

Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten zur Verstärkung des strafrechtlichen Vorgehens gegen zu Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus führende Radikalisierung

IN ANBETRACHT DER TATSACHE, dass die zu Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus führende Radikalisierung aufgrund ihres multidimensionalen und dynamischen Charakters zu erheblichen und stets neuen Herausforderungen führt, die auch auf Ebene der Justiz angegangen werden müssen, und zwar primär durch die Mitgliedstaaten, jedoch gegebenenfalls auch durch eine koordinierte Unterstützung auf europäischer Ebene im Einklang mit den Verträgen;

UNTER HINWEIS DARAUF, dass der Rat im Rahmen der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung^[1] im Juni 2014 eine überarbeitete "Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus"^[2] angenommen hat und dass er im Dezember 2014^[3] und im Juni 2015^[4] darauf hingewiesen hat, wie wichtig Prävention und Bekämpfung dieses Phänomens als eine Priorität des künftigen Vorgehens ist;

UNTER HINWEIS darauf, dass der Europäische Rat in seiner Erklärung vom 12. Februar 2015^[5] die Notwendigkeit hervorgehoben hat, Initiativen in Bezug auf Resozialisierung im justiziellen Kontext einzuleiten, um den Faktoren, die zu einer zu Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus führenden Radikalisierung beitragen, – auch in Haftanstalten – entgegenzuwirken;

AUF DER GRUNDLAGE der Beratungen der Justizminister vom 29./30. Januar 2015 über ein wirksames Vorgehen der Justiz gegen zu Terrorismus und zu gewaltbareitem Extremismus führende Radikalisierung, die die gemeinsame Erklärung von Riga zum Ergebnis hatten, sowie der Gespräche während des Mittagessens der Minister vom 13. März 2015 und zuletzt der Ergebnisse der Ministerkonferenz vom 19. Oktober 2015 zu dieser Thematik;

ANGESICHTS DER TATSACHE, dass in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel "Prävention der zu Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus führenden Radikalisierung: Verstärkung der EU-Maßnahmen"^[6], in der europäischen Sicherheitsagenda vom April 2015^[7] sowie in den Schlussfolgerungen des Rates zur erneuerten Strategie der inneren Sicherheit vom Juni 2015^[8] die konkreten Fragen der Förderung des Ausstiegs, der Resozialisierung und der Deradikalisierung/Bekämpfung der Radikalisierung als eine Priorität des Vorgehens in den nächsten Jahren genannt worden sind –

Der Rat der Europäischen Union und die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten –

HALTEN es für erforderlich, einen sektorübergreifenden und multidisziplinären Ansatz zu wählen, um wirksam gegen die zu Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus führende Radikalisierung vorzugehen, wobei alle verschiedenen Aspekte mit einzubeziehen sind: Prävention, Ermittlung, Strafverfolgung, Verurteilung, Resozialisierung und Wiedereingliederung;

HALTEN es zu diesem Zweck für erforderlich, eine geeignete Koordinierung und Synergien zwischen allen einschlägigen öffentlichen und privaten Akteuren, insbesondere Staatsanwälten und Richtern, sicherzustellen und die bestehenden Rechtsinstrumente und politischen Maßnahmen unter umfassender Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu nutzen –

UNTER GEBÜHRENDER BERÜCKSICHTIGUNG der Risiken für die öffentliche Sicherheit

EINGEDENK der Notwendigkeit sowohl einer Differenzierung in Abhängigkeit von den tatsächlichen Bedürfnissen und konkreten Risiken der jeweiligen Situation vor Ort, den einzelstaatlichen Rechtssystemen und der Struktur der Justiz sowie den beteiligten Parteien und Akteuren als auch eines einzelfallbasierten Ansatzes –

KOMMEN daher ZU DEM SCHLUSS, dass die nachstehenden Maßnahmen zum strafrechtlichen Vorgehen gegen zu Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus führende Radikalisierung beitragen würden; RUFEN alle einschlägigen Akteure NACHDRÜCKLICH AUF, die geeigneten Maßnahmen wann immer und wo immer möglich umzusetzen, und HEBEN die zentrale

Struktur und Organisation von Haftstrafen

- Zur Verhinderung einer zu Terrorismus und gewalttätigem Extremismus führenden Radikalisierung in den Haftanstalten führen die Mitgliedstaaten durchdachte und maßgeschneiderte politische Maßnahmen durch, die an die nationalen Gegebenheiten und die Bedürfnisse der beteiligten Personen angepasst sind und beispielsweise die folgenden Elemente umfassen könnten:
 - Entwicklung von Instrumenten zur Risikobewertung und zur frühzeitigen Erkennung erster Anzeichen von Radikalisierung sowie Verstärkung des Informationsaustauschs zwischen den verschiedenen Akteuren im gesamten Strafrechtssystem;
 - Entsendung von gut ausgebildeten religiösen Vertretern in ausreichender Anzahl in die Haftanstalten und Unterstützung von Sozialarbeitern und -beratern;
 - Angebote für Insassen, im Gefängnis die Fähigkeit zu kritischem Denken zu erlernen und weiterzuentwickeln;
 - Schaffung einer sicheren Haftumgebung zwecks Durchführung wirksamer Resozialisierungs- und Wiedereingliederungsprogramme mit besonderem Augenmerk für das Maß an Respekt und Interaktion zwischen Strafvollzugsbeamten und Häftlingen;
 - damit verbunden weitere Verbesserung der Haftbedingungen entsprechend den Regelungen und laufenden Arbeiten des Europarates in diesem Bereich.
- Die Mitgliedstaaten stützen sich dabei auf die Erfahrungen, bewährten Verfahren und Empfehlungen des RAN und insbesondere der Arbeitsgruppe "RAN Strafvollzug und Bewährungshilfe", darunter das vor kurzem veröffentlichte Bilanzpapier "Dealing with radicalisation in the prison and probation context" (Über den Umgang mit Radikalisierung im Strafvollzug und in der Bewährungszeit) vom Oktober 2015.
- Das RAN stellt weiterhin eine Plattform für den Austausch über bewährte Verfahren zu diesem Thema bereit und liefert Beiträge für die Überarbeitung des von Österreich, Frankreich und Deutschland erstellten Handbuchs aus dem Jahr 2008 über den Umgang mit zu Terrorismus und gewalttätigem Extremismus führender Radikalisierung, insbesondere in Haftanstalten.
- Die Mitgliedstaaten entwickeln gegebenenfalls Programme für die Deradikalisierung/den Ausstieg/die Resozialisierung in Haftanstalten zur Vorbereitung der Haftentlassung sowie Programme zur Förderung der Wiedereingliederung nach der Entlassung.
- Die Mitgliedstaaten nutzen das RAN-Exzellenzzentrum und dessen Angebot, sie auf Anfrage bei der Erstellung solcher Programme zu unterstützen.

Alternative oder zusätzliche Maßnahmen zu Strafverfolgung und/oder Haft

- Die Mitgliedstaaten verfolgen einen multidisziplinären und ganzheitlichen Ansatz bei ihrem Umgang mit dem Problem ausländischer terroristischer Kämpfer; dazu gehört, wo es zweckmäßig erscheint, der Austausch relevanter Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden, Sicherheitsdiensten und Staatsanwaltschaften sowie gegebenenfalls mit lokalen Behörden und Sozialarbeitern; dies könnte durch die Schaffung multidisziplinärer Einrichtungen oder Arbeitsmethoden oder in einer anderen Form geschehen, die gewährleistet, dass die Fälle auf integrierte Weise weiterverfolgt werden.
- Die Mitgliedstaaten nutzen das gesamte Potenzial des ECRIS, und die Kommission unterbreitet einen Vorschlag zur Ausweitung des ECRIS auf Drittstaatsangehörige.
- Die Mitgliedstaaten ziehen – im Rahmen ihrer nationalen Gerichtsverfassung und unter Nutzung der Flexibilität ihrer (Jugend-)Strafrechtsordnung – einen maßgeschneiderten, auf den Einzelfall abgestimmten Ansatz in Betracht, basierend auf einer sachgerechten Risikobewertung, die Belangen der Gefahrenabwehr und der öffentlichen Sicherheit entsprechend Rechnung trägt, einschließlich gegebenenfalls alternativer oder zusätzlicher Maßnahmen der Strafverfolgung und/oder Haft in allen Phasen des Verfahrens, darunter die Resozialisierung, auch als Voraussetzung für eine Bewährung oder die Aussetzung einer Freiheitsstrafe.
- Die Mitgliedstaaten prüfen die Anwendung und Weiterentwicklung eines Risikobewertungsinstruments für das Justizwesen, das in Zusammenhang mit den oben erwähnten alternativen oder zusätzlichen Maßnahmen angewandt werden soll, basierend auf einem individuellen Ansatz, einschließlich der Möglichkeit, das Risiko in regelmäßigen Abständen neu bewerten, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich bei Deradikalisierung um einen dynamischen Prozess handelt; in diesem Zusammenhang sollte die vom Europarat und dem Internationalen Zentrum für die Terrorismusbekämpfung (ICCT) bereits geleistete Arbeit genutzt werden.

Integration, Resozialisierung und Wiedereingliederung

- Durch gezielte Vorbeugungsmaßnahmen leiten die Mitgliedstaaten die Anstrengungen zur Bekämpfung der Faktoren, die die zu Terrorismus und gewalttätigem Extremismus führende Radikalisierung verursachen, indem sie zu sozialer Kohäsion führende Aktionen und Programme, einschließlich im Bildungsbereich, entwickeln, die die Grundrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie fördern und eine integrative, tolerante und pluralistische Gesellschaft unterstützen.

- Lokale, nationale, europäische und internationale Behörden entwickeln zusammen mit der Zivilgesellschaft Methoden und Instrumente, mit deren Hilfe Stereotypen aufgebrochen und an verschiedene Zielgruppen gerichtete Gegendiskurse entwickelt werden, einschließlich durch die Schaffung von Netzwerken und öffentlichen Dialogräumen.
- In diesem Zusammenhang gehen die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Kommission und der betreffenden EU-Agenturen besonders dagegen vor, dass das Internet zur Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus sowie für Online-Hassreden genutzt wird, die Angst schüren, falsche Vorstellungen und stereotype Urteile über bestimmte Gemeinschaften und Gruppen verbreiten sowie zu Gewalt und Hass aufstacheln; zu diesem Zweck sollte vor allem – auch mit Internetdiensteanbietern – die Zusammenarbeit in Bezug auf strategische Kommunikation und gegebenenfalls Meldestellen für Internetinhalte ausgebaut werden, beispielsweise durch die Fortsetzung der Unterstützung der Meldestelle für Internetinhalte bei Europol und des Beratungsteams für strategische Kommunikation in Bezug auf Syrien.
- Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen zur Resozialisierung, Deradikalisierung oder zum Ausstieg – sowohl innerhalb als auch außerhalb der Haftanstalten – und zur Wiedereingliederung von Rückkehrern und Personen, die an der Ausreise gehindert wurden, in die Gesellschaft; diese Maßnahmen sind auf die Situation vor Ort und den Einzelfall zugeschnitten.
- Die Mitgliedstaaten beziehen Opfer und resozialisierte ausländische terroristische Kämpfer wie auch Sozialarbeiter, Gemeinschaften und Familien ein.
- Die Mitgliedstaaten tauschen untereinander Erfahrungen und bewährte Verfahren bezüglich der Resozialisierung, Deradikalisierung und des Ausstiegs – innerhalb oder außerhalb von Haftanstalten – aus.
- Die Mitgliedstaaten nutzen das RAN-Exzellenzzentrum und dessen Angebot, sie auf Anfrage bei der Erstellung solcher Programme zu unterstützen.

Fortbildung

- Die Mitgliedstaaten stellen Ressourcen für eine bedarfsgerechte Schulung aller Akteure (Strafvollzugspersonal, Bewährungshelfer, Justizbereich usw.), die mit radikalisierten gewaltbereiten Extremisten oder radikalisierungsgefährdeten Personen zu tun haben, bereit, wenden hierbei einen nachhaltigen und multidisziplinären Ansatz an und nutzen die auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene verfügbare Unterstützung.
- Das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN), CEPOL und – unter Inanspruchnahme der Sachkenntnis von Eurojust – das RAN-Exzellenzzentrum und gegebenenfalls die Europäische Organisation für Bewährungshilfe (Confederation of European probation – CEP) und EuroPris unterstützen die Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Schulungsangeboten (herkömmliche Kurse, Webinare, Austausch von Personal usw.) für alle mit Terrorismus befassten Akteure des gesamten Systems der Strafrechtspflege; besonderes Augenmerk ist in diesem Kontext auf die Risikobewertungsmethode und die Ausarbeitung von Resozialisierungsprogrammen, auf die Nutzung von Haftalternativen sowie auf vergleichbare Schulungsmöglichkeiten für nicht den Justizberufen angehörende Akteure, die mit radikalisierten Personen befasst sind, zu richten.

Lehren aus der Überwachung und dem Austausch von Praktiken

- Eurojust überwacht weiterhin Trends und Entwicklungen, indem es seine regelmäßige Analyse der Verurteilungen im Zusammenhang mit Terrorismus (Terrorism Convictions Monitor – TCM), den geltenden Rechtsrahmen und die einschlägige Rechtsprechung in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Terrorismus und gewalttätige Radikalisierung, einschließlich in Bezug auf den Rückgriff auf Alternativen zur Strafverfolgung und Inhaftnahme, nutzt, um auf diese Weise zum weiteren Ausbau der Strafrechtspolitik im Hinblick auf ausländische terroristische Kämpfer beizutragen.
- Eurojust, das RAN (über seine Arbeitsgruppen und sein Exzellenzzentrum), das EJTN und gegebenenfalls Europol sowie die CEP und EuroPris fördern den Austausch bestehender nationaler Vorgehensweisen und der dabei gewonnenen Erfahrungen, wobei sie auch die von anderen relevanten Gremien (insbesondere UNICRI^[9] und GCTF^[10]) geleistete Arbeit im Bereich des strafrechtlichen Vorgehens gegen Radikalisierung, die zu Terrorismus und gewalttätigem Extremismus führt, insbesondere die unter den Nummern 1 bis 4 behandelten Aspekte, heranziehen:
 - Struktur und Organisation der Haftanstalten
 - Risikobewertungsinstrumente, die von Richtern, Staatsanwälten und Strafvollzugspersonal genutzt werden sollten, um die von ausländischen terroristischen Kämpfern und Rückkehrern ausgehende Bedrohung abzuschätzen
 - Systeme für eine Einordnung ("Triage"), die es ermöglichen, in jedem Einzelfall die bestmögliche "Ausrichtung" abzuwägen
 - alternative oder zusätzliche Maßnahmen zu Strafverfolgung und/oder Haft, insbesondere Resozialisierungsprogramme sowohl in als auch außerhalb von Haftanstalten
 - Zusammenarbeit zwischen den beteiligten relevanten Akteuren, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Rechtspflege, einschließlich Schulungen
 - Strafrechtspolitik im Hinblick auf ausländische terroristische Kämpfer
 - Nutzung des Internets und sozialer Plattformen

Finanzierung

- Die Kommission erleichtert das oben dargelegte Vorgehen anhand von EU-Finanzmitteln für Schulungsprogramme für die verschiedenen beteiligten Akteure sowie für spezifische Projekte entsprechend den Vorschriften der betreffenden Finanzierungsprogramme.
- Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten Finanzmittel zur Ausarbeitung von Deradikalisierungs-/Resoziabilisierungsprogrammen bereit, die sowohl in Haftanstalten als auch in Strafverfahren anzuwenden sind, wobei insbesondere bewährte Vorgehensweisen aus Mitgliedstaaten vorrangig zu übernehmen sind; zudem wird die Festlegung solcher Programme durch das RAN-Exzellenzzentrum finanziell unterstützt.
- Die Mitgliedstaaten führen spezifische Projekte durch, die der besseren Umsetzung der Rechtsvorschriften über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit dienen, einschließlich durch Schulungsmaßnahmen für Richter, Staatsanwälte und Polizeibeamte; die Kommission wird gezielt Finanzmittel für diesen Zweck bereitstellen.
- Die Mitgliedstaaten helfen Organisationen der Zivilgesellschaft dabei, Toleranz zu fördern und sich Hassverbrechen und Hassreden entgegenzustellen, einschließlich durch Entwicklung und Verbreitung eines Gegendiskurses im Internet, wobei derartige Bemühungen von der Kommission unterstützt werden.
- Die Kommission fördert durch den Europäischen Sozialfonds die Durchführung politischer Strategien für die soziale Integration.
- Die Mitgliedstaaten ermutigen die verschiedenen beteiligten Akteure, einschließlich Akteure der Strafjustiz, lokaler Behörden und der Zivilgesellschaft, die bereitgestellten Finanzmittel in vollem Umfang zu nutzen.
- Die genannten Maßnahmen sollten im Rahmen der im mehrjährigen Finanzrahmen ausgewiesenen Finanzmittel durchgeführt werden, und diese Fragen werden in die Halbzeitüberprüfung dieses Finanzrahmens einbezogen werden.

Außendimension

- Die EU fördert Maßnahmen zum strafrechtlichen Vorgehen gegen Radikalisierung, die zu Terrorismus und gewalttätigem Extremismus führt, auf internationaler Ebene und unterstützt Drittpartner in dieser Hinsicht, wobei den örtlichen Gegebenheiten und Belangen der Gefahrenabwehr und der öffentlichen Sicherheit entsprechend Rechnung getragen wird;

ERSUCHT den Vorsitz, die Kommission und den EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung, dem Rat insoweit und wenn dies angezeigt ist über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Schlussfolgerungen Bericht zu erstatten.

[1] 14469/4/05.

[2] 9956/14.

[3] 16526/14.

[4] 9951/15.

[5] SN 10/15.

[6] 5451/14.

[7] 8293/15.

[8] 9798/15.

[9] Interregionales Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Kriminalität und Rechtspflege.

[10] Globales Forum "Terrorismusbekämpfung".