerdings die ATD nicht abgeschafft, sondern ihre Neuregelung durch den Gesetzgeber gefordert. Dies führte einige Monate später zum Erlass des „Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze“⁴⁷³, dessen Art. 1 die geänderte Fassung des ATDG darstellte.

Außer der Antiterrordatei werden mit dem GDG die gesetzlichen Grundlagen für die sog. „Projektdateien“ geschaffen, also projektbezogene gemeinsame Dateien zur Unterstützung einer befristeten Zusammenarbeit der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Behörden im Rahmen eines spezifischen (etwa auf einen bestimmten Zweck bezogenen) Projekts ist. Die Projektdateien können von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Behörden des Bundes und der Länder anlassbezogen und deshalb, im Gegensatz zur dauerhaften Antiterrordatei, befristet errichtet werden. Die gesetzlichen Grundlagen für ihre Errichtung und Führung finden sich zusätzlich im BVerfSchG (§ 22a), im BNDG (9a) und im BKAG (§ 9a). Hintergrund ihrer gesetzlichen Einführung bildet die effizientere Gestaltung des Informationsaustauschs zwischen den Behörden, die sich an bestimmten Analyseprojekten und Arbeitsgruppen beteiligen, um phänomenbezogene Erkenntnisse aus verschiedenen Gefahrenbereichen inklusive des internationalen Terrorismus auszutauschen und damit Bekämpfungsansätze zu entwickeln. Als Beispiel sind die Arbeitsgruppen „Ausbildungslager der Arabischen Mudjahedin“ und „Netzwerk Arabischer Mudjahedin“ zu nennen, in deren Rahmen bereits vorhandene Informationen über einzelne Gefährdungssachverhalte und eventuell strafrechtlich relevante Erkenntnisse ausgewertet werden, um Hintergrundanalysen hinsichtlich der Aktivitäten solcher terroristischen Gruppen zu erstellen, die zur Ergänzung von konkreten strafrechtlichen Ermittlungen und

⁴⁷¹ Lang, S. 199–205; Roggan/Bergemann, NJW 2007/13, 876 (876–877); Wolff/Scheffczyk, JA 2008/2, 81 (85–88).

⁴⁷² BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07 (BVerfGE 133, 277–377).

⁴⁷³ Gesetz zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze v. 18.12.2014 (ATD-GuaÄndG).

Gefahrenabwehrmaßnahmen dienen bzw. dienen können. Die Projektdateien stellen teilweise also auch wichtige Instrumente zur Terrorismusbekämpfung dar, die dennoch in der vorliegenden Abhandlung nicht untersucht werden; im Weiteren wird auf die Antiterrordatei als umfangreichste und genaue Abbildung der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten im Feld der Terrorismusbekämpfung fokussiert.⁴⁷⁴

2.2.1.2.1. Aufbau der Antiterrordatei: Einstufende Personen

Die Polizei und die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder sowie das Zollkriminalamt stellen die beteiligten Behörden⁴⁷⁵ der ATD und sind dazu verpflichtet, bereits erhobene Daten zu Personen in die ATD einzuspeichern, bei denen laut den Erkenntnissen der beteiligten Behörden tatsächliche Anhaltspunkte dafür sprechen, dass sie zu einer der folgenden Kategorien gehören:

- Sie sind Angehörige oder Unterstützer einer terroristischen Vereinigung gem. § 129a StBG, die internationale oder deutsche Bezüge hat;⁴⁷⁶
- sie sind Angehörige einer Gruppierung, die die oben genannte terroristische Vereinigung unterstützt,⁴⁷⁷ oder sie sind bewusste („willentlich“) Unterstützer einer derartigen Gruppierung;⁴⁷⁸
- sie wenden rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung von international ausgerichteten politischen oder religiösen Belangen an, oder sie unterstützen, bereiten vor oder befürworten eine derartige Gewaltanwendung, oder sie rufen diese Gewaltanwendung durch ihre Tätigkeiten vorsätzlich hervor.⁴⁷⁹

Ferner werden Angaben zu Vereinigungen, Gruppierungen, Stiftungen oder Unternehmen sowie zu Sachen, Bankverbindungen, Anschriften, Telekommunikationsanschlüssen und -geräten, Internetseiten oder Email-Adressen von der ATD erfasst, die im Zusammenhang mit einer (nach den oben genannten Vorschriften) terrorverdächtigen Person stehen und durch die Hinweise zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus erlangt werden können.⁴⁸⁰

⁴⁷⁴ BT-Drs. 16/2950 v. 16.10.2006, S. 12–13; *Droste*, S. 586–587; *Petri*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts* 2012, Rn. G 113; *Ruhmannseder*, *StraFO* 2007/5, 184 (188).

⁴⁷⁵ § 1 ATDG.

⁴⁷⁶ § 2 S. 1 Nr. 1a) ATDG.

⁴⁷⁷ § 2 S. 1 Nr. 1b) ATDG.

⁴⁷⁸ § 2 S. 1 Nr. 1c) ATDG.

⁴⁷⁹ § 2 S. 1 Nr. 2 ATDG.

⁴⁸⁰ § 2 S. 1 Nr. 3 ATDG. Mehr über die einzustufenden Personen in: *Lang*, S. 176–180.

Die Vorschriften des § 2 ATDG sind unter denjenigen Regelungen, die mit dem ATDGuaÄndG nach dem Urteil des 1. Senats des BVerfG weitgehend geändert werden mussten. Die zwei grundsätzlichen Unterschiede zwischen der ersten und der aktuellen Fassung sind: die Eliminierung der sog. „Kontaktpersonen“ vom Katalog der zu speichernden Personen (§ 2 ATDG), die im nächsten Teil analysiert wird, und das Weglassen des Begriffs „befürworten“ von der Vorschrift des § 2 S. 1 Nr. 2 ATDG. Das BVerfG hat sich in seinem Urteil diesbezüglich so geäußert, dass die bloße Befürwortung von Gewalt eine besondere Weite hatte, die sich ausschließlich auf die innere Haltung einer Person bezog. Der Gesetzgeber setzte nicht voraus, dass eine derartige Befürwortung durch konkrete gewaltfordernde Aktivitäten zum Ausdruck kommen musste. Diese Unbestimmtheit konnte nicht dadurch „gemildert“ werden, dass sich die Befürwortung laut § 2 S. 1 ATDG aus tatsächlichen Anhaltspunkten ergeben musste. Nach der Gesetzesbegründung bezog sich allerdings die Vorschrift nur auf die sog. „Hassprediger“, was sich jedoch aus dem Wortlaut des Gesetzes nicht ergab. Die allgemein gehaltene Formulierung der Norm führte zur Verknüpfung der Einspeicherung von personenbezogenen Daten mit der Gesinnung der Personen; anders gesagt, machte die umstrittene Norm eine subjektive Überzeugung zum Maßstab für die Beschaffung von personenbezogenen Informationen durch die polizeilichen und die nachrichtendienstlichen Behörden. Folglich könnte dies auch zu einer einschüchternden Wirkung der umstrittenen Norm auf die Glaubens- und Meinungsfreiheit führen. Aus diesen Gründen hat das BVerfG die Einspeicherung von Personen in die ATD auf der Basis der Befürwortung von Gewalt als unvereinbar mit dem Übermaßverbot und deshalb als verfassungswidrig charakterisiert, was die Löschung des Begriffs aus der neuen Form des Gesetzestextes durch das ATDGuaÄndG als Ergebnis hatte.⁴⁸¹

2.2.1.2.2. Aufbau der Antiterrordatei: Erfasste Daten

Ein weitgehender abschließender Katalog von zu speichernden Datenarten zu Personen ist im § 3 ATDG enthalten, der entsprechend auch für die Angaben zu Organisationen, Vereinigungen und Sachen usw. gem. § 2 S. 1 Nr. 3 ATDG verwendet wird.⁴⁸² Zu allen diesen Daten sind zusätzlich die jeweiligen Behörden, die über diese Erkenntnisse verfügen, und die relevanten Akten- oder sons-

⁴⁸¹ BVerfG, Urteil des 1. Senats v. 24.4.2013 - 1 BvR 1215/07 - Rn. 161. Siehe auch die Begründung des Entwurfs des ATDGuaÄndG, BT-Drs. 18/1565 v. 28.5.2014, S. 16.

⁴⁸² Ausführlich zu den einzuspeichernden Daten: *Droste*, S. 585; *Lang*, S. 180–186; *Stubenrauch*, S. 215–217.

tigen Geschäftszeichen anzugeben, sowie eventuell der Vermerk, ob die Einspeicherung in die ATD als Verschlussache erfolgt.⁴⁸³

Die personenbezogenen Daten der ATD werden in zwei Kategorien aufgeteilt:

- Die erste Kategorie, die als „Grunddaten“ bezeichnet wird, besteht aus den Angaben zur Person wie Name, Aliaspersonalien, frühere und aktuelle Anschriften, Geburtsdatum, -ort und -staat, Geschlecht, besondere körperliche Merkmale (darunter z. B. Tätowierungen), Sprachen, Dialekte und Lichtbilder, die eine „schnelle und zielgenaue“⁴⁸⁴ Identifizierung der Person ermöglichen, insbesondere bei bruchstückhaften Informationen, wie sie im Bereich des internationalen Terrorismus am ehesten vorliegen. Bei Bedarf sind auch Angaben zu Identitätspapieren zu gebrauchen. Zusätzlich wird die Bezeichnung nach Fallgruppe gem. § 2 ATDG notiert, die der Erstbewertung der Person dient. Die Fallgruppe erweist sich als besonders hilfreich in Eilfällen, in denen die Kontaktaufnahme mit der für die konkreten Informationen zuständigen Behörde nicht möglich ist und zugleich sofortige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr für hochrangige Rechtsgüter getroffen werden müssen. Außerdem dient der Vermerk der Fallgruppe zur Einschätzung, wie dringend das von einer Behörde gestellte Ersuchen betreffs Informationen zu einer bestimmten Person ist: Beispielsweise kann die Bezeichnung einer Person als Rädelsführer einer terroristischen Gruppe rechtfertigen, dass die abfragende Behörde auch während der Nacht Kontakt zu der eingebenden Behörde aufnimmt, die Bezeichnung als bloße Kontaktperson hingegen nicht. Die genannten Angaben werden für alle in § 2 ATDG genannten Personen in der ATD gespeichert.
- Die zweite Kategorie, die „erweiterte Grunddaten“ genannt wird, betrifft auch die Personen des § 2 S. 1 Nr. 1 und 2 ATDG und beinhaltet die folgenden Daten:

§ 3 Zu speichernde Datenarten (...)

- aa) eigene oder von ihnen genutzte Telekommunikationsanschlüsse und Telekommunikationsendgeräte,
- bb) Adressen für elektronische Post,
- cc) Bankverbindungen,
- dd) Schließfächer,
- ee) auf die Person zugelassene oder von ihr genutzte Fahrzeuge,
- ff) Familienstand,

⁴⁸³ Eine derartige Einspeicherung wird im § 4 Abs. 2 SÜG bestimmt.

⁴⁸⁴ Droste, S. 585.

- gg) Volkszugehörigkeit,
- hh) Angaben zur Religionszugehörigkeit, soweit diese im Einzelfall zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich sind,
- ii) besondere Fähigkeiten, die nach den auf bestimmten Tatsachen beruhenden Erkenntnissen der beteiligten Behörden der Vorbereitung und Durchführung terroristischer Straftaten nach § 129a Abs. 1 und 2 des Strafgesetzbuchs dienen können, insbesondere besondere Kenntnisse und Fertigkeiten in der Herstellung oder im Umgang mit Sprengstoffen oder Waffen,
- jj) Angaben zum Schulabschluss, zur berufsqualifizierenden Ausbildung und zum ausgeübten Beruf,
- kk) Angaben zu einer gegenwärtigen oder früheren Tätigkeit in einer lebenswichtigen Einrichtung im Sinne des § 1 Abs. 5 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes oder einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel oder Amtsgebäude,
- ll) Angaben zur Gefährlichkeit, insbesondere Waffenbesitz oder zur Gewaltbereitschaft der Person,
- mm) Fahr- und Flugerlaubnisse,
- nn) besuchte Orte oder Gebiete, an oder in denen sich in § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 genannte Personen treffen,
- oo) Kontaktpersonen zu den jeweiligen Personen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a oder Nr. 2,
- pp) die Bezeichnung der konkreten Vereinigung oder Gruppierung nach § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a oder b,
- qq) der Tag, an dem das letzte Ereignis eingetreten ist, das die Speicherung der Erkenntnisse begründet,
- rr) auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhende zusammenfassende besondere Bemerkungen, ergänzende Hinweise und Bewertungen zu Grunddaten und erweiterten Grunddaten, die bereits in Dateien der beteiligten Behörden gespeichert sind, sofern dies im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen geboten und zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus unerlässlich ist (...), und ss) von der Person betriebene oder maßgeblich zum Zweck ihrer Aktivitäten nach § 2 Satz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 genutzte Internetseiten (...).⁴⁸⁵

Es handelt sich also tatsächlich um Daten, die über die Identifizierung hinaus einer fachlichen Erstbewertung im Sinne der Gefährdungseinschätzung die-

⁴⁸⁵ Für eine detaillierte Begründung der Aufnahme der einzelnen Datenarten in diese Liste siehe BT-Drs. 16/2950 v. 16.10.2006, S. 16–18; BT-Drs. 18/1565 v. 28.5.2014, S. 17.

nen.⁴⁸⁶ Die Aufzählung ergibt, dass neben den grundsätzlich standardisierten⁴⁸⁷ Daten auch Angaben gespeichert werden, die auf ein pflichtgemäßes Ermessen der eingebenden Behörde angewiesen sind. Dies ermöglicht im vorgesehenen sog. „Freitextfeld“ die Erfassung von terrorismusrelevanten Bemerkungen, Hinweisen und Bewertungen der eingebenden Behörden, die sonst nicht über den zwangsläufig beschränkten Standardkatalog angegeben werden könnten, und wirkt auf diese Weise korrektiv gegenüber einer grundsätzlichen Standardisierung.⁴⁸⁸ Da wie oben erwähnt ihre (frühere) Einspeicherung in die verschiedenen Dateien der beteiligten Behörden die Voraussetzung für die Aufnahme von Angaben in die ATDG darstellt, wird sichergestellt, dass das Ausfüllen der ATDG auch mit dieser Art von Daten bis zu einem Punkt automatisiert erfolgen kann, sodass keine Abweichung zwischen den Datenbeständen der ATDG und denjenigen der jeweiligen Dateien der beteiligten Behörden besteht.⁴⁸⁹ Es wird also deutlich, dass die ATD im Endeffekt eine gemischte Index- und Volltext-Datei ist.⁴⁹⁰

An dieser Stelle ist ein Unterschied zwischen der aktuellen und der früheren Fassung des ATDG bezüglich der sog. „Kontaktpersonen“ hervorzuheben, der aus dem Urteil des 1. Senats des BVerfG stammt. Die Fassung des ATDG von 2006 legte die „Kontaktpersonen“ als eine bestimmte Kategorie der zu speichernden Personen in § 2 S. 1 Nr. 3 ATDG (a. F.) fest und definierte sie als „Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass sie mit den in Nummer 1 Buchstabe a oder in Nummer 2 genannten Personen nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung stehen und durch sie weiterführende Hinweise für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erwarten sind“.⁴⁹¹ Zwar stellten nach dieser Vorschrift die bloßen Kontaktpersonen von potenziellen Terroristen oder Gewalttätern eine eigene Gruppe dar,

⁴⁸⁶ *Droste*, S. 585.

⁴⁸⁷ „Standardisiert“ sind die Daten, die nicht freihändig in die Datei eingegeben werden können, sondern als systemseitig konkret angebotene Optionen bestehen, aus denen die einspeichernde Behörde auswählen muss. Die Standardisierung nützt der Recherchefähigkeit der Daten und dadurch auch der Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis: Da die erweiterten Grunddaten bei einem Suchlauf nur angezeigt werden, wenn mit den gleichen Angaben gesucht wird, wird ein einheitlicher Sprachgebrauch verwendet, um Kataloge zu entwickeln, welche die Kommunikation und den Datenaustausch zwischen den Behörden erleichtern. BT-Drs. 16/2950 v. 16.10.2006, S. 17.

⁴⁸⁸ Aus dem Interview der Verfasserin mit *von Denkowski* am 3.11.2011 in der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

⁴⁸⁹ BT-Drs. 16/2950 v. 16.10.2006, S. 18.

⁴⁹⁰ Ausführlich über die Index- und Volltextdateien: *Stubenrauch*, S. 106–109. *Petri* verwendet für die ATD die wohl engere Bezeichnung „erweiterte Indexdatei“. *Petri*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts* 2012, Rn. A 141.

⁴⁹¹ Die Ziffern beziehen sich auf die alte Fassung des § 2 ATDG.

deren Daten in die ATD aufgenommen werden und, genau wie die Daten der potenziellen Terroristen, den beteiligten Behörden zugänglich gemacht werden sollten. Jedoch differenzierte das Behandlungsverfahren des ATDG zwischen den Grunddaten und den erweiterten Grunddaten, indem es nur die Einspeicherung der Grunddaten für alle Kontaktpersonen forderte.⁴⁹² Was die erweiterten Grunddaten anbelangte, unterschied das ATDG (a. F.) zwischen denjenigen Kontaktpersonen einerseits, die von der Planung bzw. der Begehung von terroristischen Handlungen durch die „Hauptpersonen“ (nämlich die potenziellen Terroristen) oder von der Ausübung, Unterstützung bzw. Vorbereitung von rechtswidriger Gewalt gem. § 2 S. 1 Nr. 2 ATDG⁴⁹³ Kenntnis hatten, wie tatsächliche Anhaltspunkte der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Behörden aufzeigten, und denjenigen Kontaktpersonen andererseits, die von einem Bezug der Hauptperson zu terroristischen Handlungen nichts wussten. Hinsichtlich der ersten Kategorie sollten auch ihre „erweiterten Grunddaten“ in die ATD eingespeichert werden, hinsichtlich der zweiten Kategorie hingegen nicht. Trotz dieser Differenzierung bezüglich der Behandlung ihrer Daten stellten die Kontaktpersonen eine extrem umfassende Kategorie dar. Diese Kategorie unterstrich die besondere Bedeutung, die der Gesetzgeber der Sammlung von Informationen und der Gewinnung von Erkenntnissen durch die beteiligten Behörden über jede potenzielle Zelle von mutmaßlichen Terroristen für eine effektive Strategie zur Verhinderung von künftigen Terroranschlägen zugeschrieben hat.

Diese Reichweite der Kategorie der Kontaktpersonen war auch verfassungsrechtlich bedenkenswert. Im Urteil des 1. Senats von 2013 bemerkt diesbezüglich das BVerfG, „[n]icht in jeder Hinsicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar sind die Vorschriften, die den von der Datei erfassten Personenkreis festlegen. Einige dieser Bestimmungen verletzen den Bestimmtheitsgrundsatz und das Übermaßverbot“⁴⁹⁴ und „[v]erfassungswidrig ist auch § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG. Die dort vorgesehene Einbeziehung von Kontaktpersonen ist weder mit dem Bestimmtheitsgrundsatz noch mit dem Übermaßverbot vereinbar“.⁴⁹⁵ Das Gericht betont, dass die Einbeziehung einer derartig weiten Gruppe von Personen den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes nicht entsprechen könnte, da nicht klar war, welche Personen genau unter „Kontakte“ zu verstehen sind. Auch wenn die sog. flüchtigen bzw. zufälligen Kontak-

⁴⁹² § 3 Abs. 1 Nr. 1a) ATDG (a. F.).

⁴⁹³ Die Vorschrift des § 2 S. 1 Nr. 2 ist grundsätzlich gleich in beiden Fassungen des ATDG (außer der Löschung des Begriffs „befürworten“).

⁴⁹⁴ BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 24.4.2013 - 1 BvR 1215/07 - Rn. 145.

⁴⁹⁵ BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 24.4.2013 - 1 BvR 1215/07 - Rn. 163. Die Ziffern beziehen sich auf die alte Fassung des Gesetzes.

te von der Gruppe der „Kontaktpersonen“ ausgeschlossen waren, blieb der Umfang der Gruppe immer weiter unvorhersehbar, weil es sich immer noch sowohl auf das private als auch auf das berufliche Umfeld der „Hauptpersonen“ bezog. Dies führte dazu, dass die Einspeicherung einer bestimmten Person tatsächlich nicht vom ATDG geregelt wurde, sondern eher vom (sehr) weiten Ermessensspielraum der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Behörden abhängig war.⁴⁹⁶ Zudem hat das BVerfG die Unvereinbarkeit der (ehemaligen) Vorschrift mit dem Übermaßverbot festgestellt, da das legitime und vom Gesetzgeber erstrebte Ziel der Verhinderung von künftigen Terroranschlägen mit anderen Mitteln erreicht werden könnte, die weniger eingriffsintensiv als eine Datenspeicherung von unüberschaubarer Reichweite wären.⁴⁹⁷

2.2.1.2.3. Führung der Antiterrordatei

Die oben erläuterte Unterteilung der Daten der ATD in die Kategorien „Grunddaten“ und „erweiterte Grunddaten“ ist mit den unterschiedlichen Modalitäten der Speicherung verbunden, in dem Sinne, dass nicht alle Datensätze zugleich allen beteiligten Behörden zu Verfügung stehen dürfen. Die Speicherung der Daten kann die folgenden Formen annehmen:

- „Offene Speicherung“: Der relevante Datensatz wird im Falle eines Treffers dem Anfragenden offen angezeigt. Grundsätzlich gilt die offene Speicherung als Regelfall.⁴⁹⁸
- „Beschränkte Speicherung“: Ausnahmsweise, nämlich soweit besondere Geheimhaltungsinteressen oder besonders schutzwürdige Interessen des Betroffenen es erfordern, erfolgt eine „beschränkte Speicherung“. In solchen Fällen darf die beteiligte Behörde von einer Speicherung der erweiterten Grunddaten ganz oder teilweise absehen; anders gesagt, es werden lediglich die Grunddaten in die ATD eingespeichert.⁴⁹⁹
- „Verdeckte Speicherung“: In Fällen, die denen der beschränkten Speicherung ähnlich sind, kann sogar eine „verdeckte Speicherung“ in Betracht

⁴⁹⁶ BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 24.4.2013 - 1 BvR 1215/07 - Rn. 163–164.

⁴⁹⁷ BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 24.4.2013 - 1 BvR 1215/07 - Rn. 165. Siehe auch die Begründung des Entwurfs des ATDGuaÄndG, BT-Drs. 18/1565 v. 28.5.2014, S. 16–17. Eine gründliche Analyse der verfassungsrechtlichen Einwände für die aufgelisteten Datenkategorien des § 3 ATDG (insb. bezüglich der Vereinbarkeit mit dem Recht auf die informationelle Selbstbestimmung, dem Bestimmtheitsgebot und dem Übermaßverbot) in: BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 24.4.2013 - 1 BvR 1215/07 - Rn. 166–190.

⁴⁹⁸ Gem. § 5 Abs. 1 Satz 1, 2 ATDG.

⁴⁹⁹ Gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 ATDG.

kommen, wobei jegliche Daten (Grunddaten, erweiterte Grunddaten, Aktenzeichen) auf eine Weise eingegeben werden, die bei einer Anfrage ihre Anzeige nicht ermöglicht.⁵⁰⁰ Das heißt, wenn sich die Suchanfrage auf einen in der verdeckten Speicherung angelegten Datensatz bezieht, kann die anfragende Behörde den Trefferfall nicht erkennen; stattdessen erhält die speichernde Behörde eine Meldung über das Vorliegen eines Informationersuchens für den bestimmten Datensatz und entscheidet in eigener Zuständigkeit über eine eventuelle Kontaktaufnahme mit der anfragenden Stelle, von der eigentlich nur in Ausnahmefällen gem. § 4 Abs. 2 ATDG abgesehen werden kann.⁵⁰¹

Eine schematische Darstellung der Speicherung mit Blick auf das Anzeigen der konkreten Datensätze lässt sich grundsätzlich wie folgt formulieren: Die Grunddaten werden grundsätzlich immer offen angezeigt, d. h., bei einem Treffer in Bezug auf konkrete Personen erhält die abfragende Behörde Zugriff auf ihre Grunddaten.⁵⁰² Die erweiterten Grunddaten hingegen werden zunächst verdeckt im System hinterlegt, wobei des Öfteren offen angezeigt wird, welcher Behörde sie zur Verfügung stehen (anders gesagt, von welcher Behörde sie eingegeben wurden), sodass die abfragende Behörde eine Freigabe bzw. Freischaltung dieser Daten bei der eingebenden Stelle anfordern kann.⁵⁰³ In diesem Fall erfolgt die Freischaltung unter Berücksichtigung der geltenden allgemeinen Übermittlungsvorschriften.⁵⁰⁴ Von diesem Verfahren kann allerdings in den im Normtext definierten sog. „Eilfällen“ abgewichen werden; der Zugriff der abfragenden Behörden auf die erweiterten Daten erfolgt dann unmittelbar, ohne eine vorherige Entscheidung der speichernden Stelle.⁵⁰⁵

Insbesondere hinsichtlich der verdeckten Speicherung wurde der neuen Fassung des ATDG die Regelung des § 4 Abs. 3 ATDG mit dem ATDGuaÄndG hinzugefügt. Diese Vorschrift sieht vor, dass die verdeckte Speicherung die einzige Option für die Einspeicherung von bestimmten, im § 4 Abs. 3 S. 1 ATDG aufgelisteten personenbezogenen Daten darstellt, die grundsätzlich durch (verdeckte) strafprozessuale, polizeirechtliche und nachrichtendienstliche Maßnahmen erworben wurden (z. B. durch Telekommunikations- und Wohnraumüberwachung, durch Eingriffe in informationstechnische Systeme, Postbeschlagnah-

⁵⁰⁰ Gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 ATDG.

⁵⁰¹ *Ruhmannseder*, StraFO 2007/5, 184 (187).

⁵⁰² Gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1a ATDG. Bei Sucherfolgen („Treffer“) hinsichtlich der Vereinigungen bzw. Sachen nach § 2 S. 1 Nr. 4 ATDG gilt § 5 Abs. 1 Nr. 1b ATDG.

⁵⁰³ Gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2, 3 ATDG. Mehr in: *Lang*, S. 186–187; *Stubenrauch*, S. 217–218;

⁵⁰⁴ *Ruhmannseder*, StraFO 2007/5, 184 (187).

⁵⁰⁵ § 5 Abs. 2 ATDG.

me sowie Beschränkungen nach dem Artikel 10-Gesetz⁵⁰⁶). Auf diese Weise wird sichergestellt, dass diese Daten der anfragenden Behörde erst angezeigt werden, nachdem die datenbesitzende Behörde das Vorliegen der Übermittlungsvoraussetzungen geprüft und die Daten freigegeben hat. Allerdings, da sich üblicherweise aus solchen Maßnahmen nur einzelne Daten wie Anschriften oder Telefonnummern ergeben, sieht § 4 Abs. 3 S. 2 ATDG vor, dass es in solchen Fällen ausreicht, den Datensatz entweder nur teilweise verdeckt oder beschränkt (d. h., ohne die Daten, die aus den Eingriffen im Rahmen der Maßnahmen des S. 1 stammen) zu speichern. Im Falle einer nur teilweise verdeckten Speicherung muss gewährleistet werden, dass diese Differenzierung keinen Einfluss auf die Treffermitteilungen nehmen wird, in dem Sinne, dass die Rückschlüsse auf verdeckt gespeicherte Daten unmöglich sind.⁵⁰⁷

Ohnehin gilt in Anbetracht der Nutzung der gespeicherten Daten als Prinzip, dass die ATD im automatisierten Verfahren von den beteiligten Behörden genutzt werden darf, insofern die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus dies verlangt.⁵⁰⁸ Der Zweck sowie die Dringlichkeit der Abfrage müssen seitens der abfragenden Stelle dokumentiert werden.⁵⁰⁹ Selbstverständlich sind unter „beteiligten Behörden“ (gleichgültig ob „abfragenden“ oder „eingebenden“) lediglich die für die Terrorismusuntersuchung und -bekämpfung zuständigen einzelnen Mitarbeiter innerhalb der jeweiligen Behörde zu verstehen; Datenschutz- sowie Geheimhaltungsinteressen der beteiligten Behörden erlauben bedingungsgemäß eine Einschränkung des Personenkreises, der mit der ATD tätig ist.⁵¹⁰

Die konkrete Verwendung der abgefragten Daten einer Person aus der ATD ist unter den bestimmten Voraussetzungen des § 6 ATDG zulässig.⁵¹¹ Demnach dürfen die abgerufenen Daten für einen Trefferabgleich genutzt werden, vor allem wenn eine Datenabfrage mehrere Treffer ergibt, die jedoch nicht alle zu der gesuchten Person passen. Ferner kann die abfragende Behörde die Übermittlung der spezifischen Daten, also der vorliegenden Erkenntnisse, von der speichernden Behörde verlangen, unter der im § 6 Abs. 1 Satz 1 ATDG vorgesehe-

⁵⁰⁶ Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz - G 10) v. 26.6.2001 (zuletzt geändert durch § 6 des Gesetzes vom 17.11.2015 – BGBl. I S. 1938).

⁵⁰⁷ BT-Drs. 18/1565 v. 28.5.2014, S. 18.

⁵⁰⁸ Lang, S. 191; Stubenrauch, S. 227.

⁵⁰⁹ Gem. § 5 Abs. 4 ATDG. Siehe auch Lang, S. 184–185.

⁵¹⁰ Gem. § 5 Abs. 3 ATDG. Nach den Erklärungen des Gesetzentwurfs können eventuell alle Mitarbeiter/innen einer für den Terrorismusbereich zuständigen Organisationseinheit, unter der Bedingung einer besonderen Ermächtigung dazu, Zugriff auf die ATD erhalten. BT-Drs. 16/2950 vom 16.10.2006, S. 20.

⁵¹¹ Ausführlich über die Zulässigkeit der Zweckentfremdungen: Stubenrauch, S. 227–230.

nen Voraussetzung, dass dies zur Verwirklichung ihrer Aufgaben zur Analyse und Bekämpfung des Terrorismus verwendet wird. Solche Übermittlungen dürfen nur nach den jeweils geltenden Übermittlungsvorschriften erfolgen.⁵¹² Eine andersartige Nutzung ist zunächst unzulässig, es sei denn, es handelt sich um die Verfolgung einer besonders schweren Straftat oder ist notwendig zur Abwehr einer konkreten Gefahr nach § 6 Abs. 1 s. 2 ATDG, wobei die Zustimmung der eingebenden Behörde unerlässlich ist. Falls diese Zustimmung entfällt, ist die weitere Verwendung der Daten für die Gefahrenabwehr nicht zulässig; Ausnahme stellen hier wieder die Eilfälle gem. § 6 Abs. 2 ATDG dar. Darüber hinaus können das BKA und die LKÄer die ihnen zur Verfügung stehenden ATD-Daten zu Zwecken der Strafverfolgung an den Generalbundesanwalt nach § 6 Abs. 4 ATDG übermitteln.⁵¹³

Von besonderer Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung ist die mit dem ATDGuaÄndG geschaffene Vorschrift der § 6a ATDG, die eine erweiterte Nutzung der gespeicherten Daten ausschließlich zu den Zwecken der Aufklärung internationaler terroristischer Bestrebungen sowie zur Verfolgung oder Verhütung terroristischer Straftaten eingeführt hat. Vor der Schaffung dieser Norm hatte die vertrauliche Natur der in die ATD eingespeicherten Daten zu einer strikten Regulierung ihrer Nutzung durch die beteiligten Behörden geführt, welche jedoch restriktiv auf den Austausch von terrorismusbezogenen Informationen unter den polizeilichen und nachrichtendienstlichen Behörden und folglich negativ auf die Gewinnung von Erkenntnissen wirkte. Darüber hinaus war der Gesetzgeber nach dem Urteil des BVerfG von 2013 dazu verpflichtet, das ATDG neu zu regulieren, um die vom Gericht festgestellten verfassungsrechtlichen Einwände zu überwinden. Aus diesen Faktoren entstand die neue Vorschrift des § 6a ATDG.

§ 6a ATDG erlaubt komplexe Abfragen über den Datenbestand der ATD auszuführen, woran mehr beteiligte Behörden teilnehmen können. Als Beispiel wurde die Ausführung von Abfragen im Rahmen des „Gesetzes zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechts extremismus“ (im Folgenden: RED-G) verwendet. Es handelt sich um ein Verfahren zur Verstärkung des Informationsaustauschs mithilfe der ATD durch die sog. „projektbezogene Datennutzung“. Das heißt, eine beteiligte Behörde darf nun die in der ATD nach § 3 ATDG gespeicherten Daten⁵¹⁴ in einem weiteren Umfang verwenden, unter der Voraussetzung, dass diese Verwendung im Rah-

⁵¹² Gem. § 7 ATDG.

⁵¹³ Lang, S. 192–193; *Ruhmannseder*, StraFO 2007/5, 184 (188).

⁵¹⁴ Mit der Ausnahme der nach § 4 ATDG (verdeckt) gespeicherten Daten.

men eines bestimmten Projekts stattfindet. Zweck dieses Projekts muss sein, Informationen über eine internationale terroristische Bestrebung zu sammeln und auszuwerten, sodass in diesem konkreten Einzelfall die Straftaten des internationalen Terrorismus verfolgt oder verhindert werden können. Ein Einzelfallprojekt zur Sammlung und Auswertung kann nur dann erfolgreich sein, wenn Tatsachen zu einer konkreten internationalen terroristischen Bestrebung bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass bestimmte Straftaten des internationalen Terrorismus begangen werden sollen. Die Straftaten, die auf die Existenz eines terroristischen Bezugs hinweisen können, werden abschließend im § 6a Abs. 1 ATDG erläutert.

Früher konnten im Rahmen solcher Einzelfallprojekte die Daten zu bestimmten Personen allein durch die Eingabe von erweiterten Grunddaten ausgegeben werden. Dennoch wurde dies vom BVerfG in seinem Urteil von 2013 im Prinzip für unzulässig erklärt. Die Regelung des § 6a ATDG sieht für die Zulässigkeit einer erweiterten Datennutzung sowohl materielle als auch formelle Voraussetzungen vor. Im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen muss die erweiterte Datennutzung „projektbezogen“ – im Sinne von „einzelfallbezogen“ – sein: Die Datennutzung muss sich auf konkrete Straftaten, Täter oder Gruppierungen – also nicht auf eine terroristische Bedrohung im Allgemeinen – beziehen und die relevanten Daten müssen gesammelt werden, um die Gefahrenlage zu spezifizieren. Die erweiterte Datennutzung muss zudem tatsächlich „eingeschränkt“ werden, indem sie nur dann in Betracht kommt, wenn es um ganz konkrete Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit von Personen geht. Die formellen Voraussetzungen der Zulässigkeit einer erweiterten Datennutzung betreffen die Dauer der Datennutzung im Rahmen des Projekts (solche Projekte sind auf höchstens zwei Jahre zu befristen), die beschränkte Zugriffsberechtigung (nur auf Personen, die unmittelbar mit Aufgaben auf dem Anwendungsgebiet der Datennutzung betraut sind) und die Genehmigung des Einzelfallprojekts, die nur auf Antrag erfolgen kann. Während dieses Genehmigungsverfahrens werden die Voraussetzungen für eine Datenübermittlung geprüft und eventuell der Datenbestand für das Projekt sowie das Maß der Datenauswertung begrenzt, falls dies auf der Basis der Übermittlungsvorschriften und des informationellen Trennungsprinzips für den jeweiligen Einzelfall erforderlich ist. Die Anordnung erfolgt durch das jeweilige zuständige Bundesministerium, sie ist der G10-Kommission⁵¹⁵ vor Beginn des Projekts zur Überprüfung vorzulegen.⁵¹⁶

⁵¹⁵ Die G10-Kommission ist ein Gremium des Deutschen Bundestages, das von Amts wegen als unabhängiges Organ über die Notwendigkeit und Zulässigkeit sämtlicher durch die Nachrichtendienste des Bundes durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen im Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses entscheidet, gem. Art. 10 GG. Mehr Informationen über ihre Zusammenset-

Die datenschutzrechtliche Verantwortung für die in der ATD gespeicherten Daten liegt bei der eingebenden Behörde, die Zulässigkeit des Abrufs hingegen bei der abfragenden Behörde.⁵¹⁷ Die eingebende Stelle ist zusätzlich für die Richtigkeit und Aktualität der Daten verantwortlich.⁵¹⁸ Unrichtige Daten müssen korrigiert werden.⁵¹⁹ Eine Löschung eines konkreten Datensatzes aus der ATD erfolgt in Fällen der Unzulässigkeit der Speicherung sowie in Fällen, in denen die durch ihre Speicherung und Nutzung gewonnenen Erkenntnisse für das Ziel der Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht mehr erforderlich sind. Ausnahmsweise jedoch sind die Daten nicht zu löschen, wenn die begründete Annahme besteht, dass die Löschung schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigen würde.⁵²⁰ Eine konkrete Frist zur Höchstdauer der Speicherung von Datensätzen existiert nicht.⁵²¹

2.2.1.3. Der Begriff „Gefährder“: Die Verwendung des Begriffs in den Praktiken der Prävention von Terrorismus

Wie bereits erwähnt, ist eine Darstellung der grundlegenden Terrorismusgesetzgebung notwendig, um den Bedarf der Sicherheitsbehörden zur Einführung des „Gefährder“-Begriffs zu rechtfertigen. Dieser Abschnitt setzt sich mit dem Inhalt des Begriffs auf der Basis der Grenzen der Strafbarkeit auseinander.⁵²²

Die Begriffsbestimmung ist nicht dem Gesetzgeber von Bund oder Land zuzubilligen, sondern seit 2004 der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamts (im Folgenden: AG Kripo). Die

zung und Aufgaben online unter: <https://www.bundestag.de/bundestag/gremien18/g10>. [Stand: September 2015].

⁵¹⁶ BT-Drs. 18/1565 v. 28.5.2014, S. 19.

⁵¹⁷ Gem. § 8 Abs. 1 S. 1, 3 ATDG. Siehe *Lang*, S. 231–232.

⁵¹⁸ Gem. § 8 Abs. 1 S. 1 ATDG. Siehe *Lang*, S. 231–232.

⁵¹⁹ Gem. § 11 Abs. 1 ATDG.

⁵²⁰ § 8 Abs. 2 ATDG. Siehe *Lang*, S. 236.

⁵²¹ BT-Drs. 16/2950 vom 16.10.2006, S. 21–22.

⁵²² Mit der Bedeutung des „Gefährder“-Begriffs im Feld der Terrorismusbekämpfung hat sich *von Denkowski* ausführlich auseinandergesetzt. Nach seiner Auffassung ist der Begriff mittelbar im ATDG verlinkt, insbesondere durch die Definition der in die ATD aufzunehmenden sog. „Kontaktpersonen“, und folglich kann die ATD als eine „Gefährderdatei“ angesehen werden. Der Autor besteht darauf, dass der Begriff als Rechtfertigungsgrund für heimliche Erhebungen von personenbezogenen Daten und Erkenntnissen im Rahmen der auf das Gefahrenabwehrrecht gestützten „Gefahrenermittlungen“ zur optimierten Früherkennung von terroristischen Strukturen angewandt wird. v. *Denkowski*, *Kriminalistik* 2007/5, 325 (325–332). Zum Thema „Gefährder“-Begriff siehe auch die Studie von *Böhm*, allerdings in Hinisicht auf die Fragestellung der nachträglichen Sicherungsverwahrung und der akustischen Wohnraumüberwachung. *Böhm*, S. 221–250.

Definition wurde bundeseinheitlich abgestimmt und erstmals 2006 im Bundestag vom Staatssekretär erläutert: „Ein Gefährder ist eine Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung (StPO), begehen wird.“⁵²³ Dazu wurde hinzugefügt, dass eine Rechtsgrundlage, auf die sich diese Begriffsbestimmung stütze, „nicht erforderlich“ sei. Seitens der AG Kripo wurden damals keine weiteren aufklärenden Regelungen hinsichtlich der Verwendungen des Begriffs in der Praxis gegeben.⁵²⁴

Aus den grundsätzlichen Erläuterungen zur Terrorismusgesetzgebung hat sich ergeben, dass die Grenzen der Strafbarkeit bei der Terrorismusbekämpfung sehr weit ausgedehnt wurden, insbesondere nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Mit der seither eingeführten Gesetzgebung, vor allem dem GVVG von 2009, wird die Strafbarkeit sehr weit ins Vorfeld terroristischer Handlungen vorverlagert. In einigen Fällen, beispielsweise im § 91 StGB, der die Strafbarkeit des Zugänglichmachens einer Schrift bestimmt, die der Anleitung zu einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1 StGB dient, wird im Wesentlichen die Vorbereitung der Vorbereitung eines terroristischen Anschlags (als schwere staatsgefährdende Gewalttat) kriminalisiert. Dies hat zur Folge, dass ein sehr weites Spektrum von Verhalten, welches strafrechtlich verfolgt werden muss, geschaffen wurde. Dieses Spektrum kommt in den Begriffen „Terrorist“, „Terrorverdächtiger“ und „mutmaßlicher Terrorist“ für die Täter der jeweiligen Handlungen zum Ausdruck.

Als distinkter Begriff muss sich jedoch der „Gefährder“-Begriff nach dem Willen der Sicherheitsbehörden von diesen drei Begriffen differenzieren lassen und für die Fälle reserviert werden, in denen die anderen Begriffe keine Anwendung finden können. Dies bedeutet, dass der „Gefährder“-Begriff in der Praxis des Öfteren in Situationen verwendet wird, in denen zwar keine unmittelbare Gefahr vorliegt, bestimmte Personen jedoch als potenzielle Verursacher von künftigen Gefahren angesehen werden. Für die Rechtfertigung der Charakterisierung besteht kein konkreter Verdacht auf die Begehung einer Straftat, sondern lediglich „tatsächliche Anhaltspunkte“, nämlich bestimmte Tatsachen, die die Annahme (der Sicherheitsbehörden) rechtfertigen, dass bestimmte Personen künftig Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a StPO, begehen werden. Zwar wird der Terminus „tatsächliche Anhaltspunkte“ von der Polizeirechtslehre (*Rachor*) etwa definiert als Indizien, aus denen nach der behördlichen Erfahrung auf das mögliche Vorliegen eines Sachver-

⁵²³ BT-Drs. 16/3570, S. 6.

⁵²⁴ BT-Drs. 16/3570, S. 6.

halts geschlossen werden kann, womit sich die beteiligten Behörden in der Praxis auf „polizeiliche oder nachrichtendienstliche Erkenntnisse“ beziehen;⁵²⁵ ein konkreter Hinweis auf objektive Fakten, die das Vorliegen des Sachverhalts tatsächlich beweisen könnten und folglich eine Behörde zur Speicherung der Daten in die ATD verpflichten würden, existiert jedoch nicht.

Es handelt sich also um eine Kategorie von Personen, die eher der Definition der „Kontaktpersonen“ oder „Angehörige von mutmaßlichen Terroristen“ im § 3 Abs. 2 ATDG entspricht. Eine andere Meinung besagt, dass der „Gefährder“ dem (klassischen) polizeirechtlichen Begriff „Störer“ entspricht; dieser Ansicht nach scheint also die Anwendung des „Gefährder“-Begriffs unnötig zu sein, da der „Störer“-Begriff ausreichend ist.⁵²⁶

Es lässt sich feststellen, dass eine Legaldefinition des „Gefährder“-Begriffs baldmöglichst gegeben werden sollte, weil die Verwendung des Terminus in der Praxis in jedem Fall mit rechtlichen Folgen verbunden wird. Die Festlegung, wer als „Gefährder“ charakterisiert wird – was für die betroffene Person eine Einschränkung ihrer Grundrechte mit sich bringt (zunächst mit der Einstufung der Person im Rahmen der Terrorismusbekämpfung in Dateien) – muss nämlich nicht den Sicherheitsbehörden überlassen werden.

2.2.2. Praxis der Sicherheitsbehörden

Seit dem Ende der 1960er Jahre, als die Bundesrepublik Deutschland zum ersten Mal so deutlich mit dem Phänomen des Terrorismus konfrontiert wurde, und insbesondere seit den Anschlägen vom 11. September 2001, die das Ausmaß und die Kapazitäten des internationalen (islamistischen) Terrorismus deutlich aufgezeigt haben, nahmen die Sicherheitsbehörden wahr, dass das gesetzliche Arsenal allein, gleichgültig wie lückenlos, nicht in der Lage wäre, die terroristische Gefahr radikal zu minimieren. Was einen effizienteren Schutz anbieten konnte, waren vielmehr erkennungsdienstliche und gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen, um die Bedrohungslage zu skizzieren und demzufolge die Vorbereitung von künftigen terroristischen Anschlägen effektiv ansprechen zu können.

In den letzten Jahren ging die Intensivierung der Praxis der Polizei einen Schritt weiter, hin zu einer tatsächlichen Zusammenarbeit mit den Geheimdiensten, in deren Mittelpunkt, wie bereits erläutert, der Austausch der bei den ver-

⁵²⁵ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 157–161, E 287–290. Siehe auch *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. H 40–42.

⁵²⁶ *Denninger*, in: ders./Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. D 70–73.

schiedenen Sicherheitsbehörden vorhandenen Informationen und gewonnenen Erkenntnisse steht. Am Anfang erschwerte dennoch die föderale Struktur und die Vielzahl der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder diese Zusammenarbeit. Allmählich wurde jedoch der Bedarf festgestellt, Instrumentarien zur Terrorismusbekämpfung zu schaffen, deren Ziel es ist, die Zusammenarbeit zwischen den an der Terrorismusbekämpfung beteiligten Behörden, überwiegend in der Form des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen, zu erleichtern und folglich zu beschleunigen. Im Jahre 2001 kam das sog. Modell der „Informationboards“ und „Analyseboards“ durch einen Beschluss der damaligen Präsidenten des BKA und des BND zustande, welches auf einer ständigen strukturierten und sachbezogenen Kooperation von verschiedenen – sowohl polizeilichen als auch nachrichtendienstlichen – Sicherheitsbehörden beruhte, die stets und ständig, mit konkreter Struktur und bestimmter Sachbezogenheit erfolgen sollte. Anlass für dieses Modell der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden (BKA, BND, BfV) war der Fahndungserfolg durch die Enttarnung der islamistischen Terrorzelle *Meliani* 2000 in Frankfurt, die einen Anschlag in Straßburg plante. Größtenteils war dieser Erfolg der Kooperation der Sicherheitsbehörden zuzuschreiben, die einen auf den Erkenntnissen der Geheimdienste basierenden polizeilichen Einsatz als Ergebnis hatte. Die damaligen Präsidenten von BKA und BND schlugen vor, eine solche Zusammenarbeit aller deutschen Sicherheitsbehörden kontinuierlich themenbezogen durch eine Art Rundem Tisch („Informationboards“) zu bündeln, wo sachkundige Fachleute Erkenntnisse und Anfragen austauschen könnten.⁵²⁷

Im Jahre 2004 erfolgte allerdings ein noch entscheidenderer Schritt hin zu einer verstärkten Zusammenarbeit der relevanten Behörden mit der Gründung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (im Folgenden: GTAZ) durch die Bundesregierung in Berlin, dessen Fokus auf der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus lag. Es handelt sich nicht um eine neue Behörde, sondern um ein tatsächliches Forum, in dem das von den Sicherheitsbehörden erworbene Fachwissen und die relevanten Erkenntnisse zusammengeführt werden.⁵²⁸

Neben diesen Instrumenten finden selbstverständlich immer noch die klassischen Mittel der Sicherheitsbehörden zur Gefahrenabwehr Anwendung, wie z. B. die in der Polizeipraxis sehr häufig verwendete Dauerobservation der potenziellen Terroristen (sogar rund um die Uhr), die in den Fällen von sog. Gefährdern verfassungsrechtlich höchst bedenklich ist. Diese Überwachung stellt die in den

⁵²⁷ Für eine ausführlichere Darstellung der Entstehungsgeschichte dieses Modells siehe *Drosste*, S. 577–578.

⁵²⁸ BMI, Das GTAZ, S. 2.

Polizeigesetzen der Länder vorgesehene sog. „längerfristige Observation“ dar.⁵²⁹ Es handelt sich um eine systematische und im Prinzip heimliche Beobachtung einer Person mit dem Ziel, „einen umfassenden Einblick in ihre Lebensumstände und eine möglichst umfassende Kenntnis ihrer Lebensäußerungen zu bekommen“.⁵³⁰

Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen liegt auf der Art der Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften und den Nachrichtendiensten. Es werden das Modell der „Informationboards“ und „Analyseboards“ dargestellt sowie die Struktur und die Funktion des GTAZ skizziert.

2.2.2.1. Einrichtung von „Informationboards“ und „Analyseboards“: Offizielle Einführung einer ständigen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden

Die sog. „Informationboards“ stellen eine Art Runder Tisch dar, wobei sachkundige Mitarbeiter (hauptsächlich) der Polizei und der Nachrichtendienste Anfragen und Erkenntnisse themenbezogen austauschen. Anders gesagt handelt es sich hierbei um eine strukturierte und sachbezogene Kooperation zwischen den verschiedenen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden, die sich auf zahlreiche Aspekte zum Thema islamistischer Terrorismus bezieht und sich durch ihre „Permanenz und Institutionalisierung“ charakterisieren lässt.⁵³¹ Auf diese Weise werden die Defizite der früher angewandten partiellen Zusammenarbeit ausschließlich in Einzelfällen oder in Bezug auf bestimmte Personen minimiert. Mit der Einführung des neuen Modells wurde bezweckt, die Fragmentierung der Informationen und folglich die Erstellung von Erkenntnissen mit gravierenden Lücken zu vermeiden. Zusätzliche Vorzüge dieses ganzheitlichen Ansatzes bildeten die Vermeidung von Doppelarbeit, die Verfügbarkeit von umfassenderen, aus den Erkenntnissen aller Beteiligten sich ergebender Wissens-

⁵²⁹ § 33 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG; § 25 Abs. 1 Nr. 1 ASOG Bln; § 32 Abs. 1 BbgPolG; § 32 Abs. 1 BremPolG; § 16a Abs. 1 PolG NRW; § 34 Abs. 1 Nr. 1 ThürPolG; § 33 Abs. 1 Nr. 1 SOG M-V; § 34 Abs. 1 NdsSOG; § 28 Abs. 2 Nr. 1 POG RP; § 17 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA; § 22 Abs. 1 Nr. 1 BW PolG; § 15 Abs. 1 Nr. 1 HSOG; § 38 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG; § 185 Abs. 1 Nr. 1 LVwG; § 28 Abs. 2 Nr. 1 SPolG. Die längerfristige Observation von Personen ist in der besonderen Regelung des § 163f StPO enthalten, mit strikten Voraussetzungen aufgrund ihrer Eingriffstiefe. Die einmalige und kurzfristige Observation von Personen ist schon durch die Befugnisgeneralklausel der § 161 Abs. 1 S. 1 StPO und § 163 Abs. 1 S. 2 als „Ermittlung jeder Art“ gedeckt. *Frister*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. F 355.

⁵³⁰ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 275.

⁵³¹ *Droste*, S. 577.

basen, die Implementierung von neuen Informationswegen sowie die Schaffung von gesicherten Entscheidungsgrundlagen, die ein bereichsübergreifendes Denken und Handeln erlaubten. Über Nachforschungsaufträge und Überwachungsmaßnahmen wurde nun gemeinsam entschieden und ihre Umsetzung basierte auf Arbeitsteilung. Als typische Beispiele sind die Informationboards „Netzwerke arabischer Mudjahedin“ (mit der Beteiligung des BND, BfV und BKA), „Narcoterrorismus“ (mit der Beteiligung des BND, BfV, ZNBw, ZKA und BKA) und „Finanzermittlungen“ (mit der Beteiligung des BND, BfV, ZKA, Bundesaufsichtsamts für den Wertpapierhandel, Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen, BKA sowie LKA-NRW und LKA-HE) zu nennen, die beim BKA eingerichtet wurden.⁵³²

Seit ihrer Einrichtung haben sich die Informationboards zuverlässig als Arbeitsgremien für den Austausch von personenbezogenen, für strafrechtliche Ermittlungen relevante Informationen erwiesen. Um eine Überlastung der Informationboards mit der analytischen Bearbeitung solcher Informationen, die tagesaktuell die einzelnen beteiligten Behörden erreichen, zu vermeiden, wurden die sog. „Analyseboards“ gegründet, um die gemeinsamen Projekte der beteiligten Sicherheitsbehörden zu koordinieren. Als Beispiel kommt an dieser Stelle das beim BfV angesiedelte Analyseboard „Arabische Mudjahedin/Islamistischer Terrorismus“ in Betracht, in dessen Rahmen das BfV, das BKA und der BND Projekte wie „Radikalisierung/Dschihad-Rekrutierung in Moscheen“ oder „Reisebewegungen arabischer Mudjahedin“ untersuchen. Diese Arbeitseinheiten übernehmen die Herausarbeitung von Fragestellungen in bestimmten Phänomenbereichen, um Strukturanalysen für die thematisch korrespondierenden Informationboards zu erstellen. Die Analyseboards, ebenso wie die Informationboards, arbeiten im Wesentlichen projektbezogen, und zwar auf der Basis des Austauschs von personenbezogenen Daten; dieser Austausch, der für die Erstellung einer aussagekräftigen Analyse unerlässlich ist, enthält nicht nur die Identifikationsdaten, sondern beispielsweise auch Informationen zu eventuellen Aufenthalt und Ausbildungen in Trainingscamps sowie Reisebewegungen im Allgemeinen. Der erwähnte Austausch lässt sich wie folgt vollziehen: Jede der beteiligten Behörden eines Analyseboards sammelt zunächst die für ein Projekt relevanten Daten in der eigenen Datenbank und übermittelt sie anschließend an das BfV nach den relevanten Übermittlungsvorschriften⁵³³, bei dem sie abgeglichen werden. Das BfV stellt seinerseits die Daten in der Form von Datenträgern den sonstigen beteiligten Behörden zur Verfügung: Ein unmittelbarer Zugriff von einer Behörde auf die Datenbanken der anderen Behörden findet folglich nie

⁵³² Mehr Beispiele in: *Droste*, S. 577 (Fn. 1826).

⁵³³ Vor allem gem. § 18 BVerfSchG.

statt, da der Informationstransfer nur durch den Austausch von Datenträgern über das BfV erfolgt.⁵³⁴

Ähnliches gilt auch bei dem Datenaustausch im Rahmen eines Informationboards. Der Austausch betrifft eine riesige Anzahl von personenbezogenen Daten (zu Beschuldigten, Verdächtigten, Gefährdern), wie z. B. Identifikations-, Anschrifts-, Telekommunikations- und Ereignisdaten, Beziehungsdaten, Spuren, Hinweise und sogar Institutionsdaten. Die Übermittlung erfolgt wieder nach den einschlägigen Vorschriften jeder beteiligten Behörde an das BKA, bei dem das relevante Informationboard angesiedelt ist; bezweckt wird auch hier die Erstellung einer Analyse betreffs der Gefährdungslage. Im Prinzip fungiert folglich jede beteiligte Behörde ohnehin selbstständig innerhalb des Informationboards, indem sie zunächst in ihrer eigenen Datenbank die für ein Projekt relevanten Daten sammelt und sie an das BKA weiterleitet, sodass das Letztgenannte sie abgleicht und sodann den für jede Behörde geltenden Regelungen folgend an die sonstigen Behörden transferiert.⁵³⁵ Es lässt sich jedoch klar feststellen, dass der Datenabgleich auf diese Weise zeitlich verzögert wird, wobei die Gefahr besteht, die operativen Interessen und Maßnahmen letzten Endes zu gefährden.⁵³⁶

Die Schwachstellen dieser Vorgehensweisen wurden später mit der Errichtung der im vorherigen Teil analysierten ATD behoben, da somit grundsätzlich jede beteiligte Behörde nun die Möglichkeit hat, in Echtzeit auf die gesamte bei allen Sicherheitsbehörden vorhandene phänomenbezogene Datenmenge zuzugreifen und diese eventuell zu ergänzen.

2.2.2.2. Erweiterung des Informationsaustauschs: Gründung des “Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums“ (GTAZ)

Im Kern des neuen Wegs zur Zusammenarbeit, den das BfV, der BND und das BKA mit dem Informationsaustausch im Rahmen der Analyse- und Informationboards beschritten haben, befand sich die zeitnahe Beteiligung der verschiedenen Sicherheitsbehörden an sämtlichem verfügbarem Informationsmaterial zu einer Person bzw. einem Sachverhalt. Die Zusammenarbeit ging allerdings nur punktuell vonstatten, in dem Sinne, dass die beteiligten Behörden nur anlassbezogen zusammentrafen. Außerdem war das einschlägige zur Verfügung stehende Informationsaufkommen aufgrund der nur mittelbaren Beteiligung der Verfassungsschutz- und Polizeibehörden der Länder nicht umfassend. Diese Schwach-

⁵³⁴ Droste, S. 579.

⁵³⁵ Ausführlich Droste, S. 577–579.

⁵³⁶ Lang, S. 95–96.

stellen haben das BKA, das BfV und den BND dazu veranlasst, festere institutionelle Strukturen in der Form von zugleich polizeilichen und nachrichtendienstlichen Analysezentren einzurichten. Bei diesen Zentren sollten die Zusammenführung und der Abgleich sowohl von Daten als auch von (polizeilichen und nachrichtendienstlichen) Erkenntnissen stattfinden, die nach Einzelkategorien organisiert sind und einen Überblick über das insgesamt bekannte Gefährdungspotenzial von islamistisch-terroristischen Vereinigungen im Inland bzw. mit Inlandsbezug gewährleisten können. Das erste Analysezentrum dieser Art stellt das „Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ) dar, welches 2004 in Berlin seine Arbeit aufnahm und bisher das prominenteste bleibt, obwohl allmählich weitere an seinem Beispiel orientierte Analysezentren in der Mehrheit der Bundesländer gegründet werden.⁵³⁷

Das GTAZ besteht aus insgesamt 40 Behörden des Bundes und der Länder, nämlich aus allen LKÄern und den LfV, dem MAD, der Bundespolizei, dem ZKA, BAMF und GBA neben dem BFV und BKA. Schwerpunkt des GTAZ ist die institutionalisierte Zusammenarbeit von Analysespezialisten der Sicherheitsbehörden für die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus. Zur Erreichung dieses Ziels werden eine verbesserte Ausschöpfung aller verfügbaren Informationsquellen und ein effizientes Informationsmanagement angewandt, was die Stärkung der Analysekompetenz der beteiligten Behörden, die Optimierung der Früherkennungsmethoden von eventuellen Bedrohungen und die Abstimmung von operationellen Maßnahmen ermöglicht. Dafür werden tägliche Lagebesprechungen, Gefährdungsbewertungen, Absprachen über Ressourcenbündelung, Strukturanalysen und Fallauswertungen unternommen. Allerdings wird dabei den Länderzuständigkeiten sowie vor allem der Zulässigkeit der im Einzelfall getroffenen Maßnahmen hinsichtlich des Ausländer- und des Asylrechts besonderer Wert eingeräumt.

Voraussetzung für die Zusammenarbeit der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Institutionen und Akteure unter einem Dach war die Einrichtung von zwei getrennten Säulen innerhalb des GTAZ: der Polizeilichen Informations- und Analysestelle (PIAS) und der Nachrichtendienstlichen Informations- und Analysestelle (NIAS). Wie ihre Bezeichnung nahelegt, besteht die PIAS aus den zuständigen Staatsschutzreferaten des BKA als Zentralstelle für den Phänomenbereich „Islamistischer Terrorismus“ und ist mit Verbindungsmitarbeitern aus den LKÄern, dem BfV, BND, GBA, BPol, ZKA und dem BAMF verlinkt. NIAS hingegen wird aus der entsprechenden Referatsgruppe des BfV gebildet und es werden Verbindungsmitarbeiter aus dem LfV, dem BND und dem MAD

⁵³⁷ Für Beispiele siehe *Droste*, S. 580 (Fn. 1829).

attachiert. Die Rolle der Verbindungsmitarbeiter innerhalb jeder Säule ist maßgeblich, da ihr jederzeitiger Zugriff auf das relevante Informationsmaterial der eigenen Einsendebehörden dazu beiträgt, das insgesamt bei den Sicherheitsbehörden zur Verfügung stehende Erkenntnisaufkommen kontinuierlich aktuell zu halten. Die Mitglieder der zwei Säulen kommen in verschiedenen Arbeitsgruppen zusammen, die mit der aktuellen Fallbearbeitung sowie der Erstellung der Gefahrenprognose und der mittel- bzw. längerfristigen Analyse befasst sind.

Bisher hat sich dieser sog. „ganzheitliche“ Ansatz der Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden als funktions- und leistungsfähig erwiesen; zu den Erfolgen des GTAZ zählen unter anderem die Ermittlungen im Zusammenhang mit der sog. „Sauerland-Gruppe“, die zur Verhinderung eines Terroranschlags in Deutschland geführt haben.⁵³⁸

2.3. Zusammenfassung

Der Umgang mit der Gefahr des Terrorismus in Deutschland ist durch eine Kombination von Strafnormen und Vorschriften aus dem Recht der Nachrichtendienste einerseits und von Praktiken der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden andererseits strukturiert. Im Rahmen des Strafrechts steht die Vorverlagerung der Strafbarkeit weit ins Vorfeld von terroristischen Handlungen im Mittelpunkt. Es werden spezifische Verhaltensweisen strafbar, die konstitutive Elemente des terroristischen Handelns bilden, nämlich vor allem die Bildung einer terroristischen Vereinigung, die logistische Vorbereitung eines terroristischen Anschlags (Finanzierung und Besitz zu terroristischen Zwecken, Ausbildung in Trainingscamps, die Ausreise in Krisengebiete zwecks der Begehung von Terroranschlägen oder der Teilnahme an terroristischer Ausbildung) und die terroristische Propaganda. Von den relevanten Vorschriften sind nur drei terrorismusspezifisch: § 129a und § 129b StGB, die die Bildung einer terroristischen Vereinigung kriminalisieren, sowie die Vorschrift des § 89c StGB, die konkret auf Terrorismus beruht, obwohl diese unter den Regelungen über schwere staatsgefährdende Gewalt im Allgemeinen vorzufinden ist. Die Strafbarkeit der grundlegenden Handlungen zur (tatsächlichen) logistischen Vorbereitung eines konkreten Anschlags wird in terrorismusrelevanten Vorschriften bestimmt,

⁵³⁸ BMI, Das GTAZ, S. 2–4; *Droste*, S. 580–581; *Petri*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. A 140. Eine schematische Darstellung der Struktur des GTAZ ist online abrufbar unter:

<http://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/gemeinsames-terrorismusabwehrzentrum-gta-z>. [Stand: September 2015].

die sich nicht ausschließlich auf Terrorismus beziehen, sondern auf schwere staatsgefährdende Gewalt im Allgemeinen (§§ 89a, 89b StGB). Neben diesen terrorismusspezifischen und terrorismusrelevanten Regelungen findet eine Vielzahl von anderen Vorschriften des StGB gegen die terroristische Propaganda Anwendung. Ihr Spektrum erstreckt sich von der (einfachen) Verherrlichung terroristischen Handelns (z. B. die öffentliche Ausstellung einer Videoaufnahme der Enthauptung einer Person durch Mitglieder einer terroristischen Vereinigung im Internet, die als Gewaltdarstellung des § 131 StGB verfolgt wird) bis hin zu der mehr oder weniger konkreten Anleitung zu terroristischen Anschlägen (z. B. durch die in der Regel über Videoaufnahmen erfolgende Aufstachelung zum Hass gegen die „Ungläubigen“ des Westens, die den Tatbestand der Volksverhetzung nach § 130 StGB erfüllt). In einigen Fällen wird im Wesentlichen die Vorbereitung der Vorbereitung eines terroristischen Anschlags kriminalisiert: beispielsweise im § 91 StGB, der die Strafbarkeit des Zugänglichmachens einer Schrift bestimmt, die der Anleitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach § 89a Abs. 1 dient, oder vor allem im neu geschaffenen § 89a Abs. 2a StGB, der ganz allgemein die einfache Ausreise aus Deutschland in ein Krisengebiet bzw. einen „Ausbildungsstaat“ zum Zwecke der Begehung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten oder die Ausbildung zur Begehung solcher Gewalttaten thematisiert. Diese Beispiele zeigen auf, dass der strafrechtliche Gesetzgeber in Deutschland die Strafbarkeit höchst bedenklich sehr weit ins Vorfeld eines Anschlags vorverlagert hat.

Jenseits des Strafrechts wurde zur Bekämpfung der Terrorismusgefahr das Recht der Nachrichtendienste eingesetzt, überwiegend die für den Datenaustausch unter den verschiedenen Nachrichtendiensten sowie zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei relevanten Vorschriften. 2006 wurde das Gemeinsame-Dateien-Gesetz eingeführt, um die bislang nur in der Praxis erfolgte, intensiviertere Zusammenarbeit der zwei Branchen der Sicherheitsbehörden zum Thema Terrorismus auch gesetzlich zu etablieren. Mit dem GDG wurde die sog. Antiterrordatei eingerichtet, in der eine Vielzahl von Daten der mit terroristischen Aktivitäten verbundenen Personen gespeichert wird. Der Kreis der eingestufteten Personen umfasst nicht nur Mitglieder und Unterstützer, sondern auch mutmaßliche Terroristen, sogar auch „Kontaktpersonen“ der potenziellen Terroristen. Zweck der ATD ist es, die Bedrohungslage des Terrorismus präzise zu beschreiben und eventuelle Terrorzellen rechtzeitig, also bevor sie ihre geplanten terroristischen Anschläge verwirklichen können, aufzulösen und ihre Mitglieder zu inhaftieren. Jedoch wurde die partielle Unvereinbarkeit einer solchen Datei, die zugleich von der Polizei und den Nachrichtendiensten für den vereinfachten und schnellen Austausch von personenbezogenen Daten verwendet wird, mit dem Trennungsgebot und mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung

im Urteil des BVerfG von 2013 bestätigt. Dies führte nicht zur Abschaffung der ATD, sondern zu ihrer Neuregelung, die den von der ATD erfassten Personenkreis (Abschaffung der „Kontaktpersonen“ als eigenständige Kategorie), den Datenumfang (Erweiterung des Katalogs der einzuspeichernden personenbezogenen Daten) und das Verfahren zur Verwendung der Daten unter den beteiligten Behörden (Einführung der sog. „erweiterten projektbezogenen Datennutzung“) geändert hat. Zum Schluss kommen die relevanten Praktiken der Polizei und der Nachrichtendienste in Betracht. Insbesondere seit dem 11. September 2001 verfolgen die Sicherheitsbehörden eine immer intensivere Kooperation, in deren Mittelpunkt der Austausch der bei den verschiedenen Sicherheitsbehörden vorhandenen Informationen über Terroristen, Terrorverdächtige und ihre Kontaktpersonen sowie die einschlägigen Erkenntnisse nach der Bearbeitung dieser Informationen stehen. Es wurde nämlich deutlich, dass die polizeilichen und erkennungsdienstlichen Maßnahmen einen effizienteren Schutz anbieten können als die alleinige Nutzung der gesetzlichen Instrumente, indem durch sie die Bedrohungslage präziser skizziert werden kann, also die Vorbereitung gegen künftige terroristische Anschläge effektiver ausgestaltet wird. Genau dieser Erkenntnis- und Datenaustausch sollte durch die Schaffung der Information- und Analyseboards sowie später des GTAZ (und der verschiedenen TAZen auf Landesebene) vereinfacht werden. Bei ihrem Versuch, jede einzelne Bedrohung eines eventuellen terroristischen Ansatzes anzusprechen, speichern jedoch die Polizei und die Nachrichtendienste auch Daten der sog. „Gefährder“ ein; von Personen also, bei denen zwar kein Verdacht einer terroristischen Beteiligung oder im Wesentlichen keine relevante Gefahr besteht, die jedoch angesichts von „tatsächlichen Anhaltspunkten“ als potenzielle Verursacher einer Bedrohungslage (z. B. bei regelmäßigem Besuch einer Moschee, in der sich Terrorverdächtige treffen, ungeachtet davon, ob die Person mit den Letztgenannten über Anschläge diskutiert oder nicht) angesehen werden können. Obwohl dieser (neue) Begriff weitgehend in der alltäglichen Praxis der Sicherheitsbehörden und in der Politik verwendet wird, bleibt er gesetzlich noch undefiniert: Dies impliziert, dass die Grenzen der präventiven Bekämpfung des Terrorismus immer weiter reichen und sich eher an nachrichtendienstlichen Denk- und Handlungsweisen ausrichten.

3. Präventive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Frankreich

3.1. Einführung: Historische Entwicklung der Bekämpfungsmaßnahmen

Frankreich sah sich hauptsächlich seit den 1980er Jahren mit Terrorismus konfrontiert. Ende der 1970er Jahre handelte es sich um den linksrevolutionären Terrorismus der sog. „*Action Directe*“⁵³⁹ sowie um den nationalistisch-separatistischen Terrorismus in der Bretagne, in Korsika und dem Baskenland,⁵⁴⁰ seit Ende der 1980er Jahre bis dato hingegen um den islamistischen Terrorismus, da Frankreich des Öfteren in den letzten Jahren sog. „Kriegserklärungen“ seitens der Repräsentanten des islamistischen Terrorismus erhalten hat. Im Vergleich zu Deutschland geht also die Geschichte der zeitgenössischen antiterroristischen Gesetzgebung Frankreichs auf das Jahr 1986 zurück. Davor hatte sich Frankreich mit schweren staatsgefährdenden Gewalttaten im Rahmen der während des Algerienkrieges (1954–1962) erlassenen, eingriffsreichen Gesetze auseinandergesetzt.⁵⁴¹ Es handelte sich um eine Gesetzgebung im Ausnahmezustand, die die Grundrechte stark einschränkte, indem sie unter anderem die Errichtung des sog. Cour de Sécurité de l'État („Gericht der staatlichen Sicherheit“) vorsah, der erst 1982 abgeschafft wurde. Bis zum Jahre 1986 existierte also keine spezifische Gesetzgebung für die Bekämpfung des Terrorismusphänomens.

Die aktuelle antiterroristische Gesetzgebung Frankreichs hat sich in drei Etappen entwickelt:

- Nach den terroristischen Anschlägen von islamistischen Terrorgruppen im Jahr 1986 in verschiedenen französischen Städten, vor allem in Paris, wurde das erste anti-terroristische Gesetz erlassen. Das Gesetz 86-1020 vom 9. September 1986⁵⁴² hat keine neuen Straftatbestände eingeführt, sondern ordnete einige der bereits festgelegten Straftatbestände, die konkret in einem terroristischen Zusammenhang begangen wurden, in ein neues Regime von spezifischen strafprozessualen Regelungen ein. In dieser Phase war

⁵³⁹ Die *Action Directe* war eine linksradikale Untergrundorganisation in Frankreich, die u.a. für die Ermordung des Generals René Audran und des Renault-Chefs Georges Besse verantwortlich war. Die Gruppe wurde 1979 gegründet und 1987 zerschlagen. Mehr in: Dartnell, S. 73–165; Diel/Hirschmann/Tophoven, S. 87–88.

⁵⁴⁰ Über die Aktivitäten der baskischen Organisation „Iparretarrak“ (*Organisation socialiste révolutionnaire de libération nationale*) siehe Diel/Hirschmann/Tophoven, S. 57–61; Pérez Agote, in: Crettiez, S. 105–122. Zu den terroristischen Bewegungen in der Bretagne siehe Pérez Agote, in: Crettiez, S. 105–122. Über den korsischen Separatismus siehe: Crettiez, in: ders./Mucchielli (Hrsg.), S. 123–139; Kushner, S. 256–257; Ramsay, S. 118–119, 200–201, 205.

⁵⁴¹ Oehmichen, S. 291.

⁵⁴² Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État.

darüber hinaus die Terrorismusbekämpfung überwiegend in Paris konzentriert, da Paris im Zentrum der islamistisch-extremistischen Gruppierungen stand.

- Die 1990er Jahre bildeten die zweite Ära der Terrorismusbekämpfung, in der zwei „Wellen“ (1993/94, 1995/96) von Terroranschlägen (hauptsächlich) algerischer islamistischer Gruppen Änderungen in der Gesetzgebung und in der Praxis im Umgang mit Terrorismus initiierten. Neben den grundrechtlich bedenklichen massiven präventiven Freiheitsentziehungen und der Verlängerung der Dauer der Untersuchungshaft sah sich die Gesetzgebung zusätzlich mit der Einführung der Videoüberwachung in öffentlichen Räumen und von Durchsuchungen in der Nachtzeit im Bereich des Strafprozessrechts konfrontiert, sowie im Bereich des Strafrechts mit der Einführung der neuen Straftatbestände, wie der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung. Zugleich setzte die Regierung den *plan vigipirate* in Gang, nämlich die Mobilisierung von bewaffneten Soldaten, Gendarmen und Polizeioffizieren zu Überwachungs- und Präventionszwecken in öffentlichen Räumen, z. B. an Flughäfen oder Bahnhöfen.⁵⁴³
- Den Anfang der dritten Phase der Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung signalisierte der Anschlag vom 11. September 2001, so wie in den meisten Ländern weltweit. In dieser Periode wurden zahlreiche Gesetze mit dem Ziel der Verstärkung der inneren Sicherheit erlassen, was die Einführung von terrorismusspezifischen Straftatbeständen sowie mehrere Änderungen im CPP, insbesondere hinsichtlich polizeilicher Ermittlungen, implizierte. Parallel erfolgte eine Erweiterung der Befugnisse der Polizeikräfte im Bereich des Rechts des Polizeihandelns vor allem bezüglich der Nutzung neuer Technologien (z. B. Videoüberwachung, Speicherung von DNA-Daten, Fotoaufnahmen von Autos). Auf diese Weise wurde im Laufe der Zeit eine komplett neue Lage für die Terrorismusbekämpfung ausgestaltet, in der die Polizei und die Nachrichtendienste nun eine grundlegende Rolle spielen, wie unter 3.2.2. aufgezeigt wird.⁵⁴⁴

Anschließend folgt eine kurze Skizzierung der französischen Antiterrorismusgesetzgebung, was die Entwicklung der Antiterrormaßnahmen im Laufe der Zeit und damit den Orientierungspunkt der aktuellen Gesetzgebung verdeutlichen kann.

⁵⁴³ Cettina, in: van Leeuwen (Hrsg.), S. 76.

⁵⁴⁴ Oehmichen, S. 291–292.

3.1.1. 1980er Jahre: Ende der Ära des Cour de Sûreté de l'État und Einführung einer antiterroristischen Gesetzgebung

Die Gesetzgebung der 1980er Jahre lässt sich charakterisieren anhand von Gesetzen, die einerseits eine Antwort auf die Anschläge des (hauptsächlich⁵⁴⁵) korrischen separatistischen Terrorismus und andererseits, jedoch später, des islamistischen Terrorismus darstellten.⁵⁴⁶ Bis 1981 war dennoch die spezielle Gesetzgebung seit dem Algerienkrieg gültig, die im Prinzip *crimes et délits contre la sûreté de l'État* („Straftaten gegen die Sicherheit des Staates“) eingeführt hatte. Wie bereits erläutert, betrafen die hauptsächlichen Vorschriften die Verlängerung der Dauer der *garde à vue* (Polizeihaft) auf 96 Stunden⁵⁴⁷ und die Errichtung des Cour de Sûreté de l'État („Gericht der staatlichen Sicherheit“, im Folgenden: CSE) als Ausnahmegesetz.⁵⁴⁸ Die CSE stellte aufgrund ihrer Organisation eine Besonderheit für die französische Justiz dar;⁵⁴⁹ obwohl sie oft als Instrument für politischen Druck betrachtet wurde, funktionierte sie insgesamt achtzehn Jahre lang, bevor sie 1981 gesetzlich abgeschafft wurde.⁵⁵⁰

⁵⁴⁵ Angesichts des baskischen separatistischen Terrorismus hingegen verfolgte Frankreich immer noch eine „traditionelle“ Strategie: Dieser Terrorismus musste außerhalb Frankreichs gehalten werden (der sog. „*sanctuary doctrine*“). *Shapiro/Suzan*, *Survival* 2003/1, 67 (68–73). In diesem Zusammenhang überstellte Frankreich keine ETArras nach Spanien, da Frankreich sie als politische Flüchtlinge betrachtete. Der Verzicht auf diese Strategie seit 1986 führte zur Verbesserung der Verhältnisse der zwei Länder.

⁵⁴⁶ Für einen Überblick über die terroristischen Bewegungen, die die Gesetzgebung Frankreichs entscheidend beeinflussten, siehe *Oehmichen*, S. 111–114.

⁵⁴⁷ Ordonnance n° 60-121 du 13 février 1960 modifiant certains Art. du Code de Procédure Pénale et du Code de Justice Militaire pour l'Armée de Terre et pour l'Armée de Mer en vue notamment de faciliter la poursuite des infractions à la sûreté intérieure et à la sûreté extérieure de l'État, § 1.

⁵⁴⁸ Ordonnance n° 60-529 du 4 juin 1960 modifiant certaines dispositions du Code Pénal, du Code de Procédure Pénale et des Codes de Justice Militaire pour l'Armée de Terre et pour l'Armée de Mer en vue de faciliter le maintien de l'ordre, de la sauvegarde de l'État et la pacification de l'Algérie.

⁵⁴⁹ Der vorsitzende Richter der CSE hatte ausschließliche Zuständigkeit für das ganze Territorium für Straftaten gegen die Sicherheit des Staates. Teilweise bestand die CSE aus Militäroffizieren; die Gerichtsverhandlungen fanden hinter verschlossenen Türen als Geheimverfahren statt und ein Recht auf Berufung gegen die Entscheidungen war nicht vorgesehen. *Oehmichen*, S. 295–296.

⁵⁵⁰ Loi n°81-737 du 4 août 1981 portant suppression de la Cour de Sûreté de l'État. Unter den Hauptpunkten der heftigen Kritik der CSE nicht nur im wissenschaftlichen sondern auch im öffentlichen Diskurs fand sich auch die „Toleranz“ des Gerichts gegenüber Straftaten, die von den französischen Militärkräften in Algerien begangen wurden. *Oehmichen*, S. 295–296. Im Jahre 1981 wurde allerdings eine Amnestie mit dem Gesetz 68-698 vom 31. Juli 1968 [Loi n° 68-697 du 31 juillet 1968 portant amnistie (Algerie)] verfügt. Die Punkte der Algerien-Debatte sind zum Teil online abrufbar unter:

http://www.zeit.de/2002/12/Untergang_einer_Staatsluege [Stand: September 2015].

Unter den Verhältnissen der Endphase der CSE und im Gefolge des terroristischen Anschlags in Korsika während des Besuchs des französischen Präsidenten wurde das sog. *Loi sécurité et liberté* („Sicherheits- und Freiheitsgesetz“) erlassen.⁵⁵¹ Dieses Gesetz verlängerte die Dauer der Polizeihaft für einige schwere Delikte auf bis zu drei Tage. Die Polizei wurde außerdem dazu ermächtigt, Identitätsfeststellungen durchzuführen, in deren Rahmen die betroffene Person im Polizeiwagen oder in der Polizeidienststelle verbleiben musste. Des Weiteren wurde durch die Abschaffung der *Intervention des juge d'instruction* („Untersuchungsrichters“), wenn sie nicht unerlässlich war, auch das Strafverfahren beschleunigt, hinsichtlich dessen insbesondere die Willkür- und Unkontrollierbarkeitsgefahr von der Lehre betont wurde.⁵⁵²

Nur ein Jahr nach der Abschaffung der CSE sah das Gesetz 82-621 vom 21. Juli 1982 erneut die Errichtung eines Ausnahmegerichts für Straftaten gegen die Sicherheit des Staates vor, des sog. „*tribunal aux armées en temps de paix*“ („Militärischer Gerichtshof in Zeiten des Friedens“), das lediglich aus Richtern (ohne Geschworenenbank) bestand.

Das grundlegende Gesetz unter den in dieser Phase eingeführten Gesetzen war jedoch das Gesetz 86-1020 vom 9. September 1986⁵⁵³, das des Öfteren immer noch als „Eckstein“ der Antiterrorgesetzgebung charakterisiert wird.⁵⁵⁴ Mit diesem Gesetz reagierte der französische Gesetzgeber auf die Intensivierung der islamistisch-terroristischen Anschläge in Frankreich. Das gesetzgeberische Ziel war die Repression von terroristischen Handlungen mittels erweiterter Eingriffsbefugnisse der Polizeikräfte und die Entwicklung von Hilfsmechanismen für die Opfer des Terrorismus. Statt eine Legaldefinition für das Phänomen Terrorismus zu bestimmen, etablierte der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang eine Reihe von Straftatbeständen, deren Strafbarkeit unter konkret festgelegten Umständen erhöht sein sollte, d. h., sie sollten einem strikteren Strafre regime unterliegen.⁵⁵⁵ Hervorzuheben ist auch die eingeführte weitgehende Zentralisierung der Ermittlung und der Anklageerhebung sowie des Gerichtsverfahrens. Die Verhandlungen fanden vor einer Gruppe von spezialisierten Richtern statt, deren Zuständigkeit sich auf das ganze Land erstreckte. Zuständiges Gericht war die *Cour d'Assises* gem. § 706-25 CPP, die aus sieben Richtern ohne Geschworene be-

⁵⁵¹ Loi n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

⁵⁵² Das Conseil Constitutionnel hielt jedoch die Mehrheit der Vorschriften des Gesetzes in seiner Entscheidung (Déc. n° 80-127 DC du 20 janvier 1981) für verfassungskonform.

⁵⁵³ Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État.

⁵⁵⁴ *Dagron*, in: Christian Walter u.a. (Hrsg.), *Security versus Liberty?*, S. 271. Siehe auch *Bigos/Camus*, in: Rudie Neeve u.a. (Hrsg.), *Inventory on counterterrorism* (WD 2), S. 2.

⁵⁵⁵ Vgl. mit dem heutigen „*terrorisme par référence*“ des CP, Abschnitt 3.2.1.1.1. dieses Kapitels.

stand. Für die Anklageerhebung war der Service Central de Lutte Anti-terroriste („Zentralstelle für die Terrorismusbekämpfung“, im Folgendem: SCLAT) bei dem *parquet de Paris* (Staatsanwaltschaft von Paris) zuständig. Der Untersuchungsrichter konnte eine umfassende Reihe von Ermittlungshandlungen durchführen, die er an die Polizeikräfte übertragen konnte, wenn dies nützlich war. Durch diese Befugnisse sollte den Richtern ermöglicht werden, gründliche Kenntnisse über die terroristischen Strukturen und Aktivitäten zu sammeln. Die spezialisierten, professionellen Untersuchungsrichter wurden darüber hinaus grundsätzlich als ein Mittel zur Entpolitisierung des Antiterrorkampfes angesehen; die entsprechenden Vorschriften waren jedoch höchst umstritten, da sie mit der französischen Tradition des Vertrauens in die (abgeschaffte) Geschworenenbank unvereinbar waren.⁵⁵⁶ Im Strafverfahren wurde die Dauer der Polizeihaft für Terrorismusfälle erneut verlängert und auf vier Tage festgelegt; diese spezielle Dauer konnte nur von einem Richter auferlegt werden, im Gegensatz zur „üblichen“ (also „nicht-terroristischen“) Polizeihaft, die vom Staatsanwalt angeordnet werden kann. Das Gesetz sah auch verwaltungsrechtliche Möglichkeiten für die Auflösung (*dissolution*) von Vereinigungen oder Gruppen in Frankreich vor, die terroristische Aktivitäten ausführten.⁵⁵⁷

Neben diesen gesetzlichen Maßnahmen fand der sog. *plan vigipirate* weitgehende Anwendung in Zeiten des Aufruhrs. Es handelt sich um eine präventive „Wachsamkeitsaktion“, die von der französischen Regierung übernommen wurde, um die Sicherheit in bestimmten gefährdeten Bereichen des Staatsgebiets zu verstärken. Seine rechtliche Grundlage war eine Ministerverordnung.⁵⁵⁸ Der Plan enthielt die Mobilisation von Zivil- und (auf einer zweiten Ebene) Militäresourcen, um die Kontrollen an den staatlichen Grenzen, Häfen, Flughäfen und Schulen zu vervielfachen. Der Notstand, der nach seiner Anwendung rief, wurde auf einer Skala des „Sicherheitszustands“ von „weiß“ (für Einstellung) bis „rot“ (für Vordringlichkeit) gemessen.⁵⁵⁹ Der Plan fand zuerst 1978 und periodisch immer wieder bis 1998 Anwendung. Nach dem 11. September 2001 trat er wieder in Kraft und wurde seit 2003 durch zusätzliche Maßnahmen verstärkt, da sich der Sicherheitszustand allmählich verschlimmerte.⁵⁶⁰

⁵⁵⁶ Für einen Überblick über die Debatte siehe *Oehmichen*, S. 300–301.

⁵⁵⁷ Beispiel dafür ist die Auflösung der Terrorzelle *Unité radicale* 2002. *Oehmichen*, S. 302.

⁵⁵⁸ Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

⁵⁵⁹ Nach den Terroranschlägen 2004 in Madrid wurde der Notstand mit „orange“ angezeigt; seit den Londoner Anschlägen 2005 (bis dato) hingegen „rot“.

⁵⁶⁰ Mehr über den *plan vigipirate* in: *Cettina*, *L'antiterrorisme en question*, S. 112–115; *Oehmichen*, S. 296.

3.1.2. 1990er Jahre: Der Einsatz des Gesetzgebers und die Miteinbeziehung der nachrichtendienstlichen Behörden

Die Anschläge des algerisch-islamistischen Terrorismus, mit denen Frankreich in den 1990er Jahren periodisch konfrontiert wurde, haben die Gesetzgebung und die Praxis hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung dieser Ära stark geprägt. Neue Gesetzgebung (darunter auch die gesetzgeberische Etablierung der langjährigen Polizeipraxis der Telekommunikationsüberwachung), Verstärkung des *plan vigipirate* und Massenuntersuchungshaftens seitens der Polizei stellten die wesentlichen Elemente der Terrorismusbekämpfung dar.

Zwar stellte die Telekommunikationsüberwachung (*l'interception de correspondances émises par la voie des télécommunications*) selbstverständlich keine neue Praxis der Sicherheitsbehörden dar; jedoch wurde sie bisher nie gesetzlich begründet. Dies geschah zum ersten Mal mit dem Gesetz 91-646 vom 10. Juli 1991, das spezifische Umstände und Voraussetzungen festlegte, unter denen eine Telekommunikationsüberwachung gerechtfertigt wäre, sowie konkret das zu folgende Verfahren.⁵⁶¹ Für die Fälle, in denen die Telekommunikationsüberwachung das Recht auf Achtung der Privatsphäre verletzte, wurden spezifische Sanktionen vorgesehen. Darüber hinaus führte das Gesetz 91-646 vom 10. Juli 1991 die sog. *interceptions de sécurité* („Sicherheitsüberwachung des Telekommunikationsverkehrs“) ein, die nur ausnahmsweise und nach Erlaubnis des Premierministers angewandt werden konnte, um die „nationale Sicherheit“ zu schützen und Terrorismus vorzubeugen; die relevanten Gesetzesvorschriften wurden erst 2012 abgeschafft.

Im selben Jahr wie die gesetzliche Etablierung der Telekommunikationsüberwachung wurde auch eine „Antiterrordatei“ (Fichier Informatisé du Terrorisme, im Folgenden: FIT) von den Renseignements Généraux („Zentraler Nachrichtendienst“, im Folgenden: RG)⁵⁶² des Innenministeriums nach dem Dekret

⁵⁶¹ Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

⁵⁶² Die Direction Centrale des Renseignements Généraux („Zentralstelle der Nachrichtendienste“/DCRG, des Öfteren – und auch im Folgenden – einfach als *Renseignements Généraux*/RG genannt) war einer der Nachrichtendienste Frankreichs. Zu den Aufgaben der RG gehörten unter anderem die Sammlung und Zentralisierung von Informationen angesichts politischer Unruhen (darunter auch terroristischen Bewegungen), um das Innenministerium davon zu unterrichten. Mit der Reform der Nachrichtendienste von 2008 fusionierte sie mit dem zweiten Nachrichtendienst (Direction de la Surveillance du Territoire/„Direktion zur territorialen Überwachung“, oder DST), um nunmehr die Direction Centrale du Renseignement Intérieur („Zentraldirektion für Inlandsaufklärung“, im Folgenden: DCRI) zu bilden. Ausführlich über die Entstehungsgeschichte und die Zuständigkeiten der RG: Segell, in: Jäger/Daun, S. 44–45.

91-1052 vom 14. Oktober 1991 geschaffen.⁵⁶³ Diese Datei sollte die Funktion der nachrichtendienstlichen Behörden garantieren, da sie es den Renseignements Généraux ermöglichte, bestimmte personenbezogene Daten über diejenigen, die die staatliche Sicherheit (*sûreté de l'État*) oder die öffentliche Ordnung (*sécurité publique*) gefährden könnten, zu sammeln und zentral zu verwalten.

In den Jahren 1993 und 1994 sah sich Frankreich mit regelmäßigen und immer intensiveren Terroranschlägen von algerischen Terroristen konfrontiert, auf die die Polizeikräfte mit massiver Anwendung der Polizeihaft reagierten, was jedoch die Steigerung der terroristischen Gewalt als Kontra-Effekt hatte. Dennoch wurde einerseits die weitgehende und tatsächlich willkürliche Verwendung des Instruments der Polizeihaft von Polizeioffizieren sowie andererseits die als gering betrachtete „Aufsicht“ seitens der Untersuchungsrichter über die relevanten polizeilichen Maßnahmen zum Gegenstand heftiger öffentlicher Kritik.⁵⁶⁴ Die Anschläge setzten sich in den Jahren 1995 und 1996 fort; diesmal wurde der *plan vigipirate* verstärkt sowie neue Gesetzgebung eingeführt, wie gleich gezeigt werden soll.

Die maßgeblichen gesetzlichen Entwicklungen dieser Zeit waren:

- das Gesetz 95-73 vom 21. Januar 1995,⁵⁶⁵ das die Videoüberwachung einführte;
- das Gesetz 96-647 vom 22. Juli 1996,⁵⁶⁶ das Vorschriften sowohl des CP als auch des CPP veränderte. Im Hinblick auf das CP fügte dieses Gesetz die Vorschrift des § 421-2-1 dem CP hinzu und kriminalisierte auf diese Weise die Beteiligung an einer Vereinigung, die die Vorbereitung einer terroristischen Straftat bezweckt. Auf der Grundlage dieser Vorschrift hatte die Polizei die Möglichkeit, terroristische Vereinigungen „aufzulösen“, in-

⁵⁶³ Décret n° 91-1052 du 14 octobre 1991 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en oeuvre par les services des renseignements généraux du ministère de l'intérieur. Siehe weiter im Abschnitt 3.2.2.3.1. des vorliegenden Kapitels.

⁵⁶⁴ Mehr über die Ereignisse dieser Periode, beispielsweise die polizeiliche „*Opération Chrysanthemum*“ in: *Shapiro/Suzan*, *Survival* 2003/1, 67 (80). Hinsichtlich der Anwendung der Polizeihaft kam der EGMR in der Entscheidung *Affaire Debboub alias Hussein Ali c. France (Requête n° 37786/97)* zum Ergebnis, dass die Anordnung der Polizeihaft erforderlich war, um die Gefahr einer erneuten Begehung der Straftat und der geheimen Absprache unter den Mitbeschuldigten abzuwehren und folglich den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Jedoch stellte ihre Verlängerung, die zu einer Gesamtdauer der Polizeihaft von vier Jahren führte, einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 EMRK dar. Siehe insb. Rn. 40–48. Zum spezifischen Charakter der französischen Polizeihaft in Verbindung mit der Terrorismusbekämpfung siehe *Galli*, S. 174–177 (mit weiteren Rechtsprechungshinweisen).

⁵⁶⁵ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁵⁶⁶ Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

dem gegenüber einem Verdächtigen eine viertägige Polizeihaft durchgesetzt wurde und die Fortsetzung der Durchsuchungen, um Daten über die Aktivitäten der Vereinigung zu sammeln, impliziert wurde. Diese Vorschrift wurde einerseits als wesentliche Regelung bei der Terrorismusbekämpfung betrachtet,⁵⁶⁷ andererseits als Möglichkeit zur willkürlichen Rechtsanwendung, da die Weite des Tatbestands dem Richter einen breiten Anwendungsraum bietet, in dem auch bestimmte Taten, die (noch) nicht strafbar waren, vom Richter ein terroristischer Zweck zugeschrieben werden könnte.⁵⁶⁸ Auf der strafprozessualen Ebene hat dieses Gesetz die polizeilichen Durchsuchungen erleichtert, unter anderem mit der Einführung von Nachtdurchsuchungen.⁵⁶⁹

- das Gesetz 96-1235 vom 30. Dezember 1996,⁵⁷⁰ das die Voraussetzungen für die Anordnung der Untersuchungshaft und ihre Dauer spezifizierte und ihren Ausnahmecharakter betonte. Ferner erweiterte es noch die Nachtdurchsuchungen mit der Einführung des § 704-24-1 CPP.⁵⁷¹

3.1.3. Jenseits vom 11. September 2001: Die sécurité-relevanten Gesetze

Wie zahlreiche andere Länder in dieser Zeit reagierte auch der Gesetzgeber in Frankreich unverzüglich auf die Anschläge auf das World Trade Center, und zwar mit dem Erlass des Loi sur la sécurité quotidienne („Gesetz über die alltägliche Sicherheit“, oder LSQ). Weitere Gesetze folgten bis 2006, in denen zusätzlich die Bombenanschläge in London 2005 einerseits und andererseits die Ausschreitungen in den Vorstädten von Paris 2006, die zwar nicht den Terrorismus betrafen, jedoch die Verhängung des Ausnahmezustands in ganz Frankreich hervorbrachten, berücksichtigt wurden. Die Verfassungsreform vom Juli 2008 löste erneut eine Gesetzgebungswelle aus, die sich allerdings auf die Einrichtung von speziellen Datenbanken von personenbezogenen Daten mutmaßlicher Terroristen fokussierte; diese Gesetzgebung wird im nächsten Abschnitt dargestellt, da sie der aktuellen Gesetzeslage entspricht.

⁵⁶⁷ *Cettina*, Coordination Police – Justice, S. 413.

⁵⁶⁸ Siehe vor allem die Kritik der Fédération Internationale des Ligues de Droits de l'Homme („Internationale Assoziation der Ligen für die Menschenrechte“), in: *McColgan/Attanasio*, Arbitrary Justice (FIDH – Report), S. 9–11. Online abrufbar unter: http://www.fidh.org/IMG/pdf/271_fran.pdf [Stand: September 2015].

⁵⁶⁹ *Oehmichen*, S. 308–310.

⁵⁷⁰ Loi n° 96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme.

⁵⁷¹ *Oehmichen*, S. 313.

Das LSQ enthielt eine Reihe von Gesetzen, die sich auf viele Rechtsgebiete – beispielsweise auf den Verkehr, die Befugnisse des Bürgermeisters in den für den Sicherheitszustand kritischen Situationen und die Organisation von Open-Air-Veranstaltungen – ausdehnten, wie das bereits präsentierte „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ (oder „Sicherheitsgesetz“) von 2002 in Deutschland und das untenstehend dargelegte Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 in England. Das terrorismusrelevante Kapitel führte neue Regelungen in verschiedene Gesetze ein,⁵⁷² darunter auch in den CP (Einführung von für die Terrorismusfinanzierung relevanten Straftatbeständen, die grundsätzlich die Geldwäsche betrafen) und in den CPP (Vorschriften über die Beschlagnahme von Vermögenswerten terroristischer Vereinigungen).⁵⁷³ Die Übernahme einer solchen Vielfalt von Regelungen im LSQ führte zu heftiger Kritik hauptsächlich seitens der Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme („Nationale Beratende Kommission für Menschenrechte“, im Folgenden: CNCDH), welche die Regelungen grundsätzlich als Einschränkung der Freiheit von Personen im Allgemeinen – und nicht nur von (mutmaßlichen) Terroristen – betrachtete.⁵⁷⁴

Im Jahre 2002 wurde die Forderung nach Amnestie für die wegen Terrordelikten Verurteilten auf Grundlage des Gesetz 2002-1062 vom 6. August 2002 (zur Amnestie) abgeschlossen sowie mit dem Gesetz 2002-1094 vom 29. August 2002⁵⁷⁵ die Terrorismusbekämpfung zur Priorität der Polizei bis 2007 erklärt, was die Erweiterung der Zusammenarbeit von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden, darunter auch des Informationsaustauschs, auf europäischer und internationaler Ebene mit sich gebracht hat. Ferner wurde von 2002 bis 2004, wenn auch nur mittelbar, die terrorismusrelevante Gesetzgebung auch von den weitgehenden Änderungen des Systems der Strafjustiz auf Grundlage des sog. *Loi Perben I*⁵⁷⁶ sowie von der maßgeblichen Erweiterung der Ermittlungsbefugnisse der Polizei durch das *Loi Sarkozy*⁵⁷⁷ und das *Loi Perben II*⁵⁷⁸ beeinflusst. Das Letztgenannte Gesetz fügte dem CPP einen neuen Abschnitt hinzu,⁵⁷⁹ der die Terrordelikte mit Delikten der organisierten Kriminalität

⁵⁷² Siehe beispielsweise: L. 282-8 Code de l'aviation civile; L. 323-5 Code des ports maritimes; L. 32-3-1 et L. 32-3-2 Code des postes et télécommunications.

⁵⁷³ Die weiter mit neueren Gesetzen veränderten Vorschriften der §§ 421-1 Abs. 6, 7, 421-2-2, 421-5, 422-6, 422-7 CP und §§ 422-6, 422-7 CPP.

⁵⁷⁴ CNCDH, Avis 2001, S. 1–3. Mehr über die Kritik sowohl hinsichtlich des Inhalts als auch des Gesetzgebungsverfahrens in: *Oehmichen*, S. 314–317.

⁵⁷⁵ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

⁵⁷⁶ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

⁵⁷⁷ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

⁵⁷⁸ Loi du 9 mars 2004 portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

⁵⁷⁹ Titre XXV: De la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées.

in Hinsicht auf das anzuwendende Verfahren für ihre Ermittlung, Verfolgung und Verurteilung in Verbindung setzt.⁵⁸⁰

Nach den terroristischen Bombenanschlägen 2005 in London wurde speziell für die Terrorismusbekämpfung das in vielen Hinsichten kontroverse Gesetz 2006-64 vom 23. Januar 2006 erlassen.⁵⁸¹ Sein Entwurf entstand in Zeiten des Aufruhrs, nämlich während des Ausnahmezustands am Ende des Jahres 2005 wegen der Ausschreitungen in den Vorstädten von Paris. Kerngedanke des französischen Gesetzgebers schien die Homogenisierung mit der terrorismusrelevanten Gesetzgebung Englands zu sein,⁵⁸² grundsätzlich durch die Erweiterung der polizeilichen Befugnisse (z. B. die Kontrolle der Freizügigkeit von Personen, insbesondere mit Blick auf „gefährliche“ Länder wie Pakistan). Des Weiteren wurde wieder auf die Finanzierung des Terrorismus – wie mit dem LSQ 2002 – abgezielt, diesmal mit dem Einfrieren von Vermögenswerten; aus der Erfahrung anderer Länder, z. B. Englands, hat diese Maßnahme wesentlich zur Prävention von Terroranschlägen beigetragen, da die terroristischen Gruppen dadurch der tatsächlichen Logistik zur Vorbereitung der Anschläge entbehren mussten.⁵⁸³ Das gesamte bisherige gesetzliche Arsenal Frankreichs für die Terrorismusbekämpfung sowie die Praxis der Sicherheitsdienste in demselben Bereich wurden 2006 vom Verteidigungsministerium in der Form eines Weißbuches über das Instrumentarium Frankreichs gegen die vom Terrorismus verursachte Bedrohungslage herausgegeben, mit dem Ziel, als Bezugspunkt für die zuständigen Behörden zu dienen.⁵⁸⁴

Die ständige Debatte über die Vereinbarkeit der letztgenannten Terrorismusbekämpfungsgesetze mit dem Recht auf Achtung der Privatsphäre und mit der persönlichen Freiheit im Allgemeinen, die des Öfteren vom Conseil Constitutionnel entschieden werden musste, hat sich nach der Verfassungsreform 2008 verschärft, aufgrund der Reform der Architektur der Nachrichtendienste, die u.a. die Schaffung von terrorismusrelevanten Dateien von personenbezogenen Daten der (mutmaßlichen) Terroristen und Terrorverdächtigen (EDVIGE, CRISTINA, PASP) durch Ministerialverordnungen mit sich brachte.⁵⁸⁵ Diese gehören jedoch

⁵⁸⁰ § 706-73 Abs. 11 CPP. Zur Kritik an dem *Loi Perben II*, von der einige Vorschriften vom Conseil Constitutionnel als verfassungswidrig charakterisiert wurden, siehe *Oehmichen*, S. 322.

⁵⁸¹ Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

⁵⁸² *Bigos/Camus*, in: Rudie Neeve u.a. (Hrsg.), *Inventory on counterterrorism* (WD 2), S. 55.

⁵⁸³ Zur Kritik an diesem Gesetz, von der einige Vorschriften vom Conseil Constitutionnel als verfassungswidrig charakterisiert wurden, siehe *Oehmichen*, S. 325–326.

⁵⁸⁴ Siehe Abschnitt 3.2.2.2.1. des vorliegenden Kapitels.

⁵⁸⁵ Siehe ausführlich in den Abschnitten 3.2.2.3.2. und 3.2.2.3.3.

zu den aktuellen Entwicklungen der Gesetzeslage und der Polizeipraxis und werden folglich im nächsten Abschnitt näher betrachtet.

Am 7. Januar 2015 sah sich Frankreich wieder mit Terrorismus konfrontiert, als zwei bewaffnete Männer, die sich als Mitglieder der salafistisch-islamistischen Terrororganisation „Al-Qaida-Branche auf der Arabischen Halbinsel“ identifizierten, einen Anschlag auf die Redaktion der Satirezeitung „Charlie Hebdo“ begingen, was die Ermordung von Journalisten und eines Polizeioffiziers zur Folge hatte. Dieser Anschlag hat rasche Änderungen in der französischen Antiterrorismusstrategie hervorgebracht, die offiziell vom Premierminister einige Tage nach dem Anschlag im Januar 2015 als ein holistisches Antiterrorismuskonzept bekanntgegeben wurden.⁵⁸⁶ Eine Reihe von neuen Vorschriften wurde überwiegend im C.Séc.Int. mit dem Gesetz 2015-912 vom 24. Juli 2015⁵⁸⁷ eingeführt, deren Fokus auf der Erweiterung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden liegt, um die Informationsbeschaffung und die Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen zu erleichtern. Eine neue Antiterrordatei wurde geschaffen, in die allerdings ausschließlich die Daten der bereits wegen terroristischer Handlungen Verurteilten eingespeichert werden,⁵⁸⁸ und nicht derjenigen, für die auf der Basis von bestimmten Tatsachen die Annahme besteht, dass sie künftig eine terroristische Gefahr darstellen könnten. Das Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes („Richterliche Datei für die Täter von terroristischen Straftaten“) wird im CPP geregelt und seine Beschreibung überschreitet den Gegenstand der vorliegenden Studie, da die Datei nicht als präventive Maßnahme zur Terrorismusbekämpfung errichtet wurde, sondern eher als eine Art (nationales) „Strafregister für Terrorismusfälle“, das Meldepflichten für die eingestuften Personen impliziert.⁵⁸⁹ Der Weg für die Umsetzung des „Vorschlags für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des EU Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten“⁵⁹⁰ war nunmehr geöffnet. Zudem wurde die Implementierung

⁵⁸⁶ Mehr über die Entwicklungen der Antiterrorismusstrategie Frankreichs nach dem Anschlag auf *Charlie Hebdo* in: *Chalkiadaki*, eucrim 2015/1, S. 26–32.

⁵⁸⁷ Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, welches das gleich nach dem Charlie-Hebdo-Anschlag entwickelte Antiterrorismuskonzept geschaffen hat.

⁵⁸⁸ Gem. § 706-25-3 Abs.1 sind für die Aufnahme in der Datei Verurteilungen (auch nicht endgültige) auf Grundlage der Vorschriften §§ 421-1–421-6 CP relevant (mit der Ausnahme des § 421-2-5 CP über die Vorbereitung auf terroristische Handlungen und die Verherrlichung des Terrorismus) sowie (administrative) Ausreiseverbote auf Grundlage des § L.224-1 C.Séc.Int. (über Reisen ins Ausland zur Beteiligung an terroristischer Ausbildung oder zur Begehung von Terrorstrafaten).

⁵⁸⁹ §§ 706-25-3–706-25-14 CPP.

⁵⁹⁰ CELEX-Nr. 52011PC0032.

von neuen Maßnahmen und Vorschriften hinsichtlich der Terrorismusfinanzierung als Teil eines „Nationalen Plans zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung“ (*Plan d'action pour lutter contre le financement du terrorisme*) vom Finanzminister angekündigt, die nach gemeinsamer Planung mit Privatakteuren (Banken, Kreditinstituten) bis Ende 2016 zu implementieren sind. Darüber hinaus ist die Anzahl von Verurteilungen auf der Grundlage der im November 2014 in den CP eingeführten Vorschriften über die Vorbereitung von terroristischen Handlungen und die Verherrlichung des Terrorismus exponentiell angestiegen. Ferner wurden mehr Polizei-, Gendarmerie- und Militärkräfte eingesetzt, um die Überwachung von öffentlichen Räumen zu verstärken. In den folgenden Ausführungen werden die präventiven Maßnahmen dieses Konzepts hervorgehoben und analysiert.

3.2. Präventionskonzepte im Umgang mit mutmaßlichen Terroristen

3.2.1. Gesetzeslage

Im Gegensatz zu anderen, vor allem *common law*-Rechtsordnungen, hat der französische Gesetzgeber die Terrorismusbekämpfung in den Rahmen des traditionellen gesetzlichen Instrumentariums eingefügt, statt eine völlig neue, ausschließlich der Terrorismusbekämpfung dienende Gesetzgebung zu schaffen. Hinsichtlich der Menge und der Eingriffsintensität sind die maßgeblichsten terrorismusrelevanten Vorschriften im CP vorzufinden; zahlreiche Vorschriften sind allerdings in anderen Gesetzen verstreut und verweisen in der Regel auf die Logik der Vorschriften des CP, indem sie bestimmte Handlungen sanktionieren, mit dem Zweck der Verhinderung von noch schwereren Handlungen. So finden sich terrorismusbezogene Vorschriften im C.Séc.Int (z. B. Regelungen bezüglich der Sammlung von Informationen aller Art über mutmaßliche Terroristen zur Verhinderung von künftigen Terroranschlägen, oder Regelungen zur Nutzung von Waffen und Munition), im C. Déf. (grundsätzlich Vorschriften über die Nutzung von Waffen, Kernwaffen und Sprengstoffen) und im CoMoFi (z. B. Normen in Bezug auf Informationspflichten von Kreditinstituten über verdächtige Transaktionen), die der Spezifizierung und Definierung von verschiedenen „terroristischen Handlungen“ dienen. Selbstverständlich gibt es terrorismusrelevante Vorschriften auch im CPP, jedoch in Form einer Reaktion auf bereits stattgefundenen terroristischen Handlungen.⁵⁹¹ Dennoch gehört die Analyse des gesam-

⁵⁹¹ Für einen anschaulichen Überblick über die terrorismusbezogenen Vorschriften der erwähnten Gesetze siehe *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 12–49, 482–698.

ten Instrumentariums nicht zum Gegenstand der vorliegenden Forschungsarbeit: Von maßgeblicher Bedeutung für die Fragestellung der Gefährderproblematik ist hier die Analyse der Vorschriften des CP und einiger Normen des C.Séc.Int.

Die Vorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus wurden als konkreter Abschnitt des CP („Titre II: Du terrorisme.“) in den weiteren Teil der sog. „Verbrechen und Vergehen gegen die Nation, den Staat und den öffentlichen Frieden“ („Des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique“) inkorporiert. Das französische System beinhaltet also Normen, die spezifische Verhaltensweisen verbieten, deren gemeinsames Element ihre Begehung in Verbindung mit „une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur“⁵⁹² („einer individuellen oder gemeinschaftlichen Unternehmung (...), die darauf gerichtet ist, die öffentliche Ordnung durch Einschüchterung oder Terror in schwerwiegender Weise zu stören“) ist.⁵⁹³ Diese Delikte gehören nicht zur Kategorie der sog. *infractions politiques* („politische Delikte“),⁵⁹⁴ sondern zu den *infractions de droit commun* („Delikte des gemeinen Rechts“)⁵⁹⁵, weisen aber die folgenden Besonderheiten auf: Erstens bilden sie teilweise den Gegenstand einer „erweiterten Strafbarkeit“ durch die gleich darzustellende Gesetzestechnik des sog. „*terrorisme par référence*“ („Terrorismus durch Verweis“); zweitens sind die relevanten strafpro-

⁵⁹² § 421-1 CP.

⁵⁹³ Für die Übersetzung der französischen Terminologie siehe *Bauknecht/Lüdicke*, Das französische StGB, S. 319–326.

⁵⁹⁴ Ausführlich über die Besonderheiten der politischen Straftaten im französischen Strafrecht: *Desportes/Le Gunehec*, Rn. 147–160. Nach der Meinung von *André* sollten die terrorismusbezogenen Straftaten als „politische Delikte“ statt „Delikte des gemeinen Rechts“ kategorisiert werden, aufgrund der Besonderheiten ihres Regelungsregimes im CP (vor allem der besonders hohen Strafbarkeit und des weiten Strafrahmens für diese Straftaten). *André*, DPS, Rn. 476.

⁵⁹⁵ Der Begriff *infractions de droit commun* („Delikte des gemeinen Rechts“) wird in der Lehre vom Begriff *infractions de droit spécial* („einem speziellen Regime unterworfenen Delikte“) unterschieden: Laut *Merle et Vitu* stellt die *infraction de droit commun* eine materiell-rechtliche, prozessuale oder die Zuständigkeit des Gerichts betreffende Bestimmung dar, die im Allgemeinen bei Verbrechen, Vergehen oder Übertretungen anwendbar ist. *Merle/Vitu*, Rn. 375. Dieser Definition zufolge werden alle Straftaten, die einem speziellen Regime unterworfen sind, außerhalb des Bereiches der Straftaten des gemeinen Rechts platziert. Dennoch gilt bei der Gesetzgebung eine unterschiedliche Definition: Der Begriff erscheint in einer begrenzten Anzahl von straussetzungsrelevanten Vorschriften des CP (§§ 132-30, 132-35, 132-41 CP), nicht um sich von der Gesamtheit der einem speziellen Regime unterworfenen Vorschriften zu differenzieren, sondern von den *infractions politiques* („politischen Delikten“) und den *infractions militaires* („militärischen Delikten“) sowie von den mit diesen zwei Kategorien relevanten *infractions de presse* („Pressedelikten“). Also sind vom Gesetzgeber als Delikte des gemeinen Rechts alle Delikte außer den drei erwähnten Kategorien charakterisiert. *Desportes/Le Gunehec*, Rn. 145–146. Für den Terminus „politisches Delikt“, der eine besondere Stellung im französischen Strafrecht hat, siehe *Desportes/Le Gunehec*, Rn. 147–160. Die vorliegende Abhandlung übernimmt die vom Gesetzgeber vertretene Definition.

zessualen Regeln strenger als bei den sonstigen Delikten des gemeinen Rechts; und schließlich findet ein hoher Strafraumen Anwendung, der zugleich Freiheitsstrafen (lebenslange und längerfristige Zuchthausstrafen) sowie Geldstrafen enthält.⁵⁹⁶ Neben einer solchartigen Strafe unterliegen die Täter von terroristischen Straftaten der zusätzlichen Strafe der Beschlagnahme ihres Vermögens gem. § 131-21 CP, der mit dem Gesetz 2007-297 vom März 2007 modifiziert wurde.⁵⁹⁷ Um die Anwendung der Maßnahmen der Beschlagnahme zu erleichtern, modifizierte das Gesetz 2012-1432 vom 21. Dezember 2012 den *Code monétaire et financier*, sodass die Anstifter zu terroristischen Straftaten dem vom Finanzminister auferlegten Einfrieren von Geldern unterliegen.⁵⁹⁸

Die Einführung der relevanten Gesetzesnormen begann, wie bereits erwähnt, mit dem als „Eckstein“ der Antiterrorgesetzgebung charakterisierten Gesetz 86-1020 vom 9. September 1986. Im Wesentlichen stellt die zeitgenössische Antiterrorgesetzgebung Frankreichs das Ergebnis der Erweiterung und Veränderung dieses konkreten Gesetzes dar. Dennoch, wie in der Einführung betont wurde, zielte der Gesetzgeber nicht darauf ab, den „Terrorismus“ legal zu definieren, sondern vielmehr darauf, besondere, terrorismusspezifische Strafverfahren zu schaffen; diese Ausnahmestrafverfahren mussten die Gerichte in Fällen der Begehung von den im Gesetz konkret festgelegten Straftaten anwenden, die sich in Verbindung mit „einer individuellen oder gemeinschaftlichen Unternehmung (...), die darauf gerichtet ist, die öffentliche Ordnung durch Einschüchterung oder Terror in schwerwiegender Weise zu stören“ stattfanden. Der Terrorismus wurde namentlich (als „*des actes de terrorisme*“) mit der Reform des CP 1994 in §§ 421-1, 421-2 des CP kriminalisiert. Darauf folgten Gesetze, welche die eingeführten Straftatbestände veränderten oder neue Straftatbestände schufen.⁵⁹⁹ Die auf diese Weise eingeführte Reihe von Rechtsvorschriften des CP

⁵⁹⁶ *Malabat*, DPS, Rn. 914–918..

⁵⁹⁷ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

⁵⁹⁸ Dies hat zur Folge, dass die Banken dazu verpflichtet sind, den zuständigen Behörden Informationen weiterzuleiten betreffs der Bewegungen von Vermögenswerten jener Personen, die der Maßnahme des Einfrierens der Gelder unterworfen sind. *André*, DPS, Rn. 489.

⁵⁹⁹ Es handelt sich um die folgenden Gesetze: Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996; Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001; Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002; Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003; Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006; Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012; Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014. Außer den (materiell-)strafrechtlichen Vorschriften führten diese Gesetze (sowie diese: Loi n° 95-125 du 8 février 1995, Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 und Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007) allmählich besondere strafprozessuale Regelungen ein, die einen speziellen Abschnitt des CPP bilden, der ursprünglich mit dem grundlegenden Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 geschaffen wurde. Diese Vorschriften etablieren ein spezielles und tatsächlich strengeres Regime für die Verfolgung, das Ermittlungsverfahren und das gerichtliche Verfahren hinsichtlich der terrorismusspezifischen Straftatbestände der §§ 421-1–421-6 CP, das mit dem Strafverfolgungsregime für die

lässt sich in zwei Kategorien strukturieren, die gleich analysiert werden: der *terrorisme par référence* und die *infractions terroristes autonomes*.⁶⁰⁰ Der *terrorisme par référence* (etwa „Terrorismus durch Verweis“) besteht darin, die Tatbestandsmerkmale von konkreten (bereits im CP festgelegten) Straftaten zu leihen und zugleich aus diesen Straftaten eine terroristische Qualifikation herzuleiten, indem diese Straftaten in einem Kontext von Einschüchterung oder Schrecken ausgeführt werden. Diese Herleitung der terroristischen Qualifikation, die den betroffenen Straftaten ihren primären Charakter entzieht, stellt das Charakteristikum dieser Art von Strafbarkeit dar. Anders gesagt: Eine bestimmte Anzahl von Straftaten des CP werden zu terroristischen Handlungen aufgrund der spezifischen Umstände, unter denen sie begangen werden. Im Gegensatz dazu stellen die *infractions terroristes autonomes* (etwa „eigenständige terroristische Delikte“) konkrete Straftatbestände dar, die der CP selbstständig als terroristisch erklärt, unabhängig von irgendeinem Bezug auf sonstige Straftaten des CP.⁶⁰¹

Im Folgenden werden zuerst die terrorismusbezogenen Vorschriften des CP analysiert, wobei der Vorverlagerung der Strafbarkeit besondere Aufmerksamkeit in einem separaten Teil [unter 3.2.1.1.3.)] geschenkt wird. Jedoch kommen hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung nicht nur die Vorschriften des CP in Betracht, sondern auch bestimmte Vorschriften des C.Séc.Int., die sich mit der Informationsbeschaffung durch die Sicherheitsbehörden (explizit) zum Zweck der Prävention von Terrorismus befassen. Diese Regelungen werden im Anschluss an die strafrechtlichen Vorschriften dargestellt.

3.2.1.1. Terrorismusbezogene Vorschriften des Code Pénal

3.2.1.1.1. Terrorisme par référence des Code Pénal

Der § 421-1 CP listet (bereits im CP) bestimmte Straftaten auf, die *actes de terrorisme* („terroristische Handlungen“) darstellen, insofern sie *intentionnellement* („mit Absicht“) in Verbindung mit einer individuellen oder gemeinschaftlichen

organisierte Kriminalität vereinheitlicht wurde. Für eine ausführliche Analyse der relevanten strafprozessualen Regelungen siehe *André*, DPS, Rn. 491–494; *Dreyer*, DPS, Rn. 768–773.

⁶⁰⁰ Einige Autoren (z. B. Malabat) verwenden die Begriffe „actes terroristes par finalité“ und „actes terroristes par nature“ für die öfter angewandten „terrorisme par référence“ und „infractions terroristes autonomes“ respektive. Diese werden auch „actes terroristes principaux“ und „actes terroristes par assimilation“ respektive genannt. Es handelt sich also nicht um im Gesetz festgelegte, sondern um in der Lehre entwickelte Begriffe. Hier werden die Termini von André (terrorisme par référence, infractions terroristes autonomes) als präziser bevorzugt.

⁶⁰¹ *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 8, 51.

Unternehmung, die darauf gerichtet ist, die öffentliche Ordnung durch Einschüchterung oder Terror in schwerwiegender Weise zu stören, begangen werden.⁶⁰² Es handelt sich also nicht um terrorismusspezifische Straftatbestände, sondern um Delikte des gemeinen Rechts, die in einem spezifischen Kontext und mit einem bestimmten Zweck erfüllt werden; genau dieser Kontext und dieser Zweck verleihen den Delikten einen terroristischen Charakter. Der objektive Tatbestand (*élément matériel*) der konkreten terroristischen Handlung ist gleich demjenigen des Delikts, auf das die terroristische Handlung Bezug (*référence*) nimmt. Das heißt, wenn eine Person im Rahmen eines terroristischen Anschlags eine Tötung begeht, ist die Erfüllung des objektiven Tatbestands dieser „terroristischen Tötung“ gem. §§ 221-1–221-5-5 CP zu beurteilen. Im Gefolge der Änderungen durch die verschiedenen Gesetze wurde dieser Straftatenkatalog immer länger und beinhaltet nun ein breites Spektrum von Straftaten, das sich von Straftaten gegen das Leben (z. B. Mord) über Verletzungen des Waffengesetzes bis hin zu Geldwäsche und Insidergeschäften erstreckt. Der Verweis der Vorschrift sowohl auf präzise Regelungen als auch auf sämtliche Gruppen von Straftaten wurde vom Gesetzgeber als eine sichere Regelungstechnik angesehen, um ein möglichst umfassendes Spektrum von Straftaten einzuschließen; zusätzlich bestätigt dieser Verweis auf Straftaten des gemeinen Recht den Willen des Gesetzgebers, den Terrorismus nicht als politische Straftat einzustufen.⁶⁰³

3.2.1.1.2. Infractions terroristes autonomes des Code Pénal

Nach der Bestimmung der terroristischen Straftaten *par référence* legt der Gesetzgeber konkrete Verhaltensweisen fest, die autonom, also aus der spezifischen Beschreibung ihrer Tatbestände im CP hergeleitet, terroristische Straftaten darstellen. Dieser Kategorie von terroristischen Straftaten ist gemeinsam, dass die entsprechenden objektiven Tatbestände ungeachtet eines Eintritts des (strafrechtlichen) Erfolgs erfüllt werden. Dies weist darauf hin, dass der Gesetzgeber mit dem Ziel intervenieren will, entweder die (künftige) Begehung einer konkreten Straftat zu unterbinden (des sog. „Ökoterrorismus“ gem. § 421-2 CP) oder der Begehung anderer schwerer Straftaten (noch im Vorbereitungsstadium) vorzubeugen (der Straftaten gem. §§ 421-2-1–421-2-6 CP). Im Folgenden wird auf die letztgenannte Kategorie fokussiert.

⁶⁰² Eine gründliche Analyse dieser Kategorie von terroristischen Straftaten in: *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 8–51.

⁶⁰³ *Dreyer*, DPS, Rn. 751–753. Vgl. *André*, DPS, Rn. 476.

Der Gesetzgeber hat sechs Tatbestände vorgesehen, die allmählich durch fünf verschiedene Gesetze eingeführt wurden und im Wesentlichen Vorbereitungshandlungen für einen (zukünftigen) Terroranschlag darstellen. Diese stellen *infractions obstacles* („Hindernisstraftaten“)⁶⁰⁴ dar, nämlich gefährliche Verhaltensweisen, denen grundsätzlich andere Verhaltensweisen folgen können, die ihrerseits in der Lage sind, die Verletzung des Rechtsguts hervorzubringen. Das typische Element der Hindernisstraftaten ist, dass das zu erwartende Ergebnis des (kriminalisierten) Verhaltens zum Straftatbestand eines anderen Delikts gehört. Bei der Verhinderung der ursprünglichen Verhaltensweise schafft der Gesetzgeber ein „Hindernis“ (*obstacle*) auch zur Begehung des weiteren Delikts. Tatsächlich wird es durch diese Kategorie möglich, ein Verhalten als eigenständigen Tatbestand zu kriminalisieren, das im Wesentlichen eine Vorbereitungsstraftat zur Begehung von (weiteren) schwereren Straftaten bildet und das nicht als einfacher Versuch verfolgt werden kann.⁶⁰⁵

Die sechs „Hindernisstraftaten“ (also Vorbereitungsstraftaten) sind:

- Die Teilnahme an einer (bereits gegründeten) Gruppe oder an einem (bereits gebildeten) Zusammenschluss gem. § 421-2-1 CP (der sog. *terrorisme par groupement ou entente*, im Folgenden: Terrorismus durch Gruppierung), der genau zum Zweck der Vorbereitung einer terroristischer Handlung nach den §§ 421-1, 421-2 CP gebildet wurde; diese Vorbereitung muss durch einen oder mehrere materielle Umstände gekennzeichnet werden.⁶⁰⁶ Wie oben (unter Abschnitt 3.1.2.) erwähnt, wurde der Tatbestand des Terrorismus durch Gruppierung mit dem Gesetz 96-647 vom 22. Juli 1996 in den CP eingefügt. Seine Formulierung scheint eine Kopie des Straftatbestandes der kriminellen Vereinigung (*association de malfaiteurs*) des § 450-1 Abs. 1 CP zu sein, die im Kontext des Terrorismus genauer angepasst wurde.⁶⁰⁷ Genau auf diesen Straftatbestand der kriminellen Vereinigung wurde traditionell für die Terrorismusbekämpfung immenses Gewicht gelegt: Die Anzahl der Verurteilungen von Terroristen (sowohl separatisti-

⁶⁰⁴ Der französische Gesetzgeber kriminalisiert bestimmte Verhaltensweisen unabhängig davon, ob die durch sie zu erwartende Verletzung des Rechtsguts tatsächlich eintritt. Die derartigen Verhaltensweisen werden traditionell als *infractions formelles* (wie z. B. der sog. „Ökoterroismus“ gem. § 421-2 CP) und *infractions obstacles* (sozusagen „Hindernisstraftaten“) kategorisiert; eine dritte Kategorie hat sich allerdings aus der Einführung des *Nouveau CP* ergeben: die *infractions de mise en danger* („Gefährdungsdelikte“), siehe *Desportes/Le Guehec*, Rn. 460–462.

⁶⁰⁵ *André*, DPS, Rn. 480 ; *Desportes/Le Guehec*, Rn. 461; *Dreyer*, DPS, Rn. 748.

⁶⁰⁶ *André*, DPS, Rn. 482; *Dreyer*, DPS, Rn. 759–760; *Malabat*, DPS, Rn. 911.

⁶⁰⁷ *André*, DPS, Rn. 482; *Malabat*, DPS, Rn. 911. Laut *Dreyer* ermöglicht es diese Vorschrift, die *association de malfaiteurs* dem strafprozessualen Regime für terroristische Straftaten zu unterwerfen. *Dreyer*, DPS, Rn. 759. *Mayaud* verwendet den Begriff „terrorisme par association de malfaiteurs“ für die Bezeichnung dieser Straftat. *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 57, 67.

scher als auch islamistischer Orientierung) auf der Grundlage dieser Norm (Stichwort: *association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste*, „kriminelle Vereinigung in Verbindung mit einer terroristischen Unternehmung“) deckten die Mehrheit der Strafurteile für Terrorismusfälle insgesamt. Laut Aussagen von Untersuchungsrichtern steigt die Rate nur für die Fälle des islamistischen Terrorismus auf 70–80 Prozent.⁶⁰⁸ Vor der Einführung des § 421-2-1 CP existierte eine de facto Praxis der Anwendung der Vorschrift der kriminellen Vereinigung während der 1980er und 1990er Jahre im Feld des Terrorismus. Die Unklarheit des Begriffs „*participer*“⁶⁰⁹ und folglich seine tatsächliche Reichweite haben den Tatbestand der kriminellen Vereinigung zu einem effektiven Instrument der Terrorismusbekämpfung gemacht, indem er es ermöglichte, viele verschiedene Handlungen, sogar einfache Telefonate⁶¹⁰ mit mutmaßlichen Terroristen, als „Teilnahme“ an beiden Varianten des Vereinigungsdelikts (sowohl der kriminellen als auch der terroristischen Vereinigung) auszulegen.⁶¹¹ Auf diese Weise konnte im Laufe der Jahre eine große Anzahl von islamistischen Terrorverdächtigen und Sympathisanten vor Gericht gebracht werden.⁶¹² Allerdings wurde diese Reichweite der Vorschrift zur kriminellen Vereinigung durch den begrenzten Strafrahmen (Freiheitsstrafen von maximal zehn Jahren)⁶¹³ etwas ausgeglichen. Diese Tatsache hat der Polizei und den Untersuchungsrichtern des Öfteren dazu gedient, viele Personen zu inhaftieren und anzuklagen, ungeachtet dessen, wie stark begründet die derartigen Anklagen waren. Es wird argumentiert, dass die präventive Bekämpfung von Terroranschlägen, die mit der Verhängung von langfristigen Freiheitsstrafen auf der Grundlage der bloßen Teilnahme an einer terroristischen Vereinigung erfolgte, Vorrang gegenüber einer kurzfristigen Inhaftie-

⁶⁰⁸ *Foley*, S. 201–202.

⁶⁰⁹ Siehe gleich unter 3.2.1.1.3.

⁶¹⁰ Siehe beispielsweise den Fall *Adel Mechat* in *Foley*, S. 203.

⁶¹¹ Zum Thema der Autonomie des § 421-2-1 CP gegenüber der kriminellen Vereinigung siehe *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 67–74.

⁶¹² Siehe vor allem den *Chalabi*-Prozess als Höhepunkt dieser Praxis, wobei 138 Personen als Teilnehmer des „Netzwerkes *Mohamed Chalabi*“, der die terroristische Vereinigung *Groupe Islamique Armé* unterstützte, vor Gericht gebracht wurden. Der Prozess wurde überwältigend kritisiert aufgrund der zahlreichen, jedoch sehr schwach begründeten Anklagen. Siehe *McColgan/Attanasio*, *Arbitrary Justice* (FIDH–Report), S. 9–11. Online abrufbar unter: http://www.fidh.org/IMG/pdf/271_fran.pdf [Stand: September 2015]; HRW, *In the Name of Prevention*, S. 7–9, online abrufbar unter: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/france0607_0.pdf [Stand: September 2015].

⁶¹³ Im Jahre 2006 wurde der Strafrahmen auf 15 Jahren Freiheitsstrafe erhöht.

- rung habe, beispielsweise auf der Basis einer Sachbeschädigung (die während eines Anschlags begangen wurde).⁶¹⁴
- Die Finanzierung von Terroranschlägen gem. § 421-2-2 CP (der sog. *terrorisme financier* oder *terrorisme par financement*), die mit dem Gesetz 2001-1062 vom 15. November 2001 (LSQ) eingeführt wurde. Die Finanzierung wird im Gesetz als die Bereitstellung (*fournissant*), die Sammlung (*réunissant*) oder die Verwaltung (*gérant*) von Geldern, Wertgegenständen oder sonstigen Gütern präzisiert, die zur Begehung von terroristischen Handlungen entweder tatsächlich Verwendung finden oder zur Verwendung zu terroristischen Zwecken bestimmt sind; in beiden Fällen ist das Wissen der finanzierenden Person betreffs der Vermögenswerte erforderlich. Die Strafbarkeit der Finanzierung ist unabhängig von der eventuellen Begehung der terroristischen Handlungen, für die die Vermögenswerte angeboten werden. Auf diese Weise wollte der Gesetzgeber die finanzierenden Leiter verfolgen können, da ihre Verfolgung durch die Tatsache erschwert wird, dass die tatsächliche Handlung des Anbietens von Vermögenswerten aufgrund ihrer Neutralität nicht strafbar ist.⁶¹⁵
 - Die Nicht-Begründung der dem Lebensstil entsprechenden Einkünfte gem. § 421-2-3 CP (der sog. *terrorisme présumé*, „vermuteter Terrorismus“), nämlich die Tatsache, dass die einer Person verfügbaren Ressourcen ihrem Lebensstil nicht entsprechen,⁶¹⁶ wenn diese Person regelmäßige Beziehungen zu einer oder mehreren Personen unterhält, die sich mit der Begehung von einer oder mehreren Straftaten der §§ 421-1–421-2-2 CP beschäftigen. Das Wissen dieser Personen über die terroristischen Aktivitäten ist notwendig für die Erfüllung des Tatbestandes. Geschaffen wurde dieser Tatbestand mit dem Gesetz 2003-239 vom 18. März 2003, primär um jene Personen zu verfolgen, die Beziehungen mit den (auf die eine oder andere Weise) finanzierenden Personen einer terroristischen Vereinigung unterhalten, als auch diejenigen, die mit den Kombattanten verlinkt sind.⁶¹⁷
 - Die Aufforderung zur Rekrutierung bei einer terroristischen Vereinigung oder zur Begehung von terroristischen Straftaten gem. § 421-2-4 CP (der sog. *terrorisme par recrutement*). Eine derartige Aufforderung kann durch

⁶¹⁴ Ausführlich *Foley*, S. 201–207.

⁶¹⁵ *André*, DPS, Rn. 483; *Dreyer*, Rn. 761–762; *Malabat*, DPS, Rn. 912; *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 75–78.

⁶¹⁶ *Mayaud* fokussiert sich genau auf diesen Punkt, um diese Straftat statt als *terrorisme présumé* als „*terrorisme par non-justification de ressources*“ („Terrorismus durch unbegründete Ressourcen“) anzugeben. *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 79.

⁶¹⁷ *André*, DPS, Rn. 484; *Dreyer*, Rn. 763; *Malabat*, DPS, Rn. 912; *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 79–82.

verschiedene Mittel erfolgen, die sich von Angeboten, Versprechungen, Zuwendungen, Geschenken oder sonstigen Vergünstigungen bis hin zur Drohung oder Ausübung von Druck erstrecken [„(...) *des offres ou des promesses, (...) des dons, présents ou avantages quelconques, de la menacer ou d'exercer sur elle des pressions (...)*“] und ist unabhängig vom Erfolg strafbar. Diese Vorschrift wurde vom Gesetz 2012-1432 vom 21. Dezember 2012 geschaffen, um die Verfolgung der Anstifter terroristischer Straftaten zu ermöglichen. Hier lässt sich wieder feststellen, dass die Formulierung der Vorschrift (einschließlich der Bestimmung des Strafrahmens) der einer anderen Norm ähnelt, nämlich der der Anstiftung zum Mord oder zur Vergiftung einer Person mit derartigen Mitteln gem. § 221-5-1 CP. Des Weiteren umfasst diese Formulierung eine Vielfalt von Handlungen, die zu den üblichen Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung gehören. Ohne diese spezielle Norm hätte die relevante Aufforderung nach den Vorschriften für die kriminelle Vereinigung (*association de malfaiteurs*) verfolgt werden können, allerdings nur teilweise, da die Fälle des einfachen (erfolglosen) Versuchs einer Rekrutierung im Rahmen der kriminellen Vereinigung nicht strafbar sind.⁶¹⁸ Die erweiterte Strafbarkeit des Terrorismus im Allgemeinen förderte die Schaffung dieser neuen Vorschrift.⁶¹⁹

- Die unmittelbare Aufforderung zu terroristischen Handlungen und die öffentliche Verherrlichung von terroristischen Handlungen gem. § 421-2-5 CP (der sog. *terrorisme par provocation ou apologie*). Dies ist ein neuer mit dem § 5 des Gesetzes 2014-1353 vom 13. November 2014⁶²⁰ eingeführter Tatbestand. Das Gesetz entstand in einer Periode weltweiter Steigerung der terroristischen Bedrohung durch die Aktivitäten der dschihadistisch-salafistischen Terrororganisation „Islamischer Staat“, in Frankreich insbesondere aufgrund der dort aktiven islamistischen Gruppierungen französischer Bürger, die nach Syrien reisen, um am bewaffneten Kampf des ISIS teilzunehmen.⁶²¹ § 421-2-5 Abs. 2 CP sieht einen erschwerenden Umstand vor, nämlich die Internetnutzung (*un service de communication au public en ligne*) zur Begehung oder Erleichterung der Begehung der terrorismusauffordernden oder -verherrlichenden Handlung. Der generelle Trend, die Internetnutzung zur Begehung einer Straftat als erschwerenden Umstand

⁶¹⁸ *Mayaud*, Terrorisme (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 84.

⁶¹⁹ *André*, DPS, Rn. 485; *Malabat*, DPS, Rn. 912.

⁶²⁰ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

⁶²¹ *Pietrasanta*, Rapport pour l'Assemblée Nationale, S. 10–13.

festzulegen (z. B. in Fällen von Sexualdelikten, wo die Täter mittels des Internet mit den Opfern in Kontakt treten) wird damit begründet, dass das Internet die Möglichkeit der besonders umfangreichen und schnellen Übertragung der Botschaft anbietet. Wichtig ist hier zu betonen, dass der Tatbestand des § 421-2-5 CP bereits durch § 24 Abs. 4 des Gesetzes vom 29. Juli 1881⁶²² als Pressedelikt kriminalisiert wurde.⁶²³ Mit dem Gesetz 2014-1353 vom 13. November 2014 erfolgte allerdings eine Übertragung dieser Straftaten in den CP, sodass die Täter von den besonderen strafprozessualen Vorschriften des Regimes der Pressedelikte nicht profitieren können.⁶²⁴

- Die Vorbereitung zur Begehung einer terroristischen Handlung des CP (*préparer la commission d'une des infractions mentionnées au II*⁶²⁵), die als individuelle Unternehmung (*terrorisme par entreprise individuelle*) erfolgt und mit einer der im Gesetzestext erwähnten Modalitäten zum Ausdruck kommt. Dieser neue Tatbestand wurde mit dem § 6 des Gesetzes 2014-1353 vom 13. November 2014 dem CP hinzugefügt. Mit dieser Vorschrift entfernte sich die französische Terrorismusgesetzgebung vom Ansatz der Strafbarkeit durch eine terroristische Vereinigung gem. § 421-2-1 CP. Diese Entwicklung war notwendig geworden, um die immer häufiger werdenden Fälle zu erfassen, in denen bestimmte Personen terroristische Handlungen einzeln begehen oder vorbereiten. Beispielsweise: Eine Person, die kein Mitglied einer Terrororganisation ist, aber einen Terroranschlag plant, indem sie Hinweise über die Herstellung von Sprengstoffen recherchiert, Videoaufnahmen mit *Kommuniqués* zur Veröffentlichung nach dem Terroranschlag vorbereitet oder an einer Ausbildung in ausländischen Terrorcamp teilnimmt, könnte ohne die neue Vorschrift nicht als Verdächtiger für eine terroristische Straftat, sondern eventuell nur als Verdächtiger für die jeweiligen Vorbereitungsstraftaten (namentlich „Hindernisstraftaten“, z. B. die illegale Beschaffung von Waffen und Sprengstoffen) festgenommen werden, obwohl diese Person ein terroristisches Vorhaben deutlich gemacht hat. Diese „individuelle terroristische Unternehmung“ wird im Normtext durch konkrete Modalitäten spezifiziert. Zu den Letztgenannten gehören grundsätzlich die Recherche, die Beschaffung oder die Herstellung von gefährlichen Objekten oder Substanzen, unabhängig davon, ob die Beschaf-

⁶²² Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

⁶²³ Zu den Gründen und den Folgen der „Übertragung“ dieses Tatbestands des Gesetzes vom 29. Juli 1881 zum CP siehe *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 86–87.

⁶²⁴ *André*, DPS, Rn. 486; *Hyst/Richard*, *Rapport des Sénateurs*, S. 42–48; *Malabat*, DPS, Rn. 913; *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 85–89; *Pietrasanta*, *Rapport pour l'Assemblée Nationale*, S. 91–94.

⁶²⁵ Es wird auf „Titre II: Du terrorisme“ des CP verwiesen.

fung oder der Einbehalt der Objekte und Substanzen illegal ist (§ 421-2-6 CP Abs. 1 Nr. 1^o); die Sammlung von Informationen über Orte oder Personen, die ihre Überwachung oder die Durchführung eines Anschlags erlaubt (§ 421-2-6 CP Abs. 1 Nr. 2^o S. a); die Ausbildung zum bewaffneten Kampf und die Hestellung von Mitteln des Kampfes (§ 421-2-6 CP Abs. 1 Nr. 2^o S. b); der Besuch von Internetseiten oder die Beschaffung von Dokumenten, die zu terroristischen Handlungen auffordern (§ 421-2-6 CP Abs. 1 Nr. 2^o S. c); der Aufenthalt in einem Terrorcamp im Ausland (§ 421-2-6 CP Abs. 1 Nr. 2^o S. d). Die individuelle terroristische Unternehmung findet auch in Fällen der Regelungen § 421-1, 421-2 CP Anwendung, auf die im § 421-2-6 CP Abs. 2 explizit verwiesen wird.⁶²⁶

3.2.1.1.3. Die Vorverlagerung der Strafbarkeit bei terroristischen Handlungen im Code Pénal

Die Darlegung der den Terrorismus betreffenden Tatbestände des CP macht die Absicht des Gesetzgebers deutlich, terroristischen Handlungen möglichst früh vorzubeugen; aus diesem Grund werden im CP bestimmte Handlungen kriminalisiert, die in der Phase der Vorbereitung von Terroranschlägen im Allgemeinen (also nicht in Verbindung mit einem bestimmten Anschlag) unternommen werden müssen und letzten Endes auf die eine oder andere Weise bei der Verwirklichung eines Terroranschlags Bedeutung annehmen. Diese sind:

- die Finanzierung des Terrorismus (§ 421-2-2 CP) als Zurverfügungstellen von Vermögenswerten zu terroristischen Zwecken, unabhängig davon, ob diese Vermögenswerte tatsächlich verwendet wurden (oder noch nicht) oder ob die konkreten terroristischen Handlungen, für die die Vermögenswerte bestimmt waren, letzten Endes begangen wurden;
- die Unterhaltung von regelmäßigen Beziehungen mit Personen (§ 421-2-3 CP), die sich an terroristischen Aktivitäten beteiligen, jedoch nicht als Kombattanten, sondern eher als Finanziere; allein die Unterhaltung von (regelmäßigen) Beziehungen – allerdings nicht von zufälligen Kontakten – mit denjenigen, die auch nur mittelbar (durch die Finanzierung) mit der terroristischen Aktivität verlinkt sind, ist strafbar. Diese Beziehungen werden in der Regel dadurch enthüllt, dass die betroffenen Personen über Ressour-

⁶²⁶ André, DPS, Rn. 487; Hyest/Richard, Rapport des Sénateurs, S. 49–51; Malabat, DPS, Rn. 913; Mayaud, Terrorisme (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 90–100; Pietrasanta, Rapport pour l'Assemblée Nationale, S. 98–101.

- cen verfügen, die ihrem Lebensstil nicht entsprechen; diese Einkünfte kommen auf irgendwelche Weise von der terroristischen Aktivität;
- die Aufforderung zur Rekrutierung neuer Mitglieder bei einer terroristischen Vereinigung durch verschiedene Mittel, darunter auch einfache Versprechungen von Vergünstigungen; dieser Tatbestand kann sehr weit ausgelegt werden und folglich auch die Kommunikation zwischen Lehrendem und Lernenden in Koranschulen einschließen, auch wenn der Lehrende persönlich nicht an Terroranschlägen teilnimmt;
 - die (einfache) Aufforderung zu terroristischen Handlungen und die Verherrlichung von Terrorgewalt (§ 421-2-5 CP), insbesondere wenn diese mittels des Internet erfolgen, da dies der terroristischen Botschaft möglichst viele Empfänger garantiert;
 - die einfache Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung, die durch den Begriff „*participer*“ im § 421-2-1 CP zum Ausdruck kommt. Aufgrund des Umfangs des Begriffs der *participation* („Beteiligung“) wird diesem Element gleich besondere Aufmerksamkeit gewidmet: Die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung kann nämlich viele verschiedene Formen im Sinne von Hierachierollen annehmen, wie die des Führers, des Mitglieds (was auch verschiedene Beteiligungsschichten beinhalten kann), des Unterstützers sowie des Sympathisanten.

Zunächst einmal ist im Gesetzestext nicht klar, ob die *participation* („Beteiligung“) auch die sog. *appartenance* („Zugehörigkeit“) enthält. Die Letztgenannte impliziert den einfachen Eintritt (*adhésion*) in die terroristische Vereinigung, im Sinne der Zustimmung zur Ideologie der Vereinigung, die sich jedoch materiell nicht ausdrücken lässt. Wenn diese „Zustimmung zur Ideologie“ zusätzlich durch Aktivitäten geäußert wird, die der terroristischen Vereinigung zugeschrieben werden – wie die Verbreitung der Communiqués bei einem Anschlag oder durch das für die Vorbereitung eines Anschlags notwendige Gewährleisten von Vermögenswerten –, handelt es sich um die sog. *participation simple* („einfache Beteiligung“). Sie wird von der sog. *participation aggravée* („schwere Beteiligung“) unterschieden, die nach der Rechtsprechung die Teilnahme an einer terroristischen Vereinigung meint, die sich durch die Begehung von verschiedenen Straftaten äußert, welche eine aktive Unterstützung seitens der Person für die terroristischen Zwecke der Vereinigung aufzeigen. Die *appartenance* als einfache Zugehörigkeit zu einer terroristischen Gruppe, insofern dieser keine Begehung einer terroristischen Handlung folgt, kann nicht als terroristisch charakterisiert werden und bleibt unter der vorliegenden Vorschrift nicht strafbar; eventuell kann sie auf der Grundlage der kriminellen Vereinigung (*association des malfaiteurs*) oder der Verschwörung (*complot*) verfolgt werden, insoweit die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt werden. Sowohl die einfache als auch

die schwere Beteiligung sind hingegen im Rahmen des § 421-2-1 CP strafbar, und zwar als Vergehen, bzw. als Verbrechen respektive.⁶²⁷

Ferner wird bezweckt, mit dem Begriff der *direction* („Führung“) einer terroristischen Vereinigung das spezifische Verhalten derjenigen zu fassen, die gleichzeitig oder sukzessiv die Vereinigung gegründet und strukturiert haben sowie ihre Ziele, ihre Ideologie und ihren *modus operandi* bestimmt haben. Es handelt sich also um die stärkste Form der Beteiligung (im allgemeinen Sinne) an der Vereinigung. Die Strafbarkeit der Führung basiert nicht auf der Verantwortlichkeit für die Straftaten der untergeordneten Mitglieder, sondern ist eigenständig, d. h., die Führung einer terroristischen Vereinigung ist ohnehin strafbar, unabhängig davon, ob der konkrete Führungskader in der Tat an Terroranschlägen teilnimmt bzw. jeden einzelnen Anschlag konkret organisiert oder nicht.⁶²⁸ Schwierigkeiten bei ihrer Verfolgung ergeben sich daraus, dass die Führung als solche tatsächlich nicht einfach bewiesen werden kann.⁶²⁹

Was die Mitgliedschaft bei einer terroristischen Vereinigung angeht, muss wie folgt differenziert werden: Für die Strafbarkeit der „einfachen Mitgliedschaft“ bei einer terroristischen Vereinigung ist die Bestimmung von maßgeblicher Bedeutung, ob das betreffende Mitglied eine aktive Rolle innerhalb der Vereinigung innehat; während für die inaktiven Mitglieder die Frage der Strafbarkeit erst in dem Moment entsteht, in dem die Vereinigung eine terroristische Handlung unternimmt. Die Zugehörigkeit zum Sympathisantenkreis, also die einfache Zustimmung (oder *simple proximité*, „Annäherung“) zur Ideologie der Vereinigung, die sich nicht materiell durch die Beteiligung an den Aktivitäten der Vereinigung ausdrücken lässt, bleibt außerhalb des Strafbarkeitsbereichs. Die Grenze zwischen der Zugehörigkeit zum Sympathisantenkreis und der Zugehörigkeit zur terroristischen Vereinigung ist des Öfteren nicht einfach zu ziehen, da

⁶²⁷ Für eine gründliche Darlegung der Varianten der „*participation*“ sowie der Abgrenzung zur „*appartenance*“ siehe *Alix*, Rn. 702–710.

⁶²⁸ Hier ist zwischen der Führung einer terroristischen Vereinigung und der *instigation* („Anstiftung“) zu einer (bestimmten) terroristischen Handlung zu differenzieren. Die Anstiftung zu einer terroristischen Handlung lässt sich von der Führung der Vereinigung dadurch unterscheiden, dass die Letztgenannte viel umfassender ist; ferner ist es nicht selbstverständlich, dass alle Terroranschläge von den Führungskadern organisiert werden; eventuell können andere Mitglieder die Initiative zu einem Anschlag geben, sofern die Prinzipien und die Hierarchie der Vereinigung dies erlauben. Die allgemeinen Vorschriften der Teilnahme werden als ungeeignet betrachtet, die Anstiftung zu einer terroristischen Handlung nachzuweisen; die strafrechtliche Behandlung des Anstifters ist gleich der des Täters. Für eine ausführlichere Begründung der Ungeeignetheit der Anwendung der *complicité*-Vorschriften des CP, die allerdings über den Gegenstand dieser Studie hinausgehen würde, siehe *Alix*, Rn. 720–724. Auch im Allgemeinen *Desportes/Le Gunehec*, Rn. 534–564-3 (insb. 543–545, 555).

⁶²⁹ Ausführlich *Alix*, Rn. 711–714.

sich die Zugehörigkeit zur Vereinigung im Sinne eines aktiven Beitritts nicht einfach beweisen lässt: Vielmehr sind Indikatoren erforderlich, die die Annahme der Prinzipien der Vereinigung – darunter überwiegend die Bereitschaft, die Ideologie der Vereinigung mit Gewaltanwendung zu unterstützen – deutlich zum Ausdruck bringen. Die einfache Mitgliedschaft bei einer terroristischen Vereinigung stellt die untere Eingriffsschwelle der Strafbarkeit der terroristischen Handlung dar, da sie die Gefahr der schweren terroristischen Gewalt bereits verwirklicht, unabhängig davon, ob eine terroristische Handlung erfolgt ist oder nicht.⁶³⁰

Eine letzte Kategorie, die als eventuelle Beteiligung zu untersuchen ist, bezieht sich auf die sog. *contribution* („Beitrag“). Dieser Begriff verweist auf die Fälle von Personen, die zwar die eine terroristische Handlung bildende Straftat nicht begangen haben, jedoch einen irgendwie gearteten Beitrag zur Vorbereitung der Straftat geleistet haben und folglich tatsächlich, wenn auch mittelbar und nur zum Teil, die Begehung ermöglicht haben. Da der CP keinen konkreten Tatbestand enthält, der die Vorbereitung einer terroristischen Handlung als solche kriminalisiert, wie es der Fall im deutschen StGB ist, würde die Berücksichtigung des Beitrags in den Tatbestand des § 421-2-1 CP eine sehr weite Auslegung des Begriffs „*participer*“ darstellen.

Obwohl ein dem deutschen Terminus entsprechender Vorbereitungs begriff nicht explizit vorzufinden ist, wird deutlich, dass der französische Gesetzgeber ins Vorbereitungsstadium eines Terroranschlags eingreifen will, um präventiv zu wirken und dem Anschlag vorzubeugen. Die Kriminalisierung von Handlungen durch weit auszulegende Begriffe wie „Finanzierung“, „Aufforderung zur Rekrutierung neuer Mitglieder“, „Unterhaltung von Beziehungen“ und, vor allem, (vielförmige) „Beteiligung (in terroristischen Vereinigungen)“ weist darauf hin, dass die Grenzen der Strafbarkeit sehr weit ins Vorfeld einer terroristischen Handlung gezogen werden. Noch offensichtlicher wird dies mit dem Gesetz 2014-1353 vom 13. November 2014, welches die zuvor für die Verfolgung einer Person als (mutmaßlicher) Terrorist entscheidende Bedeutung der Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung einschränkt, indem es die „*individuelle terroristische Unternehmung*“ einführt. Diese Konstruktion dient dazu, Handlungen zur Vorbereitung eines Terroranschlags zu erfassen, die von einer Person nicht als Mitglied einer Terrorgruppe unternommen werden (was ohnehin die Strafbarkeit der Handlung garantieren würde), sondern als einzelne Person.

⁶³⁰ *Alix*, Rn. 731–735.

3.2.1.2. Terrorismusbezogene Vorschriften des Code de la Sécurité Intérieure

Die Eskalierung der terroristischen Gewalt weltweit aufgrund der Entwicklung des IS in Irak und in Syrien seit 2011 hat ein besonderes Phänomen ausgelöst, dessen Ausmaß mittlerweile alarmierend geworden ist: Die Ausreise von jungen Franzosen aus dem französischen Territorium mit dem Ziel, sich am bewaffneten Kampf dieser terroristischen Organisation zu beteiligen und eventuell nach Frankreich zurückzukehren, um da ihre Mission fortzusetzen, nämlich terroristische Anschläge zu begehen. Als Reaktion darauf erließ der französische Gesetzgeber das Gesetz 2014-1353 vom 13. November 2014⁶³¹, welches neben den neuen strafrechtlichen Vorschriften (§§ 421-2-5 und 421-2-6 CP) auch das (verwaltungsrechtliche) Ausreiseverbot aus dem französischen Territorium (sog. „*interdiction de sortie du territoire*“) schuf.

Gem. § L.224-1 C.Séc.Int. kann jeder französischen Person ein Ausreiseverbot aus Frankreich auferlegt werden, wenn es „erhebliche Gründe“ (*des raisons sérieuses*) gibt, die die Annahme (genauere Wiedergabe aus dem Französischen: „den Gedanken“, *de penser*) rechtfertigen, dass sich diese Person an Ausreisen ins Ausland engagiert hat, mit dem Zweck der Teilnahme an terroristischen Aktivitäten (im Ausland) oder mit dem Zweck der Reise in Einsatzgebiete von terroristischen Organisationen, in denen die Verhältnisse gegeben sind, den Einreisenden dazu zu führen, nach seiner Rückkehr die öffentliche Sicherheit in Frankreich zu beeinträchtigen. Es handelt sich um eine administrative Maßnahme, für deren Auferlegung der Innenminister mit schriftlicher und begründeter Anordnung entscheidet.⁶³² Das Ausreiseverbot dauert sechs Monate ab der Information des Adressaten, dass das Verbot auferlegt wurde; Verlängerungen sind nach ausreichender Begründung möglich, jedoch darf die gesamte Dauer des Verbots zwei Jahre nicht überschreiten.⁶³³ Die Person hat die Möglichkeit, die Anordnung des Verbots innerhalb von zwei Monaten nach der Mitteilung der Anordnung vor dem Verwaltungsgericht anzufechten; dasselbe gilt für jede Verlängerungsanordnung.⁶³⁴

Unmittelbare Folge des Ausreiseverbots ist die Außerkraftsetzung des Passes und der Identitätskarte des Adressaten. Stattdessen wird die Person für den Zeitraum des Ausreiseverbots ein Dokument (*récepissé*) mit spezifischen Anga-

⁶³¹ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

⁶³² § L.224-1 Abs. 2 C.Séc.Int.

⁶³³ § L.224-1 Abs. 3 C.Séc.Int.

⁶³⁴ § L.224-1 Abs. 4 C.Séc.Int.

ben zu ihrer Identität führen dürfen.⁶³⁵ Die Besonderheiten dieses Dokuments wurden mit dem Dekret 2015-26 vom 14. Januar 2015⁶³⁶ reguliert, die dem C.Séc.Int. die Regelungen der §§ R.224-1–R.224-6 hinzugefügt hat. Der Verstoß gegen die Vorschriften des Ausreiseverbots, also die Ausreise oder der Ausreiseversuch aus Frankreich, wird als strafbare Handlung festgelegt. Dazu kommt auch die Befugnis des Innenministers gem. § R.232-19 C.Séc.Int., den verschiedenen Fluggesellschaften und sonstigen Reiseunternehmen und Transportgesellschaften das Ausreiseverbot des Adressaten mitzuteilen, sodass eine eventuelle Ausreise trotz des Verbots auf jeden Fall scheitert.⁶³⁷

Weitere verwaltungsrechtliche Vorschriften von maßgeblicher Bedeutung wurden dem französischen Instrumentarium im Gefolge des Mordanschlags auf die Redaktion der Satirezeitschrift „Charlie Hebdo“ beifügt, so etwa die Erweiterung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden mit dem Gesetz 2015-912 vom 24. Juli 2015.⁶³⁸ Durch dieses Gesetz wurde der C.Séc.Int. insofern geändert, als dass ein den Sicherheitsbehörden und der Informationsbeschaffung gewidmeter Teil („*Du renseignement*“) hinzugefügt wurde. Kern des weit umfassenden Gesetzes ist es, den Auftrag der Sicherheitsbehörden mit Blick auf die Prävention von Terrorismus neu zu definieren. Zudem werden die Voraussetzungen für die Anwendung von Überwachungstechniken (überwiegend bezüglich der Überwachung von Kommunikations- und GPS-Systemen) durch die Sicherheitsbehörden bestimmt, sodass die Sicherheitsbehörden auf massive Kommunikationsdaten Zugriff nehmen und Informationen hinsichtlich öffentlicher, im Gesetz abschließend festgelegter Interessen, beschaffen können.⁶³⁹ Das Gesetz sieht ferner eine konkrete Dauer für die Speicherung dieser Daten durch die Sicherheitsbehörden vor.⁶⁴⁰ Als Voraussetzung der Anwendung solcher Überwachungstechniken wird im Gesetz die Zustimmung des Premierministers festgelegt. Vor seiner Zustimmung ist allerdings der Premierminister dazu verpflichtet, sich von der unabhängigen administrativen Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement („Nationale Kommission zur Kontrolle der Techniken der Sicherheitsbehörden“, im Folgenden: CNCTR) beraten zu lassen.⁶⁴¹ Zwar sind die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten der CNCTR

⁶³⁵ § L.224-1 Abs. 5–7 C.Séc.Int.

⁶³⁶ Décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger.

⁶³⁷ *Mayaud*, Terrorisme (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 344–351.

⁶³⁸ Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

⁶³⁹ §§ L.821-1–L.821-8 C.Séc.Int.

⁶⁴⁰ § L.822-2 C.Séc.Int.

⁶⁴¹ § L.822-1 C.Séc.Int.

im Gesetz 2015-912 vom 24. Juli 2015 detailliert festgelegt.⁶⁴² Von besonderer Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung sind jedoch grundsätzlich die folgenden Zuständigkeiten der CNCTR: die Prüfung von Individualbeschwerden, wenn eine Person erfahren will, ob ihr eine Überwachungstechnik der Sicherheitsbehörden auferlegt wurde,⁶⁴³ und die Einlegung eines Rechtsmittels vor dem Conseil d'État, der die Rechtmäßigkeit der Durchsetzung einer bestimmten Überwachungsmaßnahme prüfen soll.⁶⁴⁴

Da das Gesetz die öffentliche Sicherheit im Allgemeinen und nicht nur die Terrorismusbekämpfung betrifft, werden an dieser Stelle nur die folgenden Punkte hervorgehoben, die als terrorismusrelevant für diese Forschungsarbeit von Interesse sind:

- § L.811-3 Satz 1 Nr. 4^o C.Séc.Int.: Die Prävention des Terrorismus (*prévention du terrorisme*) wird ausdrücklich als eine der öffentlichen Interessen genannt, für die die Informationsbeschaffung durch die Sicherheitsbehörden erlaubt wird.
- §§ L.851-3, L.851-4 C.Séc.Int.: Diese Vorschriften befassen sich mit der Sammlung von Informationen und Dokumenten aus den Netzwerken elektronischer Dienste, nämlich von Massendaten wie die Listen aller Telefonate einer Teilnehmernummer mit Datum und Dauer oder die Lokalisierung von Endgeräten, die im § L.851-1 C.Séc.Int. präzisiert werden. Es wird festgelegt, dass die Sammlung in Echtzeit der oben genannten Daten nur für die Zwecke der Terrorismusbekämpfung zulässig ist. Derartige Techniken zur Informationsbeschaffung werden ausschließlich von spezialisierten Sachbearbeitern der Sicherheitsbehörden übernommen, die individuell und zielgerichtet nach Zustimmung der CNCTR beauftragt werden. Die Sachbearbeiter können weiter den Premierminister dazu auffordern, die Anonymität der Daten aufzuheben, allerdings nur auf der Basis der automatisierten Bearbeitung von anonymen Elementen, die eventuell eine Person als terroristische Bedrohung schildern können. Der Premierminister muss in diesem Fall diese Anfrage an die CNCTR zur Beratung weiterleiten, nach dem im § L.851-4 C.Séc.Int. beschriebenen Verfahren.
- § L.821-4 C.Séc.Int.: Ausdrücklich zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung kann der Gebrauch eines Näherungssensors (z. B. Radaranlage oder Antenne) durch die Sicherheitsbehörden für eine konkret bestimmte Zeitspanne zugelassen werden, sodass die Sachbearbeiter die Kommunikati-

⁶⁴² §§ L.831-1–L.833-11 C.Séc.Int.

⁶⁴³ § L.833-4 C.Séc.Int.

⁶⁴⁴ §§ L.841-1–L.841-2 C.Séc.Int.

onsdaten, die über ein Endgerät empfangen oder abgesendet werden, unmittelbar überwachen können.

Aus diesen Vorschriften wird es deutlich, dass die Sicherheitsbehörden mit der Erlaubnis des Premierministers und der CNCTR unter bestimmten Voraussetzungen beispielsweise verdeckte Mikrofone in einem Raum, auf einem Rechner oder in einem Auto oder eine Antenne im entsprechenden Gebiet installieren können, um alle möglichen Kommunikationen über Endgeräte überwachen zu können. Auf diese Weise öffnet das Gesetz den Weg für den Gebrauch von massiven Überwachungsinstrumenten in Frankreich.⁶⁴⁵

3.2.2. Praxis der Sicherheitsbehörden

Nach der Analyse der Präventionskonzepte für die Terrorismusbekämpfung auf der Ebene der Gesetzgebung erläutert dieser Abschnitt die entsprechende Strategie auf der Ebene der Polizeipraktiken und der sonstigen französischen Geheimdienste. Die Geheimdienste Frankreichs, deren Aufgaben grundsätzlich der Rolle und Funktion der deutschen „Nachrichtendienste“ und der englischen „*intelligence agencies*“ entsprechen, werden auf Französisch insgesamt mit dem Terminus „*renseignement*“ bezeichnet. Der Terminus *renseignement* bedeutet sinngemäß übersetzt „Information“ oder „Untersuchung“.⁶⁴⁶ Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Studie der Begriff „Nachrichtendienste“ statt „Geheimdienste“ verwendet, weil er den französischen Terminus genauer wiedergibt.⁶⁴⁷

In Frankreich bleibt die innere Sicherheit, darunter auch die Terrorismusbekämpfung, grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums; d. h., die im Bereich der inneren Sicherheit tätige Nationalpolizei, die Gendarmerie und die Nachrichtendienste sind direkt dem Innenminister unterstellt. Zudem unterstehen bestimmte Nachrichtendienste, die sich mit der terroristischen Bedrohung aus dem Ausland beschäftigen, dem Verteidigungsministerium. Um die Aktivitäten dieser Ministerien sowie des Justizministeriums (zuständig für die einschlägigen Gesetzesentwürfe) im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu koordinieren, wurde bereits im Jahre 1982 das Comité Interministériel de Liaison Anti-Terroriste („Interministerieller Ausschuss des antiterroristischen Zusammenschlusses“ im Folgenden: CILAT) gegründet, das aus den Leitern der Büros des Staatspräsidenten, des Premierministers, des Innen-, Außen-, Aus-

⁶⁴⁵ Chalkiadaki, eucrim 2015/1, S. 29.

⁶⁴⁶ Im Lexikon *Petit Robert 2008* wird der *renseignement* (auch) als diejenige Information definiert, die den Feind betrifft, sowie als alles, was die öffentliche Ordnung und die Sicherheit gefährdet.

⁶⁴⁷ Segell, in: Jäger/Daun, S. 35.

lands- und Verteidigungsministers sowie aus den Vorsitzenden der für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Polizei- und Nachrichtendienste zusammengesetzt wurde.⁶⁴⁸ In diesem Zusammenhang haben sich auch auf der Ebene der französischen Regierung zwei weitere Ausschüsse für die Koordination der verschiedenen für die Bekämpfung von Terrorismus zuständigen Abteilungen als relevant erwiesen: der eher mit dem Büro des Staatspräsidenten verbundene Conseil de Sécurité Intérieure („Beirat der Inlandssicherheit“, im Folgenden: CSI) und das mit dem Premierministerbüro verlinkte Comité Interministériel du Renseignement („Interministerieller Ausschuss der Nachrichtendienste“, im Folgenden: CIR). Beide waren schon im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung (CSI) und der Verstärkung der Erkenntnisgewinnung im Allgemeinen (CIR) gegründet worden, bevor ihre Aufgaben hin zu Terrorismus umorientiert wurden. In den folgenden Jahren gab es keine Reformen der Koordinierung der Terrorismusbekämpfungsstrategien seitens der Regierung, nicht einmal nach dem 11. September 2001. Erste – schrittweise – Änderungen brachte die Herausgabe des *Livre Blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme* 2006 („Weißbuch über die innere Sicherheit gegenüber Terrorismus“, im Folgenden: Weißbuch 2006) hervor: 2008 wurde der CSI dem Conseil de Défense et de Sécurité Nationale („Rat der Verteidigung und der nationalen Sicherheit“, im Folgenden: CDSN) unterstellt und das CIR dem Conseil National du Renseignement (Nationaler Rat der Nachrichtendienste, im Folgenden: CNR). Die neuen Institutionen beschränkten sich nicht nur auf die Terrorismusbekämpfung, sondern hatten erweiterte Zuständigkeiten hinsichtlich der Informationsbeschaffung und der sich daraus ergebenden Erkenntnisse und der nationalen Sicherheit im Allgemeinen. Das Weißbuch wird im folgenden Abschnitt analysiert; hier ist nur zu erwähnen, dass es den Bedarf nach einer zentral geführten Koordinierung der relevanten französischen Behörden aufdeckte, was zur Reform der Strukturen der Terrorismusbekämpfung mit dem neuen Schwerpunkt: Zusammenarbeit der beteiligten Polizei-, Nachrichtendienst- und Justizbehörden, führte, die im Folgenden analysiert werden soll.⁶⁴⁹

⁶⁴⁸ Dennoch wurde kritisiert, wie in den nächsten Teilen dieses Abschnitts erwähnt wird, dass die Unregelmäßigkeit seiner Sitzungen es dem CILAT nicht erlaubte, die zentrale Koordination der Terrorismusbekämpfungsstrategien auszuüben. *Cettina*, Note de Réflexion 9, S. 7.

⁶⁴⁹ *Foley*, S. 84–88.

3.2.2.1. Der Bedarf nach Reform der Terrorismusbekämpfungsstrukturen laut dem "Weißbuch der Regierung über die innere Sicherheit gegenüber Terrorismus"

Das Weißbuch 2006 stellt einen Bericht der französischen Regierung dar,⁶⁵⁰ mit dem Folgendes bezweckt wurde: erstens, eine Beschreibung der terroristischen Bedrohungslage für Frankreich sowie der französischen Antiterrormittel und -strategien; zweitens, eine Förderung der Reform der existierenden Strukturen; drittens, die Aufklärung der Öffentlichkeit.⁶⁵¹

Anders als von einem Weißbuch erwartet, bietet das Weißbuch 2006 keinen Konzeptrahmen für die Terrorismusbekämpfung auf Makroebene. Vielmehr stellt es eine detaillierte Untersuchung des bisherigen französischen Instrumentariums zur Terrorismusbekämpfung dar, mit Fokus auf die Möglichkeiten der elektronischen Überwachung, auf die Gewinnung von Erkenntnissen und die Nutzung von speziellen Datenbanken, auf die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Terrorismus, auf die Verfolgung von Terroristen und die Anpassung des Vollzugssystems an die Bedürfnisse der Terrorismusbekämpfung, auf die Mittel zur Verhinderung der Freizügigkeit von Terroristen und der Vermögensbewegungen sowie auf die Rolle des Militärs in den Operationen der Terrorismusbekämpfung.⁶⁵² Dadurch liefert das Weißbuch 2006 ausgefeilte Erkenntnisse sowohl über die Stärken (Stichwort: Ausgestaltung einer auf Terrorismus spezialisierten Gruppe von Untersuchungsrichtern) als auch über die Schwachstellen (Stichwort: Mangel an Koordination der für das Risiko- und Krisenmanagement zuständigen Behörden) des französischen Antiterror systems.⁶⁵³

Außerdem enthält das Weißbuch 2006 spezifische Vorschläge für verschiedene Aspekte der Terrorismusbekämpfung, die sich beispielsweise von der Reform der Leitung und Koordinierung des Krisenmanagements⁶⁵⁴ über die Änderung der Gesetzgebung hinsichtlich des Ausnahmezustands⁶⁵⁵ bis hin zur Verbesserung der Kommunikation der Regierung mit der Öffentlichkeit in der Folge

⁶⁵⁰ Das Weißbuch 2006 wurde als Initiative des damaligen Innenministers von einem Komitee erstellt, das aus den leitenden Mitarbeitern von verschiedenen Ministerien, aus den Vorsitzenden von zwei nachrichtendienstlichen Behörden sowie aus einem Akademiker bestand.

⁶⁵¹ Secrétariat général de la défense nationale, Livre Blanc, S. 5–6.

⁶⁵² Ausführlich das französische Instrumentarium: Secrétariat général de la défense nationale, Livre Blanc, S. 45–68.

⁶⁵³ *Foley*, S. 87. Ausführlich die entsprechende Beschreibung: Secrétariat général de la défense nationale, Livre Blanc, S. 45–63.

⁶⁵⁴ Secrétariat général de la défense nationale, Livre Blanc, S. 79–84.

⁶⁵⁵ Secrétariat général de la défense nationale, Livre Blanc, S. 85.

eines Terroranschlags⁶⁵⁶ erstreckt. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Spezialisierung der Richter, der Polizeibeamten und der Gendarmen durch eine ständige entsprechende Weiterbildung sowie der Entwicklung der Technologie in den Bereichen Telekommunikationsüberwachung, Videoüberwachung und Sprengstoffdetektionssysteme.⁶⁵⁷

Allerdings war der Effekt des Weißbuches auf die Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung im Wesentlichen gering. Dies zeigte sich bereits durch die Tatsache, dass der französische Gesetzgeber in der Folge der Bombenanschläge in London im Juli 2005 bereits im November 2005 neue terrorismusspezifische Vorschriften erließ, ohne auf die Schlussfolgerungen des Komitees des Weißbuches 2006 hinsichtlich des konkreten Reformbedarfs zu warten, die erst im März 2006 herausgegeben wurden.⁶⁵⁸

3.2.2.2. Spezialisierung der bereits existierenden Strukturen der Polizei und Nachrichtendienste für die Terrorismusbekämpfung statt Einrichtung von spezialisierten Dienststellen

Obwohl Frankreich den Eindruck vermittelt, dass es über eine einheitliche Staatsstruktur verfügt, ist dies nur teilweise der Fall: In einigen Bereichen, beispielsweise der inneren Sicherheit und, konkret, der Terrorismusbekämpfung, sind die Zuständigkeiten des Staates auf eine einzigartige Weise unter den Behörden aufgeteilt, die zu Überlappungen führt, was im Endeffekt die Effektivität des Staates kompromittieren kann. Im Laufe der Zeit, während derer Frankreich sich mit dem separatistischen und islamistischen Terrorismus konfrontiert sah, hat eine Vielfalt von Nachrichtendienst-, Polizei-, Militär- und Justizbehörden die Bekämpfung des Terrorismus übernommen, auf deren Gesamtheit im Folgenden mit dem Sammelbegriff „Antiterrorbehörden“ verwiesen wird. Im vorliegenden Abschnitt werden ihre Aufträge skizziert, und zwar in zwei unterschiedlichen Phasen, nämlich vor und nach der 2008 von Präsident *Sarkozy* eingeführten Reform der Struktur der Nachrichtendienste. Beiden Phasen gemeinsam ist die offizielle Koordinierung der Antiterrorbehörden durch die *Unité de la Lutte Antiterroriste* (Einheit des Antiterrorkampfes, im Folgenden: UCLAT), die in diesem Abschnitt zuletzt ausgeführt wird. Die UCLAT spielt dennoch in der Praxis eine geringere Rolle: Wie gleich aufgezeigt werden wird, tendieren die

⁶⁵⁶ Secrétariat général de la défense nationale, Livre Blanc, S. 86–89.

⁶⁵⁷ Secrétariat général de la défense nationale, Livre Blanc, S. 100, 109–113.

⁶⁵⁸ *Foley*, S. 87–88.

französischen Antiterrorbehörden dazu, sich auf eine informelle Organisation und ad hoc operationelle Vereinbarungen zu berufen.

3.2.2.2.1. Behördenpluralismus bei der Terrorismusbekämpfung: Der Ansatz vor der Reform von 2008

Für die Terrorismusbekämpfung vor der Reform von 2008 waren auf die eine oder andere Weise mehrere Behörden oder ihre Abteilungen zuständig, die mehrheitlich, jedoch unter anderen Namen,⁶⁵⁹ auch nach der Reform von 2008 in der Terrorismusbekämpfung tätig sind:⁶⁶⁰

- Für die Terrorismusbekämpfung waren ursprünglich zwei nationale Nachrichtendienste zuständig: die Direction Centrale des Renseignements Généraux (kurz: DCRG, „Zentraler Nachrichtendienst“, des Öfteren – und auch im Folgenden – einfach Renseignements Généraux, kurz: RG genannt) und die Direction de la Surveillance du Territoire („Direktion zur territorialen Überwachung“, nämlich der zivile Inlandsnachrichtendienst, im Folgenden: DST). Beide waren durch Dekrete⁶⁶¹ gegründet und dem Innenministerium unterstellt worden. Zu ihren Aufgaben gehörte die Informationsbeschaffung über mutmaßliche Terroristen auf dem französischen Territorium. Obwohl sie nach ihrer Verschmelzung 2008 zusammengelegt als Direction Centrale du Renseignement Intérieur („Zentraldirektion für Inlandsaufklärung“, im Folgenden: DCRI)⁶⁶² existieren, werden sie in der vorliegenden Abhandlung separat präsentiert, da sie in der untersuchten Periode für einen längeren Zeitraum zwei unterschiedliche Behörden dargestellt haben. Die DST (ein Teil von ihr ist heute Bestandteil der DCRI) hat gemeinsam mit der im Anschluss präsentierten Police Judiciaire („Justizpolizei“, nämlich die kriminalpolizeiliche Abteilung der Nationalpolizei) die

⁶⁵⁹ Die Behörden werden unter den Namen präsentiert, die sie in der jeweiligen Periode haben.

⁶⁶⁰ Für eine Darstellung der Antiterrorbehörden mit Blick auf ihre Zusammenhänge siehe *Foley*, S. 92–94.

⁶⁶¹ Rechtliche Grundlage der RG war der § 5 des Décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation nach seiner Modifizierung durch den Décret n° 2010-973 du 27 août 2010 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Mehr über die Entstehungsgeschichte der RG, die auf das Jahr 1907 zurückgeht, sowie über ihre Zuständigkeit im Allgemeinen in: *Segell*, in: Jäger/Daun, S. 44–45. Die DST wurde ihrerseits mit dem Décret n°82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire geschaffen. Mehr über ihre Zuständigkeit in: *Segell*, in: Jäger/Daun, S. 45–46.

⁶⁶² Die DCRI ist der Inlandsnachrichtendienst Frankreichs mit polizeilichen Befugnissen.

- Ermittlungen und die Verfolgung von (mutmaßlichen) Terroristen übernommen.⁶⁶³
- Die Direction Centrale de la Police Judiciaire (kurz: DCPJ, „Zentraldirektion für die Justizpolizei“) hatte eigene Antiterrorabteilungen eingerichtet, die bis dato unter anderen Namen existieren. Es handelt sich um die Division Nationale Anti-Terroriste (kurz: DNAT, „Nationale Abteilung der Terrorismusbekämpfung“), die seit 2006 als Sous-Direction Anti-Terroriste (kurz: SDAT, „Unterabteilung der Terrorismusbekämpfung“) bekannt ist, und die Section Anti-Terroriste („Antiterrorondereinheit“, im Folgenden: SAT), die zur Pariser Abteilung der Justizpolizei (sog. *Brigade Criminelle*) gehört. Beide Abteilungen übernehmen die von den in Terrorismusfragen spezialisierten Untersuchungsrichtern⁶⁶⁴ angeordneten Ermittlungen in Fällen von terroristischen Straftaten.⁶⁶⁵
 - Des Weiteren hatte die Pariser Polizeipräfektur eine eigene nachrichtendienstliche Abteilung (Renseignements Généraux de la Préfecture du Police, kurz: RGPP), die nach der Reform von 2008 in Direction du Renseignement à Paris („Zentralstelle der Nachrichtendienste der Pariser Polizeipräfektur“) umbenannt wurde, ohne jedoch ihre autonome Rolle zu verlieren.
 - Von maßgeblicher Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung sind die bei der Gendarmerie vorhandenen terrorismusrelevanten Informationen und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse, die sich auf das ganze Territorium beziehen.
 - Für die terrorismusrelevante Informationsbeschaffung, die außerhalb Frankreichs stattfindet, ist bisher die Direction Générale de la Sécurité Extérieure (kurz – und im Folgenden: DGSE, „Generaldirektion der Auslandssicherheit“) zuständig, die dem Verteidigungsminister untergeordnet ist und teilweise aus militärischem Personal besteht.⁶⁶⁶
 - Zum Schluss sind noch zwei militärische Nachrichtendienste nennenswert: die Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense (kurz – und im Folgenden: DPSD, „Direktion des Schutzes und der Sicherheit der Verteidigung“), deren Ziel der Schutz des Verteidigungssektors von Frankreich ist, und die Direction du Renseignement Militaire, die die Verhinderung

⁶⁶³ Für die Gesamtheit der Aufgaben der DST und der RG siehe: *Segell*, in: *Jäger/Daun*, S. 44–46.

⁶⁶⁴ *Vlamynck*, Rn. 81. Siehe auch: *McColgan/Attanasio*, *Arbitrary Justice* (FIDH – Report), S. 31–32. Online abrufbar unter: <http://www.fidh.org/IMG/pdf/271fran.pdf> [Stand: September 2015].

⁶⁶⁵ Mehr über die verschiedenen Aufgaben der Justizpolizei (*police judiciaire*) in: *Segell*, in: *Jäger/Daun*, S. 46–48.

⁶⁶⁶ *Segell*, in: *Jäger/Daun*, S. 39–41.

von Terroranschlägen gegen die französischen Streitkräfte weltweit zur Aufgabe hat.⁶⁶⁷

In diesem Rahmen der Vermehrung der Antiterrorbehörden mit häufig überlappenden Aufgaben waren die Beziehungen zwischen der Polizei, den Nachrichtendiensten und dem Militär immer vom Mangel an Koordination und an Vertrauen gekennzeichnet, manchmal sogar auch von offener Feindseligkeit und Konflikten.⁶⁶⁸ Um die Behörden aus diesem Zustand von ungünstiger innerbehördlicher Zusammenarbeit herauszuholen, sodass die Bedrohung der damaligen Welle von Naher-Osten-relevanten Terroranschlägen auf das französische Territorium konfrontiert werden konnte, wurde 1984 die unter Abschnitt 3.2.2.2.3. präsentierte UCLAT als die offizielle Behörde für die Koordinierung der Aktivitäten der Antiterrorbehörden gegründet. Abgesehen von der Gründung der UCLAT hielt sich die Regierung in dieser ganzen Periode von einer starken Einmischung in die Struktur oder die Koordinierung der Sicherheitsbehörden zurück; hingegen hat sie es den entsprechenden leitenden Mitarbeitern und Ermittlungsrichtern ermöglicht, Initiativen und Konzepte in diese Richtung zu fördern. Dementsprechend haben die Behörden informelle Zusammenarbeitsschemata entwickelt. Ein Beispiel dafür ist das Verhältnis von DST und RG, die jahrelang überlappende Aufgaben im Bereich der Sammlung und Bearbeitung von terrorismusrelevanten Informationen hatten: Die DST hat sich eher auf die Informationsbeschaffung hinsichtlich der Bedrohungen der Sicherheit innerhalb Frankreichs mit Auslandsbezug konzentriert,⁶⁶⁹ die RG hingegen eher auf die Informationsbeschaffung betreffs des Inlandsterrorismus („*terrorisme interne*“).⁶⁷⁰ Mitarbeiter der zwei Behörden haben ein Kooperationssystem entwickelt, das auf regelmäßigen gemeinsamen Sitzungen basierte, um den Informationsaustausch zu erleichtern. Falls sich beide Behörden mit bestimmten Personen zufällig gleichzeitig beschäftigten, legten sie untereinander fest, welche Behörde die konkreten Untersuchungen weiter durchführen würde, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Vorrang derjenigen Behörde zustand, die bereits über die meisten Informationen bezüglich einer Person verfügte. Solche informellen Absprachen bildeten Teil eines weitgehenden Ansatzes, der aufzeigte, dass die Zusammenarbeit der französischen Sicherheitsbehörden auf interpersonellen

⁶⁶⁷ Segell, in: Jäger/Daun, S. 41–43.

⁶⁶⁸ Siehe konkrete Beispiele dieses Misstrauens und der im Allgemeinen angespannten Verhältnisse der Behörden in: Foley, S. 94; Shapiro/Suzan, Survival 2003/1, 67 (75).

⁶⁶⁹ § 1 Décret n° 82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire (durch die Reform von 2008 abgeschafft).

⁶⁷⁰ Memorandum n° 643 der Nationalpolizei vom März 1976, teilweise abgedruckt in Cettina, in: van Leeuwen (Hrsg.), S. 80.

Beziehungen ihrer Mitarbeiter zu basieren schien.⁶⁷¹ Obwohl dieses System unter anderem nahelegt, eine bloße ad hoc (und oft improvisierte) Lösung zur Koordinationsfrage zu präferieren, hat sich eine solche Zusammenarbeit zwischen der DTS und den RG als erfolgreich erwiesen, wie in der Tat die Verhinderung eines islamistischen Terroranschlags 2002 in Paris aufzeigt.⁶⁷²

Die DST und die RG haben zusätzlich mit den sonstigen bereits präsentierten Antiterrorbehörden und ihren relevanten Abteilungen kooperiert. Maßgeblich war der Beitrag der nachrichtendienstlichen Abteilung der Pariser Polizeipräfektur bezüglich der Erkenntnisse über islamistischen Terrorismus. Im Gegensatz dazu waren die Beziehungen mit der Gendarmerie auf diesem Gebiet problematisch und von Missvertrauen geprägt, da die von der Gendarmerie gewonnenen Erkenntnisse meistens von der DST und den RG als ungenügend angesehen wurden.⁶⁷³

Von entscheidender Bedeutung bei der Terrorismusbekämpfung war, wie bereits erwähnt, die Rolle der Untersuchungsrichter. Da jedoch die Ermittlungen als Teil der Strafverfolgung außerhalb der präventiven Maßnahmen als Gegenstand dieser Studie bleiben, wird diese Rolle hier nur kurz erörtert, um die Zusammenarbeit mit den Antiterrorbehörden und ihren Beitrag zur Terrorismusbekämpfung, insbesondere in Hinsicht auf die Informationsbeschaffung seitens der Antiterrorbehörden, zu beleuchten.

Nach den Terroranschlägen von 1986 in Frankreich legte der Gesetzgeber fest, dass alle terrorismusrelevanten Verfahren zentral im Justizpalast von Paris behandelt werden müssten. Ferner schuf er innerhalb dieses Gerichts eine Abteilung von Staatsanwälten und eine von Untersuchungsrichtern, die sich nunmehr ausschließlich mit Terrorismusfällen beschäftigten. Die Besonderheit dieser Gruppe von Untersuchungsrichtern und Staatsanwälten bestand genau darin, wie eng sie mit den polizeilichen Antiterrorbehörden zusammenarbeiten durften. Wenn die Kriminalpolizei über (eigene oder von den Nachrichtendiensten erhaltene) Informationen verfügte, dass sich eine Person oder eine Gruppierung an terroristischen Aktivitäten beteiligte, hatte die Kriminalpolizei die Befugnis, die Überwachung, Infiltration oder Sammlung von Beweisen zu beginnen. Sie war jedoch selbstverständlich nicht dazu befugt, eine eventuelle präventive Freiheitsentziehung (Polizeihaft) oder eine Telekommunikationsüberwachung anzuordnen; dies musste sie zur Staatsanwaltschaft, konkret: zur Gruppe der in Terrorismusfragen spezialisierten Staatsanwälte, bringen. Diese spezialisierten Staatsanwälte verwiesen die Sachen in der Mehrheit der Fälle unmittelbar an die spezi-

⁶⁷¹ *Foley*, S. 101–102.

⁶⁷² *Foley*, S. 101–102.

⁶⁷³ *Foley*, S. 102–103.

alisierten Untersuchungsrichter, was den Untersuchungsrichtern erlaubte, direkt mit derjenigen Nachrichtendienstbehörde zu arbeiten, die sie für die entsprechende Ermittlung als geeignet betrachteten.⁶⁷⁴ Im Laufe der Zeit entwickelte sich diese spezielle Gruppe von Richtern zu außergewöhnlichen Terrorismusexperten; ihre Fachkenntnisse und -kompetenzen wurden so hochgradig und richteten sich sogar nach den unterschiedlichen Terrorismusideologien (separatistische oder islamistische Bewegungen), dass diese kaum mit einer richterlichen Ausbildung zu erzielen gewesen wären.⁶⁷⁵ Diese Fachkenntnisse der Untersuchungsrichter wurden von den Nachrichtendiensten gebraucht, was ein Kooperationschema zwischen der Justiz und den Nachrichtendiensten zur Folge hatte, das nicht offiziell festgelegt, sondern durch informelle Absprachen gestaltet war und auf persönlichen Beziehungen basierte. In der Tat erwies sich diese Kooperation als ziemlich erfolgreich, da die Bearbeitung der Fachkenntnisse der Untersuchungsrichter seitens der Nachrichtendienste zur Aufdeckung von zahlreichen geplanten terroristischen Anschlägen in den 1990er Jahren führte.

Im Laufe der Zeit wurde diese Annäherung der Nachrichtendienste an die Justiz weiter verfestigt.⁶⁷⁶ Das ursprünglich kompetitive System von zahlreichen Antiterrorbehörden entwickelte sich zu einem System, in dem die Zusammenarbeit mit den spezialisierten Untersuchungsrichtern eine zentrale Stelle hatte und weitgehendes Vertrauen in die Arbeit der Antiterrorbehörden zur Erkenntnisgewinnung seitens der Regierung schuf. Aufgrund dieser informellen Entwicklung von Kooperation, führte die französische Regierung keine wichtigen Reformen der Antiterrorbehörden ein, nicht einmal nach dem 11. September 2001.⁶⁷⁷ Allerdings war diese besondere Mischung von erkenntnisrelevanten Kapazitäten und legislativem Instrumentarium nicht ohne funktionale Probleme; diese Probleme führten letzten Endes zur Reform von 2008.⁶⁷⁸

⁶⁷⁴ Ausführlich über die Kooperation der Untersuchungsrichter mit den Antiterrorbehörden und den Beitrag dieser Richter zum System der Terrorismusbekämpfung: *Foley*, S. 104–107; *Shapiro/Suzan*, *Survival* 2003/1, 67 (77–79).

⁶⁷⁵ *Shapiro/Suzan*, *Survival* 2003/1, 67 (78–79). Zu dem spezifischen Einsatz von bestimmten Untersuchungsrichtern bei der Terrorismusbekämpfung siehe *Cettina*, *L'antiterrorisme en question*, S. 120–129.

⁶⁷⁶ Für die Verstärkung dieser Kooperation der Justiz mit den Antiterrorbehörden richtete die DST im Jahre 1998 die spezielle Einheit *Unité Enquête Judiciaire* („Einheit der richterlichen Ermittlung“) ein, um zu den richterlichen Ermittlungen beizutragen. Siehe *Foley*, S. 110–111.

⁶⁷⁷ Siehe die gründliche Analyse der entsprechenden Periode in: *Foley*, S. 108–121.

⁶⁷⁸ Mehr in: *Foley*, S. 118–121.

3.2.2.2.2. Fusion der verschiedenen Nachrichtendienstbehörden zum Zweck einer zentralisierten Terrorismusbekämpfung: Der Ansatz nach der Reform 2008

Im Jahre 2007 wurde die Reform der Nachrichtendienste mit der Verlegung der Sitze der DST, der RG und der antiterroristischen Abteilung der Kriminalpolizei in ein Gebäude als ihren neuen gemeinsamen Sitz in Gang gesetzt. Ursprüngliches Argument dafür war der Bedarf der Behörden nach größeren Räumlichkeiten; nach Aussagen von Mitarbeitern der Nachrichtendienste sollte allerdings diese Zusammenlegung eine neue Ära in der Kooperation der Behörden einleiten, in der sich die bislang informelle und „improvisierte“ Zusammenarbeit zu einem ständigen und standardisierten Zusammenwirken entwickeln sollte.⁶⁷⁹

Ein Jahr später wurde diese Zusammenlegung der Nachrichtendienste ein Stück weiter gebracht: 2008 wurden DST und RG fusioniert, womit die neue Zentrale Direktion für Inlandsaufklärung (DCRI) eingerichtet wurde.⁶⁸⁰ Seither übt die DCRI diejenigen Befugnisse der (ehemaligen) DST sowie der (ehemaligen) RG aus, die mit ihrer Zuständigkeit als Inlandsnachrichtendienst *stricto sensu* verbunden sind (Bekämpfung des Terrorismus und der sonstigen Eingriffe in die öffentliche Sicherheit). Die sonstigen Befugnisse der RG (allgemeine Informationsbeschaffung betreffs der politischen, ökonomischen und sozialen Aktivität, Überwachung der urbanen Ausschreitungen in benachteiligten Banlieues) gehören zur Direction Centrale de la Sécurité Publique („Zentralstelle der öffentlichen Sicherheit“, im Folgenden: DCSP), konkret: zur speziell dafür eingerichteten Abteilung namens Sous-Direction de l'Information Générale („Unterabteilung der allgemeinen Nachrichtendienste“, im Folgenden: SDIG) sowie zu den entsprechenden regionalen Abteilungen innerhalb der regionalen Directions de Sécurité Publique („Direktionen der öffentlichen Sicherheit“, im Folgenden: DSP).⁶⁸¹ Somit hielt die Regierung von *Sarkozy* Abstand von der bisherigen Praxis der Exekutive, in die Angelegenheiten der Nachrichtendienstbehörden nicht zu intervenieren; zugleich konnte man auf diese Weise die Anomalien ihrer Funktion ändern und, nicht zuletzt, die Finanzierung von zwei unterschied-

⁶⁷⁹ *Foley*, S. 121.

⁶⁸⁰ Die DCRI wurde mit dem Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur gegründet; die Reform in der Form einer Namensänderung wurde mit den Décret n° 2008-610 du 27 juin 2008, Décret n° 2008-611 du 27 juin 2008 und Décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 in die einschlägigen Gesetze übernommen. Ausführlich über die Funktion der DCRI: *Segell*, in: Jäger/Daun, S. 43–44; *Vlamynck*, Rn. 48–49.

⁶⁸¹ *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers de la police, S. 184–185.

lichen Behörden mit ähnlichem Mandat bewältigen.⁶⁸² Obwohl die Fusion von zwei unterschiedlichen „nachrichtendienstlichen Kulturen“ – also von Denkweisen in der Konfrontation mit derselben Bedrohung – eine Herausforderung darstellte, konnte die Platzierung der zwei größten Nachrichtendienstbehörden (wörtlich und bildlich⁶⁸³) „unter einem Dach“ tatsächlich eine regelmäßige Interaktion und gemeinsame Operationen zwischen den Bestandteilen der DCRI begünstigen und wichtige Änderungen in der Handlungsweise der DCRI hervorbringen.⁶⁸⁴

Nichtsdestotrotz bleiben bis dato immer noch sechs unterschiedliche Behörden mit überlappenden Aufgaben für die Beschaffung von Informationen und die Gewinnung von Erkenntnissen hinsichtlich der Terrorismusbedrohung und für die entsprechende Verfolgung von Terroristen (DCRI, nachrichtendienstliche Abteilung der Pariser Polizeipräfektur, Justizpolizei, Pariser SAT und Gendarmerie seitens der Sicherheitsbehörden sowie die Gruppe der in Terrorismusfragen spezialisierten Untersuchungsrichter im Justizbereich) bestehen, wobei die informellen organisatorischen Routinen immer noch eine bedeutende Rolle spielen. Im Zeitraum 2008/09 wurden wieder Reformen als Teil einer weitgehenden Umstrukturierung der Exekutive im Bereich der inneren Sicherheit zum Zweck der stärkeren Zentralisierung des Informations- und Erkenntnisaustauschs eingeführt. Von besonderer Bedeutung waren in diesem Rahmen die Reformierung des Comité Interministériel du Renseignement („Interministerieller Ausschuss für die Nachrichtendienste“) zum Conseil National du Renseignement („Nationaler Rat für die Nachrichtendienste“) und die Einführung der Stelle des *Co-ordinnateur National du Renseignement* („Nationaler Nachrichtendienstkoordinator“), der als Berater des Staatspräsidenten und zugleich als zentraler Vermittler zwischen ihm und den Vorsitzenden der Nachrichtendienstbehörden fungieren soll. In der Praxis jedoch hat sich der Nationale Nachrichtendienstkoordinator als einer von mehreren wichtigen Vorsitzenden der Nachrichtendienste (mit den eigenen traditionellen Zuständigkeiten) erwiesen, statt eine neue zentrale

⁶⁸² In seiner Rede in Erinnerung an die Opfer des Terrorismus betonte *Sarkozy*: „(...) I shall give priority to preventing terrorist acts. This is in fact why I have asked Michèle Alliot-Marie to bring together in one internal intelligence directorate the DST and *Renseignements généraux* (RG). Believe me, that goes against a lot of ingrained habits, once again! But I can't accept there being several intelligence services with the consequent loss of energy. In the face of an unidentified adversary, whose networks are fragmented, the cohesion of our intelligence services must be perfect. This is what Michèle Alliot-Marie is seeing to, with my total support. (...)“ Andere Abschnitte der Rede sind online abrufbar unter: <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-talks-about,9479>. *Forely*, S. 121–122.

⁶⁸³ Die zwei ursprünglich unterschiedlichen Behörden wurden seit 2008 im Wesentlichen unter eine gemeinsame Leitung gestellt.

⁶⁸⁴ *Cettina*, Note de Réflexion 9, S. 3–4.

Autorität mit der Möglichkeit der top-down Koordinierung der Aktivitäten der Nachrichtendienste darzustellen⁶⁸⁵.

Bisher wurde gezeigt, dass die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten (vor allem DST und ihrem Nachfolger DCRI) und der Justiz (nämlich der speziellen Untersuchungsrichtergruppe) das Vertrauen der für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Akteure grundsätzlich gewonnen hat. Diese Strukturveränderung hat allerdings nicht die Gesamtheit der Nachrichtendienste zufrieden gestellt; der (noch bestehende) Mangel einer zentralen Behörde im System der Terrorismusbekämpfung brachte weiterhin Konflikte innerhalb des Systems mit sich. Die informelle Kooperation unter bestimmten Behörden hat einerseits wohl starke, meist bilaterale, Verbindungen zwischen ihren Aktivitäten geschaffen; andererseits hat sie jedoch eine gewisse Selektivität zwischen einigen Behörden favorisiert, die zugleich zum Ausschluss der anderen Behörden von der Beschäftigung mit dem islamistischen Terrorismus und den islamistischen militärischen Gruppierungen als Priorität der Terrorismusbekämpfung in Frankreich führte. Ein Beispiel einer solchen Exklusion stellt der Fall der Gendarmerie dar, die zwar nach ihrer Zuständigkeit Ermittlungen unter richterlicher Kontrolle durchführen darf, in der Praxis jedoch keine Rolle in den Ermittlungen gegen islamistische oder separatistische Terroristen spielt, weil die spezielle Untersuchungsrichtergruppe bevorzugt, sich diesbezüglich an die Kriminalpolizei zu wenden. Die Gendarmerie hat sich also in den letzten Jahren von den primären Dimensionen des Kampfes gegen Terrorismus ausgeschlossen gesehen.

Ein weiterer Effekt der informellen Änderungen im Terrorismusbekämpfungssystem stellt die tatsächliche Exklusion der (ehemaligen) Nationale Abteilung der Terrorismusbekämpfung der Justizpolizei aus der Arbeit mit dem islamistischen Terrorismus nach 1998 dar. Von diesem Zeitpunkt an hat die (damalige) DST sowohl die Gewinnung von Erkenntnissen als auch die Ermittlungen betreffs des islamistischen Terrorismus übernommen und wurde zur de facto spezialisierten Behörde auf diesem Gebiet. Im Jahre 2006 wurde die „Nationale Abteilung der Terrorismusbekämpfung“ in die „Unterabteilung der Terrorismusbekämpfung“ umbenannt; parallel wurde ihr Status innerhalb der Justizpolizei verstärkt und so stellte sie von nun an die auf die militärische Aktivität von Islamisten spezialisierte Behörde dar. Die Intensivierung der Beschäftigung der „Unterabteilung der Terrorismusbekämpfung“ mit dem islamistischen Terrorismus initiierte die Rivalität mit der DCRI und untergrub die Möglichkeit ihrer Zusammenarbeit in Terrorismusfällen. Die erläuterte interne Reform der Justizpolizei hatte dennoch nicht die gewünschten Ergebnisse; der „Unterabteilung

⁶⁸⁵ *Foley*, S. 123.

der Terrorismusbekämpfung“ der Justizpolizei ist es nicht gelungen, im Bereich der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus in den folgenden Jahren entscheidend zu expandieren. Momentan konzentrieren sich die Ressourcen dieser Behörde darauf, zu entsprechenden Ermittlungen beizutragen, obwohl die DCRI auch in diesem Feld den Vorrang zu haben scheint, unter anderem aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden relevanten Fachkenntnisse aus der Zeit der DST, die die DCRI immer erweitert hat.⁶⁸⁶

Zum Schluss lässt sich Folgendes bemerken: Erstens, die informellen organisatorischen Routinen haben die enge Zusammenarbeit der speziellen Untersuchungsrichter mit der DST/DCRI erleichtert, die Kooperation mit zahlreichen anderen Behörden sowohl aus dem Bereich der Sicherheitserkenntnisse (RGPP, Gendarmerie) als auch aus dem Bereich der Strafverfolgung (Justizpolizei) hingegen wurde erschwert und im Endeffekt ausgeschlossen. Zweitens, dieselben Routinen sehen sich neuerdings mit neuen Herausforderungen konfrontiert, überwiegend aufgrund der Schaffung des Nationalen Rates für die Nachrichtendienste als einer starken nachrichtendienstlichen Elite mit eigenen Ressourcen, welche die bisher in der Praxis etablierte Kooperation der DCRI mit den speziellen Ermittlungsrichtern (nämlich die Hilfeleistungen zur Verfolgung von Terroristen durch die Einbringung von konkreten Erkenntnissen seitens der DCRI in Verfahren) nicht mehr unerlässlich macht. Die Folgen eines eventuellen Verzichts auf die Zusammenarbeit der Behörden machen eine effektive Terrorismusbekämpfung schwer vorstellbar.⁶⁸⁷

3.2.2.2.3. Die offizielle Koordinierung der Terrorismusbekämpfungsbehörden: Die Funktion der „Einheit des Antiterrorkampfes“ (UCLAT) als Zentralisierung der Terrorismusbekämpfung

Im Gefolge der Welle der auf den Nahost-Konflikt bezogenen Terroranschläge auf das französische Territorium und zugleich im Zusammenhang mit den Versuchen der Regierung, die erforderliche Zusammenarbeit der Nachrichtendienste zu fördern, wurde 1984 die *Unité de la Lutte Antiterroriste* (kurz – und im Folgenden: UCLAT, „Einheit des Antiterrorkampfes“) mit dem Ziel gegründet, zur offiziellen Behörde für die Koordinierung der Aktivitäten der Nachrichtendienste

⁶⁸⁶ Besondere Rolle bei der Entwicklung von Fachkenntnissen bei der DCRI hat die 1998 bei der DST gegründete spezielle „Einheit der richterlichen Ermittlung“ (*Unité Enquête Judiciaire*) gespielt. Siehe *Foley*, S. 110–111.

⁶⁸⁷ *Cettina*, Note de Réflexion 9, S. 6; ausführlich: *Foley*, 122/124–129.

im Feld der Terrorismusbekämpfung zu werden.⁶⁸⁸ Als eine Einheit von Polizeioffizieren und Mitarbeitern der Nachrichtendienste, deren Hauptsitz sich beim Innenministerium befindet, ist die UCLAT erstens für die Zentralisierung der für Terroranschläge relevanten Informationen aus verschiedenen nachrichtendienstlichen Behörden und zweitens für die Bewertung des Terrorismusrisikos für Frankreich zuständig.

Was ihre erste Funktion angeht, organisiert die UCLAT wöchentliche Sitzungen der Repräsentanten aller französischen Behörden, die sich mehr oder weniger an der Terrorismusbekämpfung beteiligen; Zweck dieser Sitzungen ist die Förderung des gemeinsamen Informationsaustauschs. Außerdem erhält die UCLAT Informationen aus ausländischen Antiterrorbehörden sowie von eigenen Liaison-Offizieren in anderen Ländern. Die UCLAT sammelt, analysiert und stellt all diese Informationen als Querschnittsanalyse der Lage des Terrorismus in Frankreich in Berichten zusammen, die anschließend an die eingebenden Behörden weitergeleitet werden.⁶⁸⁹

Die UCLAT verwendet des Weiteren die eigene Analyse zur Risikobewertung der Bedrohung, die der Terrorismus für Frankreich darstellt. Diese Bewertung wird an das *Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale* („Generalsekretariat für Verteidigung und Nationale Sicherheit“) weitergeleitet, die unter der Federführung des Premierministers das offizielle Niveau der Bedrohung für den *plan vigipirate* bestimmt.⁶⁹⁰

Trotz der unumstritten wichtigen Rolle der UCLAT bei der Zentralisierung der Sammlung und Bearbeitung von Informationen und Erkenntnissen und der Bestimmung des offiziellen Bedrohungsniveaus Frankreichs ist ihre Fähigkeit, die Nachrichtendienste im Feld der Terrorismusbekämpfung zu koordinieren, aus den folgenden drei Gründen beschränkt:

Erstens, neben der dem Innenminister vorgelegten Risikobewertung der UCLAT zur Bestimmung des Niveaus der terroristischen Bedrohung werden auch die Bewertungen der sonstigen Nachrichtendienste den entsprechenden Ministern vorgelegt, die nicht selten mit der der UCLAT nicht übereinstimmen. Die Praxis hat gezeigt, dass in der Mehrheit der Fälle die Bewertungen der Nachrichtendienste zur Bestimmung der Bedrohungslage als präziser bevorzugt werden.

Zweitens, die Quantität und Qualität der Informationen, die die Nachrichtendienste der UCLAT anbieten, sind auf das Ermessen der Leiter der jeweiligen

⁶⁸⁸ Arrêté ministériel du 8 octobre 1984.

⁶⁸⁹ *Foley*, S. 94–96.

⁶⁹⁰ Mehr zu der Bestimmung der Bedrohung im Rahmen des *plan vigipirate* online abrufbar unter: http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique98.html.

nachrichtendienstlichen Behörde angewiesen. Die Tatsache, dass die UCLAT als breites Forum der Repräsentanten der Nachrichtendienste fungiert, scheint keine idealen Bedingungen für den Austausch von vertraulichen Daten (vor allem seitens der wichtigsten Nachrichtendienste wie der DCRI) im Rahmen einer intensivierten Kooperation zu bieten.

Drittens, es besteht Unklarheit hinsichtlich der genauen Rolle der UCLAT bei der Koordinierung von Antiterroroperationen, nämlich ob die UCLAT einfach von den Behörden über die Operationen informiert wird und diese Information zentralisiert, oder ob sie tatsächlich die Operation koordiniert und sogar entscheidet, welche Behörde die jeweilige Operation durchführen wird. Diese Unbestimmtheit kann die Qualität der operationellen Informationen in dem Sinne beeinflussen, dass die Informationen, die UCLAT von den anderen Nachrichtendiensten erhält, nicht immer zeitgerecht oder von bedeutsamer Tragweite für die Operation sein können.

Die bisherige Praxis hat allerdings gezeigt, dass die UCLAT in der Regel keine bedeutendere Rolle beim Beschlussfassungsprozess erhält. In Krisenzeiten wurden die operativen Entscheidungen, insbesondere im Hinblick auf umfassende Razzien, von den einzelnen Leitern der verschiedenen Nachrichtendienste getroffen, eventuell während einer Sitzung der UCLAT, wobei sie jedoch nicht als Gesamtheit fungierte. Noch problematischer ist die Abwesenheit der speziellen Untersuchungsrichter von den Sitzungen der UCLAT, mit denen ohnehin die Polizei und die Nachrichtendienste eng zusammenarbeiten. Wenn man bedenkt, dass diese Untersuchungsrichter eine leitende Rolle bei den terrorismusrelevanten Ermittlungen und bei der Verfolgung der Terroristen spielen, stellt der Mangel an Kontakten einen maßgeblichen Nachteil für die UCLAT dar, der weiterhin darauf hindeutet, dass die UCLAT schlussendlich keine maßgebliche Rolle in der Koordinierung der Operationen hat.

Diese Schwachstellen erlauben es der UCLAT also nicht, als offizieller oder top-down Organisator der interbehördlichen Zusammenarbeit zu fungieren.⁶⁹¹

3.2.2.3. Gewinnung von Erkenntnissen: Die terrorismusrelevanten Datenbanken

Nach der Erläuterung der einzigartigen Struktur der Nachrichtendienste und ihres Einflusses auf die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit den Polizei- und Justizbehörden zur Gewinnung von Erkenntnissen hinsichtlich der Terrorge-

⁶⁹¹ Siehe *Foley*, S. 94–100, der durch Interviews mit Mitarbeitern aus verschiedenen Antiterrorbehörden und aus der UCLAT die Rolle der Letztgenannten in der Praxis beleuchtet.

fahr in Frankreich wird nun der Frage nachgegangen, auf welchen Instrumenten die Erstellung der terrorismusrelevanten Erkenntnisse basiert.

Primäre Rolle in der Praxis der Nachrichtendienste spielt die Nutzung moderner Informationstechnologie in Form von Dateien (*fichiers*) von personenbezogenen Daten, die von den Nachrichtendiensten gespeist werden, um die Überwachung von bestimmten Personen durch die Polizei zu erleichtern. Frankreich hat eine lange Tradition im Bereich des *fichage* („Einstufung in Dateien“), dessen Rahmen bereits 1978 mit der Einführung des Gesetzes 78-17 vom 6. Januar 1978⁶⁹² gesetzlich geregelt wurde. Die Mehrheit der einschlägigen Dateien betrifft jedoch nicht konkrete Kriminalitätsbereiche, sondern ist für die Bekämpfung der Kriminalität im Allgemeinen konzipiert. Die Dateienpraxis wurde seit 1990 überwiegend bei den RG intensiviert. In diesem Zusammenhang wurde das Fichier Informatisé du Terrorisme („Automatische Antiterrordatei“, im Folgenden: FIT) eingeführt, die speziell für die Terrorismusbekämpfung verwendet wurde und gleich unter Abschnitt 3.2.2.3.1. präsentiert werden wird. Die spätere Reform des Systems der Nachrichtendienste ließ selbstverständlich diese Dateienpraxis nicht unberührt. Die FIT wurde abgeschafft und ihre Daten sind nun in die neu entstandenen – allerdings verschiedene Kriminalitätsbereiche betreffenden – Dateien eingegangen. Von diesen Dateien werden hier drei analysiert, die sich als unerlässliche Instrumente bei der Terrorismusbekämpfung erwiesen haben: Es handelt sich um die mit Dekreten eingerichteten Exploitation Documentaire et Valorisation de l'Information Générale (kurz: EDVIGE), Prévention des Atteintes à la Sécurité Publique (kurz: PASP) und Centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux (kurz: CRISTINA). Bei ihrer Darstellung wird auf ihre Struktur (Kategorien der einzustufenden Personen, Art der einzuspeichernden Daten) und ihre Funktion im Rahmen der Behörden fokussiert. Zum Schluss dieses Abschnitts werden die grundrechtlichen Fragen skizziert, die diese Dateienpraktiken aufwerfen.

3.2.2.3.1. Das Fichier informatisé du terrorisme als Vorläufer der Dateien in der Praxis der Terrorismusbekämpfung

Die zahlreichen (und unterschiedlichen) Aufgaben der RG, beispielsweise die Überwachung der die öffentliche Ordnung gefährdenden Personen, die Zentralisierung der Informationsbeschaffung und -analyse und die Gefahrenanalyse angesichts eventueller Terroranschläge, implizierten, dass die RG über geeignete

⁶⁹² Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Instrumente verfügte, um die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen zu sammeln, zu bearbeiten, zu analysieren und zu bewerten. Diesen Zwecken haben sehr früh die spezifischen Dateien gedient, die als Instrument der Bewertung der Bedrohungslage fungierten.⁶⁹³ Eine dieser Dateien ist das sog. Fichier des renseignements généraux („Datei der RG“, im Folgenden: FRG). Diese Datei existierte bereits vor dem Gesetz 78-17 vom 6. Januar 1978 in der Praxis der RG, ohne eine rechtliche Grundlage zu haben, sogar bis 1990, wobei nach langen kontroversen Debatten zwischen dem Innenministerium, dem Conseil d'État und der Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (kurz – und im Folgenden: CNIL, „Nationaler Ausschuss der Informatik und der Freiheiten“)⁶⁹⁴ zwei Dekrete vom 27. Februar 1990 die Situation der FRG klarstellten: Ein Dekret erlaubte den RG, Informationen zu sammeln und aufzubewahren, die die politischen, philosophischen oder religiösen Ansichten oder die gewerkschaftliche Aktivität von bestimmten Kategorien von Personen betrafen,⁶⁹⁵ das zweite berechnete die RG dazu, eine Antiterrordatei zusammenzustellen, um ihre „Mission“ der Bekämpfung des Terrorismus und der sonstigen Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung zu erfüllen.⁶⁹⁶ Mit diesen Dekreten wurde das ganze Spektrum der Daten der FRG aufgedeckt und in der Tat in zwei Dateien unterteilt. Die öffentliche Debatte, die die Sammlung und Verarbeitung von sog. „sensiblen Daten“⁶⁹⁷ von Personen durch zwei Dateien auslöste, führte

⁶⁹³ Für die Dateiendpraxis der RG siehe *Frayssinet*, D. 1992/8, 73 (73).

⁶⁹⁴ Die CNIL wurde mit dem Gesetz 78-17 vom 6.1.1978 als unabhängige Verwaltungsbehörde (*autorité administrative indépendante*) eingerichtet, das ihre Zuständigkeit, Organisation und Aufgaben genau beschreibt. Ihr Ziel ist die Überwachung der Informationstechnologie, sodass diese weder die Privatsphäre der Personen noch die Ausübung der individuellen oder der öffentlichen Freiheiten beeinträchtigen kann. Tatsächlich bemüht sich die CNIL darum, die Nutzung der Dateien durch verschiedene Behörden auf gesetzeskonforme Weise, also unter Beachtung der Grundrechte und Freiheiten der Personen, sicherzustellen. Für eine ausführliche Analyse der Befugnisse der CNIL siehe: *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers du police, S. 35–40. Mehr über die CNIL im Allgemeinen in: *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers du police, S. 40–42; online unter: <http://www.cnil.fr/>. Für einen Überblick ihrer Datei-relevanten Aktivität im Laufe der Jahre siehe: <http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/fichiers-protection-donnees-personnelles.html> [Stand: September 2015].

⁶⁹⁵ Décret n° 90-184 du 27 février 1990 portant application aux fichiers automatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁶⁹⁶ Décret n° 90-185 du 27 février 1990 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des renseignements généraux du ministère de l'intérieur. Zu dem Verfahren zur Genehmigung der Datei durch die CNIL siehe *Frayssinet*, D. 1992/8, 73 (73).

⁶⁹⁷ Die sog. „sensiblen Daten“ sind im § 8 des Gesetzes 78-17 vom 6.1.1978 aufgelistet (wie es mit dem Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés geändert wurde): „(...) des données à caractère personnel

jedoch zum Zurückziehen der Dekrete durch den Premierminister einige Tage nach ihrer Einführung und zu ihrem Ersatz durch zwei andere Dateien einrichtende Dekrete⁶⁹⁸ im Jahre 1991, die sogar die gleichen Namen hatten und die Sammlung von Informationen durch die RG endlich klarstellten.⁶⁹⁹ Im Folgenden wird das zweite Dekret (Dekret 91-1052 vom 14. Oktober 1991)⁷⁰⁰ analysiert, durch das im Jahre 1991 die spezielle Antiterrordatei Fichier informatisé du terrorisme (im Folgenden: FIT) bei den RG eingerichtet wurde.

Einziges Ziel der Datei ist die Zentralisierung von Informationen über Personen, deren individuelle oder kollektive Aktivität die Sicherheit des Staates oder die öffentliche Sicherheit durch Gewaltanwendung oder aktive Unterstützung zur Gewalt beeinträchtigen können, sowie über Personen, die unmittelbare oder nicht zufällige Beziehungen mit den oben genannten Personen unterhalten (oder unterhalten haben).⁷⁰¹ Damit werden zwei Kategorien von Personen impliziert: erstens, diejenigen, die terroristische Handlungen aktiv übernehmen oder unterstützen, und zweitens, diejenigen, die Beziehungen mit der ersten Kategorie unterhalten, die keine zufälligen Kontakte darstellen.

Die einzuspeichernden Daten sind im § 3 Dekret 91-1052 vom 14. Oktober 1991 bestimmt. Im Grunde handelt es sich nicht nur um typische Daten wie Anschriften, Kontaktdaten oder professionelle Aktivität, sondern sie enthalten auch Elemente, die eine Beschreibung (das sog. *signalement*) sowohl des Aussehens als auch des Verhaltens der Person darstellen, was sich mehr oder weniger nach der Wahrnehmung der konkreten Person durch den die Speicherung bearbeitenden Mitarbeiter richtet. Darüber hinaus werden auch konkrete Daten (Identität, Fortbewegungen und Reiseverkehr, Vorstrafen) von Kontaktpersonen verlangt; mit der Auflistung der letztgenannten Elemente wird das Feld der einzustufenden Personen tatsächlich umfassender, da es sich in Fällen von Personen,

qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci“. Die Daten über Gesundheit oder Sexualleben gehörten vor der Modifizierung 2004 nicht zu diesem Begriff.

⁶⁹⁸ Décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 portant application aux fichiers informatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés; Décret n° 91-1052 du 14 octobre 1991 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des renseignements généraux du ministère de l'intérieur.

⁶⁹⁹ *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers du police, S. 60–62. Für eine tabellarische Gegenüberstellung der Unterschiede des décrets vom 27. Februar 1990 und vom 14. Oktober 1991 siehe: *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers du police, S. 63.

⁷⁰⁰ Décret n° 91-1052 du 14 octobre 1991 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des renseignements généraux du ministère de l'intérieur.

⁷⁰¹ § 2 des Décrets 91-1052 v. 14.10.1991.

die zur zweiten Kategorie gehören, um eine Einstufung der Kontaktpersonen der Kontaktpersonen von (mutmaßlichen) Terroristen oder ihren Unterstützern handelt.⁷⁰²

Die RG ist die zuständige Behörde für die Aktualisierung und die eventuellen Änderungen dieser Daten. Alle fünf Jahre unterliegt sie deshalb der Kontrolle der CNIL hinsichtlich der Begründung der Aufrechterhaltung der Daten.⁷⁰³ Die Mitarbeiter der RG sind im Prinzip auch die einzigen, die Zugang zu den Daten des FIT haben; wenn ein Mitarbeiter aus den anderen Polizei- und Nachrichtendienstbehörden aus bestimmten Gründen auf sie zugreifen will, ist eine personenbezogene, vorläufige und widerrufliche relevante Entscheidung durch die RG notwendig. Jedenfalls ist dieser Zugang nur möglich, wenn die Anfrage vonseiten der Mitarbeiter der anderen Behörden hinsichtlich der konkreten Daten den folgenden Zwecken zu dienen vermag: die Behandlung von Visumanträgen, die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs sowie die Durchführung von Untersuchungen im Rahmen der Zuständigkeit der jeweiligen Institution.⁷⁰⁴

Diese Datei, die die einzige war, die sich konkret auf die Terrorismusbekämpfung durch die Einstufung (zu Überwachungszwecken) von Personen konzentrierte, wurde während der Reform von 2008 durch den § 3 des Dekrets 2008-631 vom 27. Juni 2008⁷⁰⁵ zusammen mit allen Dateien der RG abgeschafft.

3.2.2.3.2. Nach der Reform von 2008: Die errichtete EDVIGE, die geplante EDVIRSP und die aktuelle PASP

Die bereits beschriebene weitreichende Reform der Nachrichtendienste vom Juli 2008, die die gesamte Architektur der Nachrichtendienste veränderte, nahm besonderen Einfluss auf die Struktur der verschiedenen Dateien der (ehemaligen) RG und der Nachrichtendienste im Allgemeinen.⁷⁰⁶ In diesem Zusammenhang

⁷⁰² Mehr über diese Daten zur „Beschreibung“ der Personen in: *Batho/Bénisti*, Rapport d’information sur les fichiers de la police, S. 62.

⁷⁰³ § 4 des Dekrets 91-1052 v. 14.10.1991.

⁷⁰⁴ § 5 des Dekrets 91-1052 v. 14.10.1991.

⁷⁰⁵ Décret n° 2008-631 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 relatif aux fichiers gérés par les services des renseignements généraux et du décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l’application du I de l’article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

⁷⁰⁶ Für einen Überblick über die Reorganisierung der Dateien im Rahmen der neuen Architektur der Nachrichtendienste siehe: *Batho/Bénisti*, Rapport d’information sur les fichiers de la police, S. 63–65.

wurde mit dem Dekret 2008-632 vom 27. Juni 2008⁷⁰⁷ die Datei EDVIGE geschaffen.

Nach § 1 des Dekrets besteht der Zweck der EDVIGE darin, das Ziel der Informierung des Staates innerhalb der verschiedenen Abteilungen zu erfüllen:

- die Zentralisation und Analyse von Informationen in Verbindung mit (natürlichen oder juristischen) Personen, die eine politische, syndikalistische oder ökonomische Funktion ausüben oder ausgeübt haben, oder eine bedeutende institutionelle, ökonomische, soziale oder religiöse Rolle spielten, unter der Voraussetzung, dass diese Informationen für die Ausübung der Befugnisse der Regierung erforderlich waren;
- die Zentralisation und Analyse von Informationen in Verbindung mit Personen, Gruppen, Organisationen oder juristischen Personen, die imstande waren, die öffentliche Ordnung durch ihre individuelle oder kollektive Aktivität zu beeinträchtigen („*susceptibles de porter atteinte à l'ordre public*“); die Bekämpfung des Terrorismus war also im Spektrum dieses zweiten Zwecks enthalten, als Aktivität, die imstande ist, die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen;
- die Ermöglichung von verwaltungsrechtlichen Kontrollen der Polizei, die sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit vornahm, um zu bestätigen, ob das Verhältnis von bestimmten natürlichen oder juristischen Personen mit der Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Einklang war.

Hauptsächlich mussten also in die EDVIGE diejenigen Personen eingestuft werden, die:

- eine politische, syndikalistische oder ökonomische Funktion ausübten (oder ausgeübt hatten), oder eine bedeutende institutionelle, ökonomische, soziale oder religiöse Rolle spielten, oder
- in der Lage waren, die öffentliche Ordnung durch ihre individuelle oder kollektive Aktivität zu beeinträchtigen, oder
- mit ihrem Verhältnis Grund zur Annahme schufen, dass sie für die Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben nicht geeignet waren.

Nur für die erste der obigen drei Kategorien wird allerdings zusätzlich verlangt, dass die Sammlung der relevanten Informationen erforderlich ist, um der Erfüllung der Regierungsaufgaben zu dienen; dies reduziert den Kreis der betroffenen Personen etwas. Gemeinsame Voraussetzung für alle Kategorien ist, dass die einzustufende Person mindestens dreizehn Jahre alt sein muss.

Die einzuspeichernden Daten, die im Prinzip alle Personen betreffen, werden im § 2 bestimmt. Es handelt sich nicht nur um Identifizierungsdaten für die

⁷⁰⁷ Décret n° 2008-632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « EDVIGE ».

Personen, sondern auch um Daten, die sich auf ihre Lebensverhältnisse allgemein beziehen. Ausgenommen von der Sammlung der verhältnis- oder bewegungsrelevanten Daten sind die Personen der ersten Kategorie. Unter Verweis auf den § 8 des Gesetzes 78-17 vom 6. Januar 1978 sind eventuell (...peut enregistrer...) ⁷⁰⁸ solche Daten zu speichern, die „(...) *font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci*“. Demzufolge gehört zu den einzuspeichernden Daten die Kategorie der Informationen, die mittelbar oder unmittelbar die Rassenherkunft oder die nationale Zugehörigkeit enthüllen, oder für die Gesundheit oder die sexuelle Orientierung der betroffenen Person relevant sind. Aus dieser (weitreichenden, wie gleich erläutert wird) Datenkategorie sind wieder die Personen der ersten Gruppe ausgeschlossen. Allerdings ist es auch verboten, eine Kategorie von einzustufenden Personen ausschließlich auf der Basis der Herkunft, der Gesundheit oder der sexuellen Orientierung zu bilden. ⁷⁰⁹

Der Zugang zu den Daten wird nach § 4 Abs. 1 des Dekrets 2008-632 vom 27. Juni 2008 auf die speziell genehmigten Mitarbeiter der Unterabteilung der allgemeinen Nachrichtendienste der DCSP (SDIG) sowie der regionalen Direktionen der öffentlichen Sicherheit oder der Pariser Polizeipräfektur begrenzt. Unter § 4 Abs. 2 werden konkrete Voraussetzungen festgelegt, die den Zugang für alle Beamten der Nationalpolizei oder der Gendarmerie ermöglichen können. Für den Zugang muss man sich an die CNIL wenden. Das Recht auf Benachrichtigung über Daten, die betreffs einer bestimmten Person bereits in der Datei gespeichert wurden, sowie das Recht auf Widerspruch einer relevanten Eintragung ⁷¹⁰ sind ungültig für die EDVIGE. ⁷¹¹

Im Vergleich zu den früheren Dateien der RG, vor allem dem FIT, hat die EDVIGE tatsächlich das Feld der sensiblen Daten, die eingespeichert werden, wesentlich erweitert. Zunächst wurde die Sammlung der für die Beschreibung von Personen relevanten notwendigen Daten (die besonderen und objektiven körperlichen Merkmale, die Fotografien und die verhaltensrelevanten Merkmale) ⁷¹² auf alle erstrebten Ziele der Einstufung (anders gesagt: auf alle Kategorien der einzustufenden Personen) ausgedehnt, im Gegensatz zur FRG, in deren Rahmen die Sammlung solcher Daten nur für die Fälle der Beeinträchtigung der

⁷⁰⁸ Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁷⁰⁹ § 3 des Dekrets 2008-632 v. 27.6.2008.

⁷¹⁰ Nach §§ 32, 38 des Gesetzes 78-17 v. 6.1.1978 respektive.

⁷¹¹ § 3 des Dekrets 2008-632 v. 27.6.2008..

⁷¹² § 2 S. 1 des Dekrets 91-1051 v. 14.10.1991.

Sicherheit des Staates oder der öffentlichen Sicherheit durch die Gewaltanwendung möglich war. Die andere Erweiterung, die mit der EDVIGE erfolgte, betraf die (sensiblen) Daten über die Gesundheit und das Sexualleben, über die Rasse oder die ethnische Herkunft sowie über politische Meinungen, die religiöse oder philosophische Überzeugung und die Gewerkschaftszugehörigkeit. Die EDVIGE erlaubte die Sammlung der Daten über Gesundheit oder Sexualleben für ihre drei Ziele, folglich für alle drei Kategorien einzustufender Personen (jedoch für die erste Kategorie nur ausnahmsweise), was im Rahmen der FRG nicht möglich war. Ferner erlaubte die EDVIGE in beschränktem Umfang die Speicherung der Daten über die Rasse oder die ethnische Herkunft, was bei FRG unzulässig war. Schließlich war die Einspeicherung der Daten über politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen und Gewerkschaftszugehörigkeit für alle einzustufenden Personen im Rahmen der EDVIGE zulässig, im Gegensatz zur FRG, die ausschließlich die Einspeicherung jener Daten erlaubte, die die politischen, religiösen, philosophischen und gewerkschaftlichen Aktivitäten (nicht Meinungen oder Überzeugungen) betrafen.⁷¹³

Einige Monate nach ihrer Einführung wurde die EDVIGE mit dem Dekret 2008-1199 vom 19. November 2008⁷¹⁴ wieder abgeschafft; allerdings plante das Innenministerium im Wesentlichen seine Ersetzung durch die Einrichtung der Datei *Exploitation documentaire et valorisation de l'information relative à la sécurité publique* (kurz – und im Folgenden: EDVIRSP, „Verwertung und Auswertung von für die öffentliche Sicherheit relevanten Dokumenten“). Das Verfahren vor der CNIL zur Genehmigung des Entwurfs des relevanten Dekrets hatte ziemlich lang gedauert. Die die EDVIRSP betreffenden Vorschriften wurden letzten Endes thematisch je nach angestrebtem Ziel in zwei Dekreten erfasst, mit denen zwei unterschiedliche Dateien eingerichtet wurden, die allerdings der gleichen Gestaltungs- und Funktionslogik folgen: die Datei *Prévention des Atteintes à la Sécurité Publique* (kurz – und im Folgenden: PASP „Prävention der Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit“) und die Datei *Enquêtes Administratives liées à la Sécurité Publique* („Verwaltungsrechtliche Ermittlungen bezüglich der öffentlichen Sicherheit“).⁷¹⁵ Diese Lösung mit zwei unterschiedlichen Dateien hat den Vorteil, dass jede Datei nur diejenigen Daten enthält, die

⁷¹³ *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers du police, S. 65–67; *Mayaud*, *Terrorisme* (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 315–317.

⁷¹⁴ Décret n° 2008-1199 du 19 novembre 2008 portant retrait du décret n° 2008-632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « EDVIGE ».

⁷¹⁵ Décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique; Décret n° 2009-1250 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux enquêtes administratives liées à la sécurité publique.

ihrem eigenen Ziel dienen; der Verzicht auf eine einzige (und dadurch mehreren Zielen entsprechende) Datei (wie die EDVIRSP) vermeidet eine eventuelle Speicherung von personenbezogenen Daten, die für die Erfüllung des einen Zwecks erforderlich, aber zugleich für die Erfüllung des anderen nicht erforderlich oder nicht relevant wären. Daher gelten die zwei Dateien als konkrete Nachfolger der EDVIGE. Im Folgenden wird dennoch nur auf die PASP fokussiert, da diese Datei für die Terrorismusbekämpfung besonders relevant ist.

Als Ziel der PASP wurden die Behandlung und Analyse von Informationen über Personen im § 1 des Dekrets⁷¹⁶ 2009-1249 vom 16. Oktober 2009 festgelegt, deren individuelle oder gemeinschaftliche Aktivität Indizien bietet, dass sie die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen können. Zwar zielt die PASP überwiegend auf die Behandlung von Informationen hinsichtlich von Personen, die imstande („*susceptibles*“) sind, sich an Gewalttätigkeiten bei Sportgroßveranstaltungen (*à l'occasion de manifestations sportives*) oder im städtischen Milieu (*en milieu urbain*) zu beteiligen, wie es im Regelungstext vorgesehen wird; jedoch bildet die terroristische Aktivität ohnehin eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit, und zwar schwerer als die erwähnten Auseinandersetzungen. Das Imstande-Sein basiert auf Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass bestimmte Personen (weiter) an Gewalttätigkeiten teilnehmen werden.

Die einzuspeichernden Daten zur Erfüllung dieses Ziels werden im § 2 des Dekrets 2009-1249 vom 16. Oktober 2009 bestimmt. Die aufgelisteten Daten können für einen Zeitraum von zehn Jahren in der Datei bleiben, beginnend mit der letzten Tatsache, die den Anlass zur Einstufung der Person in die Datei bildete.⁷¹⁷ Minderjährige müssen mindestens 13 Jahre alt sein, um in die PASP eingestuft zu werden; die Speicherdauer beträgt drei Jahre.⁷¹⁸

Die neue Datei hat merkwürdige Entwicklungen in der Sammlung und Behandlung der Daten hervorgebracht, jedoch ohne alle Ambiguitäten, die auch bei der EDVIGE an den Tag gekommen waren, zu beheben.⁷¹⁹ Im Prinzip initiiert die PASP eine Neuorientierung beim Thema der Behandlung sensibler Daten, die, wie oben dargelegt, die EDVIGE grundsätzlich erlaubte. Aus dem Verweis

⁷¹⁶ Décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique.

⁷¹⁷ §§ 4, 5 des Dekrets 2009-1249 v. 16.10.2009.

⁷¹⁸ Das Ziel der zweiten Datei ist nach § 1 des Dekrets 2009-1249 v. 16.10.2009 die vereinfachte Durchführung der verwaltungsrechtlichen Untersuchungen des § 17-1 des Gesetzes 95-73 v. 21.1.1995 in Verbindung mit der öffentlichen Sicherheit. Dementsprechend sind die für dieses Ziel erforderlichen Daten geringer, gem. § 2 des Dekrets 2009-1249 v. 16.10.2009. Zu der höchst bedenklichen Einstufung von Minderjährigen, trotz des verkürzten Speicherungszeitraums, siehe *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers du police, S. 74–78.

⁷¹⁹ *Mayaud*, Terrorisme (Encyclopédie D., Rép. Pén. 2015), Rn. 316.

auf das Verbot nach § 8 des Gesetzes 78-17 vom 6. Januar 1978 ergibt sich konkret Folgendes: Die Sammlung von Daten über die Gesundheit und das Sexualleben sowie über die Rasse oder die ethnische Herkunft ist im Rahmen der PASP verboten. Im Prinzip wird allerdings die Sammlung von Daten über körperliche Merkmale, die der Beschreibung der Person dienen, nur erlaubt, wenn sie dem im § 1 des Dekrets 2009-1249 vom 16. Oktober 2009 dargelegten Ziel dient und den Voraussetzungen dieses Dekrets entspricht. Ferner besteht im Rahmen der PASP zum ersten Mal die Möglichkeit zur Speicherung der für die geographische Herkunft relevanten Daten, unter den bestimmten Voraussetzungen des Dekrets, obwohl immer die Gefahr besteht, dass sich die Daten zur Rasse oder ethnischen Herkunft aus den Daten zur geographischen Herkunft ergeben können.⁷²⁰ Für die Daten über die politische Meinung, die religiöse oder philosophische Überzeugung und die Gewerkschaftszugehörigkeit orientiert sich die PASP am Schema des ehemaligen FRG und erlaubt, entsprechend den Voraussetzungen, nur die Sammlung jener Daten, die die entsprechenden Aktivitäten, nicht Meinungen, betreffen.⁷²¹

In dieser Datei ist außerdem zum ersten Mal der Begriff *personnes à risque* („gefährliche Personen“) aufgetreten, der dem deutschen Begriff „Gefährder“ entspricht.

3.2.2.3.3. Die Datei CRISTINA: Eine terrorismusrelevante Datei als *sécret-défense*

Im Rahmen der Gründung der DCRI wurde mit einem Dekret vom 27. Juni 2008 die Datei zur Centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux (kurz – und im Folgenden: CRISTINA, „Zentralisierung der inlandsbezogenen Nachrichten über die Sicherheit des Territoriums und die nationalen Interessen“) eingerichtet. Hierbei handelt es sich um eine Datei, die den Terrorismus, die Spionage und im Allgemeinen jede Aktivität

⁷²⁰ Bezüglich dieser Daten war die EDVIRSP strikter: Was die Sammlung der Daten über die Gesundheit und das Sexualleben angeht, wird sie im Rahmen der EDVIRSP verboten. Die EDVIRSP verbietet ferner im Prinzip die Sammlung der Daten über die Rasse oder die ethnische Herkunft; nichtsdestotrotz, da zum ersten Mal im Rahmen der EDVIRSP die für die geographische Herkunft relevanten Daten unter bestimmten Voraussetzungen gespeichert werden dürfen, besteht immer die Gefahr, dass sich die Daten zur Rasse oder ethnischen Herkunft aus den Daten zur geographischen Herkunft ergeben können. *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers du police, S. 69–70.

⁷²¹ *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers du police, S. 68–72. Die Änderung in der Behandlung konkreter Daten wurde schon im Dekret zur Schaffung der EDVIRSP eingeführt und danach im Dekret der PASP sehr präzise übernommen.

betrifft, die für die Interessen der Nation relevant ist. Sie wurde parallel mit der EDVIGE im Jahre 2008 bei der DCRI geschaffen und übernahm ab dem 1. Juli 2008 die Daten, die vorher in der seit 1986 existierenden Datei der DST sowie in verschiedenen Dateien der RG (u.a. auch in der FIT) gespeichert waren. Die CRISTINA behandelt die Informationen und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse in Bezug auf Terrorismus in einem geschlossenen System. Aufgrund des inhärent empfindlichen Charakters ihrer Daten, der eine maximale Vertraulichkeit erfordert, sowie unter Anwendung des § 26 Abs. 3 des Gesetzes 78-17 vom 6. Januar 1978 wurde das erwähnte Dekret zur Einrichtung der CRISTINA nie im Gesetzblatt veröffentlicht. Diese fehlende Publikation wurde u.a. mit der Vertraulichkeit der Handlungen der DCRI begründet, sowie mit dem Argument, dass es erforderlich wäre, diese Datei als *secret-défense* („Verteidigungsgeheimnis“)⁷²² zu behandeln, um das Vertrauensverhältnis der DCRI mit den anderen nachrichtendienstlichen Behörden zu unterstützen.⁷²³ Aus diesem Grund wurde die Datei in die Auflistung des § 1 S. 1 Nr. 1 des Dekrets 2007-914 vom 15. Mai 2007⁷²⁴ (nach der Modifizierung durch den Dekret 2008-631 vom 27. Juni 2008) aufgenommen, die ein besonderes Regime für die aufgelisteten Dateien vorsieht.

Die Kontrolle dieser Dateien wird im § 41 des Gesetzes 78-17 vom 6. Januar 1978 festgelegt und stützt sich auf den beschränkten Zugang zur Datei. Eine zusätzliche Besonderheit ist allerdings der Ausschluss der Möglichkeit einer Kontrolle der Datei vor Ort seitens der CNIL; dafür findet § 84 des Dekrets 2005-1309 vom 20. Oktober 2005⁷²⁵ Anwendung. In Fällen einer Anfrage über

⁷²² Die Definition und die Regulierung der Einzelheiten der *secrets-défense* finden sich in §§ R.2311-1–R.2311-9 C. Déf. Nach der Reform von 2008 wurden auch die Gesetzestexte, die den Status der als „*secret-défense*“ charakterisierten Dateien regulierten, geändert, um der neuen Architektur der Nachrichtendienste zu entsprechen.

⁷²³ CdE 16.4.2010 (Arrêt), Association AIDES et autres, req. n° 320196: „(...) Considérant, enfin, qu’il résulte de l’examen auquel le Conseil d’État s’est livré, après communication du décret attaqué, que, compte tenu notamment de la finalité du traitement automatisé litigieux, de la nature des données enregistrées qui sont en adéquation avec la finalité du traitement et proportionnées à cette finalité, des conditions de leur collecte et des restrictions d’accès instituées, que le traitement automatisé dénommé CRISTINA ne porte pas au droit des individus au respect de leur vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts de protection de la sécurité publique en vue desquels a été pris le décret; que, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance de l’article 6 de la loi du 6 janvier 1978 et de l’article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales doivent être écartés; qu’il en va de même du moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique; (...)“. Siehe auch *Delabie*, AJDA 2010/33, 1878 (1878–1882); *Pastor*, AJDA 2010, 812 (812).

⁷²⁴ Décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l’application du I de l’article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁷²⁵ Décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l’application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés.

die Verkündung⁷²⁶, ob die Daten einer bestimmten Person in der CRISTINA gespeichert sind, besucht in der Praxis der von der CNIL angestellte Richter die DCRI und kontrolliert vor Ort, ob sich die nachgefragten Daten in der Datei befinden. § 41 Abs. 3 des Gesetzes 78-17 vom 6. Januar 1978 sieht die einzige Möglichkeit zur Weitergabe der relevanten Daten an die betroffene Person vor, die jedoch in der Praxis sehr selten angewandt wird.

Wie für alle Dateien *secrets-défense* gilt auch für die CRISTINA, dass die eingespeicherten Daten ohne vorgesehene Frist zur Beendigung ihrer Speicherung gelöscht werden müssen, sobald der Zweck ihrer Einspeicherung erfüllt ist.⁷²⁷

Aus dem Erläuterten lässt sich feststellen, dass die Dateien *secret-défense* höchst bedenklich sind, nicht nur im Rahmen des Datenschutzes, sondern auch der Grundrechte, was im nächsten Teil dieses Abschnitts gleich angesprochen wird.

3.2.2.3.4. Bedenken hinsichtlich der französischen dateienrelevanten Praktiken im Rahmen der Terrorismusbekämpfung

Die bisherige Analyse der Praxis der Nachrichtendienste im Hinblick auf die Sammlung von personenbezogenen Informationen und ihre darauffolgende Bearbeitung zur Gewinnung von Erkenntnissen weist den Versuch dieser Behörden auf, die Informationen möglichst zentralisiert zu führen, um die Komplexität ihrer ehemaligen pluralistischen Organisation zu beseitigen und folglich ihre Effizienz zu erhöhen. Das Instrumentarium zur Führung der einschlägigen Dateien ist sehr umfassend, da es sich nicht exklusiv auf die Terrorismusbekämpfung bezieht, sondern vielmehr auf die Prävention von verschiedenen Beeinträchtigungen der Sicherheit des Staates und der öffentlichen Ordnung, zu denen auch der Terrorismus gehört. Dabei handelt es sich um ein kompliziertes Regime aufeinander folgender Dekrete, von denen jedes zu versuchen scheint, die Schwächen und Unklarheiten seiner Vorläufer zu beheben.

Aus diesem Zusammenhang ergeben sich u.a. die folgenden zwei Fragestellungen hinsichtlich der dateienrelevanten Praxis:

⁷²⁶ „Verkündung“ bedeutet, dass der betroffenen Person mitgeteilt wird, dass sie den erforderlichen Verifizierungen untergeworfen wurde, ohne zu präzisieren, ob sie auch tatsächlich in der Datei eingestuft wurde.

⁷²⁷ Mehr über die Dateien, die als *secrets-défense* charakterisiert werden, am Beispiel der CRISTINA, in: *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers de police, S. 139–141.

- Das ganze Spektrum der datenrelevanten Gesetze und Dekrete ist von einer gewissen Unbestimmtheit durchzogen. Dies ist besonders offensichtlich bei den sensiblen Daten. Ihre Auflistung im § 8 des Gesetzes 78-17 vom 6. Januar 1978 (vom Gesetz 2004-801 vom 6. August 2004⁷²⁸ modifiziert), besonders der Ausdruck „*qui font apparaître, directement ou indirectement*“ [„(...) die unmittelbar oder mittelbar zeigen (...)“], lässt sich noch weiter konkretisieren. Außerdem verlangt der Begriff für Beschreibungsmerkmale („*signes physiques*“) eine genaue Definition, vor allem weil sich aus dem Begriff Details über die (in den Vorschriften nie erwähnte) Form der Dateien ergeben können: Handelt es sich um eine Art von Volltext-Dateien, in welche die bis zu einem gewissen Punkt objektive (wenn es um das Aussehen der Person geht), jedoch gleichzeitig auch subjektive (wenn es um die Verhaltensweisen der Person geht) Beschreibung der einstufigen Personen eingetragen wird?

Weitere Fragen wirft der neuerdings (im PASP-Dekret) eingeführte Begriff *origine géographique* („geographische Herkunft“) auf. Die CNIL bemerkt in ihrer gutachtlichen Stellungnahme 2009-355 vom 11. Juni 2009⁷²⁹, dass der Entwurf des PASP-Dekrets auf die geographische Herkunft der Personen Bezug nimmt, um den Bezug auf Daten, die die Rasse oder die ethnische Herkunft betreffen, zu vermeiden.⁷³⁰ Jedoch legt das Innenministerium im Entwurf des PASP-Dekrets fest, dass die Daten zur geographischen Herkunft nur solche sein dürfen, die geeignet sind, „auf einen bestimmten Aufenthaltsort oder auf eine gemeinsame Herkunft in Frankreich oder im Ausland“ zu verweisen.⁷³¹ Dieses Konzept der „geographischen Herkunft“ ist allerdings sehr nah zur „ethnischen Herkunft“; um eine völlig neue Kategorie von Daten darzustellen, sollte der Inhalt des Be-

⁷²⁸ Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁷²⁹ Délibération n° 2009-355 du 11 juin 2009 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création de l'application relative à la prévention des atteintes à la sécurité publique.

⁷³⁰ „(...) au lieu d'autoriser le traitement de données faisant apparaître l'origine raciale ou ethnique des personnes concernées, le projet de décret se réfère désormais aux (...) informations relatives à leur origine géographique“. Délibération n° 2009-355 du 11 juin 2009 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création de l'application relative à la prévention des atteintes à la sécurité publique. Online abrufbar unter :

<http://www.cnil.fr/documentation/deliberations/deliberation/delib/218/>.

⁷³¹ Siehe die Vorschläge des Innenministeriums aus dem Entwurf des PASP-Dekrets, teilweise abgedruckt in der gutachtlichen Stellungnahme 2009-355 vom 11.6.2009.

griffs neu präzisiert werden, um von allen eventuellen ethnischen, nationalitäts- und rassenrelevanten Elementen befreit zu werden, soweit dies möglich ist.⁷³²

- Eine weitere Fragestellung betrifft die Erfassung von Minderjährigen in den Dateien. Sowohl in der EDVIGE und der geplanten EDVIRSP als auch in der PASP können Minderjährige von mindestens dreizehn Jahren erfasst werden. Die CNIL hatte dieser Erfassung zugestimmt, unter der Voraussetzung, dass die relevanten Vorschriften speziell und präzise sind, sodass den Vorschriften ein Ausnahmecharakter sowie eine konkret spezifische Speicherdauer gesetzlich zugeschrieben werden können. Dies wurde von EDVIGE nicht übernommen; eine einschlägige Vorschrift wurde nicht vorgesehen. Der Entwurf des EDVIRSP-Dekrets sah eine Grenze für die Speicherung der relevanten Daten vor, nämlich grundsätzlich bis zum achtzehnten Geburtstag des Minderjährigen. Endlich hat die Regierung für die PASP die relevante Dauer auf drei Jahre nach der letzten Tatsache, die eine Einstufung in die PASP rechtfertigte, festgelegt. Als Rechtfertigungsgrund für diese Übernahme von Minderjährigen gab das Innenministerium immer die Umbrüche an, die die Jugendkriminalität beeinflussten; Umbrüche, die dem Innenministerium aufgrund der der DCSP vorliegenden Informationen und Erkenntnisse wegen ihrer Funktion in der Bekämpfung gegen das Phänomen der urbanen Ausschreitungen bekannt waren. Das Alter von dreizehn Jahren entspricht ohnehin dem Alter der strafrechtlichen Mündigkeit.⁷³³

3.3. Zusammenfassung

Die Terrorismusbekämpfung in Frankreich weist präventive Konzepte sowohl auf der Ebene der strafrechtlichen Gesetzgebung als auch auf der Ebene der Praxis der Sicherheitsbehörden auf. Was die Gesetzgebung angeht, existieren in Frankreich keine besonderen Terrorismusgesetze; die Terrorismusbekämpfung wurde insbesondere nach 1986 allmählich durch Gesetze zum Schutz der öffentlichen Sicherheit in das System des CP inkorporiert. Der Gesetzgeber folgt dabei zwei Schemata: Einerseits billigt er konkreten (und bereits im CP regulierten)

⁷³² Koubi, Remplacer EDVIGE, éviter EDVIRSP: fichiers de prévention de la sécurité publique, 2009. Online abrufbar unter: <http://koubi.fr/spip.php?article332> (mit weiteren Literaturhinweisen der Autorin).

⁷³³ Délibération n° 2008-174 du 16 juin 2008 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création au profit de la direction centrale de la sécurité publique d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « EDVIGE ». Online abrufbar unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019104139> [Stand: September 2015].

Straftatbeständen eine terroristische Eigenschaft zu, wenn diese Straftatbestände in einem spezifischen Kontext und mit einem bestimmten Zweck erfüllt werden; nämlich wenn sie mit Absicht in Verbindung mit einer individuellen oder gemeinschaftlichen Unternehmung erfolgen, die darauf gerichtet ist, die öffentliche Ordnung durch Einschüchterung oder Terror in schwerwiegender Weise zu stören (*terrorisme par référence*). Andererseits legt der Gesetzgeber bestimmte Verhaltensweisen als terroristische Handlungen fest, deren gemeinsames Element es ist, dass die entsprechenden objektiven Tatbestände erfüllt werden, ungeachtet des Erfolgs des angestrebten Terroranschlags; der Gesetzgeber bezweckt damit, der Begehung anderer schwerer Straftaten (noch im Vorbereitungsstadium) vorzubeugen. Dabei wird der Wille des Gesetzgebers deutlich, bereits die Vorbereitung von terroristischen Handlungen zu verhindern. In diesem Rahmen werden kriminalisiert: die Finanzierung des Terrorismus als Zurverfügungstellen von für die Verwirklichung eines Terroranschlags erforderlichen Vermögenswerten; die Unterhaltung von regelmäßigen Beziehungen mit Personen, die an der Finanzierung von terroristischen Aktivitäten irgendwie beteiligt sind, was durch die ihrem Lebensstil nicht entsprechenden Einkünfte offensichtlich ist; die Aufforderung zur Rekrutierung neuer Mitglieder bei einer terroristischen Vereinigung durch verschiedene Mittel; die Aufforderung zu terroristischen Handlungen und die Verherrlichung der Terrorgewalt, insbesondere durch das Internet; die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung, zu der sowohl die einfache Mitgliedschaft (grundsätzlich mit oder ohne aktive Rolle bei der Begehung der terroristischen Handlungen) als auch die Führung der Vereinigung zählen. Diese Verhaltensweisen sind strafbar, ungeachtet dessen, ob die terroristische Handlung letztendlich begangen wurde oder nicht. Ferner ist von maßgeblicher Bedeutung, dass auch das einen Terroranschlag vorbereitende Verhalten einzelner Personen strafbar geworden ist, wenn auch die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung fehlt, durch die neu im CP eingeführte Konstruktion der individuellen terroristischen Unternehmung (*entreprise terroriste individuelle*).

Neben den strafrechtlichen Vorschriften werden auch verwaltungsrechtlichen Normen zum Zwecke der effektiveren Terrorismusbekämpfung angewandt, die hauptsächlich im C. Séc.Int. beinhaltet sind. Von besonderem Interesse ist dabei das (verwaltungsrechtliche) Ausreiseverbot aus dem französischen Territorium, welches mit dem Gesetz 2014-1353 vom 13. November 2014 eingeführt wurde, mit dem Ziel, die Ausreise von Personen zu verhindern, die in Frankreich wohnen aber willens sind, sich an der Begehung von Terroranschlägen des IS im In- oder Ausland, oder auch an der Ausbildung in Terrorcamps zu beteiligen. Eine andere maßgebliche Änderung des C.Séc.Int. erfolgte mit dem Gesetz 2015-912 vom 24. Juli 2015, mit dem die Befugnisse der Sicherheitsbehörden

noch erweitert wurden, um die Informationsbeschaffung und die Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen zu erleichtern. Tatsächlich stellen die einschlägigen Regelungen Instrumente zu einer weitreichenden Überwachung von Kommunikationsdaten dar, da die Kommunikationsüberwachung durch die Sicherheitsbehörden im Prinzip nur einer administrativen Kontrolle (durch den Premierminister und die CNCTR) unterliegt. Unter bestimmten Voraussetzungen wird auch eine richterliche Kontrolle durch den Conseil d'État vorgesehen, die jedoch relativ eingeschränkt bleibt.

Eine fundamentale Rolle auf der Ebene der Polizeipraxis im Rahmen der Terrorismusbekämpfung spielt die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten, Polizei und Justiz, unter denen sich ein umfassender Informationsaustausch entfaltet, mit dem Ziel, Erkenntnisse betreffs (mutmaßlicher) Terroristen und ihrer Kontaktpersonen zu gewinnen. Die Nachrichtendienste wurden im Jahre 2008 einer weitgehenden Reform unterzogen, mit der ihre gesamte Architektur umstrukturiert wurde. Von grundlegender Bedeutung war dabei die Fusion der zwei hauptsächlichen Nachrichtendienstbehörden, die u.a. mit der Terrorismusbekämpfung beauftragt waren (DST und RG), in die neue „Zentraldirektion für Inlandsaufklärung“ (DCRI). Seither übt die DCRI diejenigen Befugnisse der (ehemaligen) DST sowie der (ehemaligen) RG aus, die die Bekämpfung des Terrorismus und die sonstigen Eingriffe der staatlichen Sicherheit betreffen. Im Wesentlichen hat die DCRI den Vorrang bei der Sammlung und Analyse terrorismusrelevanter Informationen (vor allem hinsichtlich des islamistischen Terrorismus), indem sie von den Ressourcen aus zwei unterschiedlichen „nachrichtendienstlichen Kulturen“ (DST, RG) profitiert hat.

Was die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste konkret angeht, basiert ihre Kooperation sowohl untereinander als auch mit der Justiz eher auf informellen und interpersonellen Beziehungen, was jedoch nach der Reform 2008 nicht intakt bleiben konnte. Die neue Struktur hat die Schwächen des bisherigen Systems aufgezeigt: Die informellen organisatorischen Routinen der Nachrichtendienste haben zwar eine enge Zusammenarbeit mit einem Teil der Justiz (spezialisierten Untersuchungsrichtern) erleichtert, jedoch die Kooperation mit zahlreichen anderen Behörden sowohl aus dem Bereich der Sicherheitserkenntnisse (RGPP, Gendarmerie) als auch aus dem Bereich der Strafverfolgung (Justizpolizei) erschwert und im Endeffekt sogar ausgeschlossen.

Ein fundamentales Element der Praxis der Nachrichtendienste stellt die Einrichtung der Dateien von personenbezogenen Daten u.a. über (mutmaßliche) Terroristen und ihre Kontaktpersonen zur Gewinnung von entsprechenden Erkenntnissen dar. Die Mehrheit der einschlägigen Dateien betrifft jedoch keine konkreten Kriminalitätsbereiche, sondern ist für die Bekämpfung der Kriminalität im Allgemeinen konzipiert. Die Dateienpraxis wurde seit 1990 überwiegend

bei den RG intensiviert, bei denen auch die erste speziell für die Terrorismusbekämpfung verwendete Datei (FIT) errichtet wurde. Die Reform von 2008 nahm jedoch besonderen Einfluss auf die Struktur der verschiedenen Dateien der (ehemaligen) RG und der Nachrichtendienste im Allgemeinen, was zur Abschaffung und Neuerrichtung einer Reihe von Dateien führte, aufgrund (u.a.) der kritischen Einspeicherung von sog. „sensiblen Daten“, vor allem des Gesundheitszustands und der sexuellen Orientierung der betroffenen Personen. Seit 2009 funktioniert im Bereich der öffentlichen Sicherheit die Datei PASP, die u.a. auch als „Antiterrordatei“ fungiert. Ziele der PASP stellen die Behandlung und die Analyse von Informationen über Personen dar, deren individuelle oder gemeinschaftliche Aktivität Indizien bietet, dass sie die öffentliche Sicherheit schwerwiegend beeinträchtigen können. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Gründung der DCRI (und parallel zur EDVIGE) die Datei CRISTINA eingerichtet, die den Terrorismus, die Spionage und allgemein jede Aktivität betrifft, die für die Interessen der Nation relevant ist. Die Besonderheit der CRISTINA liegt daran, dass diese Datei aufgrund der Vertraulichkeit der Handlungen der DCRI als *secret-défense* klassifiziert wird, d. h., die in ihr enthaltenen personenbezogenen Daten dürfen grundsätzlich nicht enthüllt werden, nicht einmal den betroffenen Personen.

Hauptcharakteristikum der französischen Strategie zur Terrorismusbekämpfung im Rahmen der strafrechtlichen Gesetzgebung (im weiteren Sinne) ist allerdings die Einsetzung der in Terrorismusfragen spezialisierten Untersuchungsrichter in Paris, deren (örtliche) Zuständigkeit sich auf das gesamte französische Territorium erstreckt. Obwohl sich die Rolle dieser Gruppe im Rahmen des Strafverfahrens zeigt, ist die Gruppe auch für die vorliegende Studie von Interesse, da sie hinsichtlich (vorwiegend) des islamistischen Terrorismus eine Quelle von Erkenntnissen darstellt und intensiv mit den Nachrichtendiensten zusammenarbeitet.

Kurzgefasst lässt sich hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung in Frankreich feststellen, dass der Gesetzgeber kein selbstständiges System von Antiterrorgesetzen geschaffen hat; vielmehr hat er die Terrorismusbekämpfung in das System des CP aufgenommen, allerdings in Straftatbestände, die eine besondere Verschärfung aufweisen, indem die Strafbarkeit sehr weit in das Vorbereitungsstadium vorverlagert wird – wenn auch der Begriff „Vorbereitung“ im Normtext wörtlich fehlt. Darüber hinaus wird großer Wert auf die Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen durch die Nachrichtendienste gelegt sowie auf die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der einzigartigen Gruppe der in Terrorismusfragen spezialisierten Untersuchungsrichter.

4. Präventive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in England und Wales

4.1. Einführung: Historische Entwicklung der Bekämpfungsmaßnahmen

Von den drei Ländern dieser rechtsvergleichenden Studie wurde Großbritannien am längsten mit Terrorismus konfrontiert, aufgrund der Aktionen der „Irishen Republikanischen Armee“ (im Folgenden: IRA): Die Auseinandersetzung mit der IRA-Gewalt hatte die allmähliche Einführung einer speziellen Gesetzgebung (vor allem in Form von Notstandsgesetzen) zur Folge. Für die Antiterrorgesetzgebung Großbritanniens muss allerdings zwischen der Gesetzgebung, die ausschließlich Nordirland betrifft,⁷³⁴ und der Gesetzgebung, die sich entweder auf die sonstigen Gebiete Großbritanniens oder auf das ganze Land (inklusive Nordirland) bezieht, differenziert werden. Der Fokus der vorliegenden Studie liegt explizit auf der zweiten Kategorie, da nur das englische Rechtssystem zum Gegenstand der Studie gehört. Dennoch, da die Terrorgeschichte Englands immer noch bis vor einigen Jahren überwiegend vom Konflikt hinsichtlich der Unabhängigkeit Irlands dominiert wurde, sind einige wichtige Antiterrorgesetze, die das gesamte Großbritannien (also vor allem England) betreffen, von der auf die Situation Nordirlands bezogenen Gesetzgebung beeinflusst.⁷³⁵

Die englische Gesetzgebung zum Thema Terrorismus ist sehr umfassend: Der Gesetzgeber hat versucht, so weit wie möglich mit den Mitteln der Strafjustiz auf den Terrorismus zu reagieren, allerdings mit Rücksicht auf die Besonderheiten des terroristischen Phänomens (konspiratives Handeln der Terrorgruppen, Einschüchterung von Zeugen und Juroren, Schrecken der Gesellschaft). Seit dem 11. September 2001 sah sich der englische Gesetzgeber vorwiegend mit dem islamistischen Terrorismus konfrontiert, dessen Präsenz nach den Londoner Bombenanschlägen 2005 noch deutlicher wurde.⁷³⁶ Diese Anschläge gegen die USA sowie im Inland hatten die Schaffung von umfangreicher Gesetzgebung zur Folge, um auf die neue Bedrohungslage zu antworten. Im Folgenden (4.1.1–4.1.3) wird ein Überblick der Antiterrorgesetzgebung von den 1970er Jahren bis

⁷³⁴ Die ausschließlich für Nordirland relevanten Gesetze (hauptsächlich die zwischen 1974 und 1998 eingeführten Emergency Provisions Acts) sind im Allgemeinen durch weitreichendere Befugnisse der Polizei- und Militärkräfte im Vergleich zu den englandbezogenen gekennzeichnet. Außerdem weisen sie eine unterschiedliche Organisation der Justiz und prozessuale Differenzierungen auf.

⁷³⁵ In diesem Zusammenhang stellen die Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Acts (PTAs) 1974–1989 für England und die Emergency Provisions Acts (EPAs) 1973–1998 für Nordirland die fundamentalen Gesetze dar. *Oehmichen*, S. 138–139.

⁷³⁶ *Oehmichen*, S. 135–136.

dato angegeben, als Basis für die gründliche Analyse einiger Aspekte der aktuellen Gesetzgebung im Abschnitt 4.2.1.

Außer der gesetzgeberischen Antwort auf den Terrorismus hat sich in England die Exekutive sehr stark im Bereich der Terrorismusbekämpfung engagiert. Im Prinzip liegt die ministerielle Verantwortung für die innere Sicherheit, darunter auch für die Auseinandersetzung mit der terroristischen Bedrohung, beim Home Office (Innenministerium) und dem Home Secretary (Innenminister). Der Innenminister ist demzufolge für die Gestaltung der Antiterrorstrategie Englands zuständig und übt die administrative Kontrolle der Polizei und der inlandsbezogenen Nachrichtendienste (sog. „*intelligence agencies*“, vor allem der Security Service, oder MI5⁷³⁷) aus. In diesem Rahmen hat das Innenministerium in den Jahren nach dem 11. September 2001 zahlreiche Vorschläge für die Antiterrorgesetzgebung formuliert und auf eine immer intensivere Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden mit Antiterrorzuständigkeiten bestanden; die Letztgenannte wird unter Abschnitt 4.2.2.1 untersucht. Außerdem hat sich die Polizei unter anderem mit den Wirkungen des Phänomens auf lokaler Ebene (vor allem der Entlarvung von sog. *home-grown* Terroristen, nämlich britischen Bürgern, die sich allmählich vom islamistischen Terrorismus anwerben lassen) auseinandergesetzt, was die Entwicklung von neuen Praktiken der Polizeiarbeit zum Ergebnis hatte, deren prominentestes Beispiel der Einsatz des sog. *Neighbourhood Policing* ist (unter Abschnitt 4.2.2.2.).

Die fundamentale Besonderheit Englands bei der Terrorismusbekämpfung ist jedoch die Schaffung eines holistischen Konzepts für die englische Antiterrorstrategie nach dem 11. September 2001, des sog. CONTEST, zu dem die Verfolgung des Terrorismus sowohl durch die Gesetzgebung als auch mit dem Einsatz der Nachrichtendienste gehört: Dies impliziert, dass alle Entwicklungen in diesem Feld unter dem Dach des CONTEST platziert werden. Aus diesem Grund wird CONTEST in dem vorliegenden einführenden Abschnitt dargestellt (4.1.4), da die für die Terrorismusbekämpfung zuständigen staatlichen Funktionen nach seiner Schaffung im Jahre 2003 auf den von CONTEST gesetzten Zielen basieren.

⁷³⁷ Mehr über die Aktivitäten des MI5 weiter im Text, unter Teil 4.2.2.

4.1.1. 1970er–1980er Jahre: Situationsbezogene und IRA-gerichtete Antiterrorgesetzgebung

In den 1970er und 1980er Jahren wurde England hauptsächlich mit dem Terrorismus in Bezug auf Nordirland konfrontiert. Für mehr als zwanzig Jahre stellten verschiedene Zwangsmaßnahmen des Militärs und der Polizei die englische Antwort auf die IRA-Gewalt dar, die sich allerdings auf gesetzliche Grundlagen stützten: Von besonderer Bedeutung waren dabei die Emergency Provision Acts (im Folgenden: EPAs), die allmählich zwischen 1973 und 1998 erlassen wurden. Der (erste) EPA 1973 hat den für ungefähr 50 Jahre gültigen Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland, NI) of 1922 ersetzt, das erste Gesetz für Nordirland, durch das die mit Abstand schwersten Grundrechtseingriffe eingeführt wurden.⁷³⁸ Der Erlass einer Reihe von EPAs resultierte aus den Unruhen, die Ende der 1960er Jahre und Anfang der 1970er Jahre mit Schießereien zwischen Protestierenden und britischen Militärkräften (Anfang der sog. „Troubles“⁷³⁹) ihren Höhepunkt erreichten. Im Vergleich zur entsprechenden Gesetzgebung, die die Gesamtheit Englands betraf, zeigte sich in den EPAs eine unterschiedliche Organisation der Justiz, die einige Differenzierungen im Strafverfahren mit sich brachte; grundlegend unter den Letztgenannten waren die Zusammensetzung von Gerichten ohne jury (sog. „*Diplock Courts*“⁷⁴⁰) und die erweiterten Sonderbefugnisse für die Polizeikräfte und das Militär (vor allem bei den Durchsuchungen von Personen). Was das materielle Strafrecht anbelangte, wurde die Gesetzeslogik der sog. „*scheduled offences*“ (Katalogstraftaten) eingeführt.⁷⁴¹ Im Rahmen der „*scheduled offences*“ basiert die Antiterrorgesetzgebung

⁷³⁸ Dieser Act wurde während des Irischen Unabhängigkeitskrieges (1919–1921) geschaffen, der von der (Alten) IRA in einer Art Guerilla-Kampf gegen die britische Regierung in Irland geführt wurde. Für einen Überblick des Irischen Unabhängigkeitskrieges und des darauf folgenden Bürgerkriegs (1922–1923) siehe *Dietl/Hirschmann/Topfoven*, S. 61–64. Für eine gründliche Analyse siehe *Alonso*, S. 1–194; *Neumann*, S. 7–217.

⁷³⁹ Mit dem Begriff „*The Troubles*“ bezieht man sich auf die Periode des Nordirlandkonflikts zwischen 1969 und 1998, während der der Identitäts- und Machtkampf zwischen den Loyalisten (englisch- und schottischstämmigen, unionistischen Protestanten) und den Republikanern (überwiegend irisch-nationalistischen Katholiken) in der nach der Schaffung des „Irischen Freistaates“ (1922) britisch gebliebenen Provinz Nordirland eskalierte. Siehe eine gründliche Analyse des Konflikts in diesem Zeitraum in: *Neumann*, S. 67–163.

⁷⁴⁰ Für die nach dem Bericht von *Lord Diplock* ausgestalteten Gerichte (sog. „*Diplock Courts*“) und ihre Besonderheiten siehe: *Korff*, S. 17–100. Besonders interessant ist die Studie von *Jackson/Doran*, die aufzeigt, dass das *Diplock Court*, ungeachtet seiner Außergewöhnlichkeit, unter dem Deckmantel der juristischen Normalität fungierte: *Jackson/Doran*, S. 1–286 (insb. 15–55 für das *Diplock*-Kontext).

⁷⁴¹ Die Katalogstraftaten kommen sowohl in nationalen Rechtsordnungen (siehe beispielsweise im deutschen Rechtssystem die bereits analysierte Vorschrift § 129a StGB) als auch in internationalen

dieses Rechtssystems auf einen Katalog von Straftatbeständen, die im Rahmen des terroristischen Handelns sehr häufig vorkommen, beispielsweise Mord, räuberische Erpressung oder Brandstiftung. Bevorzugt wurde dieser Ansatz vor allem, weil er mehr Garantien zur Rechtssicherheit bietet und das Ziel erfüllt, auf Terrorismus mit „üblichen“, allgemeinen Gesetzen zu antworten, statt einen speziellen „Antiterrorrahmen“ umzusetzen, der bedenklich sein kann. Außerdem lässt sich durch diesen Ansatz besser nach den Besonderheiten des Inlands- und Auslandsterrorismus unterscheiden. Der Erlass des EPA 1973 legalisierte außerdem die bislang von den Polizeibehörden angewandte Praxis der Inhaftierung ohne Prozess (sog. *internment*, „Internierung“⁷⁴²), die ursprünglich zur Bewältigung der Auseinandersetzungen zwischen Protestanten und Katholiken in Nordirland eingesetzt wurden. Diese Praxis war aufgrund der Nutzung von Zwangsverhörtechniken berüchtigt: Die Verhörten waren nämlich dazu verpflichtet, ihre Aussage beim Stehen an der Wand (*wall-standing*), oder blind mit verdecktem Gesicht (*hooding*) oder nach stundenlangem Schlafmangel zu machen.⁷⁴³ Letztendlich wurde diese Internierungspraxis mit dem NI (Emergency Provisions) (Amendment) Act 1975 abgeschafft.⁷⁴⁴

Das Äquivalent für die nordirlandbezogenen EPAs waren die *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Acts* (im Folgenden: PTAs, 1974–1989), die sich auf den Rest Großbritanniens bezogen und viele von den in Nordirland angewandten Antiterrormaßnahmen sukzessive ausweiteten. Ein Jahr nach der Einführung der *Diplock Courts* und als Antwort auf die Bombenanschläge in Birmingham 1974 wurde der PTA 1974 geschaffen, der viele bereits in Nordirland gültigen Gesetze (beispielsweise bezüglich der polizeilichen Befugnisse zur Durchsuchung und Festnahme von Personen) auf das gesamte Gebiet Großbritanniens ausweitete. Die wichtigste Intervention des PTA 1974 stellte jedoch die Schaffung der *Exclusion orders* („Ausschlussverfügungen“) dar, die bestimmten

und supranationalen Rechtsordnungen (z. B. Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus von 1977 und Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus von 2005 sowie Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI) respektive) zum Ausdruck. *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 1.140–1.146.

⁷⁴² *Forster*, S. 122–123.

⁷⁴³ Über derartige Zwangsmaßnahmen und ihre Auswirkung auf den Nordirland-Konflikt siehe *Foley*, S. 19–20.

⁷⁴⁴ Theoretisch existierte in der Gesetzgebung Nordirlands ein derartiger *internment* sogar in den 1990er Jahren, in dem Sinne, dass die Möglichkeit gesetzlich vorgesehen war, die die Polizeihaft einführenden Vorschriften umzusetzen; dennoch wurden diese Vorschriften nie umgesetzt. Die Anwendung der Polizeihaft führte zur Verurteilung Großbritanniens durch den EGMR aufgrund des Verstoßes gegen den Art. 3 EMRK (*Ireland v. UK*, Entscheidung vom 18.1.1978 (Appl. n° 5310/71)). Mehr über die *internment*-Praxis in: *Oehmichen*, S. 146–147; *Delisle*, S. 107–115. Siehe den Fall vor EGMR: *o'Hara v. UK*, Entscheidung vom 16.10.2001 (Appl. n° 37555/97).

Terrorverdächtigen die Einreise nach Großbritannien verweigerte; die Effektivität derartiger Verfügungen, die tatsächlich die Fortbewegung von Bürgern aus einem Teil Großbritanniens in einen anderen verboten, war jedoch umstritten.⁷⁴⁵ Eine weitere Besonderheit der Antiterrorgesetzgebung sowohl Nordirlands als auch Englands findet sich in den Auflistungen von sog. „verbotenen Organisationen“ (*proscribed organizations*), nämlich von Gruppen, die im Laufe der Jahre von den Nachrichtendiensten als „terroristische Organisationen“ oder „Organisationen mit terroristischen Zwecken“ charakterisiert worden sind. Diese Liste wird seit ihrer Schaffung ständig erweitert.⁷⁴⁶ Die Mitgliedschaft und die Unterstützung solcher Organisationen werden als Straftat festgelegt.

Außer der Gesetzgebung haben in derselben Periode die Polizei und die Nachrichtendienste Englands konkrete Praktiken angewandt, um den Terrorismus der IRA handhabbar zu machen. Von maßgeblicher Bedeutung war die in den 1980er Jahren entwickelte sog. „*supergrass*“-Strategie. Dabei handelte es sich um die Verwendung von festgenommenen paramilitärischen Einsatzkräften (sog. „*supergrasses*“) als Informanten, die ihre Informationen für verschiedene Begünstigungen austauschen wollten. Derartige Begünstigungen waren z. B. das Zurückziehen von Anklagen, die gegen die *supergrasses* aufgrund anderer (häufig weniger schwerer, nicht-terrorismusrelevanter) Delikte erhoben worden waren, finanzielle Anreize, oder die Nicht-Verwendung von Daten vor Gericht, die auf der Basis der polizeilichen Überwachung gesammelt wurden, gegen bestimmte *supergrasses*. Diese Strategie wurde heftig kritisiert, da die Genauigkeit und die Zuverlässigkeit von Aussagen der *supergrasses* infrage gestellt wurden.⁷⁴⁷ Am Anfang jedoch war diese Strategie zumindest oberflächlich effektiv, da sie zur Identifizierung von ca. 300 IRA-Mitgliedern führte; diese Anzahl sank allerdings während der Berufungsverfahren vor den zweitinstanzlichen Gerichten, da die Informationen von *supergrasses* einfach für ungültig erklärt wurden. Ungeachtet solcher Defizite der *supergrass*-Strategie findet das Versprechen von rechtlichen Leistungen für Informanten neuerdings bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus Anwendung.⁷⁴⁸

⁷⁴⁵ Mehr in: *Oehmichen*, S. 148–149.

⁷⁴⁶ Siehe beispielsweise Part I, PTA 1974; Part I, Sch. 1 PTA 1989; Part I, Sch. 1 ETA 1991. Die Auflistungen (*proscriptions*) gelten bis dato auf der Grundlage von Part II, Sch. 2 TA 2000 und Part II TA 2006. Mehr über die Auflistungen in: *Galli*, S. 239–242. Ausführlich über die aktuelle Lage der verbotenen Organisationen (*proscribed organisations*) in *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 8.03–8.08 (auf IRA-Terrorismus bezogen), 8.11–8.17 (auf islamistischen/internationalen Terrorismus bezogen).

⁷⁴⁷ Einen Überblick der Argumente für und gegen diese Strategie verschafft *Bonner*, *Mod.L.Rev.* 1988/1, 23 (31–35).

⁷⁴⁸ *Oehmichen*, S. 151.

4.1.2. 1990er Jahre: Der Terrorism Act 2000 als erster Versuch einer vollständigen und permanenten Antiterrorgesetzgebung

Die intensivierten politischen Versuche, die Unruhen in Nordirland zu Ende zu bringen, haben sich in den 1990er Jahren als wirkungsvoll erwiesen. Leider war der Friedensprozess wieder vom Bombenanschlag der sog. *Real IRA*, die ihrer Ablehnung des Good Friday Agreement⁷⁴⁹ („Karfreitagsabkommen“) Ausdruck verleihen wollten, im Jahre 1998 in Omagh überschattet. Infolgedessen wurde der Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998 [im Folgenden: CJ(TC)A 1998] eingeführt. Größtenteils bestand der CJ(TC)A 1998 aus Änderungen des EPA 1996 und des PTA 1989, die die Antiterrorgesetzgebung im Prinzip ergänzten. Vorhaben des Gesetzgebers war die Anwendung einer drakonischen Gesetzgebung zur Bekämpfung der den Frieden bedrohenden terroristischen Handlungen;⁷⁵⁰ dies ließ sich unter anderem dadurch erweisen, dass die bereits existierende Auflistung der verbotenen Organisationen mit den den Friedensprozess bedrohenden Organisationen („*specified organisations*“) noch erweitert wurde.⁷⁵¹ Die 1990er Jahre waren im Allgemeinen von einer intensiven gesetzgeberischen Aktivität im Bereich der Terrorismusbekämpfung charakterisiert, nicht zuletzt aufgrund des Friedensprozesses, der einen bedeutsamen Wechsel in der Entwicklung der Antiterrorgesetzgebung signalisierte: Der Gesetzgeber nahm diesmal für sich in Anspruch, ein ganzheitliches Gesetz zu schaffen, das die Terrorismusbekämpfung nicht mehr – wie bislang – situationsbezogen als Folge von spezifischen Bombenanschlägen, sondern auf eine dauerhafte Weise regulieren würde. Vor diesem Hintergrund wurde der Terrorism Act 2000 (im Folgenden: TA 2000) erlassen, der eine Art Zusammenstellung aller vorherigen terrorismusspezifischen Acts bildet und zugleich Vorschriften des Human Rights Act 1998 berücksichtigt. Der TA 2000 beinhaltet sowohl (materiell-)strafrechtliche als auch strafprozessuale Regelungen, die zum ersten Mal alle Arten von Terrorismus (einschließlich des internationalen Terrorismus) betreffen und nicht exklusiv mit dem IRA-separatistischen Terrorismus in Verbindung stehen sowie die folgenden grundlegenden Änderungen initiieren:

- Die (sehr umfassende) Definition von Terrorismus im § 1 TA 2000, die auch Fälle einschließen kann, in denen die Nutzung dieser speziellen Gesetzgebung (zur Einführung von besonderen Straftaten und entsprechenden

⁷⁴⁹ Mehr über das etwas unübersichtliche Karfreitagsabkommen in: *Foley*, S. 20–21; *Neumann*, S. 44–48.

⁷⁵⁰ *Walker*, Mod.L.Rev. 1999/6, 879 (879–880).

⁷⁵¹ *Oehmichen*, S. 154–156; *Walker*, Mod.L.Rev. 1999/6, 879 (880–883).

- Befugnissen der Justiz und der Polizei) unnötig scheint, da viele unter diesen bereits zum Anwendungsfeld anderer Vorschriften gehören.⁷⁵²
- Die Erklärung der Ungültigkeit des Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989, die im Wesentlichen die Abschaffung der Ausschlussverfügungen (*exclusion orders*) bedeutete.⁷⁵³
 - Die Fortsetzung der Auflistung von verbotenen Organisationen (*proscribed organisations*) und die Kriminalisierung der Mitgliedschaft und der Unterstützung einer derartigen Organisation.⁷⁵⁴
 - Die Schaffung einer Reihe von Tatbeständen, die die Logistik des Terrorismus betreffen, u.a. der Finanzierung des Terrorismus und der terrorismusrelevanten Geldwäsche.⁷⁵⁵
 - Die spezielle Dauer der Inhaftierung ohne Anklage (*detention*, dem deutschen Polizeigewahrsam entsprechend) für mutmaßliche Terroristen, die bis zu achtundvierzig Stunden ab dem Zeitpunkt der polizeilichen Festnahme beträgt, für Verdächtige von sonstigen nicht-terroristischen Delikten hingegen (nur) sechsendreißig Stunden. Während dieses Zeitraums kann die betroffene Person seinem Verteidiger entbehrt werden, was das Verteidigungsrecht der Person schwerwiegend einschränkt. Die Verlängerung der Inhaftierung (*extended detention*) einer Person kann nur mit einer gerichtlichen Entscheidung nach einem Antrag der Polizei erfolgen.⁷⁵⁶
 - Die Erweiterung der Kontroll- und Durchsuchungsbefugnisse (*powers to stop and search*) der Polizei, in dem Sinne, dass die Polizeibeamten dazu befugt sind, Personen oder Fahrzeuge zu kontrollieren und zu durchsuchen, auch wenn kein Terrorverdacht besteht.⁷⁵⁷

⁷⁵² Talbot, in: *McEldowney/Weick* (Hrsg.), *Human Rights in Transition*, S. 138–140.

⁷⁵³ § 2 Abs. 1 (a) TA 2000.

⁷⁵⁴ §§ 11–12 TA 2000. Für die aufgelisteten verbotenen Organisationen (*proscribed organisations*) siehe Sch. 2 TA 2000. Die die Auflistung einer Organisation als verboten (*proscription*) wird verwaltungsrechtlich angeordnet, auf der Grundlage der angemessen begründeten Entscheidung des Innenministers, dass die Voraussetzungen nach § 3 Abs. 4 TA 2000 erfüllt sind. Für das gesamte Verfahren siehe *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 8.18–8.49.

⁷⁵⁵ §§ 14–19 TA 2000.

⁷⁵⁶ § 41 Abs. 3 TA 2000 i.V.m. §§ 29–37 Sch. 8 TA 2000. Die Inhaftierung ohne Anklage (*detention*) wird gründlich im Sch. 8 des TA 2000 reguliert. Für eine detaillierte Analyse siehe *Forster*, S. 151–161. Außerdem beinhaltet der *Police and Criminal Evidence Act 1984 – Code (of Practice) H* detaillierte relevante Vorschriften. Die aktuellste Fassung des Code H ist online abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/311265/PaceCodeH2014.pdf.

⁷⁵⁷ §§ 44–47 (insb. § 45 Abs. 1 (b)) TA 2000. Diese Vorschriften wurden mit der *The Terrorism Act 2000 (Remedial) Order 2011* abgeschafft und durch die mit diesem Gesetz eingeführte Vorschrift des § 47A ersetzt.

Obwohl die oben erwähnten Vorschriften des TA 2000 des Öfteren vor den nationalen Instanzen auf der Grundlage der EMRK angefochten wurden,⁷⁵⁸ hat der TA 2000 ohne Zweifel den ersten Versuch des englischen Gesetzgebers dargestellt, ein vollständiges Antiterrorregime einzuführen, was eine gewisse Effizienzsteigerung der Terrorismusbekämpfung garantieren sollte. Im folgenden Abschnitt wird daher untersucht, wie der 11. September 2001 auf diese Gesetzgebung Einfluss genommen hat.

4.1.3. Jenseits vom 11. September 2001: Die Antwort auf den internationalen Terrorismus

Kurz nach der Schaffung des TA 2000 als vollständige und nachhaltige Antiterrorgesetzgebung ereignete sich der Angriff auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001. England sah sich mit einem spezifischen Problem konfrontiert: Der TA 2000 war als ein endgültiges Regime der Antiterrorgesetzgebung konzipiert worden, mit wenig Raum für neue einschlägige Gesetze;⁷⁵⁹ andererseits haben die Ereignisse ein neues Niveau terroristischer Bedrohung initiiert, das einen legislativen Einsatz brauchte. In Folge des Terroranschlags gegen das World Trade Center und das Pentagon wurden grundsätzlich zwei Antiterrorgesetze erlassen: der Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 und der Prevention of Terrorism Act 2005. Außerdem signalisierten der Criminal Justice Act 2003 und der Serious Organised Crime and Police Act 2005 wesentliche Änderungen für die englische Strafjustiz, wovon die Antiterrorgesetzgebung wesentlich beeinflusst wurde. Dennoch wurde das Einschreiten des englischen Gesetzgebers nach kurzer Zeit wieder erforderlich: Die Londoner Bombenanschläge im Juli 2005 haben die Modifizierung der bereits existierenden Gesetze und den Erlass von neuen ausgelöst, sodass der Bedrohung des internationalen Terrorismus, der diesmal auf das englische Territorium gelangte,

⁷⁵⁸ Walker, *Anti-Terrorism Legislation* (2009), Rn. 5.129–5.134; R v Director of Public Prosecutions, ex parte Kebilene [1999] UKHL 43 (Art. 6 Abs. 2 EMRK); R (on application of Gillan (FC) and another (FC) v Commissioner of Police for the Metropolis and another [2006] UKHL 12 (grundsätzlich Art. 5, 8 EGMR); R (Kurdistan Workers Party, the People's Mojahedin of Iran and Nisar Ahmed) v Secretary of State for the Home Department, [2002] EWHC 644 (Admin) (Konformität der Charakterisierung als "proscribed organisations" und des folgenden Verbots ihrer Aktivitäten im Lichte der EMRK).

⁷⁵⁹ Walker hat den TA 2000 als einen ernsthaften Versuch zur Schaffung eines Antiterrorgesetzbuches charakterisiert: "The Terrorism Act 2000 represents a worthwhile attempt to fulfill the role of a modern code against terrorism, though it fails to meet the desired standards in all respects. (...) But at least that result initially flowed from a solemnly studied and carefully constructed legislative exercise." Walker, *Anti-Terrorism Legislation* (2002), S. 289.

entgegengewirkt werden konnte: So kam der umfassende Terrorism Act 2006 ins Leben.⁷⁶⁰ Ein Jahr später kam die terroristische Gewalt erneut auf, mit Autobombenanschlägen in Glasgow und London. Dies hat das Niveau der terroristischen Bedrohung in Großbritannien auf der nationalen Bedrohungsskala des Innenministeriums auf „Kritisch“ erhöht;⁷⁶¹ erwartungsgemäß wurde der Erlass einer neuen Gesetzgebung in Gang gesetzt, was 2008 zur Verabschiedung des Counter Terrorism Act 2008 führte. Das Spektrum der bisherigen Vorschriften lieferte ein ziemlich strenges und, in grundrechtlicher Hinsicht, eingriffsreiches System zur Terrorismusbekämpfung, das sich mittels der Durchsetzung von *control orders* („Kontrollverfügungen“) auf Terrorverdächtige, der Sammlung und Bearbeitung von terrorismusrelevanten Informationen und der Verhinderung von Terrorismusfinanzierung mit den *asset freezing orders* („Verfügungen zum Einfrieren von Vermögenswerten“) auf die Prävention von Terroranschlägen fokussiert. Insbesondere die Aspekte der Gewinnung von Erkenntnissen und der Verhinderung von Terrorismusfinanzierung durch das Einfrieren von Vermögenswerten wurden erneut mit dem Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010 angesprochen und erweitert, wodurch die Kernpunkte der Entscheidung des Sicherheitsrates⁷⁶² und die Regelungen von EU-Verordnungen⁷⁶³ inkorporiert wurden.

Für einige Jahre blieb dieses Antiterrorssystem grundsätzlich unverändert. Währenddessen pendelte das Niveau der terroristischen Bedrohung zwischen „Erheblich“ und „Ernsthaft“.⁷⁶⁴ Trotzdem hat die einschlägige Kritik auf einen Reformbedarf hingewiesen, und zwar in die entgegengesetzte Richtung, nämlich

⁷⁶⁰ Vor 2001 gab es keine islamistischen Terroranschläge auf das englische Territorium; die Bedrohungslage veränderte sich aber allmählich seit 2001, sodass am Ende 2002 eine erhebliche islamistische Bedrohung für England tatsächlich existierte. Osama Bin Laden selber erklärte laut eigener Aussagen den Kampf der „Welt des Islams“ gegen die „Kreuzritter-Allianz der Zionisten“, die angeblich von USA, England und Israel geführt wurde. *Bin Laden, Messages to the World*, S. 73, 136. Die Londoner Bombenanschläge fanden am 7.7.2005 statt: Drei englische Bürger pakistanischer Herkunft und ein Jamaikaner wurden zu Selbstmordattentätern in der Londoner U-Bahn. Die sog. „*home-grown*“ englischen Radikalen stellen ein typisches Element der terroristischen Bedrohung für England dar: Laut einer Studie der wegen (islamistischen) Terrorismus Verurteilten zwischen 1999 und 2009 wurden ca. 70% der relevanten Straftaten von diesen einheimischen Terroristen begangen. Für eine ausführliche Darlegung der Lage des islamistischen Terrorismus in England und der entsprechenden Aktivitäten der englischen Nachrichtendienste siehe *Foley*, S. 28–32, 244–281 (mit weiteren Literaturhinweisen).

⁷⁶¹ Für die Skala des Bedrohungsniveaus siehe:

<https://www.gov.uk/terrorism-national-emergency/terrorism-threat-levels> [Stand: September 2015].

⁷⁶² UN Security Council Resolution 1373 (2001)

⁷⁶³ Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates v. 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.

⁷⁶⁴ Hinsichtlich des Bedrohungsniveaus siehe ferner Teil 4.2.2.1.3. sowie hier:

<https://www.mi5.gov.uk/threat-levels> [Stand: September 2015].

einen Bedarf an Vorschriften, die eher auf die Grundrechte der mutmaßlichen Terroristen fokussieren. Die erwünschte Reform erfolgte mit dem Terrorism Protection and Investigation Measures Act 2011, der einen nicht unerheblichen Teil des bisherigen Regimes abgeschafft und mit dem System der *terrorism prevention and investigation measures* („Maßnahmen zur Prävention und Untersuchung des Terrorismus“, im Folgenden: TPIMs) ersetzt hat. Zwar sind die einschlägigen Regelungen auch restriktiv; jedoch wirken sich diese etwa aus grundrechtlicher Sicht gerechter aus. Dieses System bleibt noch heute in Kraft, allerdings mit den Ergänzungen, die der Counter-Terrorism and Security Act 2015 erbracht hat. Nachdem sich die terroristische Bedrohung in Großbritannien auf der nationalen Bedrohungsskala des Innenministeriums 2014 aufgrund der Aktivitäten der Terrororganisation *Islamischer Staat* (IS)⁷⁶⁵ in Syrien und Irak sowie ihrer Anschläge in europäischen Großstädten auf „severe“ („Ernsthaft“) erhöht hat – was bedeutet, dass ein Terroranschlag in Großbritannien hoch wahrscheinlich ist –,⁷⁶⁶ hat sich der Gesetzgeber auf die Situation der Personen konzentriert, die aus Großbritannien ausreisen, um sich an terroristischen Aktivitäten im Ausland (überwiegend in Syrien und Irak) zu beteiligen oder sich in Terrorcamps ausbilden zu lassen und darauffolgend nach Großbritannien zurückzukehren.

Im vorliegenden Abschnitt werden alle erwähnten Gesetze kurz dargestellt; dabei werden dem Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, dem Prevention of Terrorism Act 2005, dem Terrorism Act 2006, dem Counter-Terrorism Act 2008, dem Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010, dem Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 und dem Counter-Terrorism and Security Act 2015 als terrorismusspezifisch unterschiedliche Abschnitte gewidmet; die sonstigen allgemeinen, jedoch terrorismusrelevanten Gesetze werden zusammen unter 4.1.3.8. präsentiert.

4.1.3.1. Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001

Der Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 (im Folgenden: ATCSA 2001) bildet ein sehr umfassendes Gesetz, das in einem sehr kurzen Zeitraum (in nur zwei Monaten) nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erlassen wurde. Das Gesetz fungiert sowohl als Änderung des TA 2000 als auch in Verbindung zu ihm. Die neue Vorschriften des ATCSA 2001 betreffen überwiegend: die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus mit Fokus auf die sog. *free-*

⁷⁶⁵ Mehr über diese Terrororganisation, insb. in Bezug auf ihre Finanzierung, in: *Clarke*, S. 153–170.

⁷⁶⁶ HM Government, *CONTEST* (2015), S. 7.

zing orders („Verfügungen zum Einfrieren von Vermögenswerten“) und *account monitoring orders* („Verfügungen zur Kontoüberwachung“);⁷⁶⁷ die Aufbewahrung von Kommunikationsdaten;⁷⁶⁸ neue Terrorismandelikte in Verbindung mit nuklearen, biologischen und chemischen Waffen;⁷⁶⁹ die Erweiterung von polizeilichen Befugnissen hinsichtlich unter anderem der Festnahme von mutmaßlichen Terroristen, die Durchsuchung von Orten, an denen sich die mutmaßlichen Terroristen aufhalten könnten, und die Beschlagnahme von Gegenständen.⁷⁷⁰ Von grundlegender Bedeutung ist die Einführung der Administrativhaft (*administrative detention*), nämlich der Inhaftierung von mutmaßlichen ausländischen Terroristen auf unbestimmte Zeit ohne relevante Gerichtsentscheidung: Nach § 21 ATCSA 2001 genügt für die Anordnung der Administrativhaft die begründete Bestätigung des Innenministers, dass eine konkrete Person ein internationaler Terrorist ist oder war (sog. „*certified international terrorist*“). Ferner hat § 111 Abs. 1 i.V.m. 2(c) ATCSA 2001 die Möglichkeit zur Umsetzung der terrorismusrelevanten EU-Gesetzgebung eröffnet, was unter anderem die Grundlage zur Umsetzung der Rahmenbeschlüsse zur Terrorismusbekämpfung und zum europäischen Haftbefehl⁷⁷¹ ein Jahr später dargestellt hat.⁷⁷²

4.1.3.2. Prevention of Terrorism Act 2005

Der Prevention of Terrorism Act 2005 (im Folgenden: PTA 2005) hob die für die Administrativhaft der (*certified*) internationalen Terroristen relevanten Vorschriften auf und ersetzte sie durch ein neues Regime von sog. *control orders* („Kontrollverfügungen“), die konkrete Verpflichtungen für die betroffenen Personen durchsetzen, um den Schutz der Öffentlichkeit vor terroristischen Handlungen, an denen diese Personen beteiligt sind, sicherzustellen. Einige Monate nach ihrer Einführung⁷⁷³ fanden die Kontrollverfügungen weitreichende Anwendung wegen der Terroranschläge in London, manchmal auf hoch bedenkliche Weise, wie unter Abschnitt 4.2.1.2.2. erläutert wird.

⁷⁶⁷ §§ 1–16 ATCSA 2001, Sch. 1–3 ATCSA 2001.

⁷⁶⁸ §§ 102–107 ATCSA 2001.

⁷⁶⁹ §§ 43–75, 113, 114, 120 ATCSA 2001.

⁷⁷⁰ §§ 89–97 ATCSA 2001.

⁷⁷¹ Rahmenbeschluss des Rates 2002/475/JI vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung; Rahmenbeschluss des Rates 2002/584/JHA vom 13. Juni 2002 zum Europäischen Haftbefehl.

⁷⁷² Mehr über den ATCSA 2001 und das Verfahren seiner Einführung in *Oehmichen*, S. 166–167.

⁷⁷³ Mehr über das legislative Verfahren zur Einführung des PTA 2005, die in kürzester Zeit erfolgte, in: *Elliott*, EJLS 2007/1, 1 (15).

4.1.3.3. Terrorism Act 2006

Der Terrorism Act 2006 (im Folgenden: TA 2006) wurde im Lichte der Londoner Bombenanschläge 2005 erlassen. Neben den (erneut) erweiterten Polizeibefugnissen⁷⁷⁴ und der Verlängerung der Dauer der Inhaftierung (Polizeigewahrsam) für Terrorverdächtige (*detention of terrorist suspects*)⁷⁷⁵ stellte die fundamentale Änderung des TA 2006 die Einführung einer Reihe neuer Terrorismandelikte dar, die ein sehr umfassendes Spektrum abdecken. Der Gesetzgeber hat sich diesmal auf die Anforderung des Terrorismus sowie auf die Vorbereitung von terroristischen Handlungen und die Ausbildung zu terroristischen Zwecken unter dem Titel „Preparation of terrorist acts and terrorist training“ („Vorbereitung auf terroristische Handlungen und terroristische Ausbildung“) konzentriert. Unter dem Titel „*Encouragement etc. of terrorism*“ („Aufforderung zum Terrorismus“) findet sich nicht nur die Anforderung⁷⁷⁶ des Terrorismus vor allem durch Veröffentlichungen, sondern auch die Verbreitung von terrorismusrelevanten Schriften: Als Verbreitung („*Dissemination*“) werden grundsätzlich die Lieferung von Schriften, ihr Verkauf oder die Vermietung, das Zurverfügungstellen eines Dritten sowie der Besitz der Schriften mit dem Zweck, sie einem Dritten zur Verfügung zu stellen, festgelegt.⁷⁷⁷ Weiterhin wird als distinkte Straftat die Verbreitung desselben Inhalts über das Internet präzisiert.⁷⁷⁸

4.1.3.4. Counter-Terrorism Act 2008

Der CTA 2008, der anlässlich des Aufschwungs der Terroranschläge im Jahre 2007 eingeführt wurde, kann als eine umfangreiche Zusammensetzung von strafrechtlichen und strafprozessualen Normen sowie von Maßnahmen administrativen Charakters beschrieben werden, der die Antiterrorgesetzgebung in unterschiedlichen Hinsichten modifiziert hat. Überwiegend konzentriert sich das Gesetz auf die Sammlung von Informationen durch die Polizei, mit dem Fokus auf der Entfernung von Schriften (auch in elektronischer Form) während einer Durchsuchung zur weiteren Prüfung,⁷⁷⁹ auf die Offenlegung von Informationen gegenüber den Nachrichtendiensten und auf die Bekanntgabe von Informationen

⁷⁷⁴ §§ 26–33 und Sch. 2 TA 2006.

⁷⁷⁵ § 23 TA 2006.

⁷⁷⁶ § 1 TA 2006.

⁷⁷⁷ § 2 TA 2006.

⁷⁷⁸ § 3 TA 2006.

⁷⁷⁹ §§ 1–9 CTA 2008.

(gegenüber Dritten) durch bestimmte nachrichtendienstliche Behörden.⁷⁸⁰ Von maßgeblicher Bedeutung ist die Schaffung eines Systems von *notification requirements* („Meldepflichten“) für bereits verurteilte Terroristen, die im Rahmen von *notification orders* („Verfügungen zur Anordnung von Meldepflichten“) oder *foreign travel orders* („Ausreiseverfügungen“) auferlegt werden. Es handelt sich dabei um die Anordnung einer Verpflichtung für verurteilte Terroristen, den Behörden konkrete personenbezogene Daten anzugeben und diese periodisch zu aktualisieren; die Daten müssen je nach auferlegter Strafe von zehn Jahren bis lebenslang gespeichert werden.⁷⁸¹ Ferner wird das System der *control orders* („Kontrollverfügungen“) im CTA 2008 mit neuen Vorschriften bereichert:⁷⁸² Nun wird die Polizei dazu befugt, Fingerabdrücke und nicht-intime Körpermaterialien (DNA) von Personen, die einer *control order* („Kontrollverfügung“) unterworfen sind, zu nehmen, zu verwenden und zu behalten. Im Allgemeinen gewährleisten die relevanten Vorschriften der Polizei erweiterte Befugnisse, die in der Regel (erst) bei festgenommenen Personen ausgeübt werden.⁷⁸³

4.1.3.5. Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010

Der Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010 (im Folgenden: Asset-Freezing Act 2010)⁷⁸⁴ ist die endgültige Umsetzung der relevanten Beschlüsse der UN [hauptsächlich der UNSCR 1267 (1999) und UNSCR 1373 (2001)], der EU und des Europarates in Bezug auf die Terrorismusfinanzierung im englischen Recht;⁷⁸⁵ konkret enthält das Gesetz Regelungen im Hinblick auf das Einfrieren von Vermögenswerten als die effektivste Methode zur Verhinderung der Finanzierung von terroristischen Aktivitäten. Das bisherige legislative Instrumentarium für die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung galt dafür als nur teilweise geeignet: Die Beschlagnahme von Vermögenswerten verlangte einen sehr hohen Beweismaßstab für ihre Anwendung; die Kontrollverfügungen, in deren Rahmen auch solche (finanziellen) Restriktionen durchgesetzt werden konnten, hatten keine Wirkung gegenüber Dritten; das Einfrieren von Vermögenswerten gem. den

⁷⁸⁰ §§ 19–21 (Part 1) und Sch. 1 CTA 2008.

⁷⁸¹ §§ 40–61 (Part 4) und Sch. 4–6 CTA 2008.

⁷⁸² §§ 78–81 CTA 2008.

⁷⁸³ Mehr in: Home Office (Hrsg.), CTA 2008: Explanatory Notes, S. 1–37. Über den Gesetzentwurf siehe *Oehmichen*, S. 175–177.

⁷⁸⁴ Das „etc.“ wurde wegen des 2. Teils des Gesetzes hinzugefügt, der sich im Allgemeinen auf die Terrorismusfinanzierung (also nicht exklusiv auf das Einfrieren von Vermögenswerten) bezieht. Siehe Hansard HL vol 720 col 1285 (27.7.2010).

⁷⁸⁵ *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 9.170–9.173.

Vorschriften des ATCSA 2001 betraf nur Ausländer. Zugleich wollte der Generalstaatsanwalt⁷⁸⁶ die *freezing orders* („Verfügungen zum Einfrieren von Vermögenswerten“) unter der Federführung der Exekutive halten⁷⁸⁷ und sie nicht zum Gegenstand von Maßnahmen machen, die den Kontrollverfügungen ähneln und grundsätzlich von einer richterlichen Erlaubnis abhängig waren. Folglich wurde der Terrorist Asset-Freezing (Temporary Provisions) Act 2010 erlassen. Das Gesetz stellte die Gültigkeit der *Terrorism (United Nations Measures) Orders 2001, 2006 und 2009* bis Ende des Jahres 2010 sicher. Als Ersatz des Terrorist Asset-Freezing (Temporary Provisions) Act 2010 und der entsprechenden Orders, die unter UNSCR 1373 erlassen wurden, wurde der Terrorist Asset-Freezing Bill konzipiert und im März 2010 als Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010 vom Parlament verabschiedet. Das Gesetz sieht grundsätzlich die *designation* („Einstufung“) von Personen nach der Initiative des *HM Treasury* („Schatzamt“) und ihre Auflistung nach § 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vor.⁷⁸⁹

4.1.3.6. Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011

Der Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (im Folgenden: TPIMA 2011) stellt die jüngste terrorismusspezifische Gesetzgebung dar, der zugleich eine Reform des PTA 2005 bildet. Der TPIMA 2011 schafft das drakonische Regime der Kontrollverfügungen explizit ab⁷⁹⁰ und ersetzt es durch das (etwas) gerechtere Regime der *Terrorism Prevention and Investigation Measures* (kurz – und im Folgenden: TPIMs, „Maßnahmen zur Prävention und Untersuchung des Terrorismus), das im Dezember 2011 in Kraft trat.⁷⁹¹ Der TPIMA 2011 ist im Wesentlichen eine detaillierte Darlegung des TPIM-Systems, nämlich der Anordnung von konkret festgelegten Restriktionen (allerdings nicht so strengen wie diejenigen der Kontrollverfügungen) bei bestimmten terrorismusverdächtigen Personen durch den Innenminister. Beispielsweise werden keine Hausarreste im Rahmen der TPIMs auferlegt, sondern nur die Pflicht, dass die

⁷⁸⁶ Der Generalstaatsanwalt (*Attorney General*) ist der leitende Rechtsberater der englischen Regierung und stellt auch ein Mitglied des Cabinet Office dar.

⁷⁸⁷ Hansard HL vol 717 col 671 (9.2.2010).

⁷⁸⁸ HM Treasury (kurz: Treasury, manchmal auch als the Exchequer erwähnt) ist das britische Finanz- und Wirtschaftsministerium. In der vorliegenden Dissertation wird der Begriff „Schatzamt“ als genauere Wiedergabe des englischen Begriffs verwendet.

⁷⁸⁹ Mehr in: *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 9.181–9.182, 9.186–9.189.

⁷⁹⁰ § 1 CTA 2008.

⁷⁹¹ § 2 CTA 2008.

Person für den Zeitraum der Nacht in ihrer Wohnung bleibt; da ein absolutes Ausreiseverbot nicht mehr möglich ist, wird stattdessen die Pflicht durchgesetzt, England für einen festgelegten Zeitraum nicht zu verlassen, oder vor einer erlaubten Ausreise die zuständige Behörde über die Details ihrer Reise zu informieren. Die mobile elektronische Überwachung (*electronic tagging*), Restriktionen hinsichtlich der Arbeit oder des Studiums sowie die Pflicht, die Aufnahmen des eigenen Bildes bei der Polizei an Orten und in Zeiträumen, die in der TPIM festgelegt sind, zu dulden, sind noch weitere Maßnahmen, die des Öfteren im Rahmen der TPIMs durchgesetzt werden.⁷⁹²

4.1.3.7. Counter-Terrorism and Security Act 2015

Der neueste⁷⁹³ Zusatz zur Antiterrorismusgesetzgebung Englands ist der Counter-Terrorism and Security Act 2015 (im Folgenden: CTSA 2015). Zwar konzentriert dieses Gesetz auf die Ausreise von Personen aus England nach Syrien oder Irak zum Zweck der Beteiligung an terroristischen Handlungen; jedoch hat es die Gesetzgebung im Allgemeinen (z. B. den Immigration Act 1971, den Immigration, Asylum and Nationality Act 2006, den Aviation Security Act 1982) vielfältig geändert und beeinflusst. Grundsätzlich werden Restriktionen für die Ausreise vorgesehen, vor allem die Durchsuchung, Einziehung und Einbehaltung von Reisepässen,⁷⁹⁴ sowie die Kontrolle der Rückkehr der ausgereisten Personen durch die sog. *temporary exclusion orders* [„Verfügungen zum provisorischen Ausschluss (einer Person)“],⁷⁹⁵ die der Teilnahme an terrorismusrelevanten Aktivitäten verdächtig ist. Diese Restriktionen werden durch Kontrollmaßnahmen für die Verkehrssicherheit ergänzt,⁷⁹⁶ wie z. B. die Möglichkeit der zuständigen Behörden, Informationen über Reisende und Besatzung von den verschiedenen Verkehrsunternehmen anzufordern. Des Weiteren kommen neue Aufenthaltseinschränkungen von Adressaten von TPIMs⁷⁹⁷ in Betracht sowie Maßnahmen zur Informationsbeschaffung durch Internetdiensteanbieter, die nun verpflichtet sind, kundenbezogene Daten zu sammeln und einzubehalten, sodass die Identität von bestimmten Nutzern auf der Basis der Adresse des Internetprotokolls nachvollzogen werden kann.⁷⁹⁸ Von besonderem Interesse sind die Vorschriften zur Ver-

⁷⁹² *Foley*, S. 218–219; HM Government, Review of Counter-Terrorism, S. 40, 42.

⁷⁹³ Stand: September 2015.

⁷⁹⁴ § 1 (Part 1) und Sch. 1 CTSA 2015.

⁷⁹⁵ §§ 2–9 (Part 1) und Sch. 2–4 CTSA 2015.

⁷⁹⁶ §§ 22–25 (Part 4) und Sch. 5 CTSA 2015.

⁷⁹⁷ §§ 16–20 CTSA 2015.

⁷⁹⁸ § 21 CTSA 2015.

hinderung der Radikalisierung von Personen, die „in den Terrorismus hineingezogen werden“ oder die „empfindlich sind, in den Terrorismus hineingezogen zu werden“ („*[persons] being drawn into terrorism*“ und „*people vulnerable to being drawn into terrorism*“), durch die Zusammenarbeit von bestimmten Behörden⁷⁹⁹ grundsätzlich auf regionaler Ebene.⁸⁰⁰

Die Vielfalt und die Reichweite seiner Regelungen haben bisher dazu geführt, dass der CTSA 2015 mehrmals Gegenstand der Kritik seitens Organisationen für Menschen- und Bürgerrechte geworden ist. Allerdings ist das Gesetz zu jung, um festzustellen, ob sein vorgesehene Instrumentarium tatsächlich effektiv ist.

4.1.3.8. Sonstige terrorismusrelevante Vorschriften (Criminal Justice Act 2003, Serious Organised Crime and Police Act 2005, Racial and Religious Hatred Act 2006)

Die Anschläge des 11. September 2001 resultierten in den Erlass von Gesetzen, die zwar als allgemeine, nicht ausschließlich auf Terrorismus bezogene, Gesetzgebung verabschiedet wurden, jedoch stark von den Terroranschlägen beeinflusst sind und terrorismusrelevante Vorschriften beinhalten. Unter diesen gilt dem Criminal Justice Act 2003 (im Folgenden: CJA 2003) besondere Aufmerksamkeit, der eine sehr umfassende Reform des englischen Strafjustizsystems im Allgemeinen darstellt. Der CJA 2003 hat eine wesentliche Wirkung auf die Terrorismusbekämpfung, da er weitreichende Änderungen im Strafprozess sowie im Bereich der polizeilichen Befugnisse hervorbrachte. Auf Terrorismus wird explizit im § 306 CJA 2003 betreffs der Dauer der Inhaftierung ohne Anklage von Terrorverdächtigen als Modifizierung der relevanten Vorschriften des TA 2000 hingewiesen.⁸⁰¹ Die Dauer dieser Inhaftierung wird dabei mit möglichen Verlängerungen insgesamt auf vierzehn Tage festgelegt, was die längste Polizeihaft europaweit bedeutet. Ferner können die Terroristen unter dem Abschnitt für gefährliche Straftäter („*Dangerous offenders*“) berücksichtigt werden, der Vorschriften in Hinsicht auf Gewalt- und Sexualstraftäter enthält, die grundsätzlich zum Schutz der Öffentlichkeit zu Freiheitsstrafen in erweitertem Rahmen (des Öfteren zu lebenslanger Freiheitsstrafe) verurteilt werden müssen.⁸⁰² Der Abschnitt betrifft die als „*specified offences*“ im § 224 CJA 2003 charakterisierten

⁷⁹⁹ § 41 CTSA 2015 und Sch. 6, 7 CTSA 2015. Mehr in Teil 4.1.4.

⁸⁰⁰ §§ 26–41 CTSA 2015.

⁸⁰¹ Part 13 (§ 306) CJA 2003.

⁸⁰² §§ 224–236 (Part 12 “Sentencing”: Chapter 5) CJA 2003.

Straftaten und verweist durch § 224 Abs. 3 CJA 2003 auf die Auflistung der sog. „*specified violent offences*“ des Sch. 15, Teil 1 CJA 2003; in dieser Liste sind Straftatbestände enthalten, die in der Regel mit terroristischen Aktivitäten verbunden sind, beispielsweise Geiselnahme, Entführung von Menschen oder Flugzeugentführung.⁸⁰³

4.1.4. Das holistische Konzept der Antiterrorstrategie (CONTEST) als Besonderheit des englischen Antiterrorsystems

Obwohl die englischen Sicherheitsbehörden langjährige Erfahrung mit dem IRA-separatistischen Terrorismus hatten, die die Grundlagen sowohl für die Antiterrorgesetzgebung als auch für die interinstitutionelle Zusammenarbeit (vor allem zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten) gewährleistete, stellte in Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 der internationale islamistische Terrorismus eine neue Herausforderung für den Gesetzgeber, die Regierung und die Strafverfolgungsorgane dar, die die Entwicklung von neuen Strategien notwendig machte.

Im Jahre 2002 wurde innerhalb des *Cabinet Office* (das englische „Kanzleramt“) die Stelle des *Security and Intelligence Co-Ordinator* („Sicherheit- und Erkenntniskoordinator“) etabliert. Im Rahmen seiner Aufgaben übernahm der erste Koordinator *Sir Omand* die Entwicklung eines holistischen Konzepts für die englische Antiterrorstrategie, das er CONTEST (COuNter-TErrorism STRategy) benannte.⁸⁰⁴ Diese Strategie wurde 2003 von der Regierung umgesetzt, jedoch blieben ihre Details vertraulich und wurden der Öffentlichkeit erst 2006 vom Innenministerium bekannt gemacht.⁸⁰⁵ Zwei aktualisierte Versionen folgten im Jahre 2009 und 2011. Die Konstruktion der Strategie basierte von Anfang an auf der impliziten Annahme, dass eine vollständige Verteidigung gegen eingeschlossene Terroristen, die neue Methoden bei Anschlägen von immer immenserem Ausmaß einsetzten, unmöglich war. Im Rahmen des CONTEST wurde also eine erfolgreiche Antiterrorstrategie nicht als die Eliminierung des terroristischen Phänomens verstanden. Stattdessen besteht sie darin, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu wecken und ein Alltagsleben ohne Angst vor Anschlägen führen zu können.⁸⁰⁶ Dieses Vertrauen und das angstfreie Verhalten können anhand von

⁸⁰³ Mehr über den CJA 2003 im Allgemeinen in: *Oehmichen*, S. 168–170.

⁸⁰⁴ *Omand*, S. 64–65, 85–86.

⁸⁰⁵ Das Innenministerium hat die Beschreibung und Zielsetzung der Strategie veröffentlicht: HM Government, CONTEST (2006), S. 1–33.

⁸⁰⁶ *Omand*, S. 92–106.

Indikatoren gemessen werden, die den Erfolg des CONTEST beziehungsweise den Misserfolg terroristischer Aktionen anzeigen.⁸⁰⁷ In diesem Zusammenhang wurde als Ziel der CONTEST-Strategie die Einschränkung des Terrorismus unter Beibehaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit festgelegt.⁸⁰⁸

CONTEST stellt einen Rahmen für die Gestaltung der englischen Antiterrorstrategie auf der Makroebene dar, der die Praktiken dieser Strategie auf vier Schienen klassifiziert: *Pursue*, *Prevent*, *Protect* und *Prepare* („Verfolgen, Verhindern, Schützen und Vorbereiten“, oder die sog. „4 Ps“). Die *Pursue*-Schiene bezieht sich auf Handlungen der Nachrichtendienste und Polizeibehörden sowie des Militärs, um die Terroristen zu lokalisieren und mithilfe der Justiz zu verfolgen. Dies ist die prominenteste Schiene der CONTEST, da sie Antiterrorgesetzgebung, organisatorische Reformen der genannten Behörden sowie Operationen gegen die terroristischen Netzwerke zusammenbringt.⁸⁰⁹ Die *Prevent*-Schiene betrifft die Verhinderung der Radikalisierung von Personen, nämlich die „Schaffung“ von Terroristen und von Unterstützern des Extremismus.⁸¹⁰ Besonderer Wert wird dabei auf die Radikalisierung durch das Internet gelegt.⁸¹¹ Die *Protect*-Schiene beinhaltet die Maßnahmen zum Schutz der Öffentlichkeit und der Vermögenswerte, nämlich die Überwachung von Orten, die als Terrorziele dienen könnten sowie den Einsatz von spezialisiertem Personal und Sicherheitsbarrieren in als Terrorziele dienenden Orten. Darunter ist überwiegend die kritische nationale Infrastruktur (Telekommunikationen, Transportmittel, Energieversorgung) zu verstehen, die für die Funktion der Gesellschaft und der Ökonomie unerlässlich ist.⁸¹² Die *Prepare*-Schiene konzentriert sich auf das Management der Folgen von Terroranschlägen nach ihrem Eintreten. Der Fokus liegt dabei auf der Ausrüstung und der Ausbildung der nationalen Einsatzkräfte und Katastrophendienste, um auf Terroranschläge antworten sowie ihr Leistungsniveau in Folge eines höchst zerstörerischen Anschlags beibehalten zu können. In diesem Rahmen wird versucht, die Kapazität der Einsatzkräfte zur Durchführung eines

⁸⁰⁷ *Foley*, S. 81–82. Mehr über die Einführung der Strategie in: *Foley*, S. 80–82; *Staniforth*, Preventing Terrorism, S. 87–89.

⁸⁰⁸ HM Government, CONTEST (2011), S. 9.

⁸⁰⁹ Siehe ausführlich HM Government, CONTEST (2011), S. 44–56; *Staniforth*, Preventing Terrorism, S. 90–91.

⁸¹⁰ Siehe beispielsweise die Richtlinien der ACPO für Polizeibeamte, sodass die Radikalisierung innerhalb der Schulen verhindert werden kann:

<http://www.acpo.police.uk/documents/TAM/2010/201007TAMPVE01.pdf> [Stand: September 2015].

⁸¹¹ Ausführlich HM Government, CONTEST (2011), S. 58–76; *Staniforth*, Preventing Terrorism, S. 91–93.

⁸¹² Detailliert in HM Government, CONTEST (2011), S. 78–90; *Staniforth*, Preventing Terrorism, S. 93–95.

Terroranschlags mit einer chemischen, biologischen, radiologischen oder nuklearen Massenvernichtungswaffe zu verstärken.⁸¹³

Angesichts der Führung der CONTEST-Strategie gilt Folgendes: Neben den zuständigen Organen⁸¹⁴ für die Führung der Antiterrorstrategie im Allgemeinen wurde auch das sog. CONTEST-Board eingerichtet, das für die Entwicklung und die Kontrolle der Implementierung der Strategie zuständig ist. Das Board besteht aus Mitarbeitern von Regierungsabteilungen, der Polizei und der Nachrichtendienste sowie Repräsentanten der schottischen und walisischen Regierung, sodass alle an der Terrorismusbekämpfung Beteiligten bei den Entscheidungen bezüglich der CONTEST mitmachen können.⁸¹⁵ Es gibt auch verschiedene Gremien für jede Schiene der Strategie, die eine Reihe von Themen mit maßgeblicher Bedeutung für die Strategie behandeln (z. B. Overseas CONTEST Group, Police Counter Terrorism Board, Internet Strategy Group).⁸¹⁶

In den späteren Versionen der CONTEST sind einige inhaltliche Unterschiede zu dem ursprünglichen Schema zu bemerken, allerdings nicht angesichts der allgemeinen Zweck- und Mittelsetzung. Einzelne Teile der Strategie wurden reformiert, darunter vor allem die *Prevent*-Schiene: Die Version von 2006 bezog sich auf strukturelle Probleme, die die Radikalisierung von Personen in England ermöglichen; die Version von 2009 bestand darauf, die Faktoren im Allgemeinen (unter anderem die Ungleichheiten im Inland sowie die Außenpolitik Englands) zu bewältigen, die die extremistischen Gewaltideologien fördern, sowie die benachteiligten Teile der Bevölkerung, die radikalierungsanfällig sind, zu unterstützen. In der letzten Version der CONTEST aus dem Jahr 2011 wurde hingegen sein Spektrum auf allen vier Schienen ausgearbeitet, sodass die Besonderheiten von allen Formen des Terrorismus – also nicht nur des islamistischen – besser angesprochen werden; allerdings hat der Letztgenannte in den Jahresbe-

⁸¹³ Siehe ausführlich für die vierte Schiene HM Government, CONTEST (2011), S. 92–102; Staniforth, Preventing Terrorism, S. 95–98. Bezüglich der vier Schienen im Allgemeinen siehe Foley, S. 82–83.

⁸¹⁴ Das Innenministerium hat die allgemeine Verantwortlichkeit zur Koordinierung des CONTEST durch seine spezielle Abteilung Office for Security and Counter-Terrorism. Zusätzlich hat das National Security Council („Nationaler Sicherheitsrat“), dessen Vorsitzender der Premierminister ist, die Aufsicht über das CONTEST und erhält regelmäßig Lageberichte betreffs seines Fortschritts, um Bemerkungen bezüglich der relevanten Praktiken sowie Vorschläge zu eventuell geeigneteren Ressourcen machen zu können.

⁸¹⁵ Im Annex A der Veröffentlichung des Innenministeriums werden alle Organe, Behörden und Abteilungen aufgelistet, die sich an der CONTEST-Strategie auf die eine oder die andere Weise beteiligen, mit detaillierter Erläuterung ihrer Zuständigkeitsbereiche. HM Government, CONTEST (2011), S. 121–123.

⁸¹⁶ Staniforth, Preventing Terrorism, S. 98–99.

richten zu den Entwicklungen auf allen vier Schienen des CONTEST tatsächlich den Vorrang.⁸¹⁷

Zum Schluss ist zu bemerken, dass der Gesetzgeber neuerdings wieder besonderes Gewicht auf die *Prevent*-Schiene durch den CTSA 2015 gelegt hat. Wie bereits erwähnt, enthält dieses Gesetz Regelungen zur Verhinderung der Radikalisierung von Personen, die „in den Terrorismus hineingezogen werden“ oder die „empfindlich sind, in den Terrorismus hineingezogen zu werden“ („[persons] being drawn into terrorism“ und „people vulnerable to being drawn into terrorism“). In diesen Regelungen werden zu diesem Zweck bestimmte Behörden spezifiziert, z. B. regionale Regierungsinstitutionen, Polizeibehörden, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, die mit der zusätzlichen Pflicht beauftragt sind, auf eine mögliche Radikalisierung⁸¹⁸ von Personen aufmerksam zu machen und solche Fälle bei den regionalen polizeilichen sog. „*Prevent*-Gruppen“ (*Prevent Teams*)⁸¹⁹ zu melden. Die Letztgenannten sollen daraufhin untersuchen, ob die Behauptungen der Radikalisierung der Personen tatsächlich stimmen.⁸²⁰ Wenn dies tatsächlich der Fall ist, wird der betroffenen Person vorgeschlagen, an einem Programm zur „Entradikalisierung“, wie z. B. dem *Channel*-Programm⁸²¹, teilzunehmen, wo spezialisiertes Personal seine Betreuung übernimmt. Die Teilnahme der Betroffenen bleibt allerdings freiwillig. Es ist das erste Mal, dass die *Prevent*-Schiene des CONTEST-Konzepts durch gesetzliche Bestimmungen konkretisiert wird und folglich lassen sich im Moment noch keine Schlussfolgerungen hinsichtlich dessen ziehen, ob solche Bestimmungen wirklich erforderlich sind oder ob sie in der Praxis effektiv implementiert werden können.

⁸¹⁷ Dies wurde explizit im neusten Bericht erwähnt (Stand: September 2015): HM Government, CONTEST (2015), S. 7. Siehe auch *Foley*, S. 83–84.

⁸¹⁸ Beispielsweise, wenn die betroffenen Personen spezielles Interesse für die Ziele einer Terrororganisation wie Al Qaida oder IS zeigen, oder wenn sie sich negativ über die „westlichen Werte“ ausdrücken. Siehe beispielsweise Fälle aus der Praxis in Schulen in der folgenden Meldung: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/23/prevent-counter-terrorism-strategy-schools-demonising-muslim-children> [Stand: September 2015].

⁸¹⁹ Beispiel einer *Prevent*-Gruppe ist hier abrufbar: <http://www.derbyshire.police.uk/Safety-advice/Terrorism/Prevent-Team/Prevent-Team.aspx> [Stand: September 2015].

⁸²⁰ Siehe dazu die relevanten Hinweise der ACPO, die sich auf die Radikalisierung zum Extremismus im Allgemeinen beziehen: ACPO, *Prevent*, Police and Universities, S. 6–46.

⁸²¹ HM Government, Channel Duty Guidance – Protecting vulnerable people from being drawn into terrorism, S. 2–29; kurz auch hier erläutert: <http://www.preventforfeandtraining.org.uk/sites/default/files/The%20Prevent%20Strategy%20and%20the%20Channel%20Programme%20in%20FE%20Colleges.pdf> [Stand: September 2015].

4.2. Präventionskonzepte im Umgang mit mutmaßlichen Terroristen

4.2.1. Gesetzeslage

Die Ausführungen zu der historischen Entwicklung der englischen Antiterrorgesetzgebung zeigen den Versuch des englischen Gesetzgebers, ein besonderes System für die Bekämpfung des Terrorismus zu schaffen, das auf die Kriminalisierung von verschiedenen Aspekten des terroristischen Handelns Gewicht legt. Mit der Umsetzung des *Diplock*-Berichts⁸²² von 1972 hat die Exekutive auf die Bedeutung hingewiesen, die sie der Strafverfolgung von (mutmaßlichen) Terroristen und Terrorverdächtigen – und der Anwendung eines ordentlichen Gerichtsverfahrens dabei statt eines administrativen Verfahrens mit Ausnahmecharakter – zuschreibt, was selbstverständlich die Kriminalisierung von relevanten Verhaltensweisen in sich birgt. Wie sich aus den verschiedenen Antiterrorgesetzen ergibt, liegt das Hauptaugenmerk der Antiterrorgesetzgebung auf einigen bereits umschriebenen Straftaten wie Mord und sonstige gegen Personen gerichtete Straftaten oder Verstöße gegen die Sprengstoff- und Waffengesetze, die tatsächlich den Kern der terroristischen Aktivität darstellen und deren Begehung im Kontext des Terrorismus nach (strafmaßelevanten und strafprozessualen) Besonderheiten ruft. Der englische Gesetzgeber scheint sich dabei darum zu bemühen, einerseits die (mutmaßlichen) Terroristen nicht als Täter mit politischen Motiven zu behandeln – was ihnen einen speziellen (vorteilhaften) Status zubilligen würde –, und andererseits ihre Rechte gegenüber einer etwaigen (mit dem *“war on terror”*⁸²³ eröffneten) Willkür der Exekutive zu berücksichtigen und zu respektieren.

⁸²² Gegenstand des Diplock-Berichts war, die Einführung eines Systems zur effektiveren Auseinandersetzung mit terroristischen Organisationen zu untersuchen, das sich eher auf die Verfolgung ihrer Mitglieder als auf ihre administrative Inhaftierung konzentrieren würde. Diplock Report, Ch. 3 §§ 1, 27–34; vgl. die entsprechende Diskussion des Berichts im *House of Commons*, vor allem die Meinung von *McNamara*: „Is the right hon. Gentleman aware that a person charged with a scheduled offence may now, in the strange situation in Northern Ireland, be subject to three codes of law – detention under the Detention of Terrorists (Northern Ireland) Order, the possibility under the proposals of the Diplock Commission of alterations in the onus of proof and special procedure as to admissibility of evidence, and, thirdly, the normal criminal trial? This sort of proliferation of standards of offences which are based on a person's suspected or real political attitude is not a situation which we can readily accept and I hope that it will be looked into very carefully indeed. What we are getting here is not an improvement in the situation which exists under the Detention of Terrorists (Northern Ireland) Order but a halfway stage between that and what now exists in the Republic. *None of them is in any way satisfactory. We want to get back to the proper procedures.*“ (Hervorhebung der Verfasserin). HC Deb 20 December 1972 vol 848 cc1341-7.

⁸²³ Die Phrase *“war on terror”* wurde zum ersten Mal von US-Präsident *George W. Bush* am 20.9.2001 verwendet und ist seither als derjenige Begriff etabliert, der auf den internationalen militä-

Das Spektrum der Vorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus in England ist immens und tatsächlich viel breiter als in den zwei bereits erwähnten Ländern, da England sehr früh mit (ursprünglich nur separatistischem, danach und bis dato grundsätzlich islamistischem) Terrorismus im eigenen Territorium konfrontiert war. Der gesamte Umfang dieses Spektrum ist natürlich im Rahmen der vorliegenden Studie nicht anzusprechen: Das Ziel der Ausführungen zur Terrorismusgesetzgebung ist, wie schon erläutert, die Grenzen der Strafbarkeit aufzuzeigen, um folglich das (noch) nicht kriminalisierte Verhalten zu skizzieren, das jedoch laut den Sicherheitsbehörden einer besonderen Behandlung im Rahmen von speziellen Konzepten bedarf. Es werden also diejenigen Aspekte sowohl aus strafrechtlicher als auch aus administrativer Sicht beleuchtet, die den Versuch des Gesetzgebers zeigen, präventiv zu wirken, indem er die terroristische Aktivität im frühestmöglichen Stadium versucht zu bewältigen. Dabei konzentriert sich diese Forschungsarbeit auf drei Themen:

- erstens auf Maßnahmen im Rahmen des Strafrechts, die eine antizipative Wirkung bei der Terrorismusbekämpfung haben; darunter ist die Kriminalisierung der Vorbereitung von terroristischen Straftaten, der Beteiligung an terroristischen Vereinigungen oder am Terrortraining und der Aufforderung zu terroristischen Straftaten zu verstehen (unter Abschnitt 4.2.1.1.). Mit der Vorbereitung von Terroranschlägen steht zusätzlich die Frage der Terrorismusfinanzierung (einschließlich der Praxis des Einfrierens von Vermögenswerten) in enger Verbindung; doch bildet sie ein sehr umfangreiches Feld, mit dem sich als einzigem Forschungsgegenstand in einer anderen Studie auseinandergesetzt werden muss.
- zweitens auf administrative Maßnahmen, die seit dem 11. September 2001 eingesetzt wurden, um diejenigen Personen zu kontrollieren, die noch kein Terrordelikt begangen haben, jedoch aufgrund von Terrorverbindungen oder terrorismusrelevanter Aktivität verdächtig sind und bei denen das verfügbare Beweismaterial für eine Strafverfolgung nicht genügt. Zu dieser Kategorie gehören grundsätzlich bestimmte Ausländer sowie die sog. „Schläfer“, die jahrelang in England wohnen und scheinbar eingebürgert sind, sich jedoch tatsächlich auf Terroranschläge vorbereiten. Die Kontrolle dieser internationalen Terroristen wurde ursprünglich mittels der im Jahre 2001 eingeführten sog. „Administrativhaft“ erzielt; wegen der von Gerichten festgestellten Tatsache, dass diese Praxis grundrechtlich hoch bedenklich ist, wurde dieses Regime 2005 durch das ziemlich drakonische System der *control orders* („Kontrollverfügungen“) ersetzt, das 2011 durch das

rischen Feldzug zur Vernichtung der Al-Qaida und ähnlicher militärischer islamistischer Terrororganisationen verweist.

noch heute gültige und etwas gerechtere Regime der TPIMs aufgehoben wurde. Ausdruck des Einsatzes von administrativen Maßnahmen ist die Anordnung von *freezing orders* („Verfügungen zum Einfrieren von Vermögenswerten“) nach dem Asset-Freezing Act 2010 zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung, der als Exkurs kurz angesprochen wird (unter Abschnitt 4.2.1.2.4.).

- drittens auf die Erweiterung der polizeilichen Befugnisse durch die Antiterrorgesetze, die der englischen Polizei die Möglichkeit geben, eine Reihe von Maßnahmen (Kontrolle und Durchsuchung von Personen, Aufenthalts- und Freizügigkeitsverbote in bestimmten Gegenden) gegen eine Person anzuordnen, wenn der begründete Verdacht vorliegt, dass eine Person ein Terrorist ist, und diese Person eventuell unter der Erfüllung von konkreten Voraussetzungen festzunehmen (unter Abschnitt 4.2.1.3.).

4.2.1.1. Elemente der präventiven Bekämpfung des Terrorismus im englischen Strafrecht

Die englische Antiterrorgesetzgebung enthält einige Straftatbestände, deren Schaffung einen immer frühzeitigeren Eingriff des Strafrechts bezweckt, um die präventive Bekämpfung des Terrorismus im Sinne der Verhinderung von Terroranschlägen zu erzielen. Diese Straftatbestände, die als *precursor offences* („Vortaten“) ⁸²⁴ charakterisiert werden, bilden nicht nur in der Theorie des Strafrechts, sondern auch in der Praxis eine hoch problematische Kategorie von Normen: ⁸²⁵ Ihre oft unpräzise Formulierung und die anwendungsrelevanten strafprozessualen Hindernisse vor allem bezüglich der Beweisführung (z. B. Zulässigkeit der

⁸²⁴ Conte, S. 462. Oft wird alternativ der Begriff „*predicate crime*“ verwendet: Siehe Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Art. 1 e).

⁸²⁵ In diesem Rahmen bemerkte das Joint Committee on Human Rights („Gemeinsamer [parlamentarische] Ausschuss für die Menschenrechte“, der aus Mitgliedern sowohl des House of Commons als auch des House of Lords besteht, dessen Aufgabengebiet die Beobachtung der Grundrechte in England bildet): “A preventive counter-terrorism strategy, however, creates a dilemma, because it is potentially in tension with the need where possible to prosecute terrorist suspects using the normal criminal justice system rather than extra-judicial measures. The criminal law has not traditionally been a preventive tool in the UK. One of the central challenges for counter-terrorism policy is how to deploy the criminal process in support of a preventive strategy in a way which does not undermine the very essence of the due process guarantees which are both a part of our traditional common law and a central part of our international human rights obligations. This is the dilemma which much of this Report seeks, constructively, to address.” House of Lords/House of Commons/Joint Committee on Human Rights (Hrsg.), Twenty Fourth Report (2005–2006, HL 240/HC 1576), para 12.

auf Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden basierenden Beweise, Beweisstandard) stellen nur einige ihrer inhärenten Probleme dar. Im Folgenden werden die einschlägigen Gesetzesnormen dargestellt und einige dieser Probleme beleuchtet.

4.2.1.1.1. Kriminalisierung der Vorbereitung von Terroranschlägen: Ausbildung zu terroristischen Zwecken

Der 6. Teil des TA 2000 beinhaltet unter dem Titel „*Terrorist offences*“ eine Reihe von Tatbeständen, die die primären Vorbereitungshandlungen zu einem Terroranschlag darstellen. Gem. § 54 (nach seiner Modifizierung durch CTA 2008) i.V.m. § 55 TA 2000 ist die Ausbildung zur Nutzung von Waffen und Sprengstoffen strafbar.⁸²⁶ § 55 TA 2000 bietet eine Definition von „biologischen“ und „chemischen“ Waffen sowie von „radioaktiven Materialien“, jedoch nicht mehr von „nuklearen Waffen“; ursprünglich verwies der TA 2000 dafür auf den Nuclear Material (Offences) Act 1983, aber die relevante Vorschrift wurde mit dem ATCSA 2001 aufgehoben, da der Begriff „radioaktive Materialien“ weiter ausgelegt werden sollte, als es die relevante Definition dieses Gesetzes erlauben würde.

Der Begriff der „Ausbildung“ (nun: zu terroristischen Zwecken) wurde mit dem § 6 des TA 2006 erweitert.⁸²⁷ Dabei handelt es sich um eine Reihe von umfangreicheren Vorschriften (§§ 5–8 TA 2006), da sie sich nicht nur auf die erwähnten Waffen und Sprengstoffe beziehen, sondern gem. § 6 Abs. 3 TA 2006 auch auf die Herstellung oder den Gebrauch von schädlichen Substanzen sowie überwiegend auf Methoden und Techniken, die bei der Verwirklichung von terroristischen Handlungen umgesetzt werden, und zwar in einer ziemlich weiten Formulierung [„the use of any method or technique for doing anything else that is capable of being done for the purposes of terrorism“ und „the design or adaptation for the purposes of terrorism (...) of any method or technique for doing anything“].⁸²⁸ Beispiele solcher Techniken sind die Unterweisung in der Herstellung einer Bombe zur Verbreitung eines Virus, die Unterweisung im Verursachen einer Massenpanik oder Hinweise zur Platzierung einer Bombe, um eine möglichst weitgehende Katastrophe zu bewirken. Damit entspricht das englische

⁸²⁶ § 54 Abs. 1–3 TA 2000. Konkret betrifft die entsprechende Ausbildung die Nutzung von „(...) (a) firearms, (aa) radioactive material or weapons designed or adapted for the discharge of any radioactive material, (b) explosives, or (c) chemical, biological or nuclear weapons“. Diese Auflistung von Waffen und Sprengstoffen wird in § 54 Abs. 1 und 2 TA 2000 wiederholt.

⁸²⁷ § 6 Abs. 1, 2 TA 2006.

⁸²⁸ § 6 Abs. 3(b), (c) TA 2006.

Instrumentarium zur Verfolgung der Ausbildung zu terroristischen Zwecken nun der Regelung des Art. 7 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus, welche nicht nur die Unterweisung in der Herstellung oder dem Gebrauch von Waffen und Sprengstoffen anspricht, sondern auch die Unterweisung in denspeziellen Methoden zur Durchführung von Terroranschlägen.

Aus der Betrachtung beider Gesetze ergibt sich, dass die folgenden Handlungen als terroristische Ausbildung bestraft werden: das Anbieten der Unterweisung oder Ausbildung zur Herstellung oder zum Gebrauch der erwähnten Waffen oder Sprengstoffe;⁸²⁹ das Empfangen der Unterweisung oder Ausbildung zur Herstellung oder zum Gebrauch der erwähnten Waffen;⁸³⁰ die Förderung eines Dritten, Unterweisung oder Ausbildung zu empfangen, die unter § 54 Abs. 2 TA 2000 strafbar ist, auch wenn die relevante Aktivität außerhalb Englands stattfindet.⁸³¹ Auf diese Weise will der Gesetzgeber die Rekrutierung zur Ausbildung sowie die Ausbildung selbst umfassen, als Antwort auf Versuche, britische Muslime für eine militärische Ausbildung beispielsweise in Afghanistan oder Pakistan zu rekrutieren.⁸³² Des Weiteren sind im Rahmen des § 6 TA 2006 strafbar: das Anbieten von Unterweisung oder Ausbildung in den Kompetenzen gem. § 6 Abs. 3 TA 2006 mit dem Wissen (seitens des Ausbildenden), dass der Empfänger die einschlägigen Kenntnisse im Rahmen des Terrorismus umsetzen will;⁸³³ das Empfangen der entsprechenden Unterweisung oder Ausbildung mit der Absicht, sie im Kontext des Terrorismus umzusetzen.⁸³⁴ Im letztgenannten Falle ist die Absicht des Empfängers von maßgeblicher Bedeutung; in früheren Versionen der Vorschrift war stattdessen die Rede von „*suspicion of future use*“ („Verdacht der künftigen Umsetzung“), was allerdings zu weit gefasst war und eventuell sogar spezialisierte Chemievorlesungen in Universitäten umfassen könnte. Eine derartige Unterweisung oder Ausbildung kann sich nicht nur an eine Person wenden, sondern auch an ein bestimmtes Publikum oder an die Öffentlichkeit im Allgemeinen, beispielsweise durch die Nutzung des Internets, wobei die Identität der Empfänger unbekannt ist.⁸³⁵ Im letztgenannten Falle ist

⁸²⁹ § 54 Abs. 1 TA 2000.

⁸³⁰ § 54 Abs. 2 TA 2000.

⁸³¹ § 54 Abs. 3 TA 2000.

⁸³² Das Gesetz platziert die Beweislast diesbezüglich im § 54 Abs. 5 i.V.m. § 118 TA 2000 auf den Angeklagten, der verpflichtet ist, zu beweisen, dass seine Aktivitäten oder Beteiligung an der relevanten Ausbildung insgesamt auf einen anderen Zweck gerichtet war als dem Beitrag zu, die Vorbereitung auf oder die Beteiligung an terroristischen Aktivitäten. Dennoch ist schwer vorstellbar, wer sonst (statt eines Terroristen) diese Voraussetzung erfüllen könnte.

⁸³³ § 6 Abs. 1 TA 2006.

⁸³⁴ § 6 Abs. 2 TA 2006. Das Anwendungsfeld dieser Vorschrift kann zu Überlappungen mit dem entsprechenden Feld des § 54 TA 2000 kommen.

⁸³⁵ § 6 Abs. 4 TA 2006.

natürlich die *mens rea*⁸³⁶ schwer beweisbar, da die Absicht des Empfängers schwer einzuschätzen ist.⁸³⁷

Von maßgeblicher Bedeutung für die Kriminalisierung der Ausbildung zum terroristischen Zwecke ist die Vorschrift des § 8 TA 2006, laut der die Anwesenheit an einem Ort im In- oder Ausland, an dem Unterweisung oder Ausbildung gem. § 6 TA 2006 oder § 54 TA 2000 gewährleistet wird, bestraft wird.⁸³⁸ Es handelt sich um ein sehr umfassendes *actus reus*, da die einzige Voraussetzung die Live-Lieferung einer derartigen Unterweisung ist; eine spezifische Teilnahme des Täters, nämlich das Empfangen der Unterweisung an und für sich, oder die Beschreibung von spezifischen Straftatbeständen, auf die die Unterweisung Bezug nehmen muss, sind nicht erforderlich.⁸³⁹ Folglich kann der Besuch eines Trainingscamps während eines ausbildungsfreien Zeitraums die Voraussetzungen zur Anwendung des § 8 TA 2006 nicht erfüllen, da keine Ausbildung tatsächlich „*provided*“ wird. Allerdings muss die Person, die an den erwähnten Orten anwesend ist, wissen oder glauben, dass diese Unterweisung oder Ausbildung insgesamt oder teilweise zu Zwecken mit Terrorismusbezug angeboten wird; alternativ genügt, dass es die konkreten Umstände aus einer vernünftigen Betrachtungsweise erlauben, die Art der Aktivitäten einzuschätzen.⁸⁴⁰ Diese Voraussetzung stützt sich eher auf ein objektives Element, das ihr eine besondere Reichweite verleiht und dazu führt, dass sich die Verantwortlichkeit der Person nicht aus der Beteiligung an der Ausbildung, sondern aus der Verbindung mit diesen Orten und mit dem relevanten Ausbildungsumfeld, ergibt. An dieser Stelle wird die Problematik der Kriminalisierung der einfachen Beobachtung der Ausbildung offensichtlich, die häufig in Fällen von Journalisten⁸⁴¹ oder von Lebensmittellieferanten⁸⁴² vorkommt. Die Regierung⁸⁴³ war jedoch stets gegen die Etablierung von Ausnahmen von der Anwendung der Vorschrift.⁸⁴⁴

⁸³⁶ Im zweiseitigen System zur Bestimmung der englischen *criminal liability* besteht der *actus reus* eines Tatbestands aus der verbotenen Verhaltensweise, einschließlich ihrer eventuell festgelegten Folgen; die *mens rea* bezieht sich auf das „geistige“ Element, nämlich die Absicht (*intention*), das Wissen (*knowledge*) und die Fahrlässigkeit (*recklessness*) des Angeklagten in Bezug auf die verbotene Verhaltensweise. *Ashworth/Horder*, S. 83. Für eine gründliche Darstellung dieser grundlegenden Begriffe des englischen Strafrechts siehe vor allem *Ashworth/Horder*, S. 83–192. Für eine kritische Betrachtung siehe *Smith*, FS Williams, S. 95–107.

⁸³⁷ *Walker*, Terrorism and the Law, Rn. 5.10–5.18 (auch Rn. 5.24–5.26 für die Anwendung der Vorschriften in konkreten Fällen).

⁸³⁸ § 8 Abs. 1 TA 2006.

⁸³⁹ § 8 Abs. 3(a) und § 8 Abs. 3(b) TA 2006 respektive.

⁸⁴⁰ § 8 Abs. 2 TA 2006.

⁸⁴¹ *Lord Carlile*, Proposals for Changes 2005, § 38.

⁸⁴² *Jones/Bowers/Lodge*, Blackstone's Guide to TA 2006, Rn. 3.20.

4.2.1.1.2. Kriminalisierung der Vorbereitung von Terroranschlägen: Besitz von Gegenständen und Informationen zu terroristischen Zwecken

Der englische Gesetzgeber führt mit den §§ 57, 58 TA 2000 noch zwei „*precursor offences*“ („Vortaten“) von besonderer Bedeutung ein: den Besitz von Gegenständen (§ 57) und den Besitz von Informationen (§ 58) zu Zwecken, die mit Terrorismus verbunden sind.

Was den Besitz von Gegenständen angeht, geht die Schaffung dieser Vorschrift auf den EPA 1991 (§ 30) zurück, obwohl der Begriff des Besitzes im EPA 1991 mit dem Besitz in öffentlichen Räumen in Verbindung stand. Die Regelung kriminalisiert den Besitz eines Gegenstandes unter Umständen, die den begründeten Verdacht (*reasonable suspicion*) rechtfertigen, dass der Besitz mit den Zwecken der Begehung (*commission*), der Vorbereitung (*preparation*) und der Anstiftung (*instigation*) von terroristischen Handlungen verbunden ist.⁸⁴⁵

Die Definition des Gegenstands (*article*) wird in § 121 Abs. 1 TA 2000 angegeben: „(...) *“article”* includes substance and any other thing, (...)“. Die Gegenstände sind häufig an sich nicht ungesetzlich und sogar allgemein gebräuchlich; es wird eher auf Drähte, Kabel, Batterien, Gummihandschuhe, Waagen, Overalls, Sturmhauben, Gaszylinder usw. Bezug genommen, als auf Sprengstoffe und Waffen, in deren Fällen spezifischere Tatbestände Anwendung finden. In Fällen von Gegenständen mit vielfachem Gebrauch, z. B. Autos oder Rechner, wurden zwei Meinungen in der Rechtsprechung unterstützt. Einerseits wurde der in Verbindung mit terroristischen Zwecken stehende Begriff „*purpose*“ des § 57 Abs. 1 TA 2000 als „irgendein“ Zweck ausgelegt, der schädlich sein musste, nicht als „der einzige“ oder „der fundamentale“ Zweck.⁸⁴⁶ Andererseits wurde

⁸⁴³ House of Lords/House of Commons/Joint Committee on Human Rights (Hrsg.), Government Response to the Joint Committee on Human Rights (HL 114/HC 888), p. 10.

⁸⁴⁴ Walker, Terrorism and the Law, Rn. 5.19–5.21.

⁸⁴⁵ § 57 Abs. 1 TA 2000. Zur Bedeutung dieser „Verbindung“ zwischen dem Besitz von Gegenständen und den Zwecken der Begehung und Vorbereitung von sowie Anstiftung zu terroristischen Handlungen, wie sie in der Rechtsprechung vorkommt, siehe Galli, S. 60–61.

⁸⁴⁶ Vgl. *R v Zafar* [2008] EWCA Crim 184, para. 22. In diesem Falle wurde die Verbindung zwischen dem Charakter des Artikels und der Umsetzung in Bezug auf Terrorismus geklärt. Die Anklage basierte exklusiv auf der Annahme, dass die Artikel im Besitz des Angeklagten (unter denen nur einer illegal war) ihrem eigenen Zweck gemäß mit der Reise nach, der Ausbildung und dem Kampf in Pakistan verbunden waren. Das Gericht hat jedoch betont, dass nur eine direkte Verbindung zwischen den Gegenständen und den terroristischen Handlungen den Inhalt der Phrase „*for a purpose in connection with ... an act of terrorism*“ erfüllen könnte. Die Beteiligung des Angeklagten an terroristischen Handlungen war kein inhärentes Element der Reise nach Pakistan, da die Aktivitäten in Pakistan bedingungsgemäß von späteren Aktivitäten und Absichten abhängig waren. Folglich konnte der Besitz der mit der einfachen Reise verbundenen Artikel den Tatbestand des § 57 TA 2000 nicht erfüllen. Siehe [2008] EWCA Crim 184, para. 29.

unterstützt, dass die auf dem Rechner eines Schläfers vorhandenen Materialien ohne weiteres gegen § 57 TA 2000 verstoßen.⁸⁴⁷ Der unmittelbare Zweck des Besitzes seitens der betroffenen Person kann zwar die sichere Speicherung sein, aber der ultimative Zweck beinhaltet Terrorismus, entweder seitens der betroffenen Person oder eines Dritten.⁸⁴⁸

Außerdem hat der Gesetzgeber selbst die Möglichkeit zur weiten Auslegung der Phrase „*circumstances which give rise to a reasonable suspicion*“ („einen begründeten Verdacht hervorrufende Umstände“) wahrgenommen, die zu einer sehr breiten Anwendung der Vorschrift führen kann; aus diesem Grund hat er in § 57 Abs. 2 TA 2000 vorgesehen, dass als Verteidigung nachgewiesen werden kann, dass der Besitz des umstrittenen Artikels keinem Zweck in Verbindung mit der Begehung, der Vorbereitung oder der Anstiftung zu einer terroristischen Handlung diene. Als Antwort des Anklägers käme die Möglichkeit eines zweifelsfreien Nachweises infrage, dass dieser bestimmte Artikel vom Angeklagten für einen mit Terrorismus verbundenen Zweck besessen wurde: Dies würde jedoch die Grenze der Hinzufügung von neuen Elementen zur Anklage überschreiten, was eventuell den Art. 6 Abs. 2 EMRK durch die Umkehrung der Beweislast (im Gegensatz zum Prinzip der Unschuldsvermutung) verletzen würde. Die Rechtsprechung hat diese eventuelle Verletzung des Art. 6 Abs. 2 EMRK unterstützt;⁸⁴⁹ aus diesem Grund wurde § 118 TA 2000 hinzugefügt, welcher den § 57 Abs. 2, 3 TA 2000 beeinflusst, indem diese Vorschrift die Umkehrung der Beweislast zum Nachteil des Angeklagten verhindert.⁸⁵⁰

Der zweite Aspekt des „Besitzes“ zu terroristischen Zwecken ist der Besitz (im weiteren Sinne) von Informationen: Damit werden die Straftaten der Sammlung, der Aufnahme oder des Besitzes von Informationen in einer Schrift (auch im weiteren Sinne, wie gleich zu erläutern ist) etabliert, die im Kontext des Terrorismus nützlich sein können. Die aktuelle Fassung der Gesetzesnorm, nämlich nach ihrer Modifizierung durch den TA 2006, mit der die früheren Abs. 5–7 aufgehoben wurden, sieht zwei *actus reus*-Varianten vor: Sammlung oder Aufnahme von möglicherweise für Terrorismus nützliche Informationen einerseits

⁸⁴⁷ *R v Omar Altimini* [2008] EWCA Crim 2829.

⁸⁴⁸ *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 5.44–5.45.

⁸⁴⁹ *R v Director of Public Prosecution, ex parte Kebilene* [1999] UKHL 43 (insb. das Urteil des Divisional Court, das vorbehaltlos die Verletzung des Art. 6 Abs. 2 EMRK akzeptierte; vgl. die Meinungen der Abgeordneten, vor allem *Lord Hope of Craighead*, die fallbezogen und detaillierter eine mögliche Umkehrung der Beweislast prüfen). Ausführlich *Roberts*, in: Fenwick/Phillipson/Masterman (Hrsg.), S. 383–390.

⁸⁵⁰ Die Fragestellung der Beweislast wird hier nur zur Vollständigkeit der Abhandlung erwähnt, weil sie ohnehin den Gegenstand der Studie übersteigt. Für eine gründliche Analyse der für diese Frage relevanten Rechtsprechung siehe weiter *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 5.49–5.56.

und Besitz einer Schrift oder einer Aufnahme, welche solche Informationen beinhaltet andererseits. Der letztgenannte Begriff der „Aufnahme“ kann gem. § 58 Abs. 2 TA 2000 fotografische oder elektronische Formen umfassen, oder auch eine Schrift oder ein Bild meinen. In allen Fällen ist es nicht erforderlich, aufzuzeigen, dass die Information durch Verletzung von anderen Gesetzen erhalten wurde.

Ferner kommt betreffs des § 58 TA 2000 die Zwiespältigkeit der relevanten Aktivitäten in Betracht, in dem Sinne, dass beispielsweise der Besitz von militärischen Handbüchern einfach zum Zweck einer allgemeinen Wissensbereicherung als Sammlung von Informationen unter § 58 angesehen werden kann. Dieses Dilemma kommt sehr häufig bei Journalisten vor. Dazu kommen auch Beweislastfragen aufgrund der Regelungen der § 58 Abs. 3 i. V. m. § 118 TA 2000.⁸⁵¹

Der § 76 CTA 2008 hat dem TA 2000 die spezielle Vorschrift des § 58A hinzugefügt, die sich auf das Verlangen, die Veröffentlichung und die Übermittlung von Informationen über Mitglieder der Sicherheitsbehörden bezieht. Im Wesentlichen erweitert § 58A TA 2000 den § 58 TA 2000 nur in dem Sinne, dass die hinzugefügte Vorschrift das Element des Verlangens (*eliciting*) von Informationen miteinschließt; die Veröffentlichung oder die Übermittlung könnten sowieso unter den §§ 39, 57 TA 2000 oder §§ 1, 2, 5 TA 2006 fallen. In der Praxis wurde die Vorschrift zum Verbot der fotografischen Aufnahmen von Polizisten in öffentlichen Räumen angewandt und des Öfteren mit der polizeilichen Befugnis zur Durchsuchung von Personen der § 43 oder § 44 TA 2000 kombiniert.⁸⁵² Diese Anwendung der Regelung brachte Proteste von Journalisten hervor und führte zur Herausgabe eines einschlägigen Rundschreibens für die Polizei durch das Innenministerium, nach dem die „legitime“ journalistische Aktivität (sowie Aufnahmen von Polizisten durch Touristen) als „*reasonable excuse*“ („hinreichende Entschuldigung“)⁸⁵³ des Verstoßes gegen die relevanten Vorschriften angesehen werden müssen.⁸⁵⁴

⁸⁵¹ Walker, *Terrorism and the Law*, Rn. 5.68.

⁸⁵² Walker, *Terrorism and the Law*, Rn. 5.81–5.86.

⁸⁵³ “Reasonable excuse under section 58A: It is a statutory defence for a person to prove that they had a reasonable excuse for eliciting, publishing or communicating the relevant information.” Home Office (Hrsg.), Circular 012/2009. Abschnitte online abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/photography-and-counter-terrorism-legislation> [Stand: September 2015] und unter: http://nottingham.indymedia.org/system/file_upload/2012/01/16/138/home_office_circular_012_-_2009.pdf. [Stand: September 2015]. Die originale Verlinkung wurde vom Server des Innenministeriums entfernt.

⁸⁵⁴ “Important: Legitimate journalistic activity (such as covering a demonstration for a newspaper) is likely to constitute such an excuse. Similarly an innocent tourist or other sight-seer taking a photo-

Aus der Gegenüberstellung der §§ 57 und 58 TA 2000 ergibt sich, dass Überlappungen in den Anwendungsfeldern der Vorschriften existieren. Dennoch kann ein gegenseitiger Ausschluss „zur Vermeidung der Doppelbestrafung“ nicht überzeugend unterstützt werden.⁸⁵⁵

4.2.1.1.3. „Acts preparatory to terrorism“: Ausgeweitete Kriminalisierung der Vorbereitung von Terroranschlägen

Die Einführung des § 5 TA 2006 stellt einen Versuch des englischen Gesetzgebers dar, die Verfolgung von mutmaßlichen Terroristen zu erleichtern. Zu diesem Zweck hatte bereits 2004 das Innenministerium die Schaffung eines weit gestalteten Delikts in dieser Richtung vorgeschlagen,⁸⁵⁶ was auch vom Unabhängigen Gutachter der Antiterrogesetzgebung (*Lord Carlile*) als eine Alternative zur Administrativhaft⁸⁵⁷ akzeptiert wurde.⁸⁵⁸ Die Joint Committee on Human Rights hingegen und auch der Newton Committee Report bestanden darauf, dass die effektive Verfolgung von Terroristen mehr als nur einen konkreten Tatbestand (ungeachtet seiner weiten Ausformulierung) brauche.⁸⁵⁹ Auf diese Weise wurde die Einführung des § 5 TA 2006 in Gang gesetzt, zum Teil auch als Annahme des Kerngedanken des Art. 6 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus.

Die Vorschrift des § 5 TA 2006 wurde sehr umfangreich gestaltet. Die Norm betrifft eher konkrete tatsächliche „Handlungen“ als eine allgemeine Fortsetzung der Mitgliedschaft des Täters bei einer terroristischen Vereinigung. Zur Erfüllung des Tatbestands muss der Täter die Handlungen mit Absicht begehen oder unterstützen; ferner wird die (zusätzliche) Absicht verlangt, dass die Begehung oder die Unterstützung der Handlung den Terrorismus fördert. Gem. § 5 Abs. 2 TA 2006 ist jedoch explizit irrelevant, ob die Handlungen des Täters und seine Absicht spezifische terroristische Handlungen oder terroristische Handlungen

graph of a police officer is likely to have a reasonable excuse“. Home Office (Hrsg), Circular 012/2009. Abschnitte online abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/photography-and-counter-terrorism-legislation> [Stand: September 2015]. Siehe auch *Beggs/Thomas/Rickard*, Public Order, S. 270–271; *Walker*, Terrorism and the Law, Rn. 5.86.

⁸⁵⁵ Ausführlich *Walker*, Terrorism and the Law, Rn. 5.72–5.80, mit relevanter Rechtsprechungsanalyse.

⁸⁵⁶ Home Office, Counter-terrorism Powers, § 48.

⁸⁵⁷ Siehe gleich unter Abschnitt 4.2.1.2.1.

⁸⁵⁸ *Lord Carlile*, ATCSA 2001 – Review 2003, § 101.

⁸⁵⁹ House of Lords/House of Commons/Joint Committee on Human Rights (Hrsg.), Eighteenth Report (2003–2004, HL 158/HC 713), para. 66, 67; Newton Report, § 207.

gen im Allgemeinen darstellen. Aus dem Normtext ergibt sich also nicht genau, welche (Vorbereitungs-)Handlungen die Voraussetzungen der Vorschrift erfüllen könnten. Die Explanatory Notes des § 5 TA 2006 bieten auch keine relevanten Hinweise. *Lord Carlile* als der (damalige) Unabhängige Gutachter der englischen Antiterrorgesetzgebung⁸⁶⁰ schlägt vor, dass das Anbieten einer Unterkunft für eine Person, wenn der Anbietende weiß, dass es sich um einen Terroristen handelt, sowie der Kreditkartenbetrug als finanzielle Beiträge zum Lebensunterhalt eines Terroristen betrachten werden sollen,⁸⁶¹ wobei finanzielle Leistungen zur Unterstützung einer „verbotenen Organization“ (*proscribed organisation*) oder die Zurückhaltung von Informationen ebenfalls relevant sein können.

Diese Vorschrift findet in der Rechtsprechung relativ oft Anwendung. Allerdings ist sie unter dem Gesichtspunkt der Grundrechte hoch problematisch. Obwohl es sich nicht um eine ausdrückliche Umkehrung der Beweislast handelt, spricht ihre weite Formulierung für die Benachteiligung des Angeklagten, der nun beweisen muss, dass ihm die beschriebene (doppelte) Absicht fehlt. Die Reichweite der Regelung, die auf Vorbereitungshandlungen Bezug nimmt, ohne sie durch eine Auflistung oder Festlegung eines gewissen Niveaus von erforderlichem Engagement zu konkretisieren, und die keinen Raum für ein Zurückziehen⁸⁶² aus der Handlung lässt nähert sich der Bestrafung von Gedanken.⁸⁶³

4.2.1.1.4. Kriminalisierung der Teilnahme an einer terroristischen Vereinigung und Festlegung der Führung (*direction*) der terroristischen Vereinigung als eigenständiger Tatbestand

Der TA 2000 setzt die Praxis der Erklärung von bestimmten ursprünglich IRA-separatistischen und heute vor allem islamistischen (terroristischen) Vereinigun-

⁸⁶⁰ Der Unabhängige Gutachter der englischen Antiterrorgesetzgebung (*Independent Reviewer of Terrorism Legislation*) ist eine unabhängige Person, die vom Innenministerium und vom Schatzamt für drei Jahre (mit Verlängerungsmöglichkeit) angestellt wird, um jährlich für das Parlament über die Umsetzung und die tatsächliche Funktion der Antiterrorgesetzgebung (vor allem TA 2000, TA 2006, Asset-Freezing Act 2010, TPIMA 2011) in England zu berichten. Mehr über die Rolle des Gutachters online abrufbar unter: <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/about-me/> [Stand: September 2015].

⁸⁶¹ "(...) It is intended to catch those who, knowing the connection with terrorism and an intention to commit terrorist acts provided the facilities so to do. Examples would include the provision of accommodation for terrorists knowing they were such, and committing credit card fraud to assist in providing a living for terrorists". *Lord Carlile*, *Proposals for Changes 2005*, para. 30.

⁸⁶² Die „Vorbereitung“ ist schon verwirklicht, deswegen spielt das Zurückziehen selbst eher keine Rolle mehr.

⁸⁶³ *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 5.90–5.103 (mit Beispielen aus der Rechtsprechung).

gen als „verboten“ (*proscribed organisations*) und ihrer (darauffolgenden) Auf-
 listung fort und widmet diesen seinen 2. Teil. In diesem Teil wird einerseits das
 Verfahren zur Einstufung von Vereinigungen als „verboten“ beschrieben (§ 3
 TA 2000 für England); andererseits werden drei Straftaten konkret festgelegt,
 deren objektiver Tatbestand Bezug auf das Verfahren nimmt (§§ 11–13 TA
 2000). Bis dato sind sechzig internationale terroristische Vereinigungen wie Al
 Qaida und andere islamistische militante Gruppen als „verboten“ aufgelistet
 (darunter vierzehn aus Nordirland).⁸⁶⁴ Die Mitgliedschaft in einer dieser Verei-
 nigungen wird in § 11 TA 2000 als Straftat festgelegt.⁸⁶⁵ Eine Straftat stellt zu-
 sätzlich die Unterstützung einer solchen Vereinigung gem. § 12 TA 2000 dar.⁸⁶⁶
 Diese Unterstützung lässt sich jedoch ausdrücklich nicht auf einen finanziellen
 Beitrag (*money or other property*) zu den Bedürfnissen der Vereinigung reduzie-
 ren;⁸⁶⁷ vielmehr ist darunter die Ermöglichung und Organisation von Versamm-
 lungen zu verstehen, bei denen die Aktivitäten der Vereinigung angesprochen
 und erweitert werden, oder bei denen eine einschlägige Unterstützung zur Verei-
 nigung gefördert wird. Sogar der einfache Ausdruck der Unterstützung der Verei-
 nigung durch das Anziehen einer Uniform oder das Tragen eines Artikels in
 der Öffentlichkeit, der die Verbindung mit der Terrorvereinigung impliziert, ist
 aufgrund der sehr weit ausformulierten Vorschrift des § 13 TA 2000 strafbar.⁸⁶⁸

Von besonderem Interesse ist allerdings, dass diese Straftaten nicht häufig
 Anwendung gefunden haben. Insbesondere die mitgliedschaftsrelevante Vor-
 schrift wurde sehr selten angewandt, vor allem aufgrund der Schwierigkeit, die
 Mitgliedschaft im konspirativen Milieu der Terroristen nachzuweisen. Vielmehr
 wurden Terroristen erfolgreich verurteilt auf der Grundlage der Verschwörung
 zur Verursachung einer Explosion, die das Leben oder das Eigentum einer Per-
 son gefährdet (§ 3 Explosive Substances Act 1883, § 62 TA 2000), oder zur
 Begehung eines Mordanschlags (§ 1 Criminal Law Act 1977). Der Nachweis der
 Elemente der Verschwörung (Vereinbarung eines gemeinsamen Plans, Kenntnis
 des Plans, Teilnahme an der Planung und an der Umsetzung) ist nicht einfach;
 wenn jedoch diese Elemente tatsächlich nachgewiesen werden, wird ein beson-

⁸⁶⁴ Home Office, Proscribed Terrorist Organisations, S. 3–14. Die Liste ist online abrufbar und wird
 jährlich aktualisiert:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/324603/20140627-
 List_of_Proscribed_organisations_WEBSITE_final.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/324603/20140627-List_of_Proscribed_organisations_WEBSITE_final.pdf) [Stand: September 2015].

⁸⁶⁵ § 11 Abs. 1 TA 2000.

⁸⁶⁶ § 12 Abs. 1–3 TA 2000.

⁸⁶⁷ Der finanzielle Beitrag kann allerdings auf der Grundlage der Vorschriften der Terrorismusfinan-
 zierung im 3. Teil des TA 2000 verfolgt werden.

⁸⁶⁸ TA 2000, Explanatory Notes: Sections 11–12, 13; *Foley*, S. 200.

ders hohes Strafmaß (Freiheitsstrafe von dreißig Jahren bis lebenslänglich) angewandt.⁸⁶⁹

Besondere Aufmerksamkeit gilt der Führung (*Directing*) einer terroristischen Vereinigung. Der Bedarf an der Schaffung eines speziellen Straftatbestandes für die Führung von terroristischen Vereinigungen wurde ursprünglich im Kontext des separatistischen IRA-Terrorismus Ende der 1980er Jahre betont, um die Anstifter der Terroranschläge fassen zu können, die die tödlichen Anschläge förderten, aber letzten Endes bei ihrer Verwirklichung unbeteiligt blieben.⁸⁷⁰

§ 56 TA 2000 kriminalisiert alle Führungsformen, unabhängig davon, ob sie konkret die Führung im Hinblick auf bestimmte Anschläge übernommen haben: Die Führungskader einer Terrororganisation sind unter Strafe gestellt, auch wenn sie die Mitglieder der Organisation zur Überstellung, zur Waffenstillstandsbeobachtung oder zur finanziellen Unterstützung der Familien von gefangenen Mitgliedern auffordern. Eventuell vorhandene Beweise von konkreten Führungsaktivitäten bei zugrunde liegenden (Vor-)Taten (*precursor/predicate crimes*), insb. bezüglich der „verbotenen Organisationen“ gem. dem 2. Teil des TA 2000 oder der Terrorismusfinanzierung nach dem 3. Teil des TA 2000, die von den einfachen Mitgliedern der Organisation begangen wurden, sind für die Verfolgung auf der Grundlage des § 56 TA 2000 nicht erforderlich: Für die Anwendung dieser Vorschrift genügen die Beweise, dass es sich bei einer bestimmten Person um den Leiter der terroristischen Organisation handelt. Anders gesagt betreffen die Führungskader nicht nur konkrete terrorismusrelevante Tatbestände (durch die Taten der ihnen unterstehenden einfachen Mitglieder), sondern auch in jedem Fall (zusätzlich) die Vorschrift des § 56 TA 2000.

Der Begriff der Führung (*direction*) bezieht sich auf die Kompetenz, Personen zu leiten und ihnen zu befehlen, den Anweisungen (des Führungskaders) Folge zu leisten. Das heißt, dass der betroffene Führungskader die Organisation und die Kontrolle über die relevanten (terroristischen) Aktivitäten verantwortet. Die Führung auf jeder Ebene (*at any level*) verweist auf die Führungskader auf regionaler oder lokaler Ebene.⁸⁷¹

Diese Vorschrift wurde oft nicht nur als zu breit formuliert,⁸⁷² sondern auch als unnötig kritisiert, da das dafür erforderliche Beweismaterial fast unausweichlich zur Verfolgung von anderen schweren Straftaten führt, da mit diesem gesammelten Material verschiedene Straftaten tatsächlich begründet werden kön-

⁸⁶⁹ *Foley*, S. 200–201.

⁸⁷⁰ Ausführlich in *Walker/Reid*, *Crim.L.R.* 1993, 669 (670–672).

⁸⁷¹ *Walker/Reid*, *Crim.L.R.* 1993, 669 (673–674).

⁸⁷² Siehe *Hansard HC vol 187 col 403 (6.3.1991)*.

nen.⁸⁷³ Je spezifischer dabei das verfügbare Beweismaterial ist, desto weniger notwendig scheint die Existenz des § 56 TA 2000 zu sein, da der Führungskader immer stärker mit konkreteren Straftaten (z. B. Anstiftung, Vorbereitungshandlungen) in Verbindung gebracht wird.⁸⁷⁴

4.2.1.1.5. Kriminalisierung der Aufforderung zu terroristischen Straftaten

In den Vorschriften der §§ 1–4 TA 2006 wird die Aufforderung zu terroristischen Straftaten in einem Versuch des englischen Gesetzgebers, die terroristische Propaganda zu bekämpfen, in einer Reihe von eigenen Straftatbeständen konkretisiert. In diesem Rahmen werden die Aufforderung zu terroristischen Straftaten, die sich von der einfachen Verherrlichung des Terrorismus bis zur Anleitung von terroristischen Straftaten erstreckt, und die Verbreitung von terrorismusrelevanten Schriften auch mittels des Internetgebrauchs als strafbar festgelegt.

Die Aufforderung (*encouragement*) zum Terrorismus wird in § 1 TA 2006 definiert. Der Bezug auf die Öffentlichkeit (*members of the public*) impliziert, dass die Äußerungen, die im privaten Umfeld erfolgen, vom Anwendungsfeld der Regelung ausgeschlossen sind. Als unmittelbare oder mittelbare Aufforderung (*direct or indirect encouragement*) wird eine Äußerung empfunden, die gem. § 1 Abs. 3 TA 2006 die Begehung oder Vorbereitung von terroristischen Straftaten verherrlicht (*glorifie(s)*) und impliziert, dass ihre Empfänger die Äußerung als Anleitung zum Nacheifern des einschlägigen Verhaltens verstehen sollen. Das „Empfinden“ der Äußerung bezieht sich nicht nur auf den Inhalt der Äußerung, sondern auch auf die Umstände und die Art, wie sie ausgedrückt wurde.⁸⁷⁵

Ferner wird unter demselben Titel die Verbreitung (*dissemination*) von terroristischen Veröffentlichungen kriminalisiert, die in § 2 TA 2006 vorgesehen ist. Als „Verbreitung“ werden hauptsächlich gemeint: das Zirkulieren, der Verkauf, die Vermietung, das Verschenken, die elektronische Übertragung und das

⁸⁷³ Dagegen wird oft argumentiert, dass sich die Vorschrift an erster Stelle auf diejenigen hin orientiert, die die terroristischen Aktivitäten beeinflussen, ohne sich jedoch daran zu beteiligen. Siehe aus der Rechtsprechung: *R v Martin and Morrison* [1992] 5 NIJB 1. Der Angeklagte wurde später freigesprochen: *R v Morrison* [2009] NICA 1.

⁸⁷⁴ *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 5.33–5.41.

⁸⁷⁵ § 1 Abs. 4 TA 2006.

auf beliebige Weise Zurverfügungstellen von terroristischen Schriften⁸⁷⁶ an Dritte sowie der Besitz von Schriften zur Erfüllung aller dieser Verhaltensweisen.⁸⁷⁷

Die Aufforderung zu terroristischen Straftaten und die Verbreitung von terrorismusrelevanten Schriften sind explizit auch strafbar, wenn sie über das Internet erfolgen, gem. § 3 TA 2006.⁸⁷⁸ Eine Besonderheit der englischen Antiterrorgesetzgebung sind die Vorschriften über das Abfassen eines Hinweises (*notice*) durch einen Polizeibeamten, mit dem der Polizeibeamte eine Person warnt, das nach seiner Meinung eine konkrete Veröffentlichung dieser Person aufgrund der Terrorismusrelevanz als illegal betrachtet werden muss; deswegen fordert der Polizeibeamte von der Person, die umstrittene Veröffentlichung in sehr kurzer Zeit (innerhalb von zwei Werktagen) aus der Öffentlichkeit zu entfernen. Die Nichtbefolgung des Hinweises wird als Befürwortung der terrorismusrelevanten Veröffentlichung seitens der Person gewertet, was gem. § 3 Abs. 1, 2 TA 2006 nach der entsprechenden Anwendung der §§ 1 oder 2 TA 2006 ruft.

Mit diesen weitreichenden Vorschriften wird der Wille des Gesetzgebers deutlich, die Rekrutierung und Radikalisierung von Bürgern zu verhindern, die dafür anfällig sind, extremistische Einstellungen anzunehmen, was eventuell zu ihrer künftigen Beteiligung an terrorismusrelevanten Aktivitäten führen kann. Vorrang billigt der Gesetzgeber wieder der präventiven Wirkung in einem Stadium zu, das sogar vor der Vorbereitung eines Terroranschlags liegt, um die Effizienz der Terrorismusbekämpfung möglichst sicher garantieren zu können.⁸⁷⁹

4.2.1.2. Administrative Maßnahmen statt richterlicher Anordnungen? Der Übergang von der Administrativhaft über die Kontrollverfügungen bis zu den TPIMs

Neben der Kriminalisierung von spezifischen Verhaltensweisen, die auf die Vorbereitung von Terroranschlägen hinweisen, hat sich der englische Gesetzgeber in der Folge des 11. September 2001 darauf konzentriert, bestimmte auf dem englischen Territorium befindliche Personen zum Schutz der Öffentlichkeit effektiv zu kontrollieren, um sie daran zu hindern, (weitere) Terroranschläge zu verüben. Es handelte sich um Individuen, bei denen die von den Sicherheitsbe-

⁸⁷⁶ Die terroristischen Schriften (*terrorist publications*) werden in § 2 Abs. 3 TA 2006 definiert.

⁸⁷⁷ *Galli*, S. 78 (mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung).

⁸⁷⁸ Über die Verbindung der Vorschrift mit §§ 57, 58 TA 2000 zur Bekämpfung der Aufforderung zu und der Verherrlichung des Terrorismus im Internet siehe *Conway/Walker*, in: *Lennon/Walker*, *Routledge Handbook of Law and Terrorism*. S. 423–427.

⁸⁷⁹ *Staniforth*, *Preventing Terrorism*, S. 158–161.

hörden bearbeiteten Informationen aufzeigten, dass sie sich am internationalen Terrorismus beteiligen; zugleich existiert jedoch kein ausreichender Nachweis, um gegen sie eine Anklage zusammenzustellen und sie vor Gericht zu bringen. Seit dem 11. September 2001 bis dato wurden in einem Zeitraum von zehn Jahren (2001–2011) diesbezüglich diese drei aufeinanderfolgenden unterschiedlichen Regime geschaffen und umgesetzt: die sog. „Administrativhaft“ (*administrative detention*) nach dem ATCSA 2001, das Regime der Kontrollverfügungen (*control orders*, im Folgenden: CO) nach dem PTA 2005 und das bis heute in Kraft befindliche Regime der Maßnahmen zur Prävention und Untersuchung des Terrorismus (*Terrorism prevention and investigation measures*, im Folgenden: TPIMs) nach dem TPIMA 2011.

4.2.1.2.1. Die Einführung der administrative detention durch den Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001

Die Verabschiedung des Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 war, wie bereits aufgeführt, die unmittelbare Reaktion der Regierung auf die Terroranschläge des 11. September 2001. Der kontroverseste Teil des Gesetzes war der 4. Teil, der grundlegende prozessuale Änderungen im Bereich der Abschiebung von Ausländern einführt, von denen die Regierung glaubte, dass Anzeichen für ihre Beteiligung am internationalen Terrorismus vorlägen. Konkret ermöglichte das Gesetz dem Staat, Ausländer, die verdächtig waren, Verbindungen zum internationalen Terrorismusnetzwerk zu haben, aber aus irgendeinem Grund nicht abgeschoben werden konnten, auf unbestimmte Dauer zu inhaftieren. Nach den Regelungen des Immigrationsrechts wurde für die betroffene Person, wenn diese der Kontrolle der Immigrationsbehörde unterstellt war (wenn nämlich die Person kein Bleiberecht hatte, da sie keine englische Staatsangehörigkeit besaß), die Abschiebungshaft angeordnet. Falls aus praktischen oder rechtlichen (und insgesamt oder teilweise mit einem internationalen Übereinkommen verbundenen) Gründen – z. B. dem Mangel an Verbindungen zwischen Großbritannien und dem Ort, an den die Person abgeschoben werden konnte, oder die Gefahr der Folter als Verstoß gegen Art. 3 EMRK am Zielort – die Abschiebung kurzfristig oder auf unbestimmte Dauer auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden musste, sah der ATCSA 2001 die sog. „Administrativhaft“ (*administrative detention*) vor. Es handelte sich um eine Form administrativer Inhaftierung, wobei die betroffene Person auf unbestimmte Dauer unter den Vorschriften des 4. Teils des ATCSA 2001 festgehalten werden konnte, wenn sie nach dem begründeten

Verdacht⁸⁸⁰ des Innenministers als internationaler Terrorist angesehen werden musste. Die Person konnte England nur dann verlassen, wenn sie einen Staat finden konnte, von dem sie aufgenommen wurde. Die Regierung bestand darauf, dass die sich in Administrativhaft Befindenden frei waren, zu jedem beliebigen Zeitpunkt England zu verlassen, wenn sie einen geeigneten Aufnahmestaat finden konnten, und dass die Regierung selbst Maßnahmen zur Unterstützung ihrer Suche nach einem solchen Zielort unternahm. Außerdem war der Regierung klar, dass die auf unbestimmte Dauer festgelegte Administrativhaft von Personen, für die keine Anklage bestand, einen Verstoß gegen das Recht auf Freiheit nach Art. 5 EMRK bilden konnte. Aus diesem Grund initiierte sie das Verfahren zum Erlass einer *derogation order* nach § 14 des HRA 1998 durch das Parlament, um gem. Art. 15 Abs. 1, 3 EMRK (nur) vom Art. 5 EMRK abweichen zu können, weil die Aktivitäten dieser „internationalen Terroristen“ einen „öffentlichen Notstand“ darstellten, der „das Leben der Nation bedroht“.⁸⁸¹

Der ATCSA 2001 erlaubte also diese Form von administrativer Inhaftierung, die ausschließlich auf dem Ermessen der Regierung hinsichtlich der eventuellen Eigenschaft von Personen als Terroristen und auf der vom Innenminister erstellten „Zertifizierung“⁸⁸² (*certification*, „Verfügung zur Bestätigung“) bezüglich dieser (angenommenen) terroristischen Eigenschaft der Person basierte. Dennoch unterlag diese Zertifizierung einem System richterlicher Kontrolle: Die Inhaftierten hatten die Möglichkeit, die Anordnung der Administrativhaft vor einem speziellen Gericht, nämlich der sog. Special Immigration Appeals Commission („Spezielle Berufungskommission in Immigration ssachen“, kurz – und im Folgenden: SIAC)⁸⁸³ zu kontestieren. Das Berufungsverfahren vor der speziellen SIAC stellte die einzige Möglichkeit dar, die Richtigkeit der Abschiebungsentscheidung sowie auch die Gültigkeit und Richtigkeit der Abweichung Englands vom Art. 5 EMRK (und der relevanten „Abweichungsverfügung“ (*derogation order*) anzufechten. Die SIAC musste zusätzlich jede Zertifizierung erstmalig sechs Monate nach ihrer Ausstellung (und danach alle drei Monate) überprüfen. Der Gesetzgeber gründete die SIAC also zur Gewährleistung eines gewissen Maßes an *due process* für die Berufungsverfahren in Immigration ssachen, die auf (vertraulichen) Informationen der Sicherheitsbehörden basierten.

⁸⁸⁰ Wörtlich im Gesetzestext des § 23 Abs. 1 (b) ATCSA 2001: “(...) if the Secretary of State *reasonably* (a) believes (...), and (b) *suspects* (...)”. (Hervorhebung der Verfasserin).

⁸⁸¹ *Feldman*, EuConst 1 (2005), 531 (531–532); *Foley*, S. 212; *Forster*, S. 166–170.

⁸⁸² *Forster*, S. 167.

⁸⁸³ Den Vorsitz der SIAC führt ein Richter des High Court, mit dem noch zwei Richter tagen, die von den Sicherheitsbehörden überprüft wurden und Erfahrung in Sicherheitsfragen haben. Die SIAC hat den gleichen Status wie der High Court, nämlich ein „superior court of record“. Ihre Organisation und Aufgaben sind im Special Immigration Appeals Commission Act 1997 präzisiert.

Das Verfahren vor der SIAC enthielt sowohl offene als auch geschlossene Verhandlungen. Die offenen Verhandlungen fanden in der Anwesenheit des Angeklagten und seines Verteidigers statt; dabei wurden die üblichen Beweismaterialien präsentiert. Die geschlossenen Verhandlungen hingegen betrafen vertrauliche Informationen der Nachrichtendienste und dem Angeklagten war es nicht erlaubt, daran teilzunehmen; dabei konnten die Richter sogar Angestellte des MI5 befragen; der Angeklagte wurde von einem speziellen Verteidiger (*special advocate*) vertreten, der vom Staat berufen wurde und dem es verboten war, Details der geschlossenen Verhandlungen weiterzugeben. Obwohl die Gestaltung des SIAC-Verfahrens als ein Kompromiss zwischen der (prozessualen) *fairness* und der Sicherheit angesehen wurde, waren die Vorschriften zu dem speziellen Verteidiger hoch problematisch, da er weder geeignete Hinweise von seinem Mandanten bekommen, noch aufgrund der mitgeteilten vertraulichen Daten der Sicherheitsbehörde seinem Mandanten geeignete Darstellungen anbieten konnte.⁸⁸⁴ Mit einem derartigen Gericht war es der Regierung möglich, die Hindernisse der ordentlichen Instanzen bei den terrorismusrelevanten Verurteilungen zu vermeiden. Die Abwesenheit der *jury*, die Nichtanwendung der strengen Beweisgebote und -verbote der ordentlichen Gerichte, die geschlossenen Verhandlungen und die nur teilweise Enthüllung des Beweismaterials (also unter Auslassung der Daten der Nachrichtendienste) haben die SIAC zu einem flexiblen Gericht gemacht; das Verfahren der SIAC erleichterte also die Implementierung der Administrativhaft mehr als ein ordentliches Gericht.⁸⁸⁵

Nichtdestotrotz machte die Regierung letzten Endes sparsamen Gebrauch von der neu eingeführten Möglichkeit: Nur bei siebzehn Personen wurde in den drei Jahren der tatsächlichen Umsetzung des ATCSA 2001 die Maßnahme der Administrativhaft durchgesetzt.⁸⁸⁶ Die Gründe dieser Umsicht sind grundsätzlich in der Kontroverse mit grundrechtlichen und institutionellen Aspekten zu finden, die die Anwendung der Administrativhaft hervorbrachte. Von grundlegender Bedeutung war dafür der sog. *Belmarsh-Fall*⁸⁸⁷: Neun Personen in Administrativhaft (in der Belmarsh-SVA) legten vor der SIAC Berufung gegen die Anordnung der Administrativhaft ein und fochten dabei sowohl die Begründung der Regierung bezüglich der Vereinbarkeit der Maßnahmen (einschließlich der relevanten Abweichungsverfügung) mit dem Art. 5 EMRK als auch die Gründe für

⁸⁸⁴ Über die Rolle des speziellen Verteidigers und die damit verbundene Fragestellung siehe *Galli*, S. 203–208.

⁸⁸⁵ *Feldman*, *EuConst* 1 (2005), 531 (532–533); *Foley*, S. 212–213; *Forster*, S. 170–173.

⁸⁸⁶ Home Office, *Counter-terrorism Powers*, § 29 (16 Personen bis zur Ausgabe dieses Berichts im Februar 2004); *Foley*, S. 213–214.

⁸⁸⁷ *A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2004] UKHL 56. Für die Entscheidung des Court of Appeal siehe [2002] EWCA Civ 1502.

die Anwendung der Administrativhaft in jedem Einzelfall der Kläger an. Die SIAC stellte einen Verstoß gegen Art. 5 und 14 EMRK fest und erklärte den 4. Teil des ATCSA 2001 als unvereinbar mit dem HRA 1998. Die Regierung focht diese Entscheidung vor dem Court of Appeal erfolgreich an. Infolgedessen kontestierten die Inhaftierten diese Entscheidung vor dem House of Lords: Die Lords betonten mit einer starken Mehrheit (8 gegen 1), dass die Abweichung (*derogation*) vom Art. 5 EMRK nach den Kriterien des § 15 Abs. 1 EMRK das Gesetz beeinträchtigten, was zur Aufhebung der Abweichungsverfügung führte und zur Erklärung, dass der § 23 ATCSA 2001 unvereinbar mit Art. 5 EMRK sei. Die Mehrheit zog also die Schlussfolgerung, dass die Administrativhaft auf unbestimmte Dauer von mutmaßlichen internationalen Terroristen, die der Immigrationskontrolle Englands unterstehen, das Recht der Inhaftierten auf Freiheit ohne Diskriminierung (aus den § 5 i.V.m. Art. 14 EMRK) beeinträchtigt.⁸⁸⁸

Allerdings kann die vom House of Lords festgestellte Unvereinbarkeit mit der EMRK selbst eine gesetzliche Vorschrift nicht außer Kraft setzen; die Feststellung der Unvereinbarkeit signalisiert allenfalls die Beeinträchtigung einer Norm durch das Parlament, was die Regierung unter Druck setzt, eine legislative Änderung in Gang zu setzen. Diese Änderung erfolgte mit dem PTA 2005, der die Administrativhaft abschaffte und die Kontrollverfügungen einführte. Diese wurden von der Regierung als dasjenige Instrument angesehen, das anstelle der Administrativhaft die Anordnung von weitgehenden Restriktionen der Freiheit von mutmaßlichen Terroristen und Terrorverdächtigen erlauben würde.⁸⁸⁹

4.2.1.2.2. Die control orders nach dem Prevention of Terrorism Act 2005

Die *control orders* („Kontrollverfügungen“, im Folgenden: CO) werden im § 1 PTA 2005 als Anordnungen definiert, die bestimmten Personen Verpflichtungen mit dem Ziel auferlegen, die Öffentlichkeit vor einer terroristischen Gefahr zu schützen. Voraussetzung der Anordnung einer CO ist die Erforderlichkeit der Durchsetzung von konkreten Restriktionen auf bestimmte Personen, um ihre

⁸⁸⁸ *Feldman*, EuConst 1 (2005), 531 (533–535); *Foley*, S. 213–214. Siehe die Entscheidung des *House of Lords*: *A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2004] UKHL 56 (Entscheidung vom 16.12.2004). Für die Analyse der Argumentation der Abgeordneten siehe *Feldman*, EuConst 1 (2005), 531 (535–546). Insb. *Lord Hoffmann*, der betreffs der Existenz eines öffentlichen Notstands, der das Leben der Nation bedrohte, die Gefahr, die das Leben der Nation bedrohen würde, sehr eng auslegte und zum Schluss kam, dass ungeachtet ihrer Gewalttätigkeiten die Terroristen das Leben der Nation nicht bedrohen ([2004] UKHL 56 § 91, 96, 97). Siehe auch *Forster*, S. 174–176.

⁸⁸⁹ *Foley*, S. 214–215.

terrorismusrelevante Aktivität („*terrorism-related activity*“) ⁸⁹⁰ gem. § 1 Abs. 3 PTA 2005 zu verhindern. Mit dem Begriff „*involvement in terrorism-related activity*“ („Beteiligung an terrorismusrelevanter Aktivität“, § 1 Abs. 3 PTA 2005) sind nach § 1 Abs. 9 PTA 2005 gemeint: die Begehung (*commission*) und Vorbereitung (*preparation*) von, sowie die Anstiftung (*instigation*) zu terroristischen Handlungen; ein Verhalten, das die Vorbereitung und die Begehung von, sowie die Anstiftung zu terroristischen Handlungen erleichtert (*facilitates*) oder fördert (*gives encouragement to*); schließlich die Gewährung von Unterstützung oder Hilfe zu Kontaktpersonen, von denen die betroffene Person weiß oder glaubt, dass sie an der (Erleichterung oder Förderung der) Begehung und Vorbereitung von, sowie der Anstiftung zur terrorismusrelevanten Aktivität teilnehmen.

Was den Inhalt einer CO angeht, beinhaltet der PTA 2005 eine umfassende Auflistung von konkreten Restriktionen im § 1 Abs. 4 PTA 2005. Überwiegend werden die CO mit den folgenden Maßnahmen angeordnet: Durchsetzung von Hausarresten (*curfews* – diese werden im § 1 Abs. 5 PTA 2005 konkretisiert); elektronische Überwachung; Einschränkungen bei der Nutzung von bestimmten Gegenständen (z. B. Rechnern) oder von Kommunikationsmitteln (z. B. Internet); Restriktionen beim Kontakt mit spezifischen Personen (in der Praxis „*association bans*“ genannt); Reiseverbote (im In- und Ausland); eventuelle Verlagerungen des Wohnorts der betroffenen Personen für eine Art „Abschiebung“ in ein Land ihrer Wahl, in dem ihr Leben nicht bedroht wird (*self-deportation*). In der Regel werden diese Restriktionen kumulativ auferlegt. ⁸⁹¹

Hinsichtlich ihres Anordnungsverfahren werden die CO im Gesetzestext in zwei Kategorien eingeteilt: *derogating orders* [„(von den Konventionsverpflichtungen) abweichende Anordnungen von Kontrollmaßnahmen“] und *non-derogating orders* [„(von den Konventionsverpflichtungen) nicht-abweichende Anordnungen von Kontrollmaßnahmen“]. ⁸⁹² Diese Charakterisierung ist davon abhängig, ob die order eine „*derogating obligation*“ enthält, nämlich eine Verpflichtung, die mit dem Recht auf Freiheit nach Art. 5 EMRK unvereinbar ist; diese Unvereinbarkeit darf andere Rechte hingegen nicht betreffen. Wenn eine Kontrollverfügung eine „*derogating obligation*“ enthält (*derogating CO*), kann diese nur vom Gericht nach dem einschlägigen Antrag des Innenministeriums

⁸⁹⁰ Nach der Definition der „terrorismusrelevanten“ Aktivität im § 1 Abs. 9 PTA 2005.

⁸⁹¹ Eine Ausnahme dabei stellte das Ausreiseverbot dar, das häufig Ausländern nicht auferlegt wurde, in der Erwartung, dass sie sich für das definitive Verlassen Englands entscheiden würden. *Walker, Terrorism and the Law*, Rn. 7.17–7.18.

⁸⁹² Der Einfachheit und Kürze wegen werden die zwei Verfügungen im Folgenden mit ihrem englischen Namen ausgeführt.

angeordnet werden und muss mit einem Verweis auf eine *designation order* („Einstufungsverfügung“)⁸⁹³ nach § 14 HRA 1998 begründet werden.⁸⁹⁴ Die *non-derogating CO* hingegen werden vom Innenministerium mit der Bestätigung eines Gerichts erlassen, da sie keine „*derogating obligation*“ beinhalten.⁸⁹⁵ Konkreter:

- Die *non-derogating CO* werden im § 2 Abs. 3 PTA 2005 ohne weitere Angaben als “(...) control order(s) made by the Secretary of State” definiert.⁸⁹⁶ Für die Auferlegung der *non-derogating CO* werden im § 2 PTA 2005 die folgenden zwei Voraussetzungen verlangt:⁸⁹⁷ Erstens müssen für derartige Kontrollverfügungen (seitens des Innenministeriums) „hinreichende Gründe“ für den Verdacht (*reasonable grounds for suspecting*) bestehen, dass die bestimmte Person an terroristischen Handlungen beteiligt ist oder war. Es handelt sich grundsätzlich um eine objektive Voraussetzung, für die auf die von den Polizei- und Nachrichtendiensten gewonnenen Erkenntnisse Bezug genommen werden muss; allerdings kann der Begriff „terrorismusrelevante Aktivitäten“ ziemlich weit ausgelegt werden, was das objektive Element der Voraussetzung einschränkt.⁸⁹⁸ Zweitens muss diese Kontrollverfügung vom Innenminister als erforderlich für den Schutz der Öffentlichkeit vor der Terrorismusgefahr, die von der Person ausgeht, betrachtet werden; es scheint also eine subjektive Voraussetzung zu sein, obwohl sich in der Praxis die Erforderlichkeit aus der Schwere und der Regelmäßigkeit der Aktivität ergibt,⁸⁹⁹ nämlich aus dem Scheitern von Kontrollmechanismen und Überwachungsmöglichkeiten, die die Gefahr zu beseitigen vermögen.⁹⁰⁰ Die Formulierung der Voraussetzungen weist auf einen nicht ho-

⁸⁹³ § 14 Abs. 1, 6 HRA 1998.

⁸⁹⁴ §§ 4–6 PTA 2005.

⁸⁹⁵ §§ 2, 3 PTA 2005.

⁸⁹⁶ Diese Definition ohne Bezug auf das Gericht war für die ursprünglichen Gesetzesentwürfe geeignet, als die Beteiligung eines Gerichts noch nicht vorgesehen war. Nun wirkt die Regelung verwirrend; konkreter ist die Definition, dass *non-derogating control orders* diejenigen sind, die keine *derogating obligation* enthalten. *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 7.27, 7.33.

⁸⁹⁷ § 2 PTA 2005.

⁸⁹⁸ Siehe [2007] EWHC 1970, in der als „terrorismusrelevante Aktivität“ die Absicht eines englischen Bürgers angesehen wurde, nach Afghanistan zu reisen, um an der Ausbildung in einem Terrorcamp teilzunehmen. Das Joint Committee on Human Rights jedoch hat vorgeschlagen, dass die Möglichkeit zum Beweis einer unmittelbaren Unterstützung der terroristischen Aktivität bestehen muss.

⁸⁹⁹ Siehe *Youssefv Home Office* [2004] EWHC 1884 (§ 62).

⁹⁰⁰ Ausführlich über die Voraussetzungen: *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 7.27–7.42.

hen Beweismaßstab, der tatsächlich auf eine Risikoprognose Bezug nimmt, wie in der Rechtsprechung oft bestätigt wurde.⁹⁰¹

Das Innenministerium kann allerdings nicht allein eine *non-derogating CO* ausstellen; dafür wird die Bestätigung des Gerichts benötigt, dass die relevante Entscheidung des Ministeriums nicht offensichtlich fehlerhaft (*obviously flawed*) ist. Diese Bestätigung muss gem. § 3 PTA 2005 im Prinzip vor der Durchsetzung der CO vom Innenministerium beantragt werden; ausnahmsweise jedoch kann diese Bestätigung nach der Durchsetzung der CO eingeholt werden, wenn die Durchsetzung dieser Verfügung vom Innenministerium als dringend angesehen wurde; es ist allerdings möglich, dass das Gericht die Existenz dieser Dringlichkeit verneint und die CO an Gültigkeit verliert.⁹⁰²

- Die *derogating CO* werden im § 4 PTA 2005 reguliert. Der Inhalt solcher Kontrollverfügungen, anders gesagt ihre Wirkung auf die Freiheit der betroffenen Personen, ist so drakonisch, dass dies nur mit einem Bezug auf die Abweichung gem. Art. 15 EMRK („Abweichen im Notstandsfall“) begründet werden kann. Am deutlichsten hat diese Abweichung die Form eines Hausarrests, also eine Einschränkung auf einen spezifischen Ort für einen wesentlichen Zeitraum. Ob die Möglichkeit besteht, mit einer *derogating CO* eine tatsächliche Internierung anzuordnen, ist fraglich: Gem. § 1 Abs. 4 PTA 2005 können mit einer *derogating CO* nur Restriktionen in Bezug auf einen Aufenthaltsort und, was die Bewegungsfreiheit betrifft, nur bis zu vierundzwanzig Stunden auferlegt werden. Ebenso werden nur Restriktionen des Rechts auf Freiheit erlaubt, während eine Internierung auch andere Rechte betrifft, z. B. das Recht auf Familienleben. Anders als bei den *non-derogating CO* werden die *derogating CO* ausschließlich von Gerichten erlassen, unter Anwendung der zivilrechtlichen Beweisstandards. Für die Anordnung der CO wird gem. § 4 Abs. 3 PTA 2005 vorausgesetzt, dass dem Gericht in der Vorverhandlung Folgendes bewiesen scheint: erstens, dass die Annahme der Beteiligung der betroffenen Person an einer ter-

⁹⁰¹ Nach *Lord Hoffmann* im abschiebungsrelevanten Falle *Rehman*: „(...) the question is not whether a given event happened but the extent of future risk. This depends upon an evaluation of evidence of the appellants conduct against a broad range of facts with which they may interact.“ [2001] UKHL 47 (§ 56). Diese ist eine oft wiederholte Meinung in Fällen, in denen die Administrativhaft angewandt wurde. In einem anderen Falle bemerkte *Lord Woolf*: „Although, therefore, the test is an objective one, it is also one which involves a value judgment as to what is properly to be considered reasonable in those circumstances“. [2004] EWCA (Civ) 324 (§16). Nach *Lord Justice Laws*: “The nature of the subject-matter is such that it will as I have indicated very often, usually be impossible to prove the past facts which make the case that A is a terrorist“. [2004] EWCA (Civ) 1123 (§ 49).

⁹⁰² In diesem Fall kann das Innenministerium einen Antrag auf die (erneute) Durchsetzung der order nach § 3 Abs. 2 PTA 2005 im Gericht stellen.

rorismusrelevanten Aktivität auf konkretes Material gestützt ist; zweitens, dass es hinreichende Gründe für die Annahme gibt, dass die Durchsetzung dieser Verfügung für den Schutz der Öffentlichkeit erforderlich ist; drittens, dass die drohende Gefahr mit einem öffentlichen Ausnahmezustand verbunden ist und eine *designated derogation* („eingestufte Abweichung“) bezüglich des Art. 5 EMRK existiert; und letztens, dass die mit der CO durchgesetzten Verpflichtungen „*derogating obligations*“ darstellen.⁹⁰³ Es lässt sich feststellen, dass bei den *derogating CO* das Gericht mehr untersuchen muss als bei den *non-derogating CO*. Wenn sich das Gericht für die Anordnung der Kontrollverfügung entscheidet, muss es zu einer Hauptverhandlung zusammenkommen, wobei es die Durchsetzung der Kontrollverfügung nach einer Wahrscheinlichkeitsabwägung (*balance of probabilities*) bestätigen, modifizieren oder widerrufen kann.⁹⁰⁴

Die Vereinbarkeit der CO mit dem HRA 1998 sowie mit den Regelungen der EMRK wurde des Öfteren vor Gericht in Frage gestellt, was in der Tat zur Überprüfung des Mechanismus der Kontrollverfügungen führte.⁹⁰⁵ Außerdem wurden vom Gesetzgeber auch konkrete Überprüfungsmechanismen vorgesehen, die allerdings von der Exekutive (nämlich vom Innenminister) angewandt wurden;⁹⁰⁶ dazu war auch eine parlamentarische Überprüfung für die Kontrolle der Umsetzung der CO und ihrer Effektivität in der Praxis durch die jährlichen Berichte des Unabhängigen Gutachters für die Antiterrorgesetzgebung im § 14 Abs. 2 PTA 2005 vorgesehen.⁹⁰⁷

⁹⁰³ § 4 Abs. 3 PTA 2005.

⁹⁰⁴ § 4 Abs. 5–7 PTA 2005.

⁹⁰⁵ Beispielsweise: *Secretary of State v JJ and others*, [2006] EWCA Civ 1141 und [2007] UKHL 45 (Vereinbarkeit der Kontrollverfügungen mit § 5 Sch. 1 Part I HRA 1998, Art. 5 EMRK); *Secretary of State v MB and AF*, [2007] UKHL 46 (Vereinbarkeit der Kontrollverfügungen mit § 6 Abs. 1 Sch. 1 Part I HRA 1998, Art. 6 EMRK); *Secretary of State for the Home Department v E and another*, [2007] UKHL 47 (Vereinbarkeit der Kontrollverfügungen mit Art. 5 EMRK); *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v AF (Appellant) (FC) and another (Appellant) and one other action*, [2009] UKHL 28 (Vereinbarkeit der Kontrollverfügungen mit Art. 6 EMRK). Für eine detaillierte Darlegung der einschlägigen Rechtsprechung siehe *Oehmichen*, S. 171–172. Andere Rechte, die als Grundlagen für die Anfechtung von CO fungierten, waren das Recht auf Familie (Art. 8 EMRK) und das Recht auf Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK); in einigen Fällen wurde auf den Art. 3 EMRK Bezug genommen, wegen der Wirkung der orders auf die geistige Gesundheit der betroffenen Person und ihrer Angehörigen (vor allem ihrer Kinder, die ihre Eltern wegen der Kontaktrestriktionen nicht sehen durften). Siehe vor allem [2007] EWHC 233 (Admin) § 309; [2007] EWCA Civ 459 § 121; A [2008] EWHC 1382 (Admin); Rideh [2008] EWHC 2019 (Admin). Auch *A v United Kingdom*, App. n° 3455/05 vom 19.2.2009 (134).

⁹⁰⁶ § 13 PTA 2005.

⁹⁰⁷ Für eine Analyse der Überprüfung der Kontrollverfügungen siehe vor allem *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 7.68–7.100.

4.2.1.2.3. Die terrorism prevention and investigation measures nach dem Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011

Im Dezember 2011 wurde das bis dato geltende System der sog. *terrorism prevention and investigation measures* („Maßnahmen zur Prävention und Untersuchung des Terrorismus“, im Folgenden: TPIMs) mit dem *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* (im Folgenden: TPIMA 2011) eingeführt. Zweck des TPIMA 2011 war die Abschaffung des drakonischen Systems der Kontrollverfügungen, wie bereits im § 1 des Gesetzes unter dem Übertitel „Neues Regime für den Schutz der Öffentlichkeit vor Terrorismus“⁹⁰⁸ angezeigt wird. Das aktuelle System der TPIMs ist allerdings das Ergebnis der Reform des TPIMA 2011 durch den CTSA 2015, was bestimmte Elemente der bereits vorgesehenen TPIMs grundsätzlich verschärft hat.⁹⁰⁹

Wie ihre Vorläufer betreffen auch die TPIMs diejenigen Personen, die zwar für die Öffentlichkeit eine terroristische Bedrohung darstellen, die jedoch nicht strafrechtlich verfolgt oder – als Ausländer – nicht abgeschoben werden können, in der Regel aufgrund eines Mangels an ausreichendem Beweismaterial. Die TPIMs bilden die im Sch. 1 konkretisierten Restriktionen, die vom Innenminister durch einen Hinweis einer Person auferlegt werden, insofern die im § 3 TPIMA 2011 festgelegten fünf Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Erstens, der Innenminister hat Grund zur Annahme, dass die Person an terrorismusrelevanter Aktivität beteiligt (*involved in terrorism-related activity*) ist oder war (§ 3 Abs. 1 TPIMA 2011); zweitens, diese Aktivität ist vollständig oder teilweise neu (§ 3 Abs. 2 TPIMA 2011); drittens, der Innenminister erklärt nach begründeter Ansicht die Auferlegung von konkreten Maßnahmen (TPIMs) zum Schutz der Öffentlichkeit gegen terroristische Gefahr für notwendig (§ 3 Abs. 3 TPIMA 2011); viertens, nach begründeter Ansicht des Innenminister ist die Auferlegung von konkreten Maßnahmen (TPIMs) zur Vorbeugung oder Beschränkung der Beteiligung der Person an terrorismusrelevanter Aktivität notwendig (§ 3 Abs. 4 TPIMA 2011); fünftens, die vorherige richterliche Erlaubnis ist gem. § 6 TPIMA 2011 vorhanden, wie unter dem ehemaligen System der CO; sonst ist in Dringlichkeitsfällen der Innenminister nach § 7 i.V.m. Sch. 2 des Gesetzes dazu verpflichtet, unmittelbar nach der Durchsetzung des TPIM-Hinweises (ohne eine vorherige richterliche Erlaubnis) die Bestätigung des Hinweises vor dem Gericht zu beantragen (§ 3 Abs. 5 TPIMA 2011).

Genau wie nach § 1 Abs. 9 PTA 2005 (im Rahmen der CO) sind mit dem Begriff „*involvement in terrorism-related activity*“ („Beteiligung an terrorismus-

⁹⁰⁸ „New regime to protect the public from terrorism“.

⁹⁰⁹ §§ 16–20 CTSA 2015.

relevanter Aktivität“) nach § 4 TPIMA 2011 gemeint: die Begehung (*commission*) und Vorbereitung (*preparation*) von, sowie die Anstiftung (*instigation*) zu terroristischen Handlungen; ein Verhalten, das die Vorbereitung und die Begehung von terroristischen Handlungen sowie die Anstiftung zu terroristischen Handlungen erleichtert (*facilitates*) oder fördert (*gives encouragement to*); schließlich die Gewährung von Unterstützung oder Hilfe an Kontaktpersonen, von denen die betroffene Person weiß oder glaubt, dass dieses Verhalten unter die übrigen Kategorien der Vorschrift fällt. Besondere Bedeutung hat auch der Begriff „*new terrorism-related activity*“ („neue terrorismusrelevante Aktivität“), der sich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes und auf die eventuellen früheren TPIM-Hinweise der Person bezieht.⁹¹⁰

Die spezifischen Restriktionen, die mit einem TPIM-Hinweis gegen eine wegen terrorismusrelevanter Aktivität verdächtige Person durchgesetzt werden dürfen, sind im Sch. 1 aufgelistet und detailliert beschrieben.⁹¹¹ Als Beispiel sind Restriktionen bei der Übernachtung an einer konkreten Anschrift,⁹¹² bei Auslandsreisen, beim Besuch von konkreten Orten wegen der vermuteten Präsenz anderer Extremisten, bei der Kontaktaufnahme mit einem bestimmten Personenkreis und bei der Bewegungsfreiheit (durch mobile elektronische Überwachung) zu erwähnen. Wichtig ist dabei, dass den TPIM-unterworfenen Personen ausschließlich die im Sch. 1 dargelegten Maßnahmen auferlegt werden können.⁹¹³

Die TPIM-Hinweise sind gem. § 5 TPIMA 2011 maximal für zwei Jahre (einschließlich eventueller Verlängerung) nach ihrer Anordnung gültig. In dieser Zeit muss nach § 10 des Gesetzes der Innenminister mit dem Leiter der zuständigen Polizeidienststelle klären, ob es nun in der Tat genügend Beweismaterial zur strafprozessualen Verfolgung der Person gibt. Der Leiter wird vom TPIMA

⁹¹⁰ § 3 Abs. 6 TPIMA 2011.

⁹¹¹ Siehe auch *Lowe*, S. 39–40.

⁹¹² Laut der ursprünglichen Version des TPIM-Regimes war es den Behörden nicht mehr erlaubt, Personen, die der terrorismusrelevanten Aktivitäten nur verdächtig sind, zu versetzen. Dies ist nun nach der Reform durch den CTSA 2015 möglich: Der Innenminister kann diese Personen auch ohne ihre Zustimmung in eine andere Anschrift versetzen, insofern sich diese Anschrift nicht weiter als 200km entfernt von der Wohnanschrift der Personen befindet. Wenn die Entfernung von der Wohnanschrift die 200km überschreitet, ist jedoch die Zustimmung dieser Person wieder erforderlich (§ 1 Abs. 3, 3A, 5A Sch. 1 TPIMA 2011, nach dem § 16 CTSA 2015).

⁹¹³ Die Einführung des CTSA 2015 hat aus dem TPIMA 2011 nur den Sch. 1 des CTSA 2015 geändert, nämlich den zur Gestaltung der TPIMs gewidmeten Teil. Diese Änderungen stellten zum größten Teil Ergänzungen der bereits vorgesehenen Maßnahmen (z. B. die Regelung der § 3A, 5A (Sch. 1) TPIMA 2011, laut der der Innenminister durch seinen Hinweis festlegen kann, dass die verdächtige Person unabhängig von ihrer Zustimmung in eine konkrete Anschrift versetzt werden kann, die sich mehr als 200km entfernt von ihrer Wohnanschrift befindet). Die einzige Hinzufügung einer neuen Regelung war die Einführung von Restriktionen auf den Besitz von Waffen und Sprengstoffen durch den § 18 CTSA 2015 (§ 6A Sch. 1 TPIMA 2011).

2011 dazu verpflichtet, diesbezüglich beim CPS nachzufragen und dem Innenminister den Fortschritt der eventuellen Ermittlungen mitzuteilen. Der Verstoß gegen die Restriktionen des TPIM-Hinweises stellt gem. § 23 TPIMA 2011 eine Straftat dar, die mit Freiheitsstrafe bedroht wird.

Aus der Darstellung der neuen Regelungen der TPIMs wird ersichtlich, dass der englische Gesetzgeber auf die extremen Maßnahmen der drakonischen CO verzichten wollte.⁹¹⁴ Den Behörden ist es nicht mehr erlaubt, Personen, die terrorismusrelevanter Aktivitäten nur verdächtig sind, zu versetzen oder ihnen mehrstündige Hausarreste aufzuerlegen, bei denen der Aufenthalt in der eigenen Wohnung einer Unterbringung im geschlossenen Vollzug ähnelt. Die entsprechenden Hausarreste (*curfews*) sind kürzer und finden nur während der Nachtzeit Anwendung. Die Versetzung dieser Personen ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Die betroffenen Personen können innerhalb und außerhalb Großbritanniens⁹¹⁵ reisen und an einer anderen Anschrift übernachten, insofern sie dies bei der Polizei angeben. Das totale Verbot der Telefon- oder Internetnutzung ist nicht mehr erlaubt. Trotz dieser offensichtlichen fundamentalen Unterschiede zwischen den zwei Systemen haben im Endeffekt die TPIMs viele Elemente der CO beibehalten. Diese Tatsache deutet letzten Endes darauf hin, dass die englische Rechtsordnung stark auf dem Konzept zu beharren scheint, bestimmte Personen, die nicht wegen terroristischer Handlungen verurteilt, sondern terrorismusrelevanter Aktivitäten nur verdächtig sind, jedoch nicht (oder noch nicht) strafrechtlich verfolgt werden können, zu kontrollieren und ihre Lebensgestaltung zu beeinflussen. Dies wird vom englischen Gesetzgeber als die effektivste Weise betrachtet,⁹¹⁶ den Schutz der Öffentlichkeit vor einer Terrorgefahr zu gewährleisten.⁹¹⁷

⁹¹⁴ HM Government, Review of Counter-Terrorism, S. 40–43.

⁹¹⁵ Der TPIMA 2011 erlaubte nur die Reise innerhalb Großbritanniens; durch den CTSA 2015 tritt eine Lockerung des TPIM-Regimes ein und die Personen können von nun an auch außerhalb des Landes reisen, insofern sie sich an die anderen Bedingungen halten, vor allem an die Pflicht, die Reise bei der Polizei zu melden (§ 2 Abs. 2 Sch. 1 TPIMA 2011).

⁹¹⁶ Zu den Kritikpunkten bezüglich der Effektivität der TPIMs siehe *Lowe*, S. 41–44 (mit weiteren Beispielen aus der Rechtsprechung).

⁹¹⁷ *Staniforth*, Preventing Terrorism, S. 150–153. Siehe auch die vergleichende Betrachtung von *Fenwick*, in: ders. (Hrsg.), *Developments in counter-terrorist measures and uses of technology*, S. 29–30; *Foley*, S. 215–219; *Syrett*, in: *Roach* (Hrsg.), *Comparative Counter-Terrorism Law*, S. 190–194.

4.2.1.2.4. Die temporary exclusion orders nach dem Counter-Terrorism and Security Act 2015

Der CTSA 2015 fokussiert sich auf die Kontrolle der Ausreise von Personen aus England in terroristische Zielländer, um sich an terroristischen Aktivitäten zu beteiligen und eventuell auch nach England zurückzukehren, um die gesammelten Erfahrungen und Kenntnisse zur Durchführung eines terroristischen Anschlags anzuwenden. Aus diesem Grund hat sich der englische Gesetzgeber dafür entschieden, die Rückkehr bestimmter Individuen durch die Auferlegung von sog. *temporary exclusion orders* („Verfügungen zum provisorischen Ausschluss (einer Person)“, im Folgenden: TEO) nicht zu gestatten, oder sie nur unter den Bedingungen einer sog. *permit to return* („Rückkehrgenehmigung“) zu erlauben.

Die TEO sind Verfügungen, die einer (ausgereisten) Person die Rückkehr nach Großbritannien grundsätzlich verbieten. Folglich ist die Rückkehr dieser Person nur in zwei Fällen erlaubt: Entweder wenn der Innenminister die Rückkehr der Person mit einer speziellen Rückkehrgenehmigung (die gleich zu analysierende *permit to return*) bereits vor Beginn der Rückreise erlaubt, oder wenn die Rückkehr im Rahmen der Ausweisung einer Person nach Großbritannien stattfindet.⁹¹⁸ Die TEO wird vom Innenminister auferlegt, wenn fünf Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss der Innenminister den begründeten Verdacht haben (*reasonably suspects*), dass sich die Person an terrorismusrelevanten Aktivitäten außerhalb Großbritanniens beteiligt oder beteiligt hat. Zweitens muss der Innenminister nach seiner begründeten Ansicht die Verfügung als notwendig empfinden (*reasonably considers that it is necessary*), um den Schutz der Öffentlichkeit vor der Gefahr des Terrorismus gewährleisten zu können. Drittens befindet sich die betroffene Person nach begründeter Ansicht des Innenministers (*reasonably considers*) außerhalb Großbritanniens; viertens hat die betroffene Person das Bleiberecht in Großbritannien nach dem § 2 Abs. 1 des Immigration Act 1971. Die letzte Voraussetzung betrifft das Vorliegen einer richterlichen Erlaubnis nach Antrag des Innenministers (*prior permission of the court*); das Fehlen einer solchen Erlaubnis ist nur in Dringlichkeitsfällen akzeptabel. Die wichtigste Voraussetzung ist allerdings die zweite; der Innenminister muss versichern, dass ein Bedarf des Schutzes der Öffentlichkeit vor der terroristischen Gefahr während der gesamten Dauer der Verfügung vorliegt.⁹¹⁹

Die Auferlegung der TEO wird vom Innenminister initiiert, da er die Erlaubnis des Gerichts beantragt, um eine TEO für eine bestimmte Person durchzu-

⁹¹⁸ § 2 Abs. 1 CTSA 2015.

⁹¹⁹ § 2 Abs. 2–8 CTSA 2015.

setzen. Das Gericht überprüft den Antrag, um festzustellen, ob die Entscheidung des Innenministers betreffs der Erfüllung jeder einzelnen Voraussetzung aus der Vorschrift des § 2 Abs. 3–7 CTSA 2015 offensichtlich fehlerhaft (*obviously flawed*) ist. Wenn dies nicht der Fall ist, ist das Gericht dazu verpflichtet, die Erlaubnis zu geben. Für die Gültigkeit des Verfahrens zur Überprüfung des Antrags ist weder die Präsenz der betroffenen Person vor dem Gericht, noch die Kenntnis des Antrags ihrerseits, noch die Möglichkeit, ihre Stellung vor Gericht zu erläutern, notwendig. Eine Berufung zur Aufhebung der richterlichen Entscheidung kann nur vom Innenminister eingelegt werden.⁹²⁰ Die Regelungen des Verfahrens zur richterlichen Erlaubnis einer TEO werden detailliert im Sch. 3 des CTSA 2015 aufgeführt. Nachdem die richterliche Erlaubnis erhalten wurde, ist der Innenminister zusätzlich dazu verpflichtet, dem Adressaten der TEO (sog. *excluded individual*, „ausgeschlossene Person“) einen Hinweis (*notice*) betreffs der Auferlegung der Verfügung einzureichen, mit dem auch die Inkraftsetzung der TEO beginnt. Die Dauer der TEO beträgt zwei Jahre ab dem Erlass des Hinweises. Während dieses Zeitraums sind die englischen Reisepässe der betroffenen Personen ungültig.⁹²¹

Ein Widerruf der TEO ist nur seitens des Innenministers möglich und tritt auch mit einem relevanten Widerrufshinweis des Innenministers in Kraft.⁹²² Jedenfalls lässt sich die Gültigkeit der TEO von eventuellen Rückkehren oder Ausreisen der Person nach und aus England nicht beeinflussen, da die TEO dem Betroffenen konkrete Verpflichtungen nach seiner Rückkehr auferlegen kann.⁹²³ Darüber hinaus stellt die Rückkehr der Person ohne angemessenen Grund (*wit-hout reasonable excuse*) eine Straftat dar; dafür ist unerheblich, ob die Person über einen Reisepass oder eine Identitätskarte verfügt.⁹²⁴ Die aufgrund einer derartigen Straftat verurteilte Person hat die Möglichkeit, eine Berufung gegen die Verurteilung unter den Voraussetzungen und nach dem Verfahren des Sch. 4 des CTSA 2015 einzulegen.

Die Auferlegung einer TEO kann jedoch auch ohne eine vorherige richterliche Entscheidung, also nur durch eine Entscheidung des Innenministers, erfolgen, wenn es sich um einen Dringlichkeitszustand handelt. Der Innenminister entscheidet selbst, die relevante Verfügung einer Person aufzuerlegen, und erwähnt explizit den Dringlichkeitszustand in der Verfügung.⁹²⁵ Dennoch ist es

⁹²⁰ § 3 Abs. 2–9 CTSA 2015.

⁹²¹ § 4 Abs. 1–3, 9–11 CTSA 2015.

⁹²² § 4 Abs. 4–6 CTSA 2015.

⁹²³ § 4 Abs. 7 i.V.m. § 9 CTSA 2015.

⁹²⁴ § 10 Abs. 1, 2 CTSA 2015.

⁹²⁵ §§ 1, 2 Sch. 2 CTSA 2015.

nach der Durchsetzung der TEO durch den relevanten Hinweis (*notice*) erforderlich, dass der Innenminister einen Antrag auf die Zustimmung des Gerichts bezüglich der auferlegten Verfügung stellt. Das Gericht überprüft dann nur, ob die Entscheidung nach dem Vorliegen eines Dringlichkeitszustands offensichtlich fehlerhaft war (*obviously flawed*).⁹²⁶

Die Rückkehrgenehmigung (*permit to return*) erlaubt dem Adressaten einer TEO, nach Großbritannien zurückzukehren. Die Genehmigung kann auch mit bestimmten Verpflichtungen für den Betroffenen verbunden sein. In der Rückkehrgenehmigung werden die Zeit, der Ort und die Vorgehensweise der Rückkehr, eventuell auch Flüge und Fluggesellschaften, konkretisiert.⁹²⁷ Die Rückkehrgenehmigung wird von der betroffenen Person beim Innenminister beantragt. Der letztgenannte ist verpflichtet, die Rückkehrgenehmigung in angemessener Zeit nach dem Antrag des Betroffenen auszustellen. Er kann sie jedoch ablehnen, wenn er von dem Betroffenen gefordert hat, an einem Interview mit einem Polizeioffizier oder einem Mitarbeiter der Einwanderungsbehörde teilzunehmen, und der Betroffene sich davon ferngehalten hat. In jedem Fall muss die Rückkehr in angemessener Zeit nach der Ausstellung der Genehmigung stattfinden.⁹²⁸ Ein anderer Fall zur Ausstellung einer Rückkehrgenehmigung ist, wenn der Innenminister der Meinung ist, dass die Person nach Großbritannien ausgewiesen werden muss, oder dass es sinnvoll (*expedient*) ist, eine Rückkehrgenehmigung auch ohne den früheren Antrag des Betroffenen aufgrund der Dringlichkeit des Zustands auszustellen.⁹²⁹ Eine Rückkehrgenehmigung ist, wie die TEO, durch den Innenminister widerrufbar. Der Widerruf der Erlaubnis ist unter den im Gesetz konkret und restriktiv erwähnten Voraussetzungen möglich.⁹³⁰

Wie bereits erwähnt, sind nach der Rückkehr der betroffenen Person nach England bestimmte Pflichten vorgesehen, an die sich die Person halten muss. Die Pflichten können im Rahmen einer TPIM nach dem Sch. 1 TPIMA 2011 auferlegt werden (dies kann sich beispielsweise auf die Meldepflicht bei einer Polizeidienststelle oder die Teilnahme an Treffen⁹³¹ beziehen) und beinhalten in der Regel die Meldung der Wohn- oder Aufenthaltsanschrift der Person bei der

⁹²⁶ § 3 Abs. 1, 2 Sch. 2 CTSA 2015. Das Verfahren für die Fälle des Dringlichkeitszustands wird im Sch. 2 CTSA 2015 detailliert beschrieben.

⁹²⁷ § 5 CTSA 2015.

⁹²⁸ § 6 CTSA 2015.

⁹²⁹ § 7 CTSA 2015.

⁹³⁰ Die Voraussetzungen des Widerrufs sind im Gesetz konkret und restriktiv erwähnt (§ 8 Abs. 2 CTSA 2015).

⁹³¹ Als solche „Treffen“ werden die Programme zur Entradikalisierung betrachtet. Siehe dazu die Explanatory Notes bezüglich der Vorschrift des § 9 CTSA 2015, die hier abrufbar sind: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/notes/contents?view=plain> [Stand: September 2015].

Polizei. Die Nichteinhaltung der spezifischen Pflichten führt zur Außerkraftsetzung der Rückkehrgenehmigung.⁹³² Weiterhin stellt die Nichteinhaltung ohne angemessenen Grund (*without reasonable excuse*) eine Straftat dar.⁹³³

Anhand der Einführung der TEO lässt sich also noch einmal der Versuch des englischen Gesetzgebers verdeutlichen, möglichst präventiv einzugreifen: Er geht davon aus, dass die Personen, die in terroristische Zielländer ausreisen, oder die nach einer solchen Reise wieder nach England zurückkehren wollen, eine terroristische Gefahr darstellen, auf die einfach und schnell reagiert werden muss. Aus diesem Grund geht der CTSA 2015 dem administrativen Weg nach, wobei das Gericht die von der Exekutive ausgestellten Verfügungen grundsätzlich nur genehmigen kann. Allerdings wird mit dem neuesten⁹³⁴ Gesetz das administrative Instrumentarium der verschiedenen Verfügungen nicht verschärft, sondern erweitert, um bislang unangesprochene Konstellationen terroristischer Gefahr (Rückkehr von ausgebildeten englischen Terroristen) zu bekämpfen.

4.2.1.2.5. Administrative Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (*designation orders*)

Die bisherigen vorangehenden Analysen deuten darauf hin, dass der englische Gesetzgeber besonderes Gewicht auf administrative Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung zu legen scheint; der Kerngedanke der Exekutive, wie es der Generalstaatsanwalt ausdrückte,⁹³⁵ war, dass die Effizienzsteigerung der Terrorismusbekämpfung nach der unmittelbaren Anwendung von Maßnahmen verlangte, sobald die (begründete) Annahme bestand, dass eine Person sich an terroristischen Aktivitäten beteiligt(e). Die Verhinderung der Finanzierung solcher Aktivitäten hat sich bereits als eine sehr effektive Praxis erwiesen, da der Terrorismus vor allem auf einem riesigen logistischen Apparat basiert; aus diesem Grund wurde neuerdings auch die Verhinderung seiner Finanzierung durch den Asset-Freezing Act 2010, unter dem Dach des Konzepts der administrativen Maßnahmen platziert.

Größtenteils betrifft der Asset-Freezing Act 2010 das Verfahren der sog. *designation* („Einstufung“) von Personen. Gem. § 1 des Gesetzes sind „*designated persons*“ („eingestufte Personen“) diejenigen Personen, die entweder einer *designation order* („Einstufungsverfügung“) des Schatzamtes unterliegen oder

⁹³² § 9 CTSA 2015.

⁹³³ § 10 Abs. 3 CTSA 2015.

⁹³⁴ Stand: September 2015.

⁹³⁵ Hansard HL vol 717 col 671 (9.2.2010).

nach § 2 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates⁹³⁶ aufgelistet wurden. Das vom Schatzamt initiierte Einstufungsverfahren (*designation process*) kann entweder „endgültig“ (*final*) oder „vorläufig“ (*interim*) gem. §§ 2–5 und §§ 6–10 respektive des Asset-Freezing Act 2010 sein.

Eine „endgültige Einstufungsverfügung“ (*final designation order*) wird angeordnet, wenn die Voraussetzungen gem. § 2 Asset-Freezing Act 2010 erfüllt sind: Grundsätzlich wird nämlich die begründete Annahme („*reasonable grounds*“) des Schatzamtes vorausgesetzt, dass eine Person auf irgendeine Weise an einer terroristischen Aktivität beteiligt ist oder war, sowie dass die Durchsetzung von finanziellen Restriktionen gegen diese bestimmte Person für den Schutz der Öffentlichkeit vor der Terrorismusgefahr, die von dieser Person ausgeht, erforderlich ist. Konkrete Umstände würden gem. § 6 des Gesetzes nach der Anordnung einer „vorläufigen Einstufungsverfügung“ (*interim designation order*) verlangen; für diese genügt jedoch der begründete Verdacht („*reasonable suspicion*“), der eine niedrigere Eingriffsschwelle als die begründete Annahme hinsichtlich der Beteiligung der Person an terroristischen Aktivitäten und der Erforderlichkeit zum Schutz der Öffentlichkeit darstellt.

Das Schatzamt muss gem. § 3 des Asset-Freezing Act 2010 der betroffenen Person die Entscheidung der Einstufung schriftlich bekannt machen sowie sie publizieren, was in der Praxis die Eintragung der Person in ein spezielles Online-Verzeichnis und die diesbezügliche Benachrichtigung von Kreditinstituten bedeutet. Diese Vorschrift kann nicht angewandt werden, wenn die betroffene Person minderjährig (unter 18 Jahren) ist oder das Schatzamt die Auffassung vertritt, dass die Enthüllung der Einstufung der nationalen Sicherheit, der Justiz oder der Verfolgung von schweren Delikten abträglich sein kein. In derartigen Fällen, in denen Vertraulichkeit höchst notwendig ist, wird die Einstufung nur teilweise, nämlich konkreten Personen, mitgeteilt; eventuell wird gegenüber diesem begrenzten Personenkreis die Vertraulichkeit der relevanten Daten betont.⁹³⁷ Eine endgültige Einstufungsverfügung bleibt für ein Jahr nach ihrer Anordnung gültig, insofern keiner der in § 5 vorgesehenen Umstände vorliegt, und kann nur einmal (ebenfalls für ein Jahr) verlängert werden. Entsprechendes gilt auch für die vorläufigen Einstufungsverfügungen, mit dem Unterschied der kürzeren Dauer aufgrund der niedrigeren Eingriffsschwelle für ihre Anordnung.⁹³⁸

Die Einstufung impliziert die Durchsetzung von konkret festgelegten Einschränkungen der finanziellen Aktivität der Personen, die in den Vorschriften §§

⁹³⁶ Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.

⁹³⁷ § 10 Abs. 1 Asset-Freezing Act 2010.

⁹³⁸ §§ 7, 8 Asset-Freezing Act 2010.

11–15 des Gesetzes spezifiziert werden. Diese umfassen das Einfrieren von Geldern (*funds*) und sonstigen finanziellen Ressourcen (*economic resources*) der betroffenen Person,⁹³⁹ das Nichtzurverfügungstellen von Geldern, finanziellen Leistungen oder finanziellen Ressourcen an die eingestufte Person⁹⁴⁰ sowie das Nichtzurverfügungstellen von Geldern, finanziellen Leistungen oder finanziellen Ressourcen an einen Dritten zum Nutzen („*for the benefit*“)⁹⁴¹ der eingestuften Person.⁹⁴² Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen seitens der betroffenen Person stellt eine eigenständige Straftat dar;⁹⁴³ allerdings bildet jeder Verstoß gegen die konkreten Restriktionen eine Straftat, deren *mens rea* das Wissen oder der begründete Verdacht des terrorismusrelevanten Zweckes ist. Das angedrohte Strafmaß wird in § 32 Asset-Freezing Act 2010 auf eine Freiheitsstrafe von (maximal) sieben Jahren und/oder Geldstrafe festgelegt.

Ferner enthält der Asset-Freezing Act 2010 Regelungen über Ausnahmen und Sondererlaubnisse⁹⁴⁴ sowie über die Verpflichtungen⁹⁴⁵ von Kreditinstituten (vor allem die Benachrichtigung des Schatzamtes bei Wissen oder Verdacht eines Instituts, dass eine konkrete Person, mit der das Institut im Geschäftsverhältnis steht, eingestuft ist).

Aus dem Erläuterten ergibt sich, dass die Einstufungsverfügungen eine ausschließlich administrative Maßnahme sind, da ihre Durchsetzung nur von einer Entscheidung des Schatzamtes abhängig ist, ohne dass, im Gegensatz zum Regime der Kontrollverfügungen oder der TPIM-Hinweise, dafür eine richterliche Erlaubnis (oder eine spätere richterliche Bestätigung) notwendig ist. Die einzige Möglichkeit, dass ein Gericht über die Anordnung einer Einstufungsverfügung entscheidet, ist, dass eine bestimmte Person, die von einer Entscheidung des Schatzamtes über die Anordnung, die Modifizierung oder die Annullierung einer (endgültigen oder vorläufigen) Einstufungsverfügung betroffen ist, die relevante Entscheidung des Schatzamtes vor dem High Court anfechtet. Das Gericht prüft in diesem Fall die Entscheidung im Berufungsverfahren (*full appeal*), statt ein Verfahren der gerichtlichen Nachprüfung der Entscheidung anzuwenden. Dieses Vorgehen bildet den fundamentalen Kritikpunkt gegen die Einstufungsverfügungen: Nach Meinung der Kritiker sollten die endgültigen Einstufungsverfügungen von Gerichten angeordnet werden, die dann höhere Beweisstandards anwenden

⁹³⁹ § 11 Asset-Freezing Act 2010.

⁹⁴⁰ §§ 12, 14 Asset-Freezing Act 2010.

⁹⁴¹ §§ 13, 15 Asset-Freezing Act 2010.

⁹⁴² Die relevanten Definitionen der finanziellen Begriffe sind in §§ 39, 40 Asset-Freezing Act 2010 angegeben.

⁹⁴³ § 18 Asset-Freezing Act 2010.

⁹⁴⁴ §§ 16, 17 (respektive) Asset-Freezing Act 2010.

⁹⁴⁵ §§ 19, 21 Asset-Freezing Act 2010.

könnten, anstatt auf ein Berufungsverfahren eingeschränkt zu sein. Auf diese Weise wären einerseits die Einstufungsverfügungen weitgehend einheitlich mit den Kontrollverfügungen geregelt und würden andererseits weniger Angriffspunkte bieten für Klagen auf der Grundlage eines Verstoßes gegen Art. 6 EMRK.⁹⁴⁶

4.2.1.3. Polizeirelevante Vorschriften der Antiterrorgesetzgebung

Inhärentes Element des Terrorismus ist die Schaffung einer kontinuierlichen Bedrohungslage, in der die Grenzen zwischen Sicherheit und Unsicherheit, zwischen Krieg und Frieden, verwischt sind. Dies entspricht der typischen „Terrorgefahr“, nämlich dem Zustand, in dem man „Freund“ von „Feind“ nicht unterscheiden kann und der die Forderung mit sich bringt, Polizeitaktiken gegen alle möglichen Risiken zu implementieren.⁹⁴⁷ Das effektive Management solcher Risiken bedeutet für die Polizei, dass alle Bürger von der Polizei als eventuelle Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu behandeln sind, ungeachtet dessen, ob ein konkreter Verdacht betreffs einer bestimmten Person die solchartige Behandlung begründen kann.

In diesem Zusammenhang enthält die englische Antiterrorgesetzgebung neben den strafrechtlichen Regelungen und den Vorschriften administrativer Natur im TA 2000 eine Reihe von Normen, die sich auf konkrete polizeiliche Befugnisse beziehen: die „*stop-and-search*“-Befugnisse, die Ingewahrsamnahme und die Befugnis, Kordons oder Parkverbote/-beschränkungen an einem bestimmten Ort durchzusetzen. Es handelt sich um (weitreichende) Befugnisse, die auf einer Risikoprognose basieren, was sie für die (polizeiliche) Praxis der Terrorismusbekämpfung geeignet macht. Damit wird es der Polizei erlaubt, weitreichende Beschränkungen der Grundrechte und Freiheiten von Personen, wie Bewegungsfreiheit, Versammlungsrecht und damit verbunden Meinungsfreiheit sowie des Rechts auf Achtung der Privatsphäre und des Familienlebens, durchzusetzen. Im Einzelnen sehen diese polizeilichen Befugnisse folgendes vor:

⁹⁴⁶ Walker, Terrorism and the Law, Rn. 9.187–9.198 (mit weiteren Hinweisen auf Gesetzesentwürfe und ihre Bearbeitung durch das Schatzamt, das House of Lords und die JCHR). Zur den Art. 6 EMRK betreffenden Kritik siehe Hansard HL vol 721 col 1077 vom 25.10.2010 (Lord Wallace); Hansard HC vol 520 col 865 vom 14.12.2010 (M. Hoban). Zur Implementierung der Einstufungsverfügungen in der Praxis siehe Anderson, Fourth report, S. 3–31; Syrett, in: Roach (Hrsg.), Comparative Counter-Terrorism Law, S. 185.

⁹⁴⁷ Walker nennt die Gesamtheit der derartigen Praktiken „*all-risks policing*“. Walker, Terrorism and the Law, Rn. 2.118; Walker, JNSLP 2009/1, 121 (127–134).

- Die polizeiliche Ingewahrsamnahme (*power of arrest*): Die Vorschrift des § 41 TA 2000 etabliert die Befugnis der Polizei, Personen in Gewahrsam zu nehmen, d. h. sie ohne Haftbefehl kurzfristig zu verhaften, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die betroffene Person ein Terrorist ist. Die Ingewahrsamnahme gem. § 41 TA 2000 dient nur dem Zweck der Terrorismusbekämpfung und unterscheidet sich von der Festnahme nach dem PACE 1984, welche die Erfüllung strengerer Voraussetzungen erfordert.⁹⁴⁸ Die Entstehung des begründeten Verdachts muss sowohl auf die spezifischen Umstände, die zum Zeitpunkt der Ingewahrsamnahme gelten, als auch auf den breiteren Rahmen hinsichtlich der betroffenen Person und ihrer Aktivitäten Bezug nehmen.⁹⁴⁹ Diese Polizeibefugnis ist allerdings sehr weit ausformuliert, was den Versuch des Gesetzgebers aufzeigt, sicherzustellen, dass Terrorverdächtige zum Schutz der Öffentlichkeit festgenommen werden. Die Rechtsprechung hat spezifiziert, dass für die Entstehung eines „begründeten Verdachts“ zwei Elemente benötigt werden: erstens, ein „originärer und subjektiver“ (*genuine and subjective*) Verdacht bei dem in Gewahrsam nehmenden Polizeibeamten, dass sich die Person mit terroristischen Handlungen befasst hat, und zweitens, „objektiv nachvollziehbare“ (*objectively reasonable*) Gründe für die Formulierung eines solchen Verdachts; in der Regel ergibt sich das objektive Element aus Informationen, die dem Polizeibeamten von einem Informanten oder sogar von einem leitenden Polizeibeamten bereits gegeben wurden. Es ist nicht notwendig, dass der Polizeibeamte die Gültigkeit der Informationen feststellt; es genügt, dass er meint, dass die Informationen gültig sind.⁹⁵⁰ Eine Ingewahrsamnahme kann spontan oder in Voraus geplant sein; die Vorschrift des § 41 TA 2000 findet allerdings in beiden Fällen Anwendung.⁹⁵¹
- Die Befugnisse der Polizei, Personen anzuhalten und sie zu durchsuchen (*stop and search*)⁹⁵²: Ein wesentliches Instrument für die Prävention eines Terroranschlags und die Sammlung von Informationen zur Bearbeitung und

⁹⁴⁸ Von maßgeblicher Bedeutung ist das Kriterium der Erforderlichkeit nach § 24 Abs. 4 PACE 1984: Um eine Person ohne Haftbefehl in Gewahrsam festzunehmen, muss der Polizeibeamte begründet glauben, dass aus irgendeinem der in § 24 Abs. 5 PACE 1984 aufgelisteten Gründe die Ingewahrsamnahme der Person erforderlich (*necessary*) ist. Für die Ingewahrsamnahme nach § 41 TA 2000 ist jedoch die Prüfung der Erforderlichkeit der Ingewahrsamnahme unnötig, d. h. der Polizeibeamte kann die Ingewahrsamnahme in jedem Falle fortsetzen.

⁹⁴⁹ Staniforth, Preventing Terrorism, S. 141.

⁹⁵⁰ Siehe die Meinungen von Lord Steyn und Lord Hope of Craighead: *O' Hara v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1996] UKHL 6 (Entscheidung vom 12.12.1996).

⁹⁵¹ Mehr in: Staniforth, Preventing Terrorism, S. 140–145.

⁹⁵² Der Kürze und Einfachheit wegen werden im Text die polizeilichen Befugnisse, Personen anzuhalten und zu durchsuchen, als *stop and search*-Befugnisse bezeichnet.

zur Gewinnung von relevanten Erkenntnissen stellen die *stop and search*-Befugnisse der Polizei dar, nämlich die Ermächtigung, unter bestimmten Voraussetzungen Personen im öffentlichen Raum anzuhalten und sie zu durchsuchen. Diese Befugnisse sind an zwei Stellen niedergelegt: in der Regelung des § 43 TA 2000 zur Ermächtigung von Polizeibeamten, Personen und ihre Fahrzeuge anzuhalten und zu durchsuchen, sowie in der 2011 eingeführten Vorschrift des § 47A TA 2000 zur Anwendung der *stop and search*-Befugnisse an eigens dafür festgelegten Orten. Die *stop and search*-Befugnisse von Polizeibeamten stützen sich auf den begründeten Verdacht (*reasonable suspicion*) eines Polizeibeamten, dass eine Person ein Terrorist ist. In diesem Punkt unterscheidet sich die Vorschrift von der Norm des § 1 PACE 1984, nach der für die Ausübung der einschlägigen Befugnisse ein Grund (*reason*) erforderlich ist. Ein detaillierter Verhaltenskodex (*Code of Practice*) im Appendix 2 erklärt die sonstigen Einzelheiten der Befugnisse.

Die Vorschrift des § 47A TA 2000 wurde ursprünglich mit der The Terrorism Act 2000 (Remedial) Order 2011 vor dem § 48 TA 2000 eingeführt und hob die nach der Rechtsprechung grundrechtlich hoch bedenklichen Vorschriften der §§ 44–47 TA 2000 auf.⁹⁵³ § 47A TA 2000 sieht vor, dass ein übergeordneter Polizeibeamter (*senior police officer*) seine Genehmigung für das Anhalten und Durchsuchen von Fahrzeugen (einschließlich nicht nur des Fahrzeugs, sondern auch des Fahrers und der Fahrgäste) an konkret festgelegten Orten geben kann, um (ausreichendes) Beweismaterial dafür sicherzustellen, dass die betroffene Person ein Terrorist ist. Für diese Genehmigung des übergeordneten Polizeibeamten genügt sein begründeter Verdacht, dass eine terroristische Handlung in

⁹⁵³ Für die Analyse dieses ehemaligen Regimes siehe *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 2.120–2.140. Die Vorschrift § 44 TA 2000 wurde vom Court of Appeal und vom House of Lords in *R (Gillan) v Metropolitan Police Commissioner* gründlich in den folgenden Aspekten geprüft: ihre Formulierung (nach Meinung der Kläger musste die Vorschrift als wesentlicher Eingriff in grundlegende Freiheiten restriktiv ausformuliert sein, was nicht der Fall war); ihre Implementierung durch die Polizeibeamten (die betreffenden Polizeibeamten hatten die ihnen gesetzlich zugeschriebene Gewalt exzessiv gegen die Kläger angewandt); ihre grundrechtliche Relevanz (nach den Klägern stellte die Vorschrift einen Verstoß gegen Art. 5, 8 EMRK dar). Die Klage wurde von beiden nationalen Instanzen aufgehoben. Siehe *R (Gillan) v Metropolitan Police Commissioner* [2004] EWCA Civ 1067 („*Gillan CA*“); *R (on the application of Gillan) v Metropolitan Police Commissioner* [2006] UKHL 12 („*Gillan HL*“). Für die Analyse siehe: *Edwards*, *Comm. L. World Rev.* 2008/3, 211 (215–256); *Syrett*, in: *Roach* (Hrsg.), *Comparative Counter-Terrorism Law*, S. 176–177; *Walker*, *JNSLP* 2009/1, 121 (143–158); *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 2.147–2.153. Siehe auch (mit Schwerpunkt auf dem Argument des Verstoßes gegen Art. 14 EMRK) *Moeckli*, *Mod.L.Rev.* 2007/4, 659 (662–670). Vgl. die relevante Entscheidung des EGMR: *Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, Entscheidung vom 12.1.2010 (Appl. n°. 4158/05). Dazu siehe *Lennon*, in: *dies./Walker*, *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, S. 340–341; *Walker*, *Terrorism and the Law*, Rn. 2.154–2.156.

der Zukunft stattfinden wird, sowie seine begründete Annahme, dass die Durchsuchung für die Verhinderung der terroristischen Handlung erforderlich ist. Voraussetzung ist dabei, dass der in der Genehmigung spezifizierte Ort für die Durchsuchung und der dafür vorgesehene Zeitraum genau so weit gefasst sind, wie es notwendig ist. Die einschlägige Genehmigung des übergeordneten Polizeibeamten ist für die Durchsuchung ausreichend; der begründete Verdacht des die Durchsuchung ausführenden Polizeibeamten (*constable*) ist hingegen nicht erforderlich. Auf § 47A TA 2000 folgten wegen § 62 Protection of Freedoms Act 2012 die Regelungen §§ 47AA–47AE, die den einzuführenden Verhaltenskodex (*Code of Practice*) bezüglich der Vorschriften §§ 43, 43A und 47A TA 2000 betreffen.⁹⁵⁴ Außerdem hat das Innenministerium 2012 einen detaillierten Verhaltenskodex herausgegeben, um den Polizeibeamten bei der Ausübung der Befugnisse des § 47A wesentlich zu assistieren.⁹⁵⁵ Die relevanten Anweisungen sind von besonderer Bedeutung nicht nur für die möglichst einheitliche Anwendung der Vorschrift seitens der Mehrheit der Polizeibeamten, sondern auch bei eventueller Anfechtung seitens der betroffenen Person. Wenn die betroffene (durchsuchte) Person die Ausübung dieser Befugnisse durch einen Polizeibeamten anfechtet, kann der Polizeibeamte als Argument für eine seinerseits zweckgerichtete und verhältnismäßige Ausübung der Befugnisse vorbringen, das er innerhalb des designierten Spektrums dieses Verhaltenskodex agiert hat.⁹⁵⁶

- Die polizeiliche Befugnis zur Durchsetzung von Kordons oder Parkverbote: Der TA 2000 beinhaltet zusätzlich einige Vorschriften, die eine Art „Aufenthaltsverbote“ einführen: Die Polizei ist nämlich befugt, konkrete Gegenden oder Orte zum Zwecke der Untersuchung im Hinblick auf befürchtete terroristische Aktivitäten abzusperren, was des Öfteren mit polizeilichem Absperrband (*police tape*) angezeigt wird (die sog. *designated areas*, nämlich die „bezeichneten Orte“). Ein typischer Fall ist die Absperrung einer Gegend, in der nach Annahme der Polizei eine Bombe gelegt wurde, oder die sich in der Nähe eines Ortes befindet, den die Polizei kontrollieren will, weil es an diesem Ort tatsächlich zur Detonation einer Bombe gekommen ist oder weil dort gegenwärtig eine polizeiliche Operation durchgeführt wird. Der Polizeibeamte, der die Absperrung anordnet, muss sie als zweckmäßig (*expedient*) für diese Untersuchung betrachten. Die Be-

⁹⁵⁴ § 47A Abs. 6 TA 2000.

⁹⁵⁵ Der *Code of Practice* ist online verfügbar unter:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97944/stop-search-code-of-practice.pdf [Stand: September 2015].

⁹⁵⁶ *Beggs/Thomas/Rickard*, Public Order, S. 258–268; *Staniforth*, Preventing Terrorism, S. 129–140 (mit Fokus auf der Anwendung dieser Vorschriften durch die Polizeibeamten).

zeichnung der Gegend muss von dem Polizeibeamten als von „bedeutsamem praktischem Wert“ für die Untersuchung einer terroristischen Handlung empfunden werden. An den bezeichneten Orten kontrolliert die Polizei, wer und was sich vor Ort befindet; des Weiteren kann die Polizei Fahrzeuge aus der Gegend abschleppen lassen und den Zugang zu der Gegend beschränken. Die Einzelheiten der Absperrung mit dem Kordon sind in den Vorschriften §§ 33–36 TA 2000 geregelt. Mit dieser Befugnis verhält es sich ähnlich wie mit der Ermächtigung der Polizei, Parkbeschränkungen oder -verbote an einem Ort durchzusetzen. Dies ist unter §§ 48–51 TA 2000 geregelt. Die Nichteinhaltung der Verpflichtungen, die von einem Kordon oder einer Parkbeschränkung bzw. einem -verbot entstehen, vor allem der Zugang zu bzw. Aufenthalt an bezeichneten Orten und das Parken oder Nichtentfernen des Fahrzeuges trotz Aufforderung des Polizeibeamten in einer spezifischen Gegend mit Parkverbot, stellt eine Straftat dar.⁹⁵⁷

Wie sich aus dem Vorangehenden ergibt, sind diese polizeilichen Befugnisse sehr weitreichend, vor allem diejenigen, die einen Ortsbezug aufweisen, nämlich die Durchsuchung von Fahrzeugen an konkret festgelegten Orten und die Durchsetzung von Kordons oder Parkverboten. Ihre Ausübung beruht nämlich auf einer Prognose des Risikos, das ein konkreter Ort aufweist. Auf jeden Fall stellen sie Elemente der Polizeigewalt dar, die rein präventiv und gefahrenabwehrend wirken, da sie ein Stadium betreffen, in dem sogar der (begründete) Verdacht der Begehung einer terroristischen Handlung fehlt.

4.2.2. Praxis der Sicherheitsbehörden

Ähnlich wie in Deutschland und Frankreich spielt die Praxis der Polizei und der Nachrichtendienste in England eine maßgebliche Rolle in der Terrorismusbekämpfung.⁹⁵⁸ Charakteristisch für diese Praxis ist, dass im Rahmen ihrer formellen organisatorischen Strukturen die Polizei und die Nachrichtendienste stark miteinander kooperieren.⁹⁵⁹ Im Gegensatz dazu hat es nie eine derartige enge Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden einerseits und der Justiz andererseits

⁹⁵⁷ Mehr in: *Beggs/Thomas/Rickard*, Public Order, S. 250–255, 256–258; *Staniforth*, Preventing Terrorism, S. 145–150; *Walker*, Terrorism and the Law, Rn. 2.39–2.50.

⁹⁵⁸ Für die Gesamtheit der Polizei und Nachrichtendienste wird in der englischen Literatur oft der Begriff *security services* verwendet; deshalb wird die Übersetzung dieses Begriffs („Sicherheitsbehörden“) an einigen Stellen im Text benutzt. Allerdings ist der Begriff nicht mit dem Terminus *Security Service* („Sicherheitsdienst“) – der offiziellen Bezeichnung des MI5 – zu verwechseln.

⁹⁵⁹ Über die Geschichte dieser Praxis der Polizei und der Nachrichtendienste siehe *McKay/Moran*, in: *Lennon/Walker*, *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, S. 136–138.

gegeben; der Grund hierfür liegt in bestimmten Hindernissen, die aus der traditionellen Wahrnehmung ihrer Rollen herrühren.

An der Terrorismusbekämpfung in England beteiligen sich eine Reihe von Nachrichtendiensten, Polizei- und Militärbehörden, deren Rollen konkret und grundsätzlich distinkt in der Gesetzgebung festgelegt sind. Hauptsächlich sind jedoch der MI5 und die Polizeibehörden mit der Terrorismusbekämpfung befasst, also vor allem exklusiv für die Gewinnung von Erkenntnissen und die Implementierung der Terrorismusgesetzgebung zuständig; aus diesem Grund wird sich die folgende Analyse nur auf diese Behörden beziehen.

Neben der behördenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung ist in der Praxis der Polizeibehörden und der Nachrichtendienste ein relativ neues Modell von Polizeiarbeit zu berücksichtigen, das die Verstärkung der polizeilichen Aktivität auf Nachbarschaftsebene betrifft. Dieses Modell wurde in der Folge der Anschläge des 11. September 2001 als Antwort auf die (mutmaßlichen) sog. *home-grown terrorists* („einheimische Terroristen“) ⁹⁶⁰ konzipiert, die das Umfeld der Nachbarschaft zur Planung ihrer Operationen ausnutzen. Die Elemente und die Zielsetzung dieses sog. „Neighbourhood Policing“, das sich als besonders erfolgreich bei der Aufdeckung von Terrorverdächtigen erwiesen hat, werden im zweiten Teil dieses Abschnitts analysiert.

4.2.2.1. Interinstitutionelle Zusammenarbeit bei der Gewinnung und Nutzung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen

Die an der Terrorismusbekämpfung beteiligten Nachrichtendienste, deren Rollen grundsätzlich distinkt in der Gesetzgebung festgelegt wurden, sind: der Secret Intelligence Service (oder MI6⁹⁶¹, auf deutsch: „Geheimer Nachrichtendienst“), der Informationen über die terroristische Aktivität im Ausland mit Bezug auf England sammelt und bearbeitet; die Government Communications Headquarters („Regierungskommunikationszentrale“, im Folgenden: GCHQ), die die Kommunikationsüberwachung übernehmen, einschließlich der Überwachung von (mutmaßlichen) Terroristen; der Security Service (oder MI5, auf deutsch: „Sicherheitsdienst“), der für die Gewinnung von Erkenntnissen betreffs der ter-

⁹⁶⁰ Der Begriff „*home-grown terrorist*“ (wörtlich: „hausgemachter Terrorist“) wird seit den Londoner Anschlägen von 2005 weitgehend (nicht nur in England) verwendet, um sich auf diejenigen Staatsbürger zu beziehen, die sich allmählich zum islamistischen Terrorismus hinwenden.

⁹⁶¹ Die Bezeichnungen MI5 und MI6 sind von historischer Bedeutung und sind den vorherigen Namen der zwei Nachrichtendienste entnommen: Military Intelligence Section 5 (der Inlandsgeheimdienst) und Military Intelligence Section 6 (der Auslandsgeheimdienst).

roristischen Bedrohung auf englischem Territorium zuständig ist; schließlich der Defence Intelligence Staff („Militärnachrichtendienst“, im Folgenden: DIS), der verantwortlich ist für die sich aus den Operationen der Militärkräfte ergebenden Informationen und Erkenntnisse, die zur Unterstützung der Aktivitäten nicht nur des Militärs, sondern auch der Regierung verwendet werden. Ferner ist die englische Polizei neben ihrem üblichen Auftrag (darunter auch die Strafverfolgung) zusätzlich zur Sammlung und Auswertung terrorismusrelevanter Informationen verpflichtet. Die entsprechenden Polizeibehörden sind: Das Counter Terrorism Command („Kommando zur Terrorismusbekämpfung“) der Metropolitan Police (vor 2006 wurden die Aufgaben dieser Abteilung von zwei unterschiedlichen Abteilungen übernommen)⁹⁶² und der National Co-ordinator of Terrorist Investigations („Nationaler Koordinator von terrorismusrelevanten Untersuchungen“), ebenfalls bei der Metropolitan Police.⁹⁶³

In den folgenden Ausführungen werden nur die Rollen des MI5 und der Polizeibehörden behandelt, da diese im Wesentlichen die Hauptakteure im Bereich der Sammlung und des Austauschs von Informationen sowie der Gewinnung von Erkenntnissen sind. Dabei liegt das Augenmerk der Darstellung nicht nur auf den terrorismusrelevanten Zuständigkeiten der Behörden; vielmehr wird die enge Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit der Polizei in Terrorismusfragen betont. Die enge Kooperation dieser Behörden wird ferner ihrer geringen Zusammenarbeit mit den Justizbehörden gegenübergestellt. Außerdem werden die Zusammenhänge untersucht, die die behördenübergreifende (und tatsächlich interinstitutionelle) Kooperation im ersten Fall erlaubt haben und im zweiten nicht. Bei der Darstellung werden die Auswirkungen skizziert, die die Terroranschläge von 2001 und die Reform des CPS und der Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police in der Zeitspanne 2004–2006 hatten. Diese Ereignisse haben die Zusammenarbeit der Behörden maßgeblich beeinflusst; dies geschah jedoch nicht schlagartig, sondern allmählich, weshalb eine klare chronologische Unterteilung der Analyse mit den üblichen Meilensteinen („vor“ und „nach“ den Terroranschlägen des 11. September 2001, oder auch „vor“ und „nach“ den Reformen) nicht besonders sinnvoll erschien; nichtdestotrotz werden die Reformen der Behörden als maßgeblicher für die Entwicklung ihrer Zusammenarbeit als die Anschläge des 11. September 2001 angesehen, in dem Sinne, dass die Reformen

⁹⁶² Es handelte sich allerdings nicht um eine bloße Namensänderung; für die Strukturreform innerhalb der London Metropolitan Police im Jahre 2006 siehe unter Abschnitt 4.2.2.1.2 dieses Teils.

⁹⁶³ Ausführlich über die Nachrichtendienste Großbritanniens: *Phythian*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 13–34. In dieser Dissertation werden die Nachrichtendienste Großbritanniens nicht mit ihren deutschsprachigen Bezeichnungen angegeben, sondern entweder mit ihren offiziellen Bezeichnungen auf englisch oder mit den offiziellen (englischen) Abkürzungen.

die Erweiterung dieser Zusammenarbeit begünstigt haben, was letztlich doch zu ihrer Verwendung als indikatorischer Trennpunkt der zwei Perioden (unter 4.2.2.1.1. und 4.2.2.1.2) in dieser Studie geführt hat. Anschließend (unter 4.2.2.1.3.) werden die Verfahren zur Analyse und Weiterleitung der Informationen und gewonnenen Erkenntnisse – und in diesem Kontext auch die dafür zuständigen Behörden – präsentiert.

4.2.2.1.1. Traditionelle Strukturen der Kooperation zwischen dem MI5, der Polizei und den Justizbehörden vor den Reformen von 2004–2006

Vor den Terroranschlägen von 2001 wurde in England die Reaktion auf terroristische Handlungen auf der Basis der Polizeiarbeit und der inlandsbezogenen Informationen und Erkenntnisse von einer ziemlich geringen Anzahl von Behörden bestimmt, nämlich vom MI5, der Metropolitan Police Special Branch (im Folgenden: SB) und der Metropolitan Police Anti-Terrorist Branch (im Folgenden: ATB). Diese Behörden hatten unterschiedliche und im Gesetz konkret festgelegte Zuständigkeiten, die jedoch die Entwicklung einer formellen Kooperation untereinander begünstigt haben. In den letzten Jahrzehnten fand in der Praxis eine derartig enge offizielle Zusammenarbeit statt, dass ihre Mitarbeiter und Beamten regelmäßig gemeinsame Operationen durchführten, und zwar nicht nur auf der Ebene der Vorbereitungsarbeit, sondern auch bei der Arbeit am Einsatzort, wie im Folgenden aufgezeigt werden soll.

Die enge Zusammenarbeit des MI5 mit der Polizei (vor allem mit den Antiterrorabteilungen der London Metropolitan Police) zeigte sich darin, dass der MI5 alle terrorismusrelevanten Informationen sowohl durch seine eigenen Mitarbeiter als auch durch Polizeibeamte sammeln ließ. Allerdings trug der MI5 immer die Hauptverantwortung für die Bearbeitung der erhaltenen Informationen und für die Entscheidung über die Richtung, der die Sammlung von Informationen folgen sollte. In der Praxis bedeutete dies, dass ein MI5-Sachbearbeiter für die Entscheidung zuständig war, ob in einem konkreten Fall MI5-Mitarbeiter oder bestimmte auf die Informationsbeschaffung spezialisierte Polizeibeamte mit der Sammlung von terrorismusrelevanten Daten beauftragt werden sollten.⁹⁶⁴

Neben dieser gemeinsamen Vorbereitungsarbeit fand routinemäßig die Zusammenarbeit von Mitarbeitern des MI5 und Polizeibeamten am Einsatzort statt. Als Beispiel ist die Rekrutierung von eventuellen Informanten zu nennen: Das Aufsuchen mutmaßlicher Terroristen, denen die Sicherheitsbehörden vorschla-

⁹⁶⁴ *Foley*, S. 132.

gen wollten, mit ihnen bei der Informationssammlung zu kooperieren, um sich dadurch eine gegenüber ihren Mittätern vorteilhafte Behandlung vor Gericht zu sichern, wurde oft von Teams übernommen, die aus einem Mitarbeiter des MI5 und einem Beamten des SB bestanden. Ein anderes Beispiel ist der Austausch von Informanten: Informanten, die für längere Zeit mit dem MI5 kooperierten, standen für einen konkreten (kürzeren) Zeitraum der SB zur Verfügung. Ferner hatte sich in Bezug auf den islamistischen Terrorismus eine besondere Praxis des Informationsaustauschs entwickelt:⁹⁶⁵ Die relevanten Informationen betrafen nicht nur die (mutmaßlichen) Terroristen und ihre geplanten Operationen, sondern auch die Informations- und Erkenntnisquellen der Behörden, sprich ihre Agenten. Der MI5 und die zwei Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police gewährten einander einen hohen Grad an Transparenz (*a high degree of visibility*) hinsichtlich der eigenen Agenten, was allerdings im Hinblick auf den Schutz der Agenten höchst bedenklich war.⁹⁶⁶ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es zwischen dem MI5 und den Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police einen hohen Grad an Vertrauen gab, der den Informationsaustausch und die Durchführung von gemeinsamen Operationen in besonders sensiblen Bereichen erlaubte.

Die unbestrittene „Führungsposition“ des MI5 im Bereich der Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen wurde durch die ausschließlich polizeiliche – nämlich der SB und ATB der London Metropolitan Police obliegende – Zuständigkeit für die Durchführung von terrorismusrelevanten Untersuchungen und die Festnahme von (mutmaßlichen) Terroristen kompensiert. Die ATB trug jahrelang die Hauptverantwortung für die Durchführung der terrorismusrelevanten Untersuchungen, bevor sie zum Counter Terrorism Command wurde. In der Praxis bedeutete diese Verteilung von Zuständigkeiten zwischen dem MI5 und der ATB Folgendes: Wenn die (vom MI5 bearbeiteten) Erkenntnisse implizierten, dass eine Person oder eine Gruppe von Personen an terroristischen Aktivitäten beteiligt war, und zwar in einem Maße, das nach einer Festnahme verlangte, wurde eine behördenübergreifende Executive Liaison Group („Exekutive Kontaktgruppe“, im Folgenden: ELG) eingerichtet, um die einschlägigen operationellen Entscheidungen zu treffen. Die ELG bestand aus leitenden Mitarbeitern des MI5 und der ATB.⁹⁶⁷ Wenn die Operation den Einsatz von Polizeikräften außerhalb von London erforderte (da die Terrorismusbekämpfung zu denjenigen

⁹⁶⁵ Die beschriebene Austauschpraxis fand hinsichtlich der IRA-Terroristen nie statt.

⁹⁶⁶ Siehe *Foley*, S. 133–134.

⁹⁶⁷ Die Praxis der Errichtung von ELG ist heute immer noch gültig. Seit 2006 besteht eine ELG der Reform entsprechend aus Mitarbeitern des CT Command, einschließlich des Nationalen Koordinators von terrorismusrelevanten Untersuchungen bei besonders wichtigen Fällen.

Zuständigkeiten der London Metropolitan Police gehört, die sich auf die Gesamtheit des nationalen Territoriums erstrecken), waren zusätzlich an den Sitzungen der ELG leitende Polizeibeamte aus denjenigen Polizeidienststellen beteiligt, in deren Zuständigkeit sich die mutmaßlichen Terroristen befanden. Der Vorsitzende der ELG war einer der Polizeibeamten und mithin zuständig dafür, nach der einschlägigen Beratung mit den in der ELG getretenen MI5-Mitarbeitern die operationelle Entscheidung⁹⁶⁸ zu treffen; das Treffen der Entscheidung über die Operationen der ELG durch einen Polizeibeamten bildet ein Beispiel aus der Praxis für die führende Stellung der Polizei bei den Antiterroruntersuchungen.⁹⁶⁹

Im Gegensatz dazu gab es organisatorische Zusammenarbeitsroutinen wie die oben (zwischen dem MI5 und den Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police) erläuterten zwischen den Sicherheitsbehörden und den Justizbehörden nicht: Traditionell gab es hier nur geringen Kontakt. An dieser Situation hat sich seit 2004 mit der Schaffung der Bedingungen für eine engere Kooperation etwas geändert, wie im nächsten Teil gezeigt wird; dennoch bleibt das Ausmaß und die Natur der Kooperation zwischen Sicherheitsbehörden und Justizbehörden im Vergleich mit der beschriebenen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten relativ beschränkt.

Die beschränkte Kooperation zwischen den Sicherheits- und den Justizbehörden ist allerdings auf die Funktion der Justiz im *common law*-System im Allgemeinen zurückzuführen.⁹⁷⁰ Konkret: Ein Kontakt der Polizei mit der Justiz während der terrorismusrelevanten Untersuchungen erfolgt nur in zwei Fällen: Erstens ist die Polizei dazu verpflichtet, einen Antrag auf einen Durchsuchungsbefehl vor Gericht (*Circuit Court*) zu stellen, um Durchsuchungen vor Ort durchzuführen; zweitens muss die Polizei vor Gericht (*District Court*) eine eventuelle Verlängerung des vorübergehenden Polizeigewahrsams *pre-trial detention* von mutmaßlichen Terroristen nach Ablauf der achtundvierzig Stunden seit ihrer Festnahme beantragen (sonst muss die Person freigelassen werden). Hierbei ist mit einer gewissen „Spezialisierung“ der beteiligten Richter auf Terrorismusfragen zu rechnen, da sie einerseits eine relevante Fortbildung für den Erlass von

⁹⁶⁸ In der Regel wäre eine solchartige Entscheidung entweder die Festnahme bzw. das Zerschlagen der Gruppe, oder die Fortsetzung der Überwachung der (mutmaßlichen) Terroristen.

⁹⁶⁹ *Foley*, S. 134–136.

⁹⁷⁰ Das Verhältnis zwischen den Nachrichtendiensten und der Justiz in England ist grundsätzlich im Regulation of Investigatory Powers Act 2000 geregelt, der in Verbindung mit der bereits existierenden Gesetzgebung (Security Service Act 1989, Intelligence Services Act 1994 und Police Act 1997 sowie Human Rights Act 1998 und Data Protection Act 1998) wirkt. Siehe *Born/Leigh*, in: SIPRI Yearbook 2007, S. 207–213 (insb. 209–210, 211, 213); *Lidstone/Palmer*, Rn. 4.286–4.290, 4.294–4.299; *Lustgarten/Leigh*, S. 374–411; *Whitaker*, in: Starmer/Strange/ders. (Hrsg.), S. 34–94.

Durchsuchungsbefehlen erhalten und da andererseits das Prüfen von Anträgen auf die Verlängerung des vorübergehenden Polizeigewahrsams *pre-trial detention* von (mutmaßlichen) Terroristen eine gewisse Erfahrung mit der Antiterrorgesetzgebung mit sich bringt. Diese Prüfungs- und Entscheidungsfunktion der Richter im Hinblick auf spezifische Anträge der Polizei stellt die einzige Form von „Kooperation“ zwischen der Justiz und der Polizei bei der Terrorismusbekämpfung während des untersuchten Zeitraums dar.⁹⁷¹

Anders liegt der Fall bei der Zusammenarbeit der Polizei mit dem CPS. Die Institution des CPS wurde im Jahre 1985 eingeführt, unter anderem mit dem Ziel einer unabhängigen Kontrolle, ob das verfügbare Beweismaterial für eine Klageerhebung ausreichend ist oder nicht. Die Zusammenarbeit der Polizei mit dem CPS war in diesem Kontext, wie der Generalstaatsanwalt 1998 zugab,⁹⁷² nicht sehr ausgeprägt: In der Praxis nimmt die Polizei auf der Basis des sich aus ihrer Untersuchung ergebenden Beweismaterials eine Person fest, stellt das Beweismaterial zusammen und übergibt es an den CPS. Zu diesem Punkt stellt sich ebenfalls die Frage der Kooperation der Nachrichtendienste mit dem CPS, da der CPS oft mit Beweismaterial, das die terrorismusrelevanten Untersuchungen der Nachrichtendienste ergeben haben, konfrontiert wird. Der CPS kann jedoch solches Beweismaterial nicht berücksichtigen: Seine Entscheidung im Hinblick auf eine Klageerhebung gegen einen bestimmten Terrorverdächtigen kann sich nur auf Beweismaterial stützen, das vor Gericht präsentiert werden könnte. Vertrauliche Daten und Erkenntnisse, die mit geheimdienstlichen Methoden (z. B. Telekommunikationsüberwachung, Einsatz von verdeckten Ermittlern) gewonnen wurden, sind allerdings traditionell aus Gründen, die im nächsten Abschnitt erläutert werden, vor Gericht ausgeschlossen. Diese Situation änderte sich mit der Reform des CPS von 2004, wie im Folgenden dargelegt wird, wobei die Kooperation zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten einerseits sowie dem CPS und den Gerichten andererseits jedoch generell beschränkt bleibt.

Die Ausbreitung des islamistischen Terrorismus hat die englische Regierung zu dem Schluss veranlasst, dass sich die Verfolgung und Verurteilung von Terroristen im Rahmen des englischen Rechtssystems schwierig gestaltete, was für ihre Radikalisierung von Vorteil war. In der Folge gab es eine Reihe von Versuchen, den CPS (und in geringerem Maße auch die Richter) mit der Polizei und den Nachrichtendiensten im Bereich der Terrorismusbekämpfung besser zu verlinken, sodass auf den islamistischen Terrorismus in immer früheren Stadien reagiert werden kann.⁹⁷³

⁹⁷¹ *Foley*, S. 136–137.

⁹⁷² *Jacobson*, S. 44.

⁹⁷³ *Foley*, S. 137–141.

4.2.2.1.2. Die Erweiterung der Zusammenarbeit des MI5, der Polizei und der Justiz nach den Reformen von 2004–2006

Seit 2001 haben die Regierung Englands und die Leiter der Sicherheitsbehörden die Rollen der Polizei und der Nachrichtendienste bei der Terrorismusbekämpfung weiter gestärkt sowie versucht, eine Reihe von offiziellen „top-down“-Reformen auf dem Gebiet der Kooperationsmöglichkeiten der Sicherheitsbehörden mit der Justiz zu implementieren, jedoch teilweise erfolglos.

Ursprünglich waren die Rollen des MI5 und der Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police rechtstark voneinander abgegrenzt: Der MI5 beschäftigte sich deutlich mit der Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen, die ATB der Metropolitan Police führte exklusiv die terrorismusrelevanten Untersuchungen (um Beweismaterial zu finden) durch und die SB der Metropolitan Police überwand diese Trennlinie, indem ihre Polizeibeamten im Wesentlichen in beiden Feldern tätig waren. Die aus den Operationen des MI5 gewonnenen Erkenntnisse waren jedoch vor Gericht nicht zulässig, was bedeutete, dass die aus der Überwachungspraxis oder von den Mitarbeitern der Behörde stammenden und nun bearbeiteten Daten im Wesentlichen für gerichtliche Zwecke nutzlos waren, da sie nicht von der Polizei nachgewiesen werden konnten. Aus diesem Grund entwickelte sich die folgende Kooperationspraxis: Der MI5 leitete die Informationen und Erkenntnisse hinsichtlich des (damals allerdings IRA-separatistischen) Terrorismus an die Metropolitan Police weiter, zu deren Zuständigkeiten grundsätzlich die terrorismusrelevanten Untersuchungen gehörten; in der Regel griff dann von den zwei Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police die SB ein, um gerichtlich verwertbares Beweismaterial für die Sachverhalte zu finden, auf die die Erkenntnisse der Nachrichtendienste hindeuteten. Nachdem ausreichendes Beweismaterial gesammelt worden war, schaltete sich die ATB ein, um die Personen festzunehmen, deren Beteiligung an terroristischen Aktivitäten durch die einschlägigen Daten ans Licht gebracht worden war.⁹⁷⁴

Im Kontext des islamistischen Terrorismus war es für die Polizei von besonderer Bedeutung, (mutmaßliche) islamistische Terroristen im frühestmöglichen Stadium festzunehmen zu können. Dies erhöhte den Druck, schnell über genügend Beweismaterial, das vom Gericht akzeptiert würde, zu verfügen, um die Terrorverdächtigen strafrechtlich verfolgen zu können: In der Folge musste der MI5 seine Vorgehensweisen modifizieren, um Informationen auf eine Weise zu sammeln, die deren Verwendung als vom Gericht annehmbares Beweismate-

⁹⁷⁴ *Foley*, S. 148–150.

rial ermöglichte. Manchmal nahmen die MI5-Mitarbeiter sogar an Gerichtsverfahren teil, in der Regel, um als Zeugen auszusagen, dass sie den als mutmaßlichen Terroristen Angeklagten zu einem konkreten Zeitpunkt an einem konkreten Ort beobachtet hatten. In solchen Fällen saßen sie allerdings hinter Schutzglasscheiben, um ihre Identität zu schützen. Eine zweite Änderung, die die präventive Bekämpfung des Terrorismus mit sich brachte, war die immer engere Zusammenarbeit des MI5 mit der ATB, in dem Sinne, dass der Einsatz der ATB in einem früheren Stadium der nachrichtendienstlichen Operationen benötigt wurde, um rechtzeitig geeignetes Beweismaterial zu sammeln. Dies führte sogar zu einem gleichzeitigen Eingreifen der zwei Behörden, was auf lange Sicht implizierte, dass die „Umwandlung“ der Informationen und Erkenntnisse in vor Gericht zulässiges Beweismaterial, die grundsätzlich Aufgabe der SB war, nicht mehr nötig war, sodass die SB ihre Aufgabe verlor. Deshalb entschloss sich die Metropolitan Police, diese beiden Abteilungen zu einer zu fusionieren, die als Counter Terrorism Command bezeichnet wurde. Seit Oktober 2006 vereint also das Counter Terrorism Command die zwei traditionellen Aufgaben der ehemaligen Abteilungen: die Sammlung von Informationen (genauer: die Sammlung von Beweismaterial zur Umwandlung der von den Nachrichtendiensten gewonnenen Erkenntnisse) und den Gesetzesvollzug im Sinne der Festnahme der Terrorverdächtigen.⁹⁷⁵

Diese Fusion der Antiterrorbranchen barg eine tiefere Reform in sich, als auf den ersten Blick erkennbar ist. Aufgrund ihrer Funktion bei der „Umwandlung“ der Informationen und Erkenntnisse in vor Gericht zulässiges Beweismaterial verfügte die SB über umfassende Expertise in Bezug auf die Besonderheiten des (überwiegend islamistischen) Terrorismus. Unter dem neuen Regime wird die Sammlung von Informationen fortgesetzt, allerdings nicht mehr so weitreichend, da dies nicht mehr nötig ist: Das Counter Terrorism Command konzentriert sich eher auf den notwendigen generellen Beitrag zur Analyse der Daten und übernimmt nicht die detaillierte Bearbeitung dieser Daten. Mit der Zeit hat dieser Trend dazu geführt, dass sich das Counter Terrorism Command eher auf die Aufgabe der Strafverfolgung fokussierte; zugleich bedeutet dies, dass die führende Rolle der MI5 bei der Bearbeitung, der Analyse und dem Management der Informationen noch stärker wurde. Es lässt sich also feststellen, dass nach der Fusion der zwei Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police die nachrichtendienstliche Funktion ausschließlich und noch intensiver vom MI5 übernommen wurde, während sich das Counter Terrorism Command auf die polizeilichen

⁹⁷⁵ *Foley*, S. 150–152.

Aufgaben der Untersuchung von Straftaten und generell der Strafverfolgung hin ausgerichtet hat.⁹⁷⁶

In den Jahren nach dieser Reform erfolgte eine dynamische Expansion der Behörden: Das Personal und die finanziellen Ressourcen des MI5 wurden aufgestockt und es wurden erstmals neue Abteilungen der Metropolitan Police außerhalb Londons gegründet, um die Terrorismusbekämpfung auch regional zu verstärken. Diese Abteilungen werden als Counter Terrorism Units (im Folgenden: CTUs) bezeichnet, und zu ihren Aufgaben zählen sowohl die Strafverfolgung als auch die Sammlung und Bearbeitung von Informationen, nach dem Vorbild des Counter Terrorism Command. Hauptsächlich jedoch stellt die Sammlung und Bearbeitung von Informationen durch die CTUs eine Unterstützung des MI5 dar, was zur oben erörterten Balance beigetragen hat.⁹⁷⁷

Zwar hat sich durch das Beispiel der Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten (MI5) und der Polizei (Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police) die behördenübergreifende Kooperation als eine erfolgreiche Praxis im Bereich der Terrorismusbekämpfung erwiesen; jedoch war die Frage der behördenübergreifenden Kooperation im Spannungsfeld zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten einerseits sowie den Strafverfolgungs- und Justizbehörden andererseits immer noch umstritten. Seit 2001 wurde des Öfteren versucht, diese Behörden mit einer Reihe von Reformen, deren wichtigste aus den Jahren 2004/2005 stammen, zu engerer Zusammenarbeit zu bewegen. Allerdings war der Erfolg dieses Annäherungsversuchs gering. Der vorliegende Abschnitt fokussiert sich auf diese „Zurückhaltung“ bei dem Versuch, diese Institutionen einander näher zu bringen.

Im Bereich der Strafverfolgung wurde eine Reihe von Änderungen eingeführt, um die Kooperation des CPS mit der Polizei in Strafsachen, einschließlich Terrorismusfällen, zu intensivieren. Der CPS führte 2003 ein englandweites Programm zum Einsatz von Staatsanwälten (*prosecutors*) innerhalb der Polizeidienststellen durch, sodass diese als Berater der Polizei in den früheren Stadien einer Untersuchung fungieren konnten. Diese Logik der früheren Intervention des CPS während der Untersuchungen wurde vom Gesetzgeber durch die Vorschriften des CJA 2003 zur Rolle des CPS bei der Anklageerhebung gegen Verdächtige noch verstärkt: Seit der Implementierung der relevanten Vorschriften 2004 war der CPS für die Entscheidung darüber zuständig, ob und mit welchem Inhalt eine Klage gegen einen Verdächtigen erhoben werden muss. Diese allge-

⁹⁷⁶ Siehe detailliert bei *Foley*, S. 152–154, mit Hinweisen auf die Wahrnehmung der Reform und konkret der Neugestaltung des Aufgabenfelds durch die Mitarbeiter des MI5 und des Counter Terrorism Command.

⁹⁷⁷ Ausführlich über die Expansion der Sicherheitsbehörden in den letzten Jahren: *Foley*, S. 154–163.

meinen Reformen in Bezug auf die Rolle des CPS wurden im Falle des Terrorismus erweitert. Der Kontakt mit dem CPS während der früheren Stadien der Verfolgung war für die Polizei in Terrorismusfällen bereits seit den Anschlägen des 11. September 2001 eine übliche, allerdings inoffizielle, Praxis.⁹⁷⁸ Der erste Indikator einer Art Zusammenarbeit der Polizei mit dem CPS war also gerade diese Übernahme der Anklageerhebung, die bedeutet, dass der CPS eine „Beratung“ eigens für die Polizei anbietet. Diese Beratung bezieht sich in der Regel darauf, ob das von der Polizei gesammelte Beweismaterial für die Klageerhebung und die spätere Verurteilung vor Gericht ausreicht.

Die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem CPS wurde im Jahre 2005 durch die Gründung der Counter-Terrorism Division (im Folgenden: CTD) weiter entwickelt.⁹⁷⁹ Ihr Sitz ist in London, jedoch ist die CTD zuständig für alle Terrorismusfälle, und zwar ungeachtet des Ortes, an dem sie sich ereignet haben. Zusammengefasst findet die Kooperation der Polizei mit dem CPS in den folgenden Elementen Ausdruck: Zuständigkeit für die Anklageerhebung und Zusammenarbeit mit der Polizei in den frühen Stadien der Untersuchung; Zentralisierung der Behandlung von Terrorismusfällen durch die Einrichtung der CTD und damit verbundene Spezialisierung, die die CTD im Laufe der Zeit aufgrund ihrer exklusiven Beschäftigung mit Terrorismusfragen erarbeitet hat.⁹⁸⁰

Noch komplizierter als die Zusammenarbeit des CPS mit der Polizei gestaltete sich die Kommunikation des CPS mit den Nachrichtendiensten, konkret: mit dem MI5, aufgrund der traditionellen Abneigung der Justizbehörden im Allgemeinen gegen die Nachrichtendienste und ihre Praktiken. Wie bereits erläutert, hat der MI5 im Laufe der Zeit die Praxis entwickelt, Informationen auf eine solche Weise zu sammeln, dass sie vom MI5 (mithilfe der Antiterrorabteilungen der Polizei) in vor Gericht zulässiges Beweismaterial „umgewandelt“ werden konnten. Die Verbindung des CPS zum MI5 scheint über die Polizei zu verlaufen und beschränkt sich also auf den beschriebenen besonderen Beitrag der Polizei zur Strafverfolgung.⁹⁸¹

⁹⁷⁸ Auch Repräsentanten des CPS gaben an, dass ihre Beteiligung an einem der prominentesten Terrorismusfälle (sog. Operation *Crevice*) in einem sehr frühen Stadium (nämlich drei Jahre vor der Festnahme der mutmaßlichen Terroristen) erfolgte. Siehe die Pressemitteilung des CPS über die Operation *Crevice* verfügbar online unter:

http://www.cps.gov.uk/news/latest_news/128_07/ [Stand: September 2015].

⁹⁷⁹ Diese Abteilung "(...) draws together the skills and knowledge of the CPS's most experienced terrorism lawyers to tackle the changing threat to public safety". Siehe die Pressemitteilung, online abrufbar unter:

http://www.cps.gov.uk/news/latest_news/146_05/ [Stand: September 2015].

⁹⁸⁰ *Foley*, S. 141–143.

⁹⁸¹ *Foley*, S. 144.

Obwohl der MI5 in der Vergangenheit an der Strafverfolgung mitgewirkt hat, war die Zusammenarbeit mit der Justiz (konkret: den Richtern) eingeschränkt. Ein oft kontroverses Thema in Bezug auf die Zusammenarbeit der Justiz mit den Nachrichtendiensten, ist die gerichtliche Verwertbarkeit von Informationen, die aus der Überwachung der Kommunikation oder dem Einsatz von verdeckten Ermittlern stammen oder auf ähnliche Weise erlangt worden sind. Traditionell hat die englische Richterschaft den Daten, die mittels solcher investigativen Methoden vom MI5 gesammelt wurden, als Beweismittel nicht vertraut und sie vor Gericht nicht zugelassen. Diese richterliche Praxis wurde ursprünglich auch von der Exekutive unterstützt: Obwohl der damalige Premierminister *Blair* dazu aufrief, die richterliche Praxis zu ändern und die auf diese Weise erhaltenen Daten vor Gericht zuzulassen, legte das Innenministerium in seinen Berichten fest, dass diese Daten nicht als Beweismittel behandelt werden konnten, weil sie vertrauliches Material der Nachrichtendienste darstellten und die Folgen ihrer Aufdeckung, vor allem hinsichtlich des Schutzes der Mitarbeiter und Informanten, unvorhersehbar waren. Diese Auffassung hat sich seit 2008 geändert: Im Bericht des Privy Council⁹⁸² wurde vorgeschlagen, solche Informationen vor Gericht zuzulassen, wenn bestimmte harte Bedingungen hinsichtlich des Schutzes der nachrichtendienstlichen Methoden erfüllt werden können. Die mit der Implementierung der Schlussfolgerung dieses Berichts Beauftragten betonten allerdings zwei Jahre später erstmals, dass sie kein Regelungsregime finden konnten, das sowohl die Enthüllung der Methoden der Nachrichtendienste verhindern würde als auch die Normen des englischen Rechtssystems hinsichtlich der Zulässigkeit von Beweismitteln vor Gericht gewährleisten könnte. England blieb der einzige Staat unter den westeuropäischen mit einem so stark ausgeprägten Widerwillen dagegen, durch Überwachungsmethoden der Nachrichtendienste erhaltenes Material als Beweismittel vor Gericht zuzulassen. Bis dato bleibt diese Abneigung der englischen Justiz, nachrichtendienstliches Material zu akzeptieren, bestehen.⁹⁸³

Ein anderer Vorschlag der Exekutive während des Zeitraums 2004/05 war die Einführung von Richtern, deren Aufgabe die Prüfung der sensiblen Erkenntnisse der Nachrichtendienste vor Einleitung des eigentlichen Ermittlungsverfahrens wäre (sog. „*security-cleared judges*“). Dieser Vorschlag wurde abgelehnt,

⁹⁸² Das Privy Council (offizielle Bezeichnung: Her Majesty's Most Honourable Privy Council, „Kronrat“) ist ein politisches Beratungsgremium des britischen Monarchen. Obwohl es ursprünglich als das höchste legislative und judikative Regierungsorgan Englands direkt nach dem König konzipiert wurde, hat der Rat heute überwiegend zeremonielle Funktionen: Seine früheren Befugnisse werden heute von zwei seiner Ausschüsse, dem Cabinet Office (Kabinettsamt) unter dem Premierminister und dem Judicial Committee of the Privy Council, wahrgenommen.

⁹⁸³ *Foley*, S. 144–145.

da er von den Richtern selbst als inkonsistent mit der englischen *common law*-Tradition empfunden wurde.⁹⁸⁴ Auf der Basis dieser Erläuterungen lässt sich also feststellen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheits- und Justizbehörden nur gering ist und sich auf bestimmte Aspekte der Strafverfolgung (Zusammenarbeit des CPS mit der Polizei sowie in geringerem Maß mit dem MI5) beschränkt.⁹⁸⁵

4.2.2.1.3. Analyse und Austausch der Erkenntnisse der Nachrichtendienste nach dem 11. September 2001: Die Schaffung des Joint Terrorism Analysis Centre

Die Reformen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienste und der Antiterrorabteilungen der Polizei nach den Anschlägen des 11. September 2001 betrafen nicht nur die Sammlung der Daten und die Verbindung der Nachrichtendienste zur Polizei, sondern auch die Analyse und Verbreitung der Informationen und gewonnenen Erkenntnisse. Diese Reformen wurden als unerlässlich angesehen, da die englischen und die anderen westeuropäischen Nachrichtendienste nicht in der Lage gewesen waren, das Wachstum von Al Qaida und das Ausmaß der Bedrohung, die diese Organisation darstellte, vor den Anschlägen gegen die USA zu erkennen. Laut der offiziellen Regierungsstellung log der Grund dieses Misserfolgs nicht in einem Mangel an Informationen über das Al Qaida-Netzwerk vor den Anschlägen des 11. September 2001, sondern in der fehlenden Fähigkeit der Nachrichtendienste, diese Informationen auf eine Weise zu bewerten, die das Gesamtbild der wachsenden Bedrohungslage enthüllen hätte können.⁹⁸⁶ Wegen dieses Hintergrunds wurden die folgenden speziellen Abteilungen zur Analyse und Verbreitung der Erkenntnisse der Nachrichtendienste gegründet: das Joint Terrorism Analysis Centre („Gemeinsames Zentrum zur terrorismusrelevanten Analyse“, im Folgenden: JTAC)⁹⁸⁷ und die Police

⁹⁸⁴ Joint Committee on Human Rights, Twenty Fourth Report (2005–2006, HL 240/HC 1576), para. 73: "(...) As Juge Bruguiere, a most experienced juge d'instruction in terrorist cases, put it to us, in France the intelligence services, law enforcement agencies and the judiciary "worked in synergy". *Such a collaborative relationship would, in our view, in this country, be incompatible with the nature of the judicial function as it has traditionally been understood. (...)*"

⁹⁸⁵ *Foley*, S. 144–147. Für die praktischen Folgen dieser Abneigung gegen die Zulassung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse als Beweismaterial (hohe Schwierigkeit, Terrorverdächtige zu verfolgen und vor Gericht zu verurteilen), siehe *Foley*, S. 147–148.

⁹⁸⁶ *Foley*, S. 163–164.

⁹⁸⁷ Das tatsächliche Misstrauen der Regierung gegenüber der Leistungsfähigkeit des MI5 nach dem 11. September 2001 führte dazu, dass das nach den Terroranschlägen gegen die USA vom MI5 errichtete Counter-Terrorism Analysis Centre durch das behördenübergreifende JTAC ersetzt wurde.

International Counter Terrorism Unit („Internationale polizeiliche Abteilung zur Terrorismusbekämpfung“, im Folgenden: PICTU).

Das JTAC wurde im Mai 2003 am Hauptsitz des MI5 in London gegründet. Es handelt sich dabei um eine Konzentration von Mitarbeitern aus elf Sicherheits- und Regierungsbehörden und Abteilungen, die aus dem ganzen Spektrum der Nachrichtendienste, der Polizei und der Militärbehörden stammen, und es wird von einem dieser Mitarbeiter geleitet. Jeder Mitarbeiter wird in der Regel für zwei oder drei Jahre für das JTAC abgestellt, ohne seine Hauptstelle in der jeweiligen Behörde aufgeben zu dürfen, was bedeutet, dass die JTAC-Mitarbeiter die Verbindung zu ihren Ursprungsbehörden (und den Zugang zu den relevanten IT-Netzwerken) behalten. Das JTAC etablierte sich also als Behörde mit eigener Identität und bewahrte zugleich die Verbindung mit den unterschiedlichen Behörden, was sich bei Bedrohungslagenbewertungen (*threat assessments*) als besonders wichtig erwiesen hat. Ein zusätzlicher Vorteil ist der schnelle Austausch von Informationen zwischen Mitarbeitern mit unterschiedlichem Behördenhintergrund. Das JTAC erhält sowohl Berichte über die von den Nachrichtendiensten gewonnenen Erkenntnisse als auch unbearbeitetes Informationsmaterial (Rohstoff zur Gewinnung von Erkenntnissen durch die Nachrichtendienste) aus allen mitbeteiligten Behörden und stellt auf diese Weise sicher, dass seine Analysen originäre Quellenbewertungen sind.⁹⁸⁸

Das JTAC hat die folgenden Aufgaben: Festlegung des offiziellen Niveaus der terroristischen Bedrohungslage für England auf einer fünfstufigen Skala (*low* (niedrig) – *moderate* (mittelmäßig) – *substantial* (erheblich) – *severe* (ernsthaft) – *critical* (kritisch));⁹⁸⁹ Erlass von konkreten Bedrohungswarnungen, wie z. B. die Forderung an den Verkehrsminister im Jahre 2004, aufgrund der Bestätigung einer „erkennbaren und spezifischen Bedrohung“, die diese spezifischen Flüge betraf, eine geringe Anzahl von Flügen aus London nach Washington zu annullieren;⁹⁹⁰ Erstellung von detaillierten Berichten bezüglich der Entwicklung, der Netzwerke und der Leistungsfähigkeit von terroristischen Organisationen für ein breites Spektrum von Empfängern (nicht nur für Regierungsbehörden, sondern auch für andere staatliche Institutionen und öffentliche Einrichtungen). Aus diesen Aktivitäten ergibt sich der Primat des JTAC bei der Analyse der gesamten terroristischen Bedrohung für England sowie der Methoden, Kapazitäten und

⁹⁸⁸ *Foley*, S. 164.

⁹⁸⁹ Dieses Niveau wird momentan vom JTAC als „severe“ eingestuft, was der zweithöchsten Stufe der Bedrohungsskala entspricht. Zur Skala der Bedrohungslage siehe: <https://www.gov.uk/terrorism-national-emergency/terrorism-threat-levels> [Stand: September 2015].

⁹⁹⁰ Meldung online abrufbar unter: <http://www.theguardian.com/business/2004/jan/04/theairlineindustry.terrorism> [Stand: September 2015].

eventuellen Ziele von terroristischen Organisationen. Ferner ordnet das JTAC seine Mitarbeiter zeitweilig in verschiedene Regionen der Welt, sodass sie thematische Analysen betreffs der Terrorismuslage erstellen und den Effekt dieser Situation auf England bewerten können.⁹⁹¹

Die Zuständigkeit für die Analyse der Informationen und Erkenntnisse teilt sich das JTAC mit dem früher gegründeten Joint Intelligence Committee („Vereinigter Nachrichtendienstauschuss“, im Folgenden: JIC). Das JIC war zuständig für die Zusammenführung der gesamten in den verschiedenen Nachrichtendiensten gewonnenen Erkenntnisse, um den Ministern und den leitenden Beamten der Polizei dienststellenübergreifende Bewertungen dieser Erkenntnisse zur Verfügung zu stellen. Das JIC verfügt über ein spezielles „Bewertungspersonal“ (Assessments Staff) für die Analyse der Erkenntnisse, das aus Analysten besteht, die von verschiedenen Behörden und Abteilungen für einen bestimmten Zeitraum für das JIC abgestellt werden, genau wie beim JTAC.⁹⁹² Aus einer vergleichenden Perspektive werden die Analysen des Bewertungspersonals des JIC als strategischer als diejenigen des JTAC angesehen, während das JTAC Bewertungen in einem komplexeren, geopolitischen Kontext bietet.⁹⁹³ Dies kann leicht erklärt werden mit Bezug auf das unterschiedliche „Publikum“ der Analysen der zwei Behörden: Das JIC konzentriert sich auf eine zweckgerichtete Analyse für die Bedürfnisse der Regierung; das JTAC hingegen hat einen breiteren Adressatenkreis für seine Analysen. Beide Behörden sind allerdings zuständig für die Verbreitung der nachrichtendienstlichen Erkenntnisse, indem sie entsprechende Berichte erstellen und diese an die Ministerien weiterleiten. Dennoch verleiht seine Aufgabe, Entscheidungen zur Einstufung des Niveaus der terroristischen Bedrohungslage zu treffen, dem JTAC den Primat gegenüber dem JIC; das Niveau der Bedrohungslage liefert den Sicherheitsabteilungen von öffentlichen Einrichtungen die nötigen Informationen, sodass diese ihrerseits die geeigneten Maßnahmen in den gefährdeten Bereichen innerhalb ihrer Zuständigkeit implementieren können. Das bedeutet, dass sich das JTAC nicht nur auf die Analyse der nachrichtendienstlichen Erkenntnisse beschränkt, sondern über diese Analyse hinaus Entscheidungen mit unmittelbaren Auswirkungen in der Praxis trifft.⁹⁹⁴

Neben der Gründung des JTAC wurde eine bedeutsame Änderung in Bezug auf die Verbreitung der terrorismusrelevanten Informationen und Erkenntnisse unter den „unteren“ Rängen der Polizei eingeführt: Im Rahmen der Forderung an alle Polizeibeamten, die Kapazitäten der lokalen Polizeidienststellen bei der

⁹⁹¹ *Foley*, S. 165; *Staniforth*, Preventing Terrorism, S. 110.

⁹⁹² *Foley*, S. 164–165.

⁹⁹³ Cabinet Office, National Intelligence Machinery, S. 23–25.

⁹⁹⁴ *Foley*, S. 165–167.

Terrorismusbekämpfung zu nutzen, wurde im Februar 2002 die Police International Counter Terrorism Unit („Internationale polizeiliche Abteilung zur Terrorismusbekämpfung“, im Folgenden: PICTU) etabliert. Ziel ihrer Gründung war die verstärkte Verbreitung von Informationen und eine Sensibilisierung im ganzen Spektrum der Polizeikräfte, statt nur in den des Öfteren als „Elite“ bezeichneten Einheiten der Metropolitan Police (früher SB und ATB, heute nur Counter Terrorism Command). Dieser kleine Personenkreis erhält die im MI5 und dem JTAC gewonnenen Erkenntnisse und stellt auf ihrer Basis Berichte über die terroristische Bedrohungslage zur Verbreitung an ein weitgespanntes Netzwerk von Polizeibeamten zusammen. Beispielsweise gab die PICTU 2004 einen Bericht heraus, der die Polizeikräfte über verschiedene spezielle chemische Materialien aufklärte, die zwar im Haushalt als Putzmittel verwendet werden, deren gleichzeitiger Besitz in großen Quantitäten jedoch eine Beteiligung an terroristischen Handlungen indizieren kann, da sie Bestandteile von Sprengstoffen darstellen. Für diesen Bericht stützte sich die PICTU auf Informationen aus den Nachrichtendiensten, dass zu dieser Zeit Terroristen an den betreffenden Materialien zur Herstellung von „hausgemachten“ Sprengstoffen interessiert waren.⁹⁹⁵

Zum Schluss sei darauf hingewiesen, dass die Reformen sowohl bezüglich der Kooperation der Nachrichtendienste mit der Polizei als auch der Analyse und Verbreitung von Erkenntnissen von Sachkundigen im Bereich Sicherheit als sehr positiv angesehen werden. Insbesondere die Einrichtung des JTAC und der PICTU wird als vorteilhaft für die Verstärkung des gesamten Sicherheitsmanagements in England betrachtet.

4.2.2.2. Das Konzept des „Neighbourhood Policing“

Das Phänomen der einheimischen Terroristen in England, dessen Ausmaß (im Sinne ihrer Anzahl und der Folgen ihrer Aktivitäten) nach dem 11. September 2001 ans Licht kam, hat seitdem gezeigt, dass ihre erfolgreiche Strafverfolgung in großem Maße auf den Informationen und dem Kooperationswillen der Gemeinschaften beruht, in denen die Personen mit extremistischer Ideologie leben.⁹⁹⁶ In Folge der Terroranschläge von 2001, die aufgezeigt haben, dass sich der islamistische Terrorismus auf die „*next-door terrorists*“ („benachbarten Terroristen“) und Selbstmordattentäter verlässt, wurde allmählich wahrgenommen, dass die Faktoren, die zur Erhöhung von geringfügigen Straftaten und zum ge-

⁹⁹⁵ Foley, S. 167.

⁹⁹⁶ Walker, JNSLP 2009/1, 121 (123–126).

walttätigen Extremismus auf der Ebene der Nachbarschaft (*Neighbourhood*)⁹⁹⁷ beitragen, ebenfalls den Ursprung von Terrorismus auf lokaler Ebene unterstützen können. Anders gesagt beruht die nationale Sicherheit des Öfteren auf der lokalen Sicherheit (auf Nachbarschaftsebene). Die Polizeipraxis hat sich also immer mehr daran orientiert, die aus der Nachbarschaft gesammelten Informationen und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse zur präventiven Terrorismusbekämpfung einzusetzen. Außerdem wurden spezielle polizeiliche Einheiten, die sog. Police Community Support Officers („Polizeioffiziere zur Unterstützung der Gemeinde“, im Folgenden: PCSOs), in den Nachbarschaften eingerichtet, was die jahrelange öffentliche Forderung nach intensiver (und offensichtlicher) polizeilicher Präsenz innerhalb der Nachbarschaften gegen die Kriminalität und asoziales Verhalten ansprach.⁹⁹⁸ Dieser Ansatz der Auseinandersetzung mit der Kriminalität auf der Ebene der Nachbarschaft stellt das *Neighbourhood Policing*⁹⁹⁹ dar. Im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung wird aus dem weiten Spektrum des Neighbourhood Policing besonderer Wert auf den Aspekt der Informationssammlung bezüglich mutmaßlicher Terroristen und Terrorverdächtiger, die sich in einer bestimmten Nachbarschaft aufhalten, gelegt.

Die folgende Analyse vermittelt einen Einblick in den Ansatz des Neighbourhood Policing mit Fokus auf seiner Verwertung im Bereich der präventiven Terrorismusbekämpfung.

4.2.2.2.1. Einführung und Entwicklung des Konzepts

Mit der Einführung des Neighbourhood Policing stehen die folgenden Faktoren in Zusammenhang: Erstens wurde die tatsächliche Effektivität des Systems der Strafjustiz bei der Kontrolle und der erfolgreichen Verfolgung der Kriminalität in den 1990er Jahren in Frage gestellt; zweitens wurden in derselben Periode

⁹⁹⁷ Im Rahmen des Neighbourhood Policing wurden ursprünglich die Begriffe *Neighbourhood* und *Community* quasi wechselweise verwendet. Jedoch wurde im Laufe der Zeit für Klarheit und der operationellen Genauigkeit wegen differenziert. Staniforth, Preventing Terrorism, S. 212. Der Begriff *Community Policing* wird heute als Samtbegriff verwendet, um ein weites Spektrum von Praktiken zu beschreiben, die die Mitglieder der Gemeinschaft in die Routinen der Polizeiarbeit intensiv miteinbeziehen. Das Neighbourhood Policing wird als die Gesamtheit der konkreteren Praktiken mit den im Text beschriebenen Zielen verstanden, die nur einen Teil des Community Policing darstellen. Über das Community Policing siehe Rowe, S. 95–118.

⁹⁹⁸ Staniforth, Preventing Terrorism, S. 207, 209.

⁹⁹⁹ In der vorliegenden Arbeit wird der englische Begriff Neighbourhood Policing statt seiner deutschen Übersetzung „Polizeiarbeit auf der Nachbarschaftsebene“ bevorzugt, um eine mögliche Verwechslung mit der „Nachbarschaftspolizei“ als spezielle Einheit im Sinne z. B. der französischen „*police municipale*“ zu vermeiden.

soziale Studien veröffentlicht, welche die effektive Anwendung von vorhandenen Polizeipraktiken, darunter auch offensichtliche Patrouillen und schnelle Reaktionszeiten, bezweifelten. Drittens wurde die Professionalisierung der Polizeiarbeit in unmittelbare Verbindung mit der Aufrechterhaltung von alltäglichen und auf die lokale Ebene fokussierten Kontakten mit der Öffentlichkeit gestellt und als eine Möglichkeit gesehen, die Legitimität des Polizeihandelns und die Verbindung der Polizei mit der Gesellschaft zu stärken.¹⁰⁰⁰

Nach dem 11. September 2001 sahen sich die Regierung und die Polizei dazu verpflichtet, neue Methoden beim Polizeihandeln einzusetzen, um zu versuchen, die Effizienz der Polizeikräfte in der Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus zu steigern. Daraufhin erfolgte die Einführung des Neighbourhood Policing durch die Einsetzung der ersten PCSOs im Jahre 2002 in England und Wales, jedoch nur als Pilotprojekt im Rahmen des National Reassurance Policing Programme („Nationales Polizeiprogramm zur Beruhigung der Bevölkerung“, im Folgenden: NRPP) in der Zeitspanne von 2003 bis 2005. Mittlerweile wurde der neue Ansatz in einem Weißbuch des Innenministeriums erklärt.¹⁰⁰¹ Das durch das NRPP laut Studien von 2006 gestiegene Vertrauen der Öffentlichkeit in das Polizeihandeln führte in den nächsten Jahren zum Einsatz von einer großen Anzahl von PCSOs in England und Wales sowie zur Gründung von Neighbourhood Policing Teams (im Folgenden: NPTs) in zahlreichen Nachbarschaften. Seit 2010 wird dem Ansatz des Neighbourhood Policing ein Aufschwung mit der Einstellung von sog. Neighbourhood Managers verliehen, die sich auf die Formulierung von Partnerschaften und die Zusammenarbeit sowohl unter den NPTs als auch zwischen den NPTs und der Öffentlichkeit (nämlich den Mitgliedern der Nachbarschaft) spezialisieren.¹⁰⁰² Im Jahre 2012 erweiterte die Londoner Metropolitan Police den Einsatzbereich der NPTs durch die Miteinbeziehung von Kriminalbeamten, um die auf kommunalem Niveau begangenen geringfügigen Straftaten (*low-level community-based crimes*) zu bewältigen. Mit der Unterstützung seitens der Police and Crime Commissioners („Kriminalpolizeikommissare“), die 2013 auf die Fortsetzung der finanziellen Ressourcen für die NPTs im neuen fünfjährigen Plan der Polizei bestanden, und mit der 2014 erfolgten Rekrutierung von Special Constables und freiwilligen Mitarbeitern für die Unterstützung der NPTs wird bestätigt, dass das Neighbourhood Policing gut

¹⁰⁰⁰ Stanforth, Preventing Terrorism, S. 208.

¹⁰⁰¹ Das Weißbuch (Home Office, Building Communities, Beating Crime: A better police service for the 21st century. London 2004) ist online verfügbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251058/6360.pdf [Stand: September 2015].

¹⁰⁰² Für die Einführung des Neighbourhood Policing aus historisch-politischer Perspektive siehe Brain, S. 347–353.

zehn Jahre nach seiner Einführung das beliebteste Modell des Polizeihandelns in England bildet.¹⁰⁰³

4.2.2.2.2. Neighbourhood Policing in der Praxis: Die 10 fundamentalen Prinzipien des Konzepts und ihre Umsetzung bei der Terrorismusbekämpfung

Nach einem Anstieg des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Polizei aufgrund des Neighbourhood Policing stellte die ACPO im Jahre 2006 die zehn Prinzipien des Neighbourhood Policing zusammen, um einerseits den neuen Ansatz zu klären und um andererseits seine einheitliche Umsetzung innerhalb von England und Wales sicherzustellen. Diese Prinzipien werden gleich kurz präsentiert, mit Fokus nur auf denjenigen, die sich als besonders relevant für die Terrorismusbekämpfung erwiesen haben:

1. Das Neighbourhood Policing bildet eine organisatorische Strategie, die der Polizei, ihren Partnern und der Öffentlichkeit zusammenzuarbeiten erlaubt, um die Kriminalität und das asoziale Verhalten innerhalb der Nachbarschaft zu bewältigen und ihre Sicherheit zu verbessern. Um zu garantieren, dass die präventive Bekämpfung des Terrorismus auf lokaler Ebene anfängt, muss die Antiterroraktivität Teil der organisatorischen Strategie der jeweiligen NPTs darstellen; das heißt, jede Strategie des Neighbourhood Policing muss Unterstützung und Hinweise von den spezialisierten Antiterrorereinheiten der Polizei erhalten, wie auf Terroranschläge oder sonstige terroristische Aktivitäten zu antworten ist. Darunter sind die Maßnahmen zur Prävention der Ausbreitung von extremistischen Ideologien von maßgeblicher Bedeutung; an dieser Stelle müssen die Prinzipien der CONTEST-Strategie berücksichtigt werden, die sicherstellt, dass die Prävention des Terrorismus auf lokaler Ebene die Antiterrorstrategie auf nationaler Ebene letzten Endes unterstützt.
2. Das Neighbourhood Policing stellt herkömmliche Polizeiarbeit dar, die in die sonstigen Polizeipraktiken integriert ist.
3. Das Neighbourhood Policing fordert den auf Grundlage von Beweisen erfolgten Einsatz von NPTs bei einem konkret identifizierten Bedarf. Was die terrorismusrelevanten Indikatoren und Nachweise angeht, haben die NPTs gewissen Zugang zu relevanten Informationen und Erkenntnissen über die lokalen polizeilichen Antiterrorereinheiten.

¹⁰⁰³ Mehr in: Staniforth, Preventing Terrorism, S. 209–211.

4. Die im Rahmen des Neighbourhood Policing etablierten NPTs sind identifizierbar, zugänglich, bekannt, einsatzbereit und ihrem Auftrag gewidmet; sie bieten allen Bürgern einen konkreten und bekannten Zugangspunkt zur polizeilichen Aktivität.¹⁰⁰⁴
5. Das Neighbourhood Policing entspricht den lokalen Bedingungen; deswegen lässt sich die Polizeiarbeit flexibel je nach den lokalen Bedürfnissen gestalten.
6. Das Neighbourhood Policing erlaubt der Polizei, unmittelbar mit der Gemeinschaft zu arbeiten, um die für sie wichtigsten Probleme zu identifizieren; auf diese Weise hat die Öffentlichkeit auf lokaler Ebene Einfluss auf die Prioritäten der Polizeiarbeit.
7. Im Rahmen der Strategien des Neighbourhood Policing werden andere Behörden (außer der Polizei) und die Öffentlichkeit in die Lösung von Problemen miteinbezogen. Dies ist ohnehin unerlässlich für die Auseinandersetzung mit einheimischen Terroristen.
8. Als Einsatzgrundlage des Neighbourhood Policing dient das National Intelligence Model, d. h., das Neighbourhood Policing muss sich nach solchen Informationen richten, die bereits gründlich analysiert und bewertet wurden. Konkret müssen die NPTs die eigenen Counter-Terrorism Local Profiles („Lokale Antiterrorprofile“) auf der Basis von Informationen zusammenstellen, die sie von der SB und den sonstigen Antiterrorereinheiten der Polizei erhalten haben.
9. Das Neighbourhood Policing verlangt effektives Engagement, Kommunikation- und Feedbackstrategien sowie Klarheit betreffs der jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Die NPTs müssen ein ausgefeiltes Kommunikationssystem etablieren, das die präventiven Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung der Öffentlichkeit bekannt macht, um ihre Unterstützung einfordern zu können.
10. Das Neighbourhood Policing muss einem strikten Management bezüglich seiner Umsetzung und Effektivität unterliegen, was die Kontrolle der Anwendung eines konkreten lokalen Plans sowie der Absichtserklärung gegenüber einer konkreten Nachbarschaft beinhaltet.¹⁰⁰⁵

¹⁰⁰⁴ Für die Zusammenstellung eines NPT siehe ACPO, *Professionalising Neighbourhood Policing*, S. 18–21; *Staniforth, Preventing Terrorism*, S. 216.

¹⁰⁰⁵ Für die Prinzipien und ihre Analyse siehe: ACPO, *Professionalising Neighbourhood Policing*, S. 9–15; *Staniforth, Preventing Terrorism*, S. 212–226.

4.2.2.2.3. Das Konzept Neighbourhood Policing Plus als noch geeignetere Praxis für die Terrorismusbekämpfung

Wie bereits erklärt wurde, hat sich die Zusammenarbeit der NPTs mit Öffentlichkeitsakteuren auf Nachbarschaftsebene speziell für die Terrorismusbekämpfung im Laufe der Zeit intensiviert. Diese auf der Öffentlichkeit basierende Polizeiarbeit zur Verhinderung von Terrorismus und extremistischer Gewalt wird oft als *Neighbourhood Policing Plus* bezeichnet, um genau auf diese Erweiterung des Neighbourhood Policing durch die wesentliche Einbeziehung der Öffentlichkeit zu verweisen. Die gründlichen Kenntnisse, das Bewusstsein und das Verständnis, das die Mitglieder der NPT von eventuellen terroristischen Elementen einer konkreten Nachbarschaft haben, sind selbstverständlich notwendig für die Erfüllung der Aufgaben der NPTs. Dennoch stellt es zusätzlich eine besondere Herausforderung für die NPTs dar, die Öffentlichkeit zu überzeugen, alle möglichen Informationen mit einem eventuellen terroristischen Bezug anzugeben, auch wenn sie irrelevant oder unwichtig zu sein scheinen. Anders formuliert: Aufgabe der Polizeibeamten der NPTs ist es, den Einwohnern einer Nachbarschaft bewusst zu machen, dass sie unbewusst über Informationen verfügen können, die eine unerlässliche Rolle bei den Untersuchungen der Vorbereitung von terroristischen Handlungen spielen können. Beispielsweise brauchen die Terroristen u.a. Transport, Kommunikation und Waffen; ein verdächtiger Mietwagen, der Besitz einer einzelnen Person von zahlreichen Handys oder der Kauf von besonders großen Quantitäten von Chemikalien durch eine Person, die sich nicht durch den Beruf dieser Person rechtfertigen lassen, müssen bei den NPTs gemeldet werden, sobald sie von den Einwohnern bemerkt werden. Die durch die NPTs vermittelte Überzeugung der Einwohner, wachsam zu bleiben und der Polizei zu vertrauen und diese diesbezüglich zu benachrichtigen, gehört zum Kerngedanken des Konzepts Neighbourhood Policing Plus.¹⁰⁰⁶

4.3. Zusammenfassung

Die Auseinandersetzung mit dem separatistischen Terrorismus der IRA seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts hat Großbritannien mit einem umfassenden legislativen Instrumentarium ausgerüstet, das teilweise nur Nordirland betraf und sich teilweise auf das ganze nationale Territorium erstreckte. Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 hat der internationale islamistische Terroris-

¹⁰⁰⁶ Staniforth, Preventing Terrorism, S. 228–231.

mus eine neue Herausforderung für den Gesetzgeber, die Regierung und die Strafverfolgungsorgane dargestellt, die 2002 zur Entwicklung eines holistischen Konzepts für die englische Antiterrorstrategie führte: Das sog. CONTEST wurde als eine Antiterrorstrategie auf Makroebene konzipiert, die auf die Einschränkung des Terrorismus und die Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit zielte. Im Rahmen dieser Strategie werden die Antiterrorpraktiken auf vier Schienen klassifiziert: *Pursue*, *Prevent*, *Protect* und *Prepare*. Die vorliegende Studie fokussiert sich vorwiegend auf die *Pursue*-Schiene, die die Auseinandersetzung mit dem terroristischen Phänomen und seine Besonderheiten mittels der Gesetzgebung, der Strafverfolgung und der Praktiken der Sicherheitsbehörden enthält, und beschäftigt sich zum Teil auch mit der für die Konfrontation mit der Radikalisierung relevanten *Prevent*-Schiene, indem sie auf das Neighbourhood Policing Bezug nimmt.

Die englische Antiterrorgesetzgebung ist sehr umfassend, da der Gesetzgeber immer bezweckt hat, so weit wie möglich mit den Mitteln der Strafjustiz auf den Terrorismus zu reagieren. England trat allerdings in die post-11. September 2001-Ära mit einem kurz vor den Anschlägen geschaffenen und umfassenden legislativen Arsenal ein: Der TA 2000 beinhaltet sowohl (materiell-)strafrechtliche als auch strafprozessuale Regelungen, die zum ersten Mal alle Arten von Terrorismus (einschließlich des internationalen Terrorismus) umfassen und nicht exklusiv mit dem IRA-separatistischen Terrorismus in Verbindung stehen. Der TA 2000 brachte grundlegende Änderungen mit sich, vor allem die Legaldefinition des Terrorismus und die Verfolgung der Terrorismusfinanzierung als besonders effektive Antiterrormethode. Außerdem folgte dieses Gesetz Act der Regelungstechnik der Katalogstraftaten (*scheduled offences*) und dem System der Auflistung von bestimmten verbotenen terroristischen Vereinigungen (*proscription*). Zusammen mit dem später eingeführten TA 2006 wurde ein starkes Instrumentarium geschaffen, das aus bestimmten „Vortaten“ (*precursor offences*) besteht. Konkret werden die folgenden Verhaltensweisen durch die zwei Gesetze kriminalisiert: die Ausbildung zur Nutzung von Waffen und Sprengstoffen (§ 54 i.V.m. § 55 TA 2000); der Besitz von Gegenständen und der Besitz von Informationen zu Zwecken, die mit Terrorismus verbunden sind (§§ 57, 58 TA 2000); die sog. *acts preparatory to terrorism*, nämlich konkrete tatsächliche „Handlungen“ zur Vorbereitung von Terroranschlägen (§ 5 TA 2006); die Mitgliedschaft bei einer verbotenen Organisation (*proscribed organisation*) (§ 11 TA 2000) sowie die Unterstützung einer solchen Vereinigung (§ 12 TA 2000), die sich jedoch ausdrücklich nicht auf einen finanziellen Beitrag zum Bedarf der Vereinigung beschränken, sondern vielmehr auf die Ermöglichung und Organisierung von Versammlungen zur Planung von terroristischen Aktivitäten oder der Förderung der einschlägigen Unterstützung einer verbotenen Or-

ganisation gerichtet sind; der einfache Ausdruck einer derartigen Unterstützung durch das Anziehen oder Tragen eines die Verbindung mit einer Terrorvereinigung implizierenden Artikels in der Öffentlichkeit (§ 13 TA 2000); schließlich werden die Aufforderung zu terroristischen Straftaten, die sich von der einfachen Verherrlichung des Terrorismus bis zur Anleitung zu terroristischen Straftaten erstreckt, und die Verbreitung von terrorismusrelevanten Schriften sowie ihre Verwirklichung mittels Internetgebrauchs als strafbar festgelegt. Gemeinsames Element aller dieser Straftatbestände ist die Kriminalisierung der Vorbereitung einer terroristischen Handlung, und zwar in frühen Stadien, in denen die (endgültige) Begehung der Handlung und der Eintritt des terroristischen Schadens noch ziemlich unsicher sind. Kerngedanke des Gesetzgebers ist somit die präventive Bekämpfung des Terrorismus in dem Sinne, möglichst früh eine Vereitelung von terroristischen Handlungen zu erzielen.

Parallel führte der englische Gesetzgeber im kürzest möglichen Zeitfenster von nur zehn Jahren (2001–2011) fünf neue Gesetze von maßgeblicher Bedeutung ein, die wie folgt klassifiziert werden können:

- Die die Administrativmaßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus einführenden ATCSA 2001, PTA 2005, TPIMA 2011 und CTSA 2015. Damit hat der englische Gesetzgeber die Administrativhaft, die Kontrollverfügungen (*control orders*) sowie die (heute allein gültigen) TPIMs und die Verfügungen zum provisorischen Ausschluss von (ausgereisten) Personen aus dem britischen Territorium (*temporary exclusion orders*) eingeführt, nämlich ein System, das mit verschiedenen Mitteln bezweckt, das Leben von bestimmten Personen total zu kontrollieren (durch ihre Unterbringung in der auf unbestimmte Zeit festgelegten Administrativhaft, wenn ihre eigentlich gezielte Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich war) oder mehr oder weniger zu gestalten (früher mit der Durchsetzung der Kontrollverfügungen und nun mit den TPIMs sowie mit dem Verbot der Rückkehr nach England für die, die in terroristische Zielländer ausgereist sind). Diese Personen sind nicht für terroristische Handlungen verurteilt, sondern terrorismusrelevanter Aktivitäten nur verdächtig, und können aus spezifischen Gründen nicht (oder noch nicht) strafrechtlich verfolgt werden. Das Nicht-Einhalten der Verpflichtungen von derartigen Verfügungen wird als Straftat festgelegt.
- Der hauptsächlich für die Verfolgung und das Strafverfahren relevante CTA 2008. Dieses Gesetz konzentriert sich überwiegend auf die Sammlung von Informationen durch die Polizei im Rahmen der Untersuchungen von terroristischen Handlungen, die potenziell zur Gewinnung von Erkenntnissen beitragen (§§ 1–9 CTA 2008), sowie auf die Offenlegung von Informatio-

nen durch die Nachrichtendienste (§§ 19–21 (Part 1) und Sch. 1 CTA 2008).

- Der auf die Verhinderung der Finanzierung der terroristischen Aktivitäten zielende Asset-Freezing Act 2010, der sich auch auf das Konzept der unmittelbaren Auferlegung von administrativen Maßnahmen für sog. „eingestufte Personen“ (*designated persons*) beruft. Sobald die (begründete) Annahme des Innenministers und des Schatzamtes besteht, dass eine Person sich an terroristischen Aktivitäten beteiligt hat, findet das Einstufungsverfahren nach den Vorschriften des Asset-Freezing Act 2010 Anwendung und die nun eingestufte Person wird aufgelistet. In der Einstufungsverfügung werden konkret festgelegte Einschränkungen der finanziellen Aktivität (vor allem Einfrieren der Gelder und der sonstigen finanziellen Ressourcen) dieser Person durchgesetzt.

Mit allen diesen administrativen Maßnahmen, deren Anwendung grundsätzlich eine richterliche Erlaubnis voraussetzt (mit Ausnahme der Einstufungsverfügungen, wobei für ihre Durchsetzung die Entscheidung des Schatzamtes genügt), wird vom englischen Gesetzgeber die Effizienzsteigerung zur Terrorismusbekämpfung erzielt.

Des Weiteren gehören zum legislativen Arsenal der präventiven Bekämpfung des Terrorismus bestimmte polizeirelevante Vorschriften der TA 2000 und TA 2006, die sich auf konkrete polizeiliche Befugnisse beziehen und sie erweitern. Diese sind: die Ingewahrsamnahme (§ 41 TA 2000), also die polizeiliche Befugnis, bestimmte Personen ohne Haftbefehl kurzfristig zu verhaften, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die betroffene Person ein Terrorist ist; die „*stop-and-search*“-Befugnisse, nämlich die Ermächtigung von Polizeibeamten, Personen und ihre Fahrzeuge anzuhalten und zu durchsuchen (§§ 43, 43A, 47A TA 2000 nach seiner Modifizierung durch den Protection of Freedoms Act 2012); die Befugnis, Kordons (§§ 33–36 TA 2000) oder Parkverbote/-beschränkungen (§§ 48–51 TA 2000) für einen bestimmten („bezeichneten“) Ort durchzusetzen, um diesen zum Zwecke der Untersuchung nach befürchteten terroristischen Aktivitäten abzusperren.

Die Terrorismusbekämpfung ist allerdings in allen Ländern auch eine Sache der Praxis der Sicherheitsbehörden; England weicht von diesem Schema nicht ab. An der Terrorismusbekämpfung in England beteiligen sich eine Reihe von Nachrichtendienst-, Polizei- und Militärbehörden, deren Rollen konkret und grundsätzlich distinkt in der Gesetzgebung festgelegt wurden. Hauptsächlich sind jedoch der MI5 und die Polizeibehörden in der Terrorismusbekämpfung, sprich: Gewinnung und Nutzung von Erkenntnissen und Strafverfolgung, tätig. Wesentliches Element der Terrorismusbekämpfung stellt dennoch die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden dar. Die Kooperation zwischen der Polizei

(ehemalige Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police und nach ihrer Fusion der Counter Terrorism Command) und den Nachrichtendiensten (MI5) war immer besonders eng und entwickelt sich in diese Richtung weiter. Im Gegensatz dazu ist die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheits- und Justizbehörden nur gering und auf bestimmte Aspekte der Verfolgung (Zusammenarbeit der CPS mit der Polizei sowie in geringerem Maß mit dem MI5) beschränkt.

Was konkret die Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen angeht, ist die Gründung von zwei speziellen Abteilungen zur Analyse und Verbreitung der Informationen und Erkenntnisse zu erwähnen: erstens das Joint Terrorism Analysis Centre beim MI5, das grundsätzlich damit beauftragt ist, das offizielle Niveau der terroristischen Bedrohungslage für England auf einer fünfstufigen Skala festzulegen, sowie spezifische Bedrohungswarnungen zu erlassen; zweitens die Police International Counter Terrorism Unit bei der Metropolitan Police, als eine kleine Einheit, die die vom MI5 und dem JTAC gewonnenen Erkenntnisse erhält und auf dieser Basis entsprechende Berichte über die terroristische Bedrohungslage an ein weitreichendes Netzwerk von Polizeibeamten verbreitet.

Außer der Rolle der behördenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung kommt in der Praxis der Polizei- und der Nachrichtendienstbehörden ein relativ neues Modell von Polizeiarbeit in Betracht: das Neighbourhood Policing, nämlich der Ansatz der Auseinandersetzung mit der Kriminalität (durch die Verstärkung der polizeilichen Präsenz und Aktivität) auf der Ebene der Nachbarschaft. Die Konzipierung dieses Modells erfolgte in der Folge des 11. September 2001 als Antwort auf die (mutmaßlichen) einheimischen Terroristen, die das Umfeld der Nachbarschaft zugunsten der Planung ihrer Operationen ausnutzen. Die Polizeipraxis orientiert sich immer mehr daran, die in der Nachbarschaft gesammelten Informationen und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse zur präventiven Terrorismusbekämpfung einzusetzen. In diesem Zusammenhang wurden spezielle polizeiliche Einheiten in den Nachbarschaften eingerichtet (Police Community Support Officers), was die jahrelange öffentliche Forderung nach intensiver (und sichtbarer) polizeilicher Präsenz innerhalb der Nachbarschaften gegen die Kriminalität und antisoziales Verhalten generell ansprach. Im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung wird aus dem breiten Spektrum des Neighbourhood Policing besonderer Wert auf den Aspekt der Informationssammlung bezüglich mutmaßlicher Terroristen und Terrorverdächtiger, die sich in einer bestimmten Nachbarschaft aufhalten, gelegt, was impliziert, dass des Öfteren die nationale Sicherheit auf der lokalen Sicherheit (auf Nachbarschaftsebene) beruht. Das Konzept des Neighbourhood Policing hat sich in den letzten Jahren als besonders erfolgreich bei der Aufdeckung von Terrorverdächtigen erwiesen.

5. Vergleichende Betrachtung

Im vorliegenden Kapitel wurde der Frage nachgegangen, welche Maßnahmen die drei Länder der Untersuchung treffen, um die Gefahr der schweren Gewalt des Terrorismus zu bekämpfen. Um einen Terroranschlag zu vereiteln oder zumindest seine Wirkungen möglichst zu minimieren, müssen sich die zuständigen Organe aller drei Länder so früh wie möglich in seine Vorbereitung einsetzen, sogar in Stadien, in denen die tatsächliche Verwirklichung der terroristischen Handlung noch unsicher zu sein scheint. Dabei verwenden die Länder strafrechtliche und administrative Maßnahmen sowie Praktiken der Sicherheitsbehörden.

Der Umgang mit der Gefahr des Terrorismus in Deutschland ist als eine Kombination von Strafnormen und Vorschriften aus dem Recht der Nachrichtendienste einerseits und von Praktiken der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden andererseits strukturiert. Im Rahmen des Strafrechts steht im Mittelpunkt die Vorverlagerung der Strafbarkeit weit in das Vorfeld von terroristischen Handlungen. Ein spezieller Gesamttatbestand für das Phänomen Terrorismus existiert nicht. Stattdessen werden konstitutive Elemente des Terrorismus kriminalisiert: die Bildung einer terroristischen Vereinigung und die Terrorismusfinanzierung in drei terrorismusspezifischen Tatbeständen; die logistische Vorbereitung eines terroristischen Anschlags (Besitz zu terroristischen Zwecken, Ausbildung in Trainingscamps, Ausreise aus Deutschland in einen „Ausbildungsstaat“, um Terroranschläge zu begehen oder sich diesbezüglich ausbilden zu lassen) in terrorismusrelevanten Vorschriften; die terroristische Propaganda in einer Vielzahl von allgemeinen Vorschriften des StGB. Außerdem wird zur Bekämpfung der Terrorismusgefahr das Recht der Nachrichtendienste eingesetzt, und zwar überwiegend die Vorschriften, die für den Datenaustausch unter den verschiedenen Nachrichtendiensten sowie zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei relevant sind. Die Einführung des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes 2006 hat die bislang in der Praxis stattfindende Zusammenarbeit der zwei Branchen der Sicherheitsbehörden gesetzlich etabliert und intensiviert, vor allem durch die Schaffung der Antiterrordatei. In dieser Datei werden nicht nur Mitglieder und Unterstützer von terroristischen Vereinigungen eingestuft, sondern auch einfach mutmaßliche Terroristen und „Kontaktpersonen“, sodass die Bedrohungslage des Terrorismus präzise skizziert wird und eventuelle Terrorzellen rechtzeitig aufgelöst werden. Schließlich kommen die relevanten Praktiken der Polizei und der Nachrichtendienste in Betracht. Insbesondere nach dem 11. September 2001 haben die zwei Branchen der Sicherheitsbehörden eine immer intensivere Kooperation verfolgt, was sich an der Schaffung von Informations- und Analyseboards sowie später des GTAZ erkennen lässt. Eine zentrale Position nimmt dabei der Austausch der bei den verschiede-

nen Sicherheitsbehörden vorhandenen Informationen und Erkenntnisse über Terroristen, Terrorverdächtige, ihre Kontaktpersonen und Gefährder ein.

Die Terrorismusbekämpfung in Frankreich weist präventive Konzepte sowohl auf der Ebene der Gesetzgebung als auch auf der Ebene der Praxis der Sicherheitsbehörden auf. Was die Gesetzgebung angeht, wurde die Terrorismusbekämpfung insb. seit 1986 durch Gesetze zum Schutz der öffentlichen Sicherheit in das System des CP inkorporiert. Der Gesetzgeber folgt dabei zwei Schemata: einerseits dem „Terrorismus durch Verweis“ (*terrorisme par référence*) auf der Basis von Katalogstraftaten; andererseits der Festlegung von bestimmten Verhaltensweisen als terroristische Handlungen, um der Begehung anderer schwerer Straftaten (noch im Vorbereitungsstadium) vorzubeugen („Hindernisstraftaten“, *infractions obstacles*). Die Letztgenannten sind: die Finanzierung des Terrorismus (Zurverfügungstellen von Vermögenswerten); die Unterhaltung von regelmäßigen Beziehungen mit Personen, die an der Finanzierung von terroristischen Aktivitäten irgendwie beteiligt sind; die Aufforderung zur Rekrutierung neuer Mitglieder bei einer terroristischen Vereinigung durch verschiedene Mittel; die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung (als einfaches Mitglied mit oder ohne aktive Rolle bei terroristischen Handlungen, oder als Führungskraft); die Aufforderung zu terroristischen Handlungen und die Verherrlichung der Terrorgewalt, insbesondere durch das Internet. Diese (Vorbereitungs-)Handlungen sind neuerdings strafbar geworden, auch wenn sie von einzelnen Personen begangen werden (also wenn die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung fehlt), durch die neu im CP eingeführte Konstruktion der individuellen terroristischen Unternehmung. Diese Verhaltensweisen sind strafbar, ungeachtet dessen, ob die terroristische Handlung letztendlich begangen wird oder nicht. Neben diesen strafrechtlichen Vorschriften wird auch das (verwaltungsrechtliche) Ausreiseverbot aus dem französischen Territorium gem. dem C. Séc.Int. zum Zwecke der effektiveren Terrorismusbekämpfung angewandt, mit dem Ziel, die Ausreise von Personen zu verhindern, die in Frankreich wohnen, aber willens sind, sich an der Begehung von Terroranschlägen des IS im In- oder Ausland oder an der Ausbildung in Trainingscamps zu beteiligen. Außerdem spielt im Rahmen der Praxis der Sicherheitsbehörden die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten, Polizei und Justiz, zwischen denen sich ein umfassender Informationsaustausch zur Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen entfaltet, eine fundamentale Rolle bei der Terrorismusbekämpfung. Seit der grundlegenden Reform der Nachrichtendienste 2008 hat die neue, aus der Fusion der DST und RG hervorgegangene Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI) im Wesentlichen den Vorrang bei der Sammlung und Analyse von terrorismusrelevanten Informationen (vor allem über den islamistischen Terrorismus). Die neue Struktur hat allerdings die Schwächen des bisherigen Systems

der Zusammenarbeit der Behörden angezeigt: Die informellen organisatorischen Routinen der Nachrichtendienste haben die enge Zusammenarbeit mit einem Teil der Justiz (nämlich den spezialisierten Untersuchungsrichtern, die die Besonderheit des französischen Systems bilden) erleichtert, die Kooperation mit zahlreichen anderen Behörden sowohl aus dem Bereich der Analyse von Informationen und Erkenntnissen (RGPP, Gendarmerie) als auch aus dem Bereich der Strafverfolgung (Justizpolizei) hingegen erschwert und im Endeffekt ausgeschlossen. Dennoch wurden die Befugnisse der Sicherheitsbehörden im Allgemeinen durch die maßgebliche Reform des C.Séc.Int. von 2015 noch erweitert. Um die Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen zu vereinfachen, wurden darüber hinaus Dateien mit personenbezogenen Daten unter anderem über (mutmaßliche) Terroristen und ihre Kontaktpersonen eingerichtet. Seit 2009 fungiert im Bereich der öffentlichen Sicherheit die Datei PASP als „Antiterror-datei“. Ferner wurde im Rahmen der Gründung der DCRI die Datei CRISTINA eingerichtet, die den Terrorismus und die Spionage betrifft und als *secret-défense* klassifiziert wird.

Das am längsten mit Terrorismus konfrontierte Land dieser Studie ist allerdings England aufgrund der IRA-Aktionen seit Beginn des 20. Jahrhunderts. Der islamistische internationale Terrorismus stellte eine zusätzliche Herausforderung für den Gesetzgeber, die Regierung und die Strafverfolgungsorgane dar, was zur Entwicklung eines einzigartigen holistischen Konzepts der englischen Antiterrorstrategie geführt hat: Das sog. CONTEST wurde als eine Antiterrorstrategie auf Makroebene konzipiert, in dessen Rahmen die verschiedenen Antiterrormaßnahmen und -praktiken in vier Schienen (*Pursue, Prevent, Protect* und *Prepare*) klassifiziert werden. Die englische Antiterrorgesetzgebung ist sehr umfassend, da der Gesetzgeber immer bezweckt hat, so weit wie möglich mit den Mitteln der Strafjustiz auf den Terrorismus zu reagieren (*Pursue*). Grundlegendes Gesetz bei der Terrorismusbekämpfung ist der TA 2000, der (materiell-)strafrechtliche und strafprozessuale Regelungen beinhaltet, um zum ersten Mal alle Arten von Terrorismus (und nicht nur den IRA-separatistischen) einzuschließen. Die wichtigsten Elemente dieses Gesetzes sind: die erstmalig angegebene Legaldefinition des Terrorismus, die Verfolgung der Terrorismusfinanzierung sowie die Fortsetzung der Regelungstechnik der Katalogstraftaten (*scheduled offences*) und des Systems der Auflistung von bestimmten verbotenen terroristischen Vereinigungen (*proscription*). Zusammen mit dem TA 2006 schafft der TA 2000 eine Reihe von Vortaten (*precursor offences*): die Ausbildung zur Nutzung von Waffen und Sprengstoffen; der Besitz von Gegenständen und Informationen zu terroristischen Zwecken; spezielle Vorbereitungshandlungen (*acts preparatory to terrorism*); die Mitgliedschaft und die Unterstützung einer „verbotenen Organisation“ (*proscribed organisation*); die Aufforderung zu terroristischen Straftaten. Neben

diesen strafrechtlichen Vorschriften sind von maßgeblicher Bedeutung die die Administrativmaßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus einführenden ATCSA 2001, PTA 2005, TPIMA 2011 und CTSA 2015, mit denen der englische Gesetzgeber auf die Schaffung eines Systems zur Kontrolle des Lebens von bestimmten Personen durch verschiedene Mittel (Administrativhaft, Kontrollverfügungen, TPIMs und TEO respektive) abzielte, um sie von terroristischen Handlungen abzuhalten. In demselben Zusammenhang ist auch der auf die Verhinderung der Finanzierung der terroristischen Aktivitäten fokussierende Asset-Freezing Act 2010 zu erwähnen, der die unmittelbare Auferlegung von administrativen Maßnahmen (Einschränkungen der finanziellen Aktivität nach einer Entscheidung des Innenministers und des Schatzamtes) durch die Einstufungsverfügungen für bestimmte Personen fördert. Schließlich gehören zum legislativen Arsenal der präventiven Bekämpfung des Terrorismus bestimmte polizeirelevante Vorschriften der TA 2000 und TA 2006, die sich auf konkrete polizeiliche Befugnisse (Ingewahrsamnahme ohne Haftbefehl; stop-and-search-Befugnisse; Durchsetzung von Kordons und Parkverboten) beziehen und sie erweitern. Was die Praxis der Sicherheitsbehörden angeht, sind die hauptsächlich für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden der MI5 und die Polizeibehörden (vor allem das Counter Terrorism Command der Metropolitan Police). Die Kooperation zwischen der Polizei (ehemalige Antiterrorabteilungen der Metropolitan Police und nach ihrer Fusion der Counter Terrorism Command) und den Nachrichtendiensten (MI5) war immer besonders eng und entwickelt sich in diese Richtung weiter. Dagegen ist die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheits- und Justizbehörden nur gering und auf bestimmte Aspekte der Verfolgung (Zusammenarbeit des CPS mit der Polizei sowie in geringerem Maß mit dem MI5) beschränkt. Weiterhin wurden für die Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen zwei spezielle Abteilungen zur Analyse und Verbreitung von terrorismusrelevanten Informationen gegründet: das Joint Terrorism Analysis Centre beim MI5 (Festlegung des offiziellen nationalen Niveaus der terroristischen Bedrohungslage) und die Police International Counter Terrorism Unit bei der Metropolitan Police (Verbreitung der Erkenntnisse der MI5 und des JTAC an ein weitreichendes Netzwerk von Polizeibeamten). Außer der Rolle der behördenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung kommt in der Praxis der Polizei- und der Nachrichtendienstbehörden ein relativ neues Modell von Polizeiarbeit in Betracht: das Neighbourhood Policing, nämlich der Ansatz der Auseinandersetzung mit der Kriminalität auf der Ebene der Nachbarschaft, als eine Antwort auf die einheimischen Terroristen, die das Umfeld der Nachbarschaft zur Planung ihrer Operationen ausnutzen.

Aus der Gegenüberstellung der Ansätze der drei Länder hinsichtlich der Maßnahmen und der Praktiken zur Prävention des Terrorismus lässt sich allge-

mein bemerken, dass in allen drei Ländern zwei Elemente bei der präventiven Bekämpfung des Terrorismus den Vorrang haben: auf der Ebene der Gesetzgebung die strafrechtlichen Vorschriften, die die Strafbarkeit weit (in das Vorfeld) vorverlagern, und auf der Ebene der Praxis der Sicherheitsbehörden ihre Zusammenarbeit (allerdings mit Differenzierungen je nach Land) und die intensive Gewinnung und Nutzung von Erkenntnissen durch die zuständigen Nachrichtendienste. Dies sind eigentlich die einzigen Elemente, die alle drei Länder gemeinsam haben. Unter den sonstigen Charakteristiken der Maßnahmen sind gemeinsame Tendenzen nur paarweise festzustellen sowie einige Besonderheiten, die in jedem Land nach ihren speziellen Antiterrorbedürfnissen entwickelt wurden. Im Folgenden werden zunächst im Rahmen der Gesetzgebung erstens die Gemeinsamkeiten aller drei Länder, zweitens die „paarweise entfaltenen“ Gemeinsamkeiten und drittens einige maßgebliche Besonderheiten der Länder dargestellt; dieses Schema wird anschließend auch auf der Ebene der Praxis der Sicherheitsbehörden verfolgt.

Hinsichtlich der gemeinsamen Ansätze aller drei Länder auf der Ebene der strafrechtlichen Vorschriften ist Folgendes zu beachten:

- In allen drei Ländern wird die Vorbereitung von terroristischen Handlungen kriminalisiert. Darunter ist zu verstehen: die Finanzierung, die logistische Planung von Terroraktionen im Allgemeinen, vor allem der Besitz von Gegenständen (nicht nur Waffen und Sprengstoffe, sondern auch alle möglichen Gegenstände, die bei einer terroristischen Handlung verwendet werden können, wie z. B. Autos, Handygeräte, Drähte, Kabel, Batterien, Gummihandschuhe, Waagen, Overalls, Sturmhauben, Gaszylinder) und Informationen (in schriftlicher und elektronischer Form) zu terroristischen Zwecken sowie die militärische Ausbildung in Trainingscamps im Ausland.
- Alle drei Länder bezwecken, die terroristische Propaganda zu vernichten, da sie die Radikalisierung von spezifischen Teilen der Bevölkerung und folglich die Schaffung von neuen Generationen von Terroristen hervorbringt. Aus diesem Grund wird die Aufforderung zum Terrorismus explizit als eigenständiger Tatbestand in allen drei Ländern festgelegt. Die Reichweite der entsprechenden Tatbestände ist ziemlich weit und erstreckt sich von der einfachen Verherrlichung des Terrorismus bis hin zur massiven Anstiftung zu konkreten terroristischen Handlungen (z. B. Krieg gegen den Westen der „Ungläubigen“). Zum Begriff der Aufforderung gehören auch das Zurverfügungstellen von Schriften terroristischen Inhalts an Dritte sowie eben der Besitz von Schriften terroristischen Inhalts mit dem Zweck, sie einem Dritten zur Verfügung zu stellen. Einfache Sympathieerklärungen gegenüber Terroristen bleiben im Prinzip unstrafbar, sie sind allerdings in jedem Land nach den Umständen des konkreten Falles zu beurteilen.

- Die Teilnahme an einer terroristischen Gruppe¹⁰⁰⁷ wird in allen drei Ländern als Mitgliedschaft (mit aktiver oder passiver Rolle) und Unterstützung (mit irgendwelchen materiellen Mitteln¹⁰⁰⁸) der Vereinigung verstanden. Die Mitgliedschaft kann auch die Beteiligung an der Führung der Gruppe enthalten; nur in England wird die Führung als unabhängiger Straftatbestand bestimmt. Außerdem wird die Bildung einer terroristischen Gruppe nur in Deutschland explizit als distinkte Straftat festgelegt. In den anderen zwei Ländern wird kein Bezug darauf genommen; jedoch kann sich die strafrechtliche Verantwortlichkeit für die Bildung einer terroristischen Gruppe mittelbar auf die für die Mitgliedschaft relevanten Vorschriften stützen (noch konkreter vielleicht lässt sich die strafbare Bildung einer Gruppe durch die Vorschriften zur Führung einer terroristischen Gruppe herleiten, weil vor allem die Gründer der Gruppe weiter an der Führung der Gruppe teilnehmen).

Diese Strafnormen sind in Deutschland und Frankreich im Strafgesetzbuch und im *Code Pénal* respektive enthalten sowie in England in speziellen Statuten zur Bekämpfung des Terrorismus, die nicht nur strafrechtliche, sondern auch strafprozessuale und des Öfteren auch administrative und polizeirelevante Vorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus enthalten. Typisch ist, dass spezifische Verhaltensweisen kriminalisiert werden, ungeachtet dessen, ob die terroristische Handlung letztendlich begangen wird; der Gesetzgeber tendiert dazu, die Strafbarkeit immer weiter nach vorne im Stadium der Vorbereitung zu verschieben.

An dieser Stelle ist eine weitere Gemeinsamkeit der Gesetzgebung aller drei Länder hervorzuheben: die Vorschriften, die sich auf die Ausreise von Personen aus den drei Ländern zum Zwecke der Teilnahme an terroristischer Ausbildung oder an Terroranschlägen im Ausland beziehen. In Deutschland ist die einfache Ausreise von Personen zu den obengenannten Zwecken im StGB enthalten. In Frankreich und England hingegen wird die Ausreise verwaltungsrechtlich reguliert. In Frankreich gilt das verwaltungsrechtliche Ausreiseverbot des C. Séc.Int., das auf die Verhinderung der Ausreise von Personen zielt, die in Frankreich wohnen, aber willens sind, sich an der Begehung von Terroranschlägen des IS im In- oder Ausland oder an der Ausbildung in Terrorcamps zu beteiligen. In England gelten die „Verfügungen zum provisorischen Ausschluss“ einer bereits ausgeweiteten Person (TEO) aus dem englischen Territorium, die auf der Grund-

¹⁰⁰⁷ Das Wort „Gruppe“ wird hier als genereller Terminus verwendet, da sein Inhalt in Deutschland mit dem Begriff „Vereinigung“ angegeben wird, in Frankreich und England hingegen mit dem Terminus „Organisation“.

¹⁰⁰⁸ Die ausschließlich finanzielle Unterstützung der terroristischen Vereinigung gilt am häufigsten als Terrorismusfinanzierung, insbesondere wenn es um erhebliche Geldsummen geht.

lage einer Entscheidung des Innenministers auferlegt werden und festlegen, dass eine bereits in terroristische Zielländer ausgereiste Person nicht nach England zurückkehren darf, es sei denn, die Person wird Adressat einer „Rückkehrgenehmigung“ (auch des Innenministers). Auf diese Weise bemüht sich der englische Gesetzgeber darum, Personen, die im Ausland ausgebildet werden, daran zu hindern, Terroranschläge in England durchzuführen.

Aus der vergleichenden Betrachtung der Maßnahmen sind die folgenden Gemeinsamkeiten paarweise zu bemerken:

- Neben den erwähnten Straftatbeständen hinsichtlich konkreter Terrorhandlungen wird in Frankreich und in England die Regelungstechnik der Katalogstraftaten angewandt. Das heißt, die Eigenschaft der „terroristischen Handlung“ wird einigen Verhaltensweisen zugeschrieben, die zwar bereits in strafrechtlichen Vorschriften kriminalisiert werden, die jedoch mit einem höheren Strafmaß bedroht werden, wenn sie mit der Absicht begangen werden, die öffentliche Ordnung durch Einschüchterung oder Terror in schwerwiegender Weise zu stören. Es handelt sich ohnehin um Straftaten, die üblicherweise im Rahmen des Terrorismus begangen werden, z. B. Mord, Brandstiftung, Sachbeschädigung.
- In Deutschland und Frankreich werden bestimmte Personen in speziell eingerichteten Dateien der Sicherheitsbehörden mit dem Ziel eingestuft, sie zu überwachen, sodass eine erneute oder künftige Begehung von terroristischen Handlungen verhindert werden kann. In Deutschland heißt die entsprechende Datei „Antiterrordatei“ und wurde mit dem „Antiterrordateigesetz“ von 2006 errichtet. In die ATD werden grundsätzlich bereits verurteilte Terroristen, oder Personen, die als mutmaßliche Terroristen verdächtigt sind, sowie unter Umständen die Kontaktpersonen dieser zwei Kategorien gespeichert. In Frankreich wird die relevante Datei hingegen als *Prévention des Atteintes à la Sécurité Publique (PASP)* bezeichnet und wurde mit einem Dekret des Innenministers von 2009 geschaffen. Die PASP ist auf eine generellere Weise als die ATD konzipiert, um verschiedene Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit einzuschließen. Aus diesem Grund ist auch der Kreis der eingespeicherten Personen umfassender angelegt, damit auch solche Personen enthalten sind, deren Aktivität Indizien für eine eventuelle „Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit“ bietet, mit Schwerpunkt auf jene, die sich an Gewalttätigkeiten bei Sportgroßveranstaltungen oder im städtischen Milieu beteiligen. Da allerdings die terroristische Aktivität ohnehin eine möglichst schwere Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit beinhaltet, werden in der PASP überwiegend mutmaßliche Terroristen und ihr terrorverdächtiges Milieu eingestuft. Außerdem werden die Daten der Terrorismusbeteiligten, wie jene der Spionageverdächtigen, in

der als *secret-défense* bezeichneten Datei CRISTINA gespeichert. Was die Frage der Einspeicherung von Personen in Dateien in England angeht, so existiert keine spezielle Antiterrordatei oder eine die öffentliche Sicherheit betreffende Datei. Eingestuft werden nur die verurteilten Terroristen, die nach dem Counter-Terrorism Act 2008 Adressaten von sog. *notification requirements* („Meldepflichten“) sind. Aufgrund dieser Verpflichtungen werden sie in der polizeilichen Datenbank Violent and Sex Offenders Register (ViSOR) in die Kategorie *Counter-Terrorism Nominals* eingestuft. Das System der Meldepflichten sowie die ViSOR-Datenbank, die primär beim Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern eingesetzt werden, werden im nächsten Kapitel eingehend analysiert.

Abschließend sind zu der Frage der präventiven Bekämpfung des Terrorismus auf der gesetzlichen Ebene die folgenden drei Besonderheiten der englischen Antiterrorgesetzgebung hervorzuheben:

- England ist bisher das einzige Land, das das Phänomen des Terrorismus in einer umfassenden Legaldefinition im TA 2000 typisiert hat; weder in Deutschland noch in Frankreich existiert eine entsprechende Vorschrift, obwohl in Frankreich bestimmte Verhaltensweisen als „*actes de terrorisme*“ in distinkten Vorschriften festgelegt werden (d. h. der Terrorismus wird nicht holistisch, sondern „zersplittert“ kriminalisiert).
- Die Antiterrorgesetzgebung Englands enthält bestimmte administrative Maßnahmen, die im Prinzip von der Exekutive (Innenminister) angeordnet werden (allerdings mit der Erlaubnis oder nachträglichen Bestätigung eines Gerichts): die bereits abgeschafften Maßnahmen Administrativhaft und Kontrollverfügungen sowie die heute geltenden TPIMs und TEO. Explizit findet der Ansatz der Anwendung administrativer Maßnahmen auch bei der Terrorismusfinanzierung durch die Einstufungsverfügungen Anwendung, deren Anordnung grundsätzlich nur das Schatzamt bewirkt. Ziel dieser Maßnahme ist es, die Aktivitäten von bestimmten Personen kontrollieren und überwachen zu können. Ferner beinhalten einige Antiterrorgesetze polizeirelevante Vorschriften, die verschiedene polizeiliche Befugnisse (Ingewahrsamnahme ohne Haftbefehl, *stop-and-search*-Befugnisse, Durchsetzung von Kordons und Parkverboten) regulieren, jedoch so eingriffreich sind, dass sie an die typische (inhärente) Eingriffsintensität von Strafnormen erinnern. In Frankreich und Deutschland existieren entsprechende Vorschriften zur Kontrolle des Lebens der Terrorverdächtigen hingegen nicht.

Anschließend sind die Gemeinsamkeiten und die eventuellen Besonderheiten der drei Länder auf der Ebene der Praxis der Sicherheitsbehörden zu präsentieren.

- Die Sicherheitsbehörden (Polizei und Nachrichtendienste) legen besonderes Gewicht auf die Analyse von terrorismusrelevanten Informationen zur Gewinnung und Nutzung von Erkenntnissen bei der Terrorismusbekämpfung; dies entspricht allerdings dem konspirativen Milieu der Terroristen. Die von den Sicherheitsbehörden gesammelten Informationen werden in (mehr oder weniger) speziellen Dateien gespeichert, die bei der Polizei (in Deutschland) oder bei der Gesamtheit der Sicherheitsbehörden (in Frankreich und England) eingerichtet wurden, um die Gewinnung von terrorismusrelevanten Erkenntnissen durch die Nachrichtendienste der drei Länder zu vereinfachen. Gemeinsames Charakteristikum der drei Länder ist die Tatsache, dass diese Dateien relativ lange als einfache Praxis der Sicherheitsbehörden existierten, bevor sie auch gesetzlich etabliert wurden. Weiterhin wurden in allen drei Ländern spezielle Dienststellen gegründet, die dem Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden sowie ihrer Bearbeitung und Bewertung exklusiv gewidmet sind: die Informationsboards, die Analyseboards und das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum in Deutschland; die Unité de la Lutte Antiterroriste in Frankreich; das Joint Terrorism Analysis Centre und die Police International Counter Terrorism Unit in England.
- In allen drei Ländern haben die Sicherheitsbehörden ihre Zusammenarbeit seit 2001 ständig erweitert, da sie dies als erforderlich für die effektive Terrorismusbekämpfung ansehen. Diese Zusammenarbeit ist vor allem behördenübergreifend, sogar interinstitutionnell, da sie nicht nur die Kooperation der Polizeibehörden mit den Nachrichtendiensten betrifft, sondern auch die Kooperation dieser Behörden mit den Justizbehörden. Die unterschiedlichen Strukturen und Traditionen der Behörden in den einzelnen Ländern brachten allerdings Differenzierungen in der Form und dem Ausmaß dieser Kooperation mit sich: In Deutschland, mit der starken (einzigartigen) Tradition des Trennungsgebots zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten, wird diese Kooperation gesetzlich geregelt, insbesondere angesichts der Nutzung der Dateien im Recht der Nachrichtendienste. In Frankreich hingegen existierten derartige formelle Kooperationsstrukturen nicht. Vielmehr hat die Zusammenarbeit der Behörden traditionell auf informellen organisatorischen Routinen der Nachrichtendienste basiert, was zu unterschiedlichen „Kooperationsebenen“ geführt hat. Von dieser informellen Struktur hat einerseits die enge Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden mit einem Teil der Justiz (spezialisierte Untersuchungsrichter) profitiert; andererseits wurde die Kooperation mit anderen Behörden sowohl aus dem Bereich der Sammlung und Analyse von Informationen und Erkenntnissen (RGPP, Gendarmerie) als auch aus dem Bereich der Verfolgung (Justizpo-

lizei) erschwert und im Endeffekt ausgeschlossen. England hat ihrerseits eine tatsächliche „Mischung“ der zwei Regime angewandt: hauptsächlich informelle organisatorische Strukturen für die Kooperation zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten einerseits, und andererseits strikte gesetzliche Regulierung des Verhältnisses zwischen der Polizei und der Justiz oder dem CPS mit parallelem Verbot der Kooperation der Nachrichtendienste mit der Justiz und dem CPS.

Schließlich wurden folgende in der Praxis der Sicherheitsbehörden jeweils wichtige Besonderheiten der drei Länder im Laufe dieses Kapitels analysiert:

- Der Begriff des „Gefährders“ in Deutschland, der aus der Praxis der Sicherheitsbehörden stammt und immer mehr die Amtssprache beherrscht, beschreibt Personen, bei denen kein konkreter Verdacht der Begehung einer Straftat besteht, sondern bestimmte Tatsachen die Annahme der Sicherheitsbehörden rechtfertigen, dass sie Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a StPO, begehen werden. Anders formuliert: Es wird mit diesem Begriff auf die Kategorie von Personen verwiesen, die der Definition der „Kontaktpersonen“ im ATDG entspricht.
- Die Gruppe der spezialisierten Untersuchungsrichter (*juges d’instruction*) in Frankreich, deren Sitz sich im Cour d’Assises in Paris befindet, die jedoch eine nationale Zuständigkeit für Terrorismusfällen haben und eng mit der Polizei und den Nachrichtendiensten zusammenarbeiten.
- Der Ansatz des Neighbourhood Policing in England, um das hartnäckige Problem des einheimischen Terrorismus zu bewältigen.