



Brüssel, den 2. Dezember 2014
(OR. en)

15715/2/14
REV 2

LIMITE

JAI 902
PESC 1201
COSI 117
COPS 308
ENFOPOL 373
COTER 82
SIRIS 79
FRONT 242
EUROJUST 213

VERMERK

Absender:	EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung
Empfänger:	Rat
Betr.:	Ausländische Kämpfer und Rückkehrer : Diskussionspapier

In Dokument 16002/1/14 REV 1 wird evaluiert, wie weit die vom Rat (Justiz und Inneres) am 9./10. Oktober 2014 beschlossenen Maßnahmen durchgeführt wurden. Des Weiteren werden die Minister um politische Weichenstellungen in zwei speziellen Bereichen ersucht, und zwar in Bezug auf die justizielle Reaktion auf die Problematik der ausländischen Kämpfer und weitere Verbesserungen beim Informationsaustausch über ausländische Kämpfer.

Die justizielle Reaktion

Die justizielle Reaktion auf die Problematik der ausländischen Kämpfer hat sich zwar verbessert, ist jedoch dem Ausmaß des Problems noch nicht angemessen (ca. 10 Verurteilungen auf etwa 3000 EU-Bürger, die unter die Problematik der ausländischen Kämpfer fallen). Drei Aspekte sind besonders problematisch und bedürfen politischer Steuerung:

(1) Der Rechtsrahmen

Am 24. September 2014 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 2178 angenommen, der zufolge die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Auslandsreisen zu terroristischen Zwecken sowie die Finanzierung und Erleichterung derartiger Reisen unter Strafe stellen sollen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hatten ihre Rechtsvorschriften bereits vor der Resolution des VN-Sicherheitsrates aktualisiert, um besser gegen die Bedrohung durch die ausländischen Kämpfer vorgehen zu können, andere sind gerade dabei oder prüfen eine derartige Aktualisierung.

Im Oktober 2014 hat der Rat die Kommission ersucht, – auch in Anbetracht der Verabschiedung der Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates – die Wirksamkeit der in dem Rahmenbeschluss vorgesehenen Gegenmaßnahmen weiter zu überwachen und anhand des im September 2014 angenommenen Umsetzungsberichts, des von Eurojust erstellten Berichts und anderer einschlägiger Informationen Möglichkeiten zu sondieren, um eventuelle Mängel zu beheben.

Bei einer Aussprache im CATS auf der Grundlage eines Dokuments des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung¹ haben die Mitgliedstaaten Bedenken gegen eine Aktualisierung des Rahmenbeschlusses geäußert, wobei sie deren Notwendigkeit in Frage stellten und darauf hinwiesen, dass die Resolution 2178 des VN-Sicherheitsrates möglichst rasch umgesetzt werden müsse, was sich auf nationaler Ebene schneller erreichen ließe.

Folgende Gründe sprechen für eine Aktualisierung des Rahmenbeschlusses, wie sie bereits im Jahr 2008 erfolgte, als der Rahmenbeschluss von 2002 durch die internationalen Entwicklungen überholt worden war: Ohne Aktualisierung wäre er nicht mehr der Maßstab für das Mindestanforderungs der Einstufung des Terrorismus als Straftatbestand in der gesamten EU. Die vereinheitlichte Einstufung von Delikten im Zusammenhang mit ausländischen Kämpfern als Straftatbestand in der gesamten EU würde einen gemeinsamen Rechtsrahmen bieten, der für die EU-Agenturen einen wichtigen Bezugspunkt darstellen und die grenzübergreifende Zusammenarbeit fördern würde. Unterschiede bei der Einstufung als Straftatbestand ohne gemeinsame Mindeststandards bringen die Gefahr von Lücken bei der Strafverfolgung mit sich. Die Aktualisierung des Rahmenbeschlusses und die vereinheitlichte Einstufung als Straftatbestand wären ein starkes politisches Signal und würden Drittländern als Vorbild dienen.

¹ Dok. 14188/14.

Schon die Arbeit zur Aktualisierung des Rahmenbeschlusses an sich wäre von Nutzen, da damit eine strategische Debatte über die verschiedenen kriminalpolitischen Konzepte in Bezug auf ausländische Kämpfer verbunden wäre. Der Europäische Gerichtshof hätte die Möglichkeit der Überprüfung. Die Aktualisierung des EU-Rahmenbeschlusses würde zusätzlich und parallel zu den nationalen Maßnahmen erfolgen, die die Mitgliedstaaten derzeit im Hinblick auf die Resolution 2178 des VN-Sicherheitsrates treffen, so dass der erforderlichen Dringlichkeit entsprochen werden könnte. Wird der Rahmenbeschluss 2002/475/JHA zur Terrorismusbekämpfung² in der durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JHA³ geänderten Fassung nicht aktualisiert, so besteht die Gefahr, dass er hinter den rechtlichen Entwicklungen sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene zurückbleibt.

Eurojust führt in seinem Bericht⁴ aus, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene bereits festgestellt haben, dass die Liste terroristischer Straftaten über die im Rahmenbeschluss abgedeckten Straftaten hinaus erweitert werden muss, um die Bedrohung durch die ausländischen Kämpfer zu erfassen, und durch das Fehlen eines gemeinsamen strafrechtlichen Konzepts und gemeinsamer Mindeststandards auf EU-Ebene Lücken bei der Strafverfolgung drohen. Dem Eurojust-Bericht zufolge fallen die mit dem Reisen ausländischer Kämpfer verbundenen Verhaltensweisen, deren strafrechtliche Ahndung in der Resolution 2178 (2014) des VN-Sicherheitsrates von den Mitgliedstaaten gefordert wird, nicht unter den Rahmenbeschluss. Eurojust empfiehlt, Überlegungen über eine Überarbeitung des Rechtsrahmens der EU zur Terrorismusbekämpfung anzustellen, um der sich weiterentwickelnden Bedrohung durch ausländische Kämpfer zu begegnen und einen gemeinsamen Bezugsrahmen für die Ermittlungen und die Strafverfolgung zu gewährleisten. Seiner Ansicht nach würde die Anpassung der EU-Mindeststandards ein starkes politisches Signal darstellen, einen gemeinsamen Mindeststandard für das Vorgehen gegen das Phänomen der ausländischen Kämpfer bieten und einen gründlichen Erfahrungsvergleich und fundierte Entscheidungen über das weitere Vorgehen ermöglichen. Eurojust begrüßt die Debatte auf EU-Ebene über die Effizienz der strafrechtlichen Reaktion und ist bereit, durch die Ausrichtung einer strategischen Sitzung weitere Unterstützung zu leisten.

In Anbetracht all dieser Faktoren wird der Rat gebeten, sich zum weiteren Vorgehen zu äußern.

² ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.

³ ABl. L 330 vom 9.12.2008, S. 21.

⁴ Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, Aktualisierter Bericht, November 2014, Eurojust nur für den Dienstgebrauch

(2) Internationale Rechtshilfe und Austausch bewährter Vorgehensweisen in Bezug auf die Erhebung von Beweismitteln

Wie Eurojust des Weiteren in seinem Bericht darlegt, stoßen die Erhebung und Verwendung von Beweismitteln in Bezug auf ausländische Kämpfer auf praktische und rechtliche Schwierigkeiten: Beweismittel aus den Kampfgebieten in Syrien und Irak sind nur schwer zu erlangen, die Erhebung und Verwendung von Beweismitteln aus dem Internet sind problematisch, oftmals bedarf es der grenzüberschreitenden Rechtshilfe, um Zugang zu Beweismitteln zu erhalten (ausländische Kämpfer reisen durch andere Länder, Internetanbieter sind möglicherweise im Ausland niedergelassen). In seinem Bericht stellt Eurojust fest, dass bei der Lösung der rechtlichen Probleme bei der Erhebung und der Zulässigkeit elektronischer Beweismittel in Fällen von Terrorismus eine Koordinierung auf EU-Ebene hilfreich wäre. Eurojust empfiehlt, dass die nationalen Justizbehörden ihre Erfahrungen austauschen und bewährte Vorgehensweisen in Bezug auf elektronische Beweismittel zusammengestellt werden.

In seinem Bericht betont Eurojust, dass die internationale justizielle Zusammenarbeit in den Fällen, in denen es um ausländische Kämpfer geht, intensiviert werden muss. Während Eurojust seine Zusammenarbeit mit den westlichen Balkanstaaten, der Türkei, den USA und den Schengen-Partnern ausgebaut hat, gibt es keine systematische Zusammenarbeit mit den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens. In Bezug auf die Region Naher Osten und Nordafrika (MENA-Region) wurde Europol lediglich beauftragt, mit Marokko, der Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten zusammenzuarbeiten. Die CEPOL veranstaltet Schulungen für die Balkanländer, aber noch nicht für die MENA-Region.

Sollte die Kommission aufgefordert werden, ihre Arbeit bezüglich der Probleme bei der Beweiserhebung im Zusammenhang mit ausländischen Kämpfern zu intensivieren und Eurojust zu ersuchen, strategische/taktische Sitzungen zu veranstalten?

Sollten die einschlägigen Arbeitsgruppen beauftragt werden, Überlegungen darüber anzustellen, wie die EU-Agenturen bei der Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere mit Ländern in Nordafrika und im Nahen Osten, verstärkt strategisch eingesetzt werden könnten?

(3) Programme zur Förderung der Abkehr vom Terrorismus und zur Rehabilitation im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren

Außerdem benötigen die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten in Bezug auf ausländische Kämpfer Programme zur Förderung der Abkehr vom Terrorismus und zur Rehabilitation entweder als Alternative zur Strafverfolgung, als Bedingung für die Entlassung aus der Untersuchungshaft, als Alternative zu einer Gefängnisstrafe (z. B. als Voraussetzung für eine Bewährungsstrafe, wodurch auch die Gefahr einer weiteren Radikalisierung der ausländischen Kämpfer und anderer Inhaftierter durch Rückkehrer während der Haft vermieden wird, da ehemalige Kämpfer zur Radikalisierung in Haftanstalten beigetragen haben), während verurteilte ausländische Kämpfer eine Gefängnisstrafe verbüßen, oder bei einer vorzeitigen Haftentlassung. Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben bereits damit begonnen, solche Maßnahmen im justiziellen Kontext auszuarbeiten oder sind im Begriff, dies zu tun. Interdisziplinäre und behördenübergreifende Konzepte sind in diesem Zusammenhang hilfreich.

Sollte die Kommission aufgefordert werden, zu prüfen, wie derartige Programme zur gerichtlichen Rehabilitation und zur Förderung der Abkehr vom Terrorismus am besten geschaffen werden könnten, den Austausch bewährter Verfahren zu fördern und eine Unterstützung für derartige Projekte in Erwägung zu ziehen, wobei die Erfahrungen des RAN-Exzellenzzentrums und von Eurojust als Grundlage dienen?

Informationsaustausch

Es wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Informationsaustausch über ausländische Kämpfer zu verbessern und zu maximieren, wie in der Anlage zu diesem Dokument betreffend eine bessere Nutzung des SIS und der SLTD-Datenbank von Interpol, die Europol-Kontaktstelle, die Verhandlungen über ein PNR-System der EU, die Verwendung von API-Daten und die nationalen PNR-Zentralstellen sowie den Datenaustausch zwischen Europol und Frontex bestätigt wird.

Hier bleibt allerdings noch viel zu tun. Folgende Maßnahmen sollten geprüft und umgesetzt werden:

(1) Die Mitgliedstaaten haben der **Europol-Kontaktstelle TRAVELLERS** zwar immer mehr Informationen übermittelt, aber die Anzahl der Europol gemeldeten Fälle bleibt nach wie vor hinter dem zurück, was aufgrund der geschätzten Anzahl ausländischer Kämpfer, die die Mitgliedstaaten als ihnen bekannt melden, zu erwarten wäre; die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten werden daher ersucht, Europol noch systematischer einschlägige Informationen zur Verfügung zu stellen; die Mitgliedstaaten werden des Weiteren ersucht, zu prüfen, welchen Mehrwert die Beteiligung internationaler Partner wie der US-amerikanischen Zoll- und Grenzschutzbehörde und von Interpol sowie von Eurojust hätte. Im Hinblick auf eine bessere Weiterleitung von Informationen an Europol sowie intensivere direkte operative Kontakte zwischen ihren jeweiligen Antiterrorereinheiten werden die Mitgliedstaaten ferner ersucht, sich den Kooperationsstrukturen anzuschließen, die derzeit auf Initiative des Vorsitzes bei Europol errichtet werden, um besser auf die Problematik der ausländischen Kämpfer reagieren zu können. Da der bei Europol herrschende Informationsmangel teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die Sicherheitsdienste ihre Informationen nicht routinemäßig an Europol weiterleiten, sollten die einzelnen Mitgliedstaaten des Weiteren zusammen mit Europol, das derzeit eine Durchführbarkeitsstudie vornimmt, prüfen, welche Möglichkeiten die Verwendung der derzeit vom FIU.net genutzten ma3tch-Technologie⁵ zur Terrorismusbekämpfung bietet, um eine verteilte und integrierte Datenanalyse und Zusammenarbeit zu gewährleisten, die lokale Quellen hochvertraulicher Informationen durch ein dezentralisiertes Computersystem virtuell vernetzt; dies würde die Identifizierung von Informationen nach dem Grundsatz "Kenntnis nur, wenn nötig" in Echtzeit ohne Übermittlung der Informationen an Europol ermöglichen;

(2) **Interpol** stellt seinen Mitgliedsländern Datenbanken bereit, die die (gezielte) Verbreitung von Informationen über gesuchte Personen einschließlich ausländischer Kämpfer ermöglichen; sie stellen ein sehr nützliches und in der Tat einzigartiges Instrument für die gemeinsame Nutzung von Informationen über ausländische Kämpfer zwischen den Mitgliedstaaten und wichtigen internationalen Partnern wie den USA und der Türkei dar; um diese Datenbanken maximal zu nutzen, sollten Experten Methoden prüfen und ausarbeiten, wie die nationalen Vorgehensweisen für die Aufnahme einzelstaatlicher Informationen über ausländische Kämpfer so vereinheitlicht werden können, dass sie von den relevanten Drittländern besser genutzt werden können, ihre Verbreitung jedoch auch auf die betreffenden Partner beschränkt bleibt.

⁵ Zur ma3tch-Technologie siehe Udo Kroon, CIO FIU.Net, Ministerium für Sicherheit und Justiz der Niederlande, udo.kroon@fiu.net, "Ma3tch: Privacy AND Knowledge 'Dynamic Networked Collective Intelligence'," 2013 IEEE International Conference on Big Data

(3) Eurojust arbeitet auf den Austausch von bewährten Verfahren und Erfahrungen in Bezug auf ausländische Kämpfer und Rückkehrer und somit auf eine Verbesserung der Ermittlungen und der Strafverfolgung hin. Eurojust stellt weiterhin die einschlägigen Urteile gegen potenzielle ausländische Kämpfer und Rückkehrer zusammen und analysiert sie. Die Analyse der mit der Rechtsprechung gesammelten Erfahrungen soll zu einem besseren Verständnis der Problematik und ihrer Besonderheiten beitragen und einige immer wieder auftretende Aspekte sowie interessante Besonderheiten des Phänomens der ausländischen Kämpfer und die nationalen strafrechtlichen Reaktionen untersuchen. Die Mitgliedstaaten sollten dazu angehalten werden, die Möglichkeiten für den Austausch von Informationen über strafrechtliche Verfolgungen und Verurteilungen mit Eurojust gemäß dem Beschluss 2005/671/JHA des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten optimal zu nutzen.

Stimmen die Minister dem hier beschriebenen weiteren Vorgehen zu?
