



SICHERHEITSRAT DER VEREINTEN NATIONEN
AUSSCHUSS ZUR BEKÄMPFUNG DES TERRORISMUS

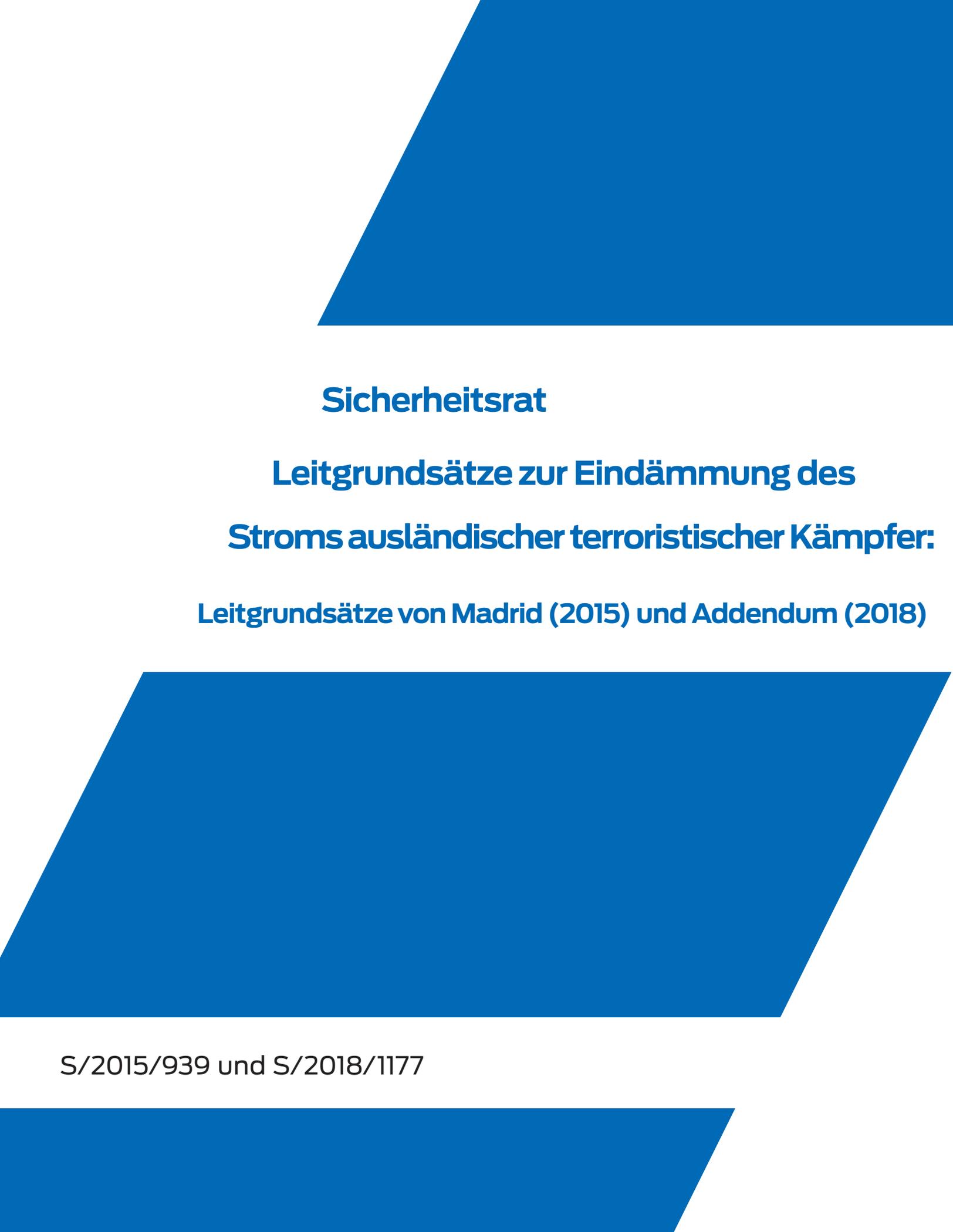
Sicherheitsrat

Leitgrundsätze zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer:

Leitgrundsätze von Madrid (2015) und Addendum (2018)



Ein praktisches Instrument für die Mitgliedstaaten
zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer



Sicherheitsrat

**Leitgrundsätze zur Eindämmung des
Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer:
Leitgrundsätze von Madrid (2015) und Addendum (2018)**

S/2015/939 und S/2018/1177

Titelbild: Vijai Singh

Copyright © 2019 Vereinte Nationen
Alle Rechte vorbehalten

Vorwort

Die Leitgrundsätze zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer (Leitgrundsätze von Madrid) wurden im Juli 2015 in Madrid auf einer Sondertagung des Ausschusses des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus erarbeitet und waren als praktisches Instrument gedacht, das den Mitgliedstaaten bei der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer helfen soll. Im Dezember 2015 verabschiedete dann der Sicherheitsrat die 35 Leitgrundsätze (S/2015/939). Angesichts der seither verzeichneten maßgeblichen Entwicklungen, darunter die Verabschiedung der Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats, deren Schwerpunkt auf zurückkehrenden und umsiedelnden ausländischen terroristischen Kämpfern liegt, hielt es der Ausschuss für angebracht, diese Grundsätze zu aktualisieren und verabschiedete daher im Dezember 2018 ein Addendum.

Der Verabschiedung des Addendums gingen weitreichende Konsultationen mit vielen verschiedenen Interessenträgern, Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, eine Unterrichtung aller Mitglieder der Vereinten Nationen durch den Vorsitz, Beiträge von Hochschulen und eine Sondertagung des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus voraus, in die internationale und regionale Organisationen sowie Fachleute und Sachverständige einbezogen wurden, um ein besseres Verständnis dessen zu entwickeln, wie die durch dieses in ständigem Wandel begriffene Phänomen entstehenden Herausforderungen zu bewältigen sind.

Der Sicherheitsrat verabschiedete daraufhin das Addendum mit 17 weiteren Leitgrundsätzen (S/2018/1177). Mit den ursprünglich 35 Leitgrundsätzen von Madrid und den zusätzlichen Leitgrundsätzen im Addendum liegen jetzt insgesamt 52 Leitgrundsätze vor.

Ich hoffe, dass diese Veröffentlichung den Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen helfen wird, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen.



Gustavo Meza-Cuadra

Botschafter und Ständiger Vertreter Perus bei den Vereinten Nationen
Vorsitzender des Ausschusses des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus

Inhalt

Vorwort	iii
Leitgrundsätze zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer	1
Einleitung	1
I. Aufdeckung, Bekämpfung und Verhütung der Aufstachelung, Anwerbung und Unterstützung ausländischer terroristischer Kämpfer	4
A. Verständnis der Bedrohung und Aufbau strategischer Partnerschaften	4
B. Einbindung der lokalen Gemeinschaften und Aktivierung des Potenzials der lokalen Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft	6
C. Gemeindenaher Polizeiarbeit und Strafverfolgungsinitiativen mit Internetbezug	7
II. Verhinderung von Reisen ausländischer terroristischer Kämpfer, auch durch operative Maßnahmen, die Nutzung von Vorab-Passagierinformationen und Maßnahmen zur Stärkung der Grenzsicherheit	9
A. Operative Maßnahmen zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer	9
1. Sammlung von Informationen über ausländische terroristische Kämpfer aus verschiedenen Quellen	9
2. Einsatz von Analysen zur besseren Verwertbarkeit allgemeiner Informationen über ausländische terroristische Kämpfer	10
3. Weitergabe von Analysen und Informationen über ausländische terroristische Kämpfer auf nationaler und internationaler Ebene	11
4. Wirksame Nutzung von Informationen zu ausländischen terroristischen Kämpfern an Grenzkontrollstellen	12
5. Schließung von Lücken bei der Nutzung von Vorab-Passagierinformationen und Ausweitung ihrer Nutzung zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer ..	13
B. Praktische Maßnahmen zur Stärkung der Grenzsicherheit insgesamt	14
1. Koordiniertes Grenzmanagement	14
2. Sicherung der zwischen offiziellen Grenzübergängen liegenden Gebiete	15
III. Unterstrafstellung, Strafverfolgung, einschließlich Strafverfolgungsstrategien für Rückkehrer, internationale Zusammenarbeit sowie Rehabilitierung und Wiedereingliederung von Rückkehrern	16
A. Unterstrafstellung von Handlungen mit dem Ziel, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen	16
B. Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Straftaten mit dem Ziel, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen	17
C. Strategien zur Strafverfolgung und Rehabilitierung mit dem Ziel der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer	19

D. Internationale justizielle Zusammenarbeit bei der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer.....	21
Addendum zu den Leitgrundsätzen zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer (2018)	22
I. Einleitung	22
II. Grenzsicherung und Weitergabe von Informationen	25
A. Verbesserung der Fähigkeiten zur Aufdeckung und Unterbindung von Reisen von Terroristen, einschließlich der wirksamen Nutzung von Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätzen.....	26
B. Anlegung von Beobachtungslisten und Datenbanken und Weitergabe von Informationen über bilaterale und multilaterale Mechanismen	30
C. Entwicklung biometrischer Systeme und Gewährleistung ihrer verantwortungsvollen Nutzung.....	33
III. Im Einklang mit dem Völkerrecht erfolgende Prävention und Bekämpfung der Aufstachelung und Anwerbung zur Begehung terroristischer Handlungen; Bekämpfung des Gewaltextremismus, der den Terrorismus begünstigt, und terroristischer Narrative; Risikobewertungen und Interventionsprogramme	35
A. Im Einklang mit dem Völkerrecht erfolgende Prävention und Bekämpfung der Aufstachelung und Anwerbung zur Begehung terroristischer Handlungen sowie Bekämpfung des Gewaltextremismus, der den Terrorismus begünstigt, und terroristischer Narrative	35
B. Risikobewertungen und Interventionsprogramme.....	38
IV. Justizielle Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit	39
A. Rechtliche Rahmen und Verfahren.....	40
B. Ermittlung und Strafverfolgung	42
C. Strategien für die Strafverfolgung, Rehabilitierung und Wiedereingliederung	45
D. Bewältigung der Risiken einer Radikalisierung und Anwerbung zum Terrorismus in Haftanstalten und Gewährleistung dessen, dass Haftanstalten der Rehabilitierung und Wiedereingliederung dienen können.....	48
E. Internationale Zusammenarbeit.....	50
V. Schutz kritischer Infrastrukturen, gefährdeter oder „weicher“ Ziele und von Tourismuszielen	52
VI. Verhütung und Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen	55

Leitgrundsätze zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer*

Einleitung

Ausländische terroristische Kämpfer stellen eine akute und zunehmende Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit dar. Ihre Aktivitäten können die Intensität, Dauer, Hartnäckigkeit und Unvorhersehbarkeit von Konflikten erhöhen und eine schwere Bedrohung für ihre Herkunftsstaaten, die Staaten, durch die sie reisen, die Staaten, in die sie reisen, sowie für die Staaten darstellen, die an Gebiete bewaffneten Konflikts, in denen diese Kämpfer aktiv sind, angrenzen. Die Regionen, in denen ausländische terroristische Kämpfer aktiv sind, verzeichneten in den letzten zehn Jahren eine deutliche Zunahme von Gewalt, Unsicherheit und Instabilität. Ausländische terroristische Kämpfer können an Terrorismus, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und geschlechtsspezifischen Verbrechen beteiligt sein.

Ein weiteres erhebliches Risiko geht von den Aktivitäten ausländischer terroristischer Kämpfer nach ihrer Rückkehr in ihre Heimatstaaten oder nach ihrer Ankunft in Drittstaaten aus. Viele Kämpfer verlassen ihre Heimat in der Absicht, nicht zurückzukehren, sondern stattdessen ein neues Leben zu beginnen, einen neuen „Staat“ aufzubauen oder als Märtyrer zu sterben. Nicht alle kehren als Terroristen zurück, und viele kehren gerade deshalb zurück, weil sie desillusioniert sind und nicht länger an einem bewaffneten Konflikt teilnehmen wollen.

Einige Rückkehrer waren jedoch unter Umständen extremer Gewalt ausgesetzt, sind eingehend ausgebildet und kampferfahren. Von einigen wenigen zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern geht daher eine ganz erhebliche Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit aus.

Terroristische Gruppen nutzen auch zunehmend Informations- und Kommunikationstechnologien aus, um zu terroristischen Aktivitäten aufzustacheln, dafür anzuwerben oder solchen Aktivitäten anderweitig Vorschub zu leisten. Sie verwenden diese Technologien nicht nur zur Anwerbung von Kämpfern im herkömmlichen Sinn, sondern auch von Geschäftsleuten, Ingenieuren und anderen Fachleuten. Diese wachsende Technologiekompetenz ist ein wesentlicher Bestandteil der Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer.

In seiner am 24. September 2014 gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen verabschiedeten Resolution 2178 (2014) anerkannte der Sicherheitsrat die zunehmende Bedrohung, die von ausländischen terroristischen Kämpfern ausgeht, und verpflichtete die Mitgliedstaaten, im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht die Anwerbung, Organisation, Beförderung oder Ausrüstung ausländischer terroristischer Kämpfer zu verhüten und zu bekämpfen, mutmaßliche ausländische terroristische Kämpfer an der Einreise oder Durchreise in oder durch ihr Hoheitsgebiet zu hindern und sicherzustellen, dass ihre innerstaatlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften schwere Straftaten umschreiben, damit im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern verbotene Verhaltensweisen strafrechtlich verfolgt und bestraft werden können. Die Resolution stellt einen wichtigen Meilenstein im internationalen Vorgehen gegen das Phänomen ausländischer terroristischer Kämpfer dar.

In der Erklärung der Präsidentschaft des Sicherheitsrats vom 19. November 2014 (S/PRST/2014/23) forderte der Rat den Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus auf, offene Sitzungen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten und der zuständigen internationalen und regionalen Organisationen abzuhalten und nationale und regionale Erfahrungen bei der Bewältigung der Bedrohung durch ausländi-

* Personenbezeichnungen, die in diesem Dokument aus Gründen der Lesbarkeit nur in der männlichen Form wiedergegeben sind, umfassen Personen jeden Geschlechts.

sche terroristische Kämpfer und durch Gewaltextremismus auszutauschen. Außerdem erklärte sich der Rat in der Erklärung seiner Präsidentschaft vom 29. Mai 2015 (S/PRST/2015/11) „dessen bewusst, dass es zur Bekämpfung der von ausländischen terroristischen Kämpfern ausgehenden Bedrohung erforderlich ist, die ihr zugrundeliegenden Faktoren in umfassender Weise anzugehen und zu diesem Zweck unter anderem die Radikalisierung zum Terrorismus zu verhüten, die Anwerbung einzudämmen, ausländische terroristische Kämpfer an Reisen zu hindern, die finanzielle Unterstützung für ausländische terroristische Kämpfer zu unterbinden, den gewalttätigen Extremismus, der den Terrorismus begünstigen kann, zu bekämpfen, die Aufstachelung zu durch Extremismus oder Intoleranz motivierten terroristischen Handlungen zu bekämpfen, die politische und religiöse Toleranz, die wirtschaftliche Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Inklusivität zu fördern, bewaffnete Konflikte zu beenden und beizulegen und die Wiedereingliederung und Rehabilitation zu erleichtern“.

Dementsprechend hielt der Ausschuss am 28. Juli 2015 eine Sondertagung über die Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer ab, der eine Reihe von Fachtagungen vorangingen, die vom Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus organisiert wurden. Die Tagung und die Fachtagungen, die von der Regierung Spaniens in Madrid ausgerichtet wurden, hatten rund 400 Teilnehmer aus Mitgliedstaaten, die alle Weltregionen, einschließlich der am stärksten von der Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer betroffenen, sowie zuständige internationale und regionale Organisationen, Hochschulen und die Zivilgesellschaft vertraten. Gemäß Resolution 2178 (2014) erörterten die Teilnehmer die wesentlichen Defizite bei den Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Resolutionen 1373 (2001) und 1624 (2005) des Sicherheitsrats, die die Staaten möglicherweise daran hindern, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen.

Die Teilnehmer tauschten sich auch über wirksame Verfahren und Ansätze zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer aus, wobei der Schwerpunkt auf folgenden Themen lag: a) Aufdeckung, Bekämpfung und Verhütung der Aufstachelung, Anwerbung und Unterstützung ausländischer terroristischer Kämpfer, b) Verhinderung von Reisen ausländischer terroristischer Kämpfer und c) Unterstrafstellung, Strafverfolgung, einschließlich Strafverfolgungsstrategien für Rückkehrer, internationale Zusammenarbeit sowie Rehabilitierung und Wiedereingliederung von Rückkehrern.

Die wichtigsten Ergebnisse der Sondertagung und der Fachtagungen, darunter konkrete wirksame Verfahren und Ansätze, sind Teil dieser Leitgrundsätze, die die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer unterstützen sollen. Die Leitgrundsätze sind als Ergänzung zu den anderen vom Exekutivdirektorium ausgearbeiteten Materialien gedacht, die den Staaten zu einer besseren Durchführung der Resolutionen 1373 (2001), 1624 (2005) und 2178 (2014) verhelfen sollen¹.

Die Teilnehmer bekräftigten, dass die Staaten sicherstellen müssen, dass sie bei allen Maßnahmen zur Bekämpfung der Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer ihre Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, insbesondere den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht, uneingeschränkt einhalten, und stellten fest, dass die diesbezüglichen Anstrengungen zahlreiche erhebliche Herausforderungen mit sich bringen.

Um eine wirksame globale Reaktion auf die sich ständig wandelnde Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer zu entwickeln und die wirksame Durchführung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats, insbesondere der Resolution 2178 (2014), zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten, die internationalen und regionalen Organisationen, die Hochschulen und die zivilgesellschaftlichen Organisationen weiter Erfahrungen und bewährte Verfahren austauschen, entsprechende Forschungs- und Analysearbeiten durchführen und einander beim Aufbau von Kapazitäten

¹ Siehe die Webseite des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (<http://un.org/en/sc/ctc/resources/index.html>).

unterstützen. Auch gilt es die Ressourcen der Mitgliedstaaten für die Durchführung der Resolution zu stärken. Die Herausforderungen in Bezug auf ihre Durchführung sind komplex, und der Ausschuss und das Exekutivdirektorium werden auch weiterhin eng mit allen in Betracht kommenden Akteuren zusammenarbeiten, um die Staaten bei der Bewältigung der erheblichen Herausforderungen in diesem Bereich zu unterstützen.

Die Teilnehmer der Sondertagung legten die nachstehenden Leitgrundsätze für die Durchführung der Resolution 2178 (2014) fest, die vom Ausschuss gebilligt wurden. Viele der in diesem Dokument dargelegten Leitgrundsätze stützen sich auf bestehende bewährte Verfahren und die Arbeit des Globalen Forums Terrorismusbekämpfung, insbesondere auf den von ihm angenommenen umfassenden Katalog bewährter Verfahren zur Reaktion auf das Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer, sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Europäischen Union, des Afrikanischen Studien- und Forschungszentrums für Terrorismus und der Tagung der Leitungsverantwortlichen der Sonderdienste, Sicherheitsbehörden und Strafverfolgungsorganisationen.

I. Aufdeckung, Bekämpfung und Verhütung der Aufstachelung, Anwerbung und Unterstützung ausländischer terroristischer Kämpfer

Im Mittelpunkt der Erörterungen zu diesem Thema stand die Frage, wie Reisen angehender ausländischer terroristischer Kämpfer durch strategische Partnerschaften zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren verhindert werden können. Die Teilnehmer befassten sich mit dem Ursprung und der Natur des Problems der ausländischen terroristischen Kämpfer, der Bedrohung durch die Aufstachelung und Anwerbung solcher Kämpfer und mit wirksamen und praktischen Taktiken, mittels deren lokale Gemeinwesen, auch mit Unterstützung von Jugendlichen, Familien, Frauen, Führungsverantwortlichen aus Religion, Kultur und Bildung und anderen Gruppen der Zivilgesellschaft, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer eindämmen können. Die Teilnehmer betonten, wie wichtig es ist, einen umfassenden Ansatz zu verfolgen, der wirksame Strafverfolgungs- und nachrichtendienstliche Strategien mit einer Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren verbindet. Lokale Gemeinschaften können einen wertvollen Einblick in die Faktoren liefern, die einzelne Personen, die Ziel von Aufstachelung und Anwerbung sind, zur Begehung terroristischer Handlungen veranlassen, und sie können eine Schlüsselrolle dabei spielen, sie an der Abreise zu hindern. Darüber hinaus ist unbedingt die unabhängige Rolle der verschiedenen beteiligten Akteure zu achten und zu vermeiden, die Zivilgesellschaft zur Rechtsdurchsetzung heranzuziehen. Die Mitgliedstaaten müssen die Einhaltung ihrer Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, insbesondere den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht, gewährleisten. Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich dazu aufgefordert, sicherzustellen, dass Frauen und Frauenorganisationen an der Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus und des Gewaltextremismus, der zu Terrorismus führen kann, mitwirken und führend daran beteiligt sind, unter anderem indem sie die Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen bekämpfen, Gegenarrative und andere geeignete Interventionsmaßnahmen erarbeiten und Kapazitäten schaffen, um dies wirksam tun zu können, sowie dazu, gegen die Bedingungen vorzugehen, die die Ausbreitung des Terrorismus und des Gewaltextremismus, der zu Terrorismus führen kann, begünstigen, indem sie unter anderem Frauen, Jugendliche und Führungsverantwortliche aus Religion und Kultur stärken.

A. Verständnis der Bedrohung und Aufbau strategischer Partnerschaften

Ein wirksamer Ansatz zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer erfordert die Beteiligung vieler verschiedener Interessenträger, die alle bestrebt sein sollten, ein Klima des Vertrauens zu schaffen und ein Verständnis für die Probleme zu entwickeln, denen sich die unterschiedlichen Gemeinschaften gegenübersehen. Die Anstrengungen zur Aufdeckung und Verhütung der Aktivitäten ausländischer terroristischer Kämpfer sollten nicht nur Strafverfolgungsbehörden, sondern auch eine Vielzahl von lokalen Interessenträgern einbeziehen. Es ist unabdingbar, Missstände und andere soziale oder persönliche Faktoren zu identifizieren, die Menschen dazu veranlassen können, Reisen zum Zweck der Begehung terroristischer Handlungen zu erwägen.

Leitgrundsatz 1

Den Regierungen sollte bewusst sein, wie komplex und kontextabhängig Terrorismus und Gewaltextremismus sind. Während Religion mitunter als treibende Kraft genannt wird, können auch andere Faktoren, darunter ideologische, soziale oder psychologische, ausschlaggebend sein. Die Staaten sollten mehr Ressourcen auf die Unterstützung sozialer Dienste und die Finanzierung einschlägiger Forschungsarbeiten verwenden, um ein besseres Verständnis der Gründe zu entwickeln, aus denen Menschen ein Leben als ausländische terroristische Kämpfer anstreben. In vielen Fällen kann eine auf die Einzelperson zugeschnittene Intervention der einzig wirkungsvolle Ansatz zur Bekämpfung einer Radikalisierung zur Gewaltbereitschaft sein.

Leitgrundsatz 2

Da lokale Interessenträger die Art und die Ursachen des Phänomens ausländischer terroristischer Kämpfer oft am besten verstehen, sollten die Staaten der Zivilgesellschaft Raum geben und innovative Mechanismen für einen Dialog zwischen der Regierung und den lokalen Gemeinschaften, Jugendlichen, Familien, Frauen, Führungsverantwortlichen aus Religion, Kultur und Bildung sowie allen anderen betroffenen Gruppen der Zivilgesellschaft entwickeln. Ein konstruktiver Dialog zwischen Regierung und lokalen Gemeinwesen trägt entscheidend dazu bei, die Widerstandskraft der Gemeinwesen zu erhöhen, Missstände aufzudecken und anzugehen und diejenigen, die Ziel einer Anwerbung durch Terroristen sind, zu erkennen. Ein solcher Dialog kann Informationsvorträge zur Sensibilisierung der lokalen Bevölkerung, Gemeindeversammlungen, die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle, Plattformen zur Äußerung von Beschwerden über Missstände in Gemeinwesen, andere Zusammenkünfte zur Erörterung lokaler Anliegen sowie die Einrichtung von Gremien zur strategischen Bekämpfung von Gewaltextremismus, an denen staatliche wie nichtstaatliche Akteure beteiligt sind, umfassen. Es ist wichtig, dass solche Mechanismen auf lokaler und auf nationaler Ebene eingerichtet werden.

Leitgrundsatz 3

Ein größerer Schwerpunkt sollte auf der Arbeit mit Familien liegen, da diese ein natürliches Interesse daran haben, eine Abreise ihrer Mitglieder zu verhindern. Die Staaten sollten verstärkt mit Familien kommunizieren und gleichzeitig sicherstellen, dass diese Interaktionen freiwillig und nicht unter Zwang erfolgen. Die Einrichtung nationaler oder regionaler „Hotlines“ kann sich ebenfalls als wirksam erweisen. Die Regierungen sollten Dienste, die mit Familien zusammenarbeiten, unterstützen, sie jedoch strikt von den Sicherheitsbehörden trennen. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, in mehreren Bereichen Hilfe und Beratung anzubieten, darunter psychologische, soziale, religiöse und ideologische Beratung.

Leitgrundsatz 4

Die Staaten sollten Ressourcen für Bildungs- und Aufklärungsprogramme bereitstellen, die das kritische Denken und das Bewusstsein und Verständnis für unterschiedliche Kulturen fördern. Kritisches Denken und eine verstärkte Sensibilisierung können entscheidend dazu beitragen, junge Menschen weniger anfällig für die Botschaften von terroristischen Gruppen und gewalttätigen Extremisten zu machen. Bildung und Aufklärung sind unter anderem in Flüchtlingslagern besonders wichtig, da junge Menschen dort für die Botschaften gewalttätiger Extremisten und die Anwerbung durch Terroristen anfällig sind.

Leitgrundsatz 5

Die Staaten sollten das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit schützen. Lokale Gemeinschaften sind oft in der besten Position, auf religiöse Institutionen einzuwirken, um deren Unterwanderung durch Terroristen und ihre Anhänger zu verhindern. Auch die Förderung einer stärkeren Einbeziehung von Frauen in dieser Hinsicht sollte in Betracht gezogen werden.

Leitgrundsatz 6

Das Andenken an die Opfer des Terrorismus zu bewahren und den Stimmen der Überlebenden stärkeres Gehör zu verschaffen, kann wesentlich dazu beitragen, den Botschaften von Terroristen und gewalttätigen Extremisten entgegenzutreten. Die Staaten sollten daher im Rahmen ihrer Gesamtstrategien zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer besondere Anstrengungen unternehmen, Partnerschaften mit Opfern und Opferverbänden aufzubauen. Opfer sollten Gelegenheit erhalten, bei den Anstrengungen zur Bekämpfung des Gewaltextremismus eine entscheidende Rolle zu spielen, indem sie das Wort ergreifen, wenn sie dies wünschen.

B. Einbindung der lokalen Gemeinschaften und Aktivierung des Potenzials der lokalen Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft

Der Terrorismus wird nicht allein durch militärische Gewalt, Strafverfolgungsmaßnahmen und nachrichtendienstliche Aktivitäten besiegt werden. Auch die Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen, müssen in Übereinstimmung mit Säule I der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus angegangen werden. In diesem Zusammenhang begrüßten die Teilnehmer der Sondertagung die Bestimmungen der Resolution 2178 (2014), in der den Mitgliedstaaten nahegelegt wird, die in Betracht kommenden lokalen Gemeinschaften und nicht-staatlichen Akteure in die Erarbeitung von Gegenstrategien zum Narrativ des Gewaltextremismus, der zu terroristischen Handlungen aufstacheln kann, einzubinden, namentlich indem sie Jugendliche, Familien, Frauen, Führungsverantwortliche aus Religion, Kultur und Bildung und alle anderen betroffenen Gruppen der Zivilgesellschaft aktivieren. Größere Anstrengungen in diesem Bereich können dazu führen, dass bei der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer auf lokaler Ebene mehr Erfolge erzielt werden.

Leitgrundsatz 7

Um lokale Gemeinschaften wirksam in die Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer einzubinden, sind Maßnahmen in verschiedenen Bereichen erforderlich. Die Staaten sollten erwägen, umfassende Strategien zur Bekämpfung und Verhütung des Gewaltextremismus zu entwickeln, bei denen Jugendlichen, Familien, Frauen, Führungsverantwortlichen aus Religion, Kultur und Bildung und anderen betroffenen Gruppen der Zivilgesellschaft eine bedeutende Rolle zukommt. Durch die Einbindung unabhängiger Akteure erhalten Maßnahmen gegen Gewaltextremismus ein Maß an Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit, das Regierungen alleine im Allgemeinen nicht erzielen können. Die jeweiligen Rollen der staatlichen und der zivilgesellschaftlichen Akteure sollten jedoch sorgfältig voneinander abgegrenzt werden.

Leitgrundsatz 8

Frauen und insbesondere Mütter können als lokale Führungspersönlichkeiten und Vorbilder eine entscheidende Rolle dabei spielen, die Radikalisierung und den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen. Die Staaten sollten bei ihren Programmen und Strategien zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer für eine stärkere Einbeziehung von Frauen sorgen, deren Beteiligung insbesondere in Bezug auf Familienangehörige hochwirksam sein kann. So könnte zum Beispiel die stärkere Einbeziehung von Frauen in politiksetzende Organe und Strafverfolgungsorgane gefördert werden, um den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen, und zivilgesellschaftlichen Frauengruppen könnte mehr Gelegenheit geboten werden, am Dialog über wirksame Ansätze mitzuwirken. Die Staaten sollten den Sicherheitsrisiken für Frauen, die sich an solchen Maßnahmen beteiligen, hohe Aufmerksamkeit widmen.

Leitgrundsatz 9

Jugendliche sind oft am besten in der Lage, in ihren lokalen Gemeinschaften Tendenzen von Terroristen und gewalttätigen Extremisten zu erkennen, gefährdete Personen zu identifizieren und ihre Altersgenossen zu beeinflussen. Die Staaten sollten daher Mechanismen schaffen, die es jungen Menschen ermöglichen, zu Diskussionen im Rahmen der Politikgestaltung beizutragen, die für die Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer relevant sein können. Mentoren- und Kompetenzentwicklungsprogramme, Projekte für den Dienst in der Gemeinschaft und verbesserte Bildungschancen, die das Zugehörigkeitsgefühl junger Menschen stärken, können ihr Engagement mobilisieren. Wann immer junge Menschen Gelegenheit zum Engagement erhalten, müssen die Staaten ihre Sicherheitsbedürfnisse umfassend berücksichtigen.

Leitgrundsatz 10

Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sollte auf Vertrauen und Respekt beruhen. Die führende Rolle der Regierungen bei der Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer sollte ebenso anerkannt werden wie die Risiken, denen die Sicherheitskräfte ausgesetzt sind. Die Regierungen sind zudem verpflichtet, bei allen ihren Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten. Dazu gehört auch, in Bezug auf die Zivilgesellschaft und auf Menschenrechtsaktivisten sicherzustellen, dass sich nichtstaatliche Akteure in einem sicheren Umfeld betätigen können, und die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich Gedanken-, Gewissens-, Religions-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung, uneingeschränkt zu achten.

C. Gemeindenahe Polizeiarbeit und Strafverfolgungsinitiativen mit Internetbezug

Strafverfolgungsmaßnahmen sind zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer unerlässlich. Daher gilt es, den Dialog unter anderem durch die Einbindung der lokalen Bevölkerung und eine Verpflichtung zur Transparenz zu fördern. Ein innovativer Ansatz, der von immer mehr Staaten verfolgt wird, umfasst Methoden der gemeindenahe Polizeiarbeit. Die Staaten sollten im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern auch der Kommunikation besondere Aufmerksamkeit widmen, sei es auf öffentlichen Versammlungen oder über das Internet und andere Kommunikationskanäle, und dabei die Achtung der Menschenrechte, einschließlich des Rechts der freien Meinungsäußerung, gewährleisten und sich dessen bewusst sein, dass diesbezügliche Einschränkungen nur dann zulässig sind, wenn sie gesetzlich vorgesehen und aus den in Artikel 19 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte dargelegten Gründen sowie aus Gründen der Privatheit erforderlich sind.

Leitgrundsatz 11

Die Staaten sollten erwägen, die Anwendung der Methoden der gemeindenahen Polizeiarbeit im Rahmen ihres Gesamtkonzepts zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer verstärkt zu fördern. Die gemeindenaher Polizeiarbeit beruht auf dem Aufbau gegenseitigen Vertrauens zwischen den Strafverfolgungsorganen und den lokalen Gemeinwesen, denen sie dienen. Die Staaten müssen der zersetzenden Wirkung Einhalt gebieten, die von übermäßiger Gewalt, willkürlichen Inhaftierungen und Straflosigkeit auf die Beziehungen zur lokalen Bevölkerung und die Legitimität ausgeht. Das Ziel sollte nicht nur darin bestehen, kurzfristig nachrichtendienstliche Informationen zu gewinnen, sondern langfristige Beziehungen aufzubauen, die dazu beitragen können, eine mögliche Abreise angehender ausländischer terroristischer Kämpfer früher zu erkennen und zu verhindern. Eine erfolgreiche gemeindenaher Polizeiarbeit sollte sich nicht ausschließlich auf die Bekämpfung von Terrorismus und Gewaltextremismus konzentrieren, sondern stattdessen auf alle Belange der örtlichen Bevölkerung eingehen und so Vertrauen schaffen.

Leitgrundsatz 12

Die Staaten sollten unter Einhaltung ihrer internationalen Menschenrechtsverpflichtungen gegebenenfalls wirksame und rasche Maßnahmen ergreifen, um die Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen als Teil einer umfassenden Strategie zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer zu verhüten und zu bekämpfen.

Leitgrundsatz 13

Die Staaten, die Regionalorganisationen, der Privatsektor und die Zivilgesellschaft sollten wirksame Partnerschaften eingehen, um bessere Methoden für die Überwachung und Analyse terroristischer Inhalte, die über das Internet und andere Kommunikationstechnologien verbreitet werden, und für die Bekämpfung der Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen zu entwickeln, und diese Inhalte für die nachrichtendienstliche Arbeit nutzen und gegebenenfalls den zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermitteln. Auch Gegennarrativ-Kampagnen können eine wirkungsvolle Maßnahme sein. Alle Akteure sollten den Diskurs über die über das Internet und andere moderne Kommunikationstechnologien verbreiteten terroristischen Inhalte verstärken, um sicherzustellen, dass in Bezug auf diese Inhalte die geeignetsten und zielführendsten Maßnahmen ergriffen werden.

Leitgrundsatz 14

Das Internet und andere moderne Kommunikationstechnologien sind für die Beschaffung, den Empfang und die Weitergabe von Informationen und Ideen von grundlegender Bedeutung. Die Staaten müssen sicherstellen, dass sie bei allen Maßnahmen, darunter auch Zwangsmaßnahmen zur Beschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, ihre Verpflichtungen nach den internationalen Menschenrechtsnormen einhalten.

II. Verhinderung von Reisen ausländischer terroristischer Kämpfer, auch durch operative Maßnahmen, die Nutzung von Vorab-Passagierinformationen und Maßnahmen zur Stärkung der Grenzsicherheit

In seiner Resolution 2178 (2014) bekräftigte der Sicherheitsrat, dass alle Staaten gehalten sind, Bewegungen von Terroristen oder terroristischen Gruppen zu verhindern, indem sie wirksame Grenzkontrollen durchführen. Der Rat legte den Staaten außerdem nahe, über ihre bestehenden Behörden faktengestützte Verfahren für die Risikobewertung und Kontrolle von Reisenden anzuwenden, einschließlich der Erhebung und Analyse von Reisedaten, und den Austausch operativer Informationen über die Handlungen oder Bewegungen von Terroristen oder terroristischen Netzwerken, einschließlich ausländischer terroristischer Kämpfer, zu intensivieren und zu beschleunigen, und forderte die Staaten auf, von den in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Fluggesellschaften zu verlangen, den zuständigen nationalen Behörden vorab Fluggastinformationen zu übermitteln, um festzustellen, ob Personen, die von dem nach den Resolutionen 1267 (1999) und 1989 (2011) eingesetzten Ausschuss benannt worden sind, an Bord von zivilen Luftfahrzeugen aus ihrem Hoheitsgebiet ausreisen oder versuchen, in oder durch ihr Hoheitsgebiet zu reisen. Bei den Erörterungen im Rahmen der Sondertagung wurde eine Reihe von Ansatzpunkten ermittelt, die die operativen und praktischen Maßnahmen zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer stärken würden.

A. Operative Maßnahmen zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer

1. Sammlung von Informationen über ausländische terroristische Kämpfer aus verschiedenen Quellen

Um den grenzüberschreitenden Strom ausländischer terroristischer Kämpfer wirksam zu bekämpfen, sollten den Grenzkontrollstellen und anderen relevanten Stellen zeitnah sachdienliche Informationen über die Identität aktiver oder potenzieller Kämpfer zur Verfügung gestellt werden, aufgrund deren die Grenzbehörden fundierte Entscheidungen und weitere Maßnahmen treffen können. Informationen über ausländische terroristische Kämpfer können entweder konkreter oder allgemeiner Natur sein. Konkrete Informationen können aus folgenden Quellen stammen: Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste, Vorab-Passagierinformationen, biometrische Daten, nationale und internationale Beobachtungslisten, Ausschreibungen der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL), Datenbanken, einschließlich der Datenbank über ausländische terroristische Kämpfer, Durchgaben der INTERPOL, analytische Produkte sowie Informanten. Zu den allgemeinen Informationen gehören unter anderem Passagierdatensätze und die Ergebnisse von Trendanalysen und Risikobewertungen.

Leitgrundsatz 15

Um Informationen zu erhalten, die zur Identifizierung aktiver oder potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer hilfreich sind,

- a) sollten die Staaten nationale, regionale und internationale Informationsquellen über ausländische terroristische Kämpfer zu Rate ziehen;
- b) sollten die nationalen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden aktiv sachdienliche Informationen übermitteln, die bei der Identifizierung aktiver oder potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer hilfreich sein können;
- c) sollten die zuständigen regionalen und internationalen Organisationen die Instrumente und Mittel, wie beispielsweise eine Datenbank über ausländische terroristische Kämpfer, zur Sammlung und Verbreitung konkreter wie allgemeiner Informationen über ausländische terroristische Kämpfer bereitstellen, wobei vor allem bereits bestehende, weit verbreitete und bewährte Mechanismen wie I-24/7, das sichere globale polizeiinterne Kommunikationssystem der INTERPOL, herangezogen werden sollten;
- d) sollten den Beamten an Grenzübergängen zu Land und an Flug- und Seehäfen oder einer zentralen Stelle über festgelegte Mechanismen Informationen übermittelt werden, die sie schon vor der Ankunft beziehungsweise Abreise der jeweiligen Person verarbeiten können;
- e) sollten die Informationen auf nichtdiskriminierende Weise gesammelt, gespeichert und weitergegeben werden.

2. Einsatz von Analysen zur besseren Verwertbarkeit allgemeiner Informationen über ausländische terroristische Kämpfer

Die eingegangenen Informationen müssen verarbeitet und analysiert werden, damit sie zur Identifizierung aktiver oder potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer auf der Grundlage fundierter Entscheidungen ihre volle Wirkung entfalten können. In vielen Fällen sollten die eingegangenen konkreten Informationen mit bekannten Profilen ausländischer terroristischer Kämpfer abgeglichen beziehungsweise zur Erstellung neuer Profile als bessere Grundlage für künftige Analysen herangezogen werden, mit dem letztlichen Ziel, sie zeitnah zu den an vorderster Front tätigen Beamten zu bringen. Eine besondere Herausforderung bei der Analyse der Aktivitäten ausländischer terroristischer Kämpfer besteht darin, dass sie sich schwer nachvollziehbarer Reisemuster bedienen oder Reisen mit Unterbrechungen praktizieren, das heißt bewusst Techniken einsetzen, um Langstrecken in mehrere Teilsegmente aufzuspalten und dadurch die Ermittlung des Reiseablaufs und des Ausgangspunkts zu erschweren und Grenzbehörden und mit der Terrorismusbekämpfung befassete Stellen daran zu hindern, genau festzustellen, wo sich die Reisenden vor ihrer Ankunft in einem bestimmten Staat aufgehalten haben. Eine damit zusammenhängende Herausforderung besteht darin, unterbrochene Reisen zur Täuschung von Terrorismusbekämpfungsbehörden von Reisemustern zu unterscheiden, die denselben Anschein erwecken, jedoch einen harmlosen Hintergrund haben, wie zum Beispiel niedrigere Reisekosten oder die Einlösung von Bonusmeilen bei Flugreisen.

Leitgrundsatz 16

Um das Potenzial der Informationen zur Identität aktiver oder potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer voll auszuschöpfen, sollten die Staaten erwägen,

- a) ein spezielles Analyseteam einzurichten und mit den erforderlichen Instrumenten und Ressourcen auszustatten, um aussagekräftige und verwertbare Ergebnisse zu erzielen;
- b) sicherzustellen, dass die gesammelten Informationen über aktive oder potenzielle ausländische terroristische Kämpfer dem Analyseteam zeitnah zur Verfügung gestellt werden, um die erforderlichen Analysen zu ermöglichen;
- c) sicherzustellen, dass zur Bestimmung konkreter Risiken Risikoanalysen und die Entwicklung von Indikatoren zum Einsatz kommen;
- d) geschlechtsdifferenzierte Risikoindikatoren zu entwickeln;
- e) mit Unterstützung zuständiger internationaler Organisationen und anderer Sachverständiger durch konkrete Maßnahmen ein besseres Verständnis der Nutzung von Reisen mit Unterbrechungen durch ausländische terroristische Kämpfer zu entwickeln.

3. Weitergabe von Analysen und Informationen über ausländische terroristische Kämpfer auf nationaler und internationaler Ebene

Informationen und damit zusammenhängende Analysen zu aktiven und potenziellen ausländischen terroristischen Kämpfern sollten durch Koordinierung und Mechanismen für den Informationsaustausch sowohl innerhalb des gesamten Sicherheitsapparats auf nationaler Ebene sowie an die zuständigen Grenzbehörden auf internationaler Ebene weitergegeben werden.

Leitgrundsatz 17

Um sicherzustellen, dass den an vorderster Front tätigen Beamten auf nationaler und internationaler Ebene sachdienliche Informationen zur Verfügung stehen, und so die Anstrengungen zur Aufdeckung und Verhinderung der grenzüberschreitenden Bewegung ausländischer terroristischer Kämpfer zu verstärken, sollten die Staaten erwägen,

- a) gegebenenfalls Rechtsvorschriften zu erlassen und Verfahren einzuführen, um Informationen über Reisende zu gewinnen und bereits bekannte Informationen über Reisende, einschließlich Vorab-Passagierinformationen, gegebenenfalls ergänzt durch Passagierdatensätze, zu nutzen, um fundierte Entscheidungen zu möglichen Bewegungen ausländischer terroristischer Kämpfer treffen zu können;
- b) sicherzustellen, dass Verfahren vorhanden sind, um zu gewährleisten, dass den an vorderster Front tätigen Grenzbeamten Informationen über bekannte oder mutmaßliche ausländische terroristische Kämpfer vor deren Abreise oder Ankunft übermittelt werden, damit sie entsprechende Maßnahmen treffen können;
- c) Mechanismen für Rückmeldungen über die Stichhaltigkeit und Verwertbarkeit der Informationen sowie über die erzielten Ergebnisse einzurichten;
- d) den bilateralen und multilateralen Austausch von Informationen und Analysen über ausländische terroristische Kämpfer zu fördern;
- e) für einen verstärkten Zugang zu den globalen Instrumenten und Ressourcen der INTERPOL zum Informationsaustausch und für deren verstärkte Nutzung durch die nationalen Strafverfolgungs-, Einwanderungs- und Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten zu sorgen.

4. Wirksame Nutzung von Informationen zu ausländischen terroristischen Kämpfern an Grenzkontrollstellen

Es ist unerlässlich, dass die an vorderster Front tätigen Beamten Schulungen und aktuelle Anweisungen dazu erhalten, welche Risiken vom Terrorismus, insbesondere von ausländischen terroristischen Kämpfern, ausgehen und wie die vorhandenen Informationen und Werkzeuge voll und wirksam zur Identifizierung aktiver oder potenzieller Kämpfer bei der Ein- und Ausreise an den Grenzen genutzt werden können. Geeignete Schulungen und Anweisungen können sicherstellen, dass an Grenzkontrollstellen Informationsanalysen in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer wirksam genutzt werden.

Leitgrundsatz 18

Um zu gewährleisten, dass Informationen und Analysen zu ausländischen terroristischen Kämpfern bei der Kontrolle von Ein- und Ausreise an den Grenzen wirksam genutzt werden, sollten die Staaten erwägen,

- a) an allen Grenzübergängen Mechanismen, darunter Technologien wie I-24/7, einzusetzen, um den raschen Eingang von Informationen über mögliche Reisebewegungen ausländischer terroristischer Kämpfer sicherzustellen;
- b) an Grenzübergängen ein geeignetes Instrumentarium zur Erstellung von Risikobewertungen bereitzustellen, die der Verhinderung von Reisen ausländischer terroristischer Kämpfer dienen;
- c) sicherzustellen, dass die zuständigen Sicherheits- und Grenzkontrollbeamten ausreichend in der Praxis und den Verfahren der Risikoanalyse und der Entwicklung von Risikoindikatoren sowie in ihrer Anwendung bei der Identifizierung aktiver oder potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer geschult sind;
- d) auf der Arbeitsebene eine stärkere Zusammenarbeit und Abstimmung aller Behörden, einschließlich der an den Grenzen tätigen, zu ermöglichen;
- e) sicherzustellen, dass Grenzkontrollbeamte in Fragen der Terrorismusbekämpfung und mit der Terrorismusbekämpfung befasste Beamte in Grenzschutzfragen angemessen geschult sind;
- f) die Grenzkontrollbeamten für die besonderen Herausforderungen bei der Identifizierung ausländischer terroristischer Kämpferinnen zu sensibilisieren, einschließlich der Tatsache, dass sie jünger und den Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden mit höherer Wahrscheinlichkeit unbekannt sind;
- g) Verfahren für die Risikobewertung und Kontrolle von Reisenden anzuwenden, einschließlich der Erhebung und Analyse von Reisedaten, ohne Personenprofile auf der Grundlage von Stereotypen, die auf nach dem Völkerrecht verbotenen Diskriminierungsgründen beruhen, heranzuziehen.

5. Schließung von Lücken bei der Nutzung von Vorab-Passagierinformationen und Ausweitung ihrer Nutzung zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfers

Ein Vorab-Passagierinformationssystem ermöglicht es den Grenzbehörden, das Risikopotenzial der Passagiere zu ermitteln, bevor Flüge ihr Hoheitsgebiet erreichen, bevor Passagiere zum Abflug abgefertigt werden, sodass die Ausreise aus dem Hoheitsgebiet festgestellt werden kann, oder bevor mutmaßliche ausländische terroristische Kämpfer in oder durch ihr Hoheitsgebiet zu reisen versuchen. Die Verwendung von Fluggastdatensatzsystemen, soweit nach nationalem Recht zulässig, kann Vorab-Passagierinformationen ergänzen und dazu beitragen, fundierte Entscheidungen bezüglich potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer zu treffen. Vorab-Passagierinformationssysteme sind jedoch komplex und erfordern ein hohes Maß an technischer Kapazität und Kompetenz sowie entsprechende Ressourcen.

Leitgrundsatz 19

Um eine großflächigere und umfassendere Verwendung von Vorab-Passagierinformationen zu ermöglichen, sollten die Staaten erwägen,

- a) ein Vorab-Passagierinformationssystem einzuführen, das den Bestimmungen des Anhangs 9 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt und den Leitlinien der Weltzollorganisation, des Internationalen Luftverkehrsverbands und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation für Vorab-Passagierinformationen entspricht;
- b) ein interaktives Vorab-Passagierinformationssystem einzuführen, das die Passagierdaten in Echtzeit analysiert und darauf reagiert und verhindern kann, dass Passagiere ein Luftfahrzeug oder sichere Flughafengebiete betreten;
- c) eine einzige Anlaufstelle vorzusehen, die den Bedürfnissen aller Behörden gerecht wird, und eine einzige Behörde als vorrangige Adressatin für Vorab-Passagierinformationen auszuweisen;
- d) sicherzustellen, dass die Anforderungen und Kommunikationsprotokolle des Vorab-Passagierinformationsprogramms an die in den Leitlinien für Vorab-Passagierinformationen vereinbarten und angenommenen Standards und bewährten Verfahren angepasst und standardisiert werden;
- e) sicherzustellen, dass der in den Leitlinien vorgegebene Datensatz eingehalten wird;
- f) bei der Risikobewertung ein Passagierdatensystem ergänzend zu den Vorab-Passagierinformationen einzusetzen und bei der Erhebung, Analyse, Weitergabe, Speicherung und Nutzung von Passagierdatensätzen die Menschenrechte zu achten;
- g) sicherzustellen, dass ausreichende Ressourcen für die Umsetzung wirksamer Vorab-Passagierinformationssysteme vorhanden sind;
- h) Vorab-Passagierinformationen mit den globalen Indizes und Mitteln der INTERPOL zu verknüpfen, unter anderem mit der Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente und der Datenbank zur Erfassung von Ausschreibungen zugeordneten Reisedokumenten.

B. Praktische Maßnahmen zur Stärkung der Grenzsicherheit insgesamt

1. Koordiniertes Grenzmanagement

Viele Staaten bedienen sich zur wirksamen Sicherung ihrer Grenzen eines koordinierten Grenzmanagements. Die Teilnehmer der Sondertagung stellten fest, dass in Fällen, in denen die Grenzsicherheit nicht durch eine einzige Behörde gewährleistet werden kann, alle Sicherheitseinrichtungen zusammenarbeiten und sich miteinander abstimmen müssen, um die Grenzsicherheit insgesamt zu stärken und so den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen. Mit Hilfe eines koordinierten Ansatzes für das Grenzmanagement können die Staaten

- a) die Kontrolle und Erbringung von Leistungen verbessern;
- b) Zuständigkeiten und Arbeitsbereiche klarstellen;
- c) Abläufe optimieren;
- d) Redundanzen verringern;
- e) den Kommunikationsfluss und den Informationsaustausch verbessern;
- f) den Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen rationalisieren;
- g) umfassendere und raschere Maßnahmen zum Umgang mit neu auftretenden Bedrohungen treffen;
- h) schneller und wirksamer auf neu auftretende Bedrohungen reagieren.

Leitgrundsatz 20

Um die Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden an Grenzstandorten zu verstärken und dadurch die Sicherheit ihrer Grenzen insgesamt zu erhöhen und den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen, sollten die Staaten erwägen,

- a) gegebenenfalls im Sinne wirksamerer Grenzkontrollen zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer die Grundsätze des koordinierten Grenzmanagements anzuwenden;
- b) einen koordinierten Ansatz für das Grenzmanagement zu verfolgen, indem sie geeignete rechtliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen und institutionelle Strukturen schaffen, die erforderlichen Verfahren erarbeiten sowie für die Bereitstellung der notwendigen Personalressourcen, Ausbildung, Infrastruktur und Ausrüstung sorgen.

2. Sicherung der zwischen offiziellen Grenzübergängen liegenden Gebiete

Die zwischen offiziellen Grenzübergängen liegenden Gebiete sind schwierig zu kontrollieren, da sie häufig lange und durchlässige Grenzen, offene Flächen und unwegsames Gelände umfassen. Sie sind daher Risiko- und Schwachstellen, weil ausländische terroristische Kämpfer sie zum Grenzübertritt nutzen können.

Leitgrundsatz 21

Um die Sicherheit ihrer Grenzen insgesamt zu stärken und dadurch den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen, sollten die Staaten erwägen,

- a) die am stärksten gefährdeten Grenzabschnitte zu bestimmen und Abwehrmaßnahmen zu ergreifen;
- b) an gefährdeten Stellen Kontrollen einzuführen;
- c) auf der Grundlage von Risikobewertungen und Bedarfsanalysen mobile Grenzabfertigungseinheiten und/oder Streifen einzurichten und diese durch mobile Überprüfungssysteme wie die mobile vernetzte Datenbank der INTERPOL (MIND) zu unterstützen;
- d) größere Gebiete um offizielle Grenzkontrollpunkte zu kontrollieren;
- e) bilaterale Abkommen über grenzüberschreitende Angelegenheiten abzuschließen, zu verstärken und aktiv durchzuführen;
- f) die Zusammenarbeit, die Koordinierung und den Informationsaustausch mit Nachbarstaaten und anderen Staaten zu verstärken;
- g) geeignete und mit allen einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbare rechtliche Maßnahmen zur Abschreckung von unbefugten Grenzübertritten einzuführen;
- h) ausreichendes geschultes Personal für Grenzeinsätze bereitzustellen;
- i) kosteneffiziente Erkennungstechnologien und -infrastrukturen, wie etwa je nach Bedarf integrierte fest installierte Anlagen oder mobile Technologien, zu entwickeln und einzusetzen;
- j) gemeinsame bilaterale und multilaterale Ansätze für Grenzkontrolleinsätze aktiv umzusetzen;
- k) eine federführende Koordinierungs- und Durchführungsstelle zur Operationalisierung von Grenzmanagementmaßnahmen in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer zu bestimmen.

III. Unterstrafestellung, Strafverfolgung, einschließlich Strafverfolgungsstrategien für Rückkehrer, internationale Zusammenarbeit sowie Rehabilitierung und Wiedereingliederung von Rückkehrern

Die fünf Fachtagungen zu diesem Thema ermöglichten es den Mitgliedstaaten, internationalen und regionalen Organisationen, Interessenträgern aus der Zivilgesellschaft und Fachleuten, Informationen über die Analyse von Lücken in allen Bereichen der Strafrechtspflege sowie über wirksame Strategien und Techniken zu deren Schließung auszutauschen. Viele der Herausforderungen bei den Anstrengungen, ausländische terroristische Kämpfer vor Gericht zu bringen, werden im Bericht des Exekutivdirektoriums des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus zum Thema „Terroristen vor Gericht stellen – Herausforderungen bei der Strafverfolgung im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern“ (S/2015/123, Anlage) behandelt.

A. Unterstrafestellung von Handlungen mit dem Ziel, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen

Durch die Heranziehung bestehender Gesetze, darunter auch solcher, die sich nicht direkt mit terroristischen Straftaten befassen, konnten viele Staaten unmittelbare Lösungen für die Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer schaffen. Dies birgt jedoch auch zahlreiche Risiken und Herausforderungen, darunter die Zurückhaltung der Gerichte bei der Anwendung solcher Rechtsvorschriften, die mögliche Verhängung unverhältnismäßiger Strafen sowie Schwierigkeiten, internationale Kooperation zu sichern.

Leitgrundsatz 22

Die Mitgliedstaaten sollten die Übereinstimmung ihrer bestehenden Rechtsvorschriften mit der Resolution 2178 (2014) aktiv überprüfen und die innerstaatlichen Rechtsvorschriften bei Bedarf aktualisieren, um das gesamte Spektrum mit ausländischen terroristischen Kämpfern im Zusammenhang stehender Handlungen, einschließlich vorbereitender Handlungen und kriminalpräventiver Straftatbestände, unter Strafe zu stellen, wie in den Resolutionen 1373 (2001) und 2178 (2014) gefordert. Dabei sollten die Staaten sicherstellen, dass diese Straftatbestände in ihrer jeweiligen Rechtsordnung klar umschrieben sind und dass die Unterstrafestellung im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem anwendbaren Völkerrecht erfolgt. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, gegebenenfalls die Einbeziehung von Parlamentariern, der Zivilgesellschaft, der zuständigen internationalen und regionalen Organisationen und der politischen Verantwortlichen in den Gesetzgebungsprozess durch entsprechende Maßnahmen zu fördern.

Leitgrundsatz 23

Die Mitgliedstaaten, die bereits mit der Überprüfung und Aktualisierung ihrer Rechtsvorschriften begonnen haben, sollten ihre Erfahrungen und bewährten Verfahren weiter an andere Mitgliedstaaten weitergeben und sich von den Organen der Vereinten Nationen und anderen zuständigen internationalen und regionalen Organisationen anleiten und beraten lassen. Sie sollten bestrebt sein, neue Rechtsvorschriften so zusammenzustellen und zu verbreiten, dass sie für andere Mitgliedstaaten, die sie nutzen oder benötigen könnten, zugänglich sind.

Leitgrundsatz 24

Die Mitgliedstaaten und die internationalen und regionalen Organisationen könnten in Betracht ziehen, bei der Unterstrafestellung von Handlungen im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern einen regionalen Ansatz zu verfolgen. Der Europarat hat einen solchen Ansatz in Form des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus verabschiedet. Ein regionaler Ansatz kann die Umsetzung, die Harmonisierung und die internationale Zusammenarbeit verbessern.

B. Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Straftaten mit dem Ziel, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen

Zulässige Beweise gegen ausländische terroristische Kämpfer zu erbringen und nachrichtendienstliche Erkenntnisse in zulässige Beweise umzuwandeln, ist eine komplexe und vielschichtige Aufgabe. Zu den konkreten Herausforderungen bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung in Fällen, an denen ausländische terroristische Kämpfer beteiligt sind, gehören

- a) die Sammlung von Beweisen aus Zielländern oder Gebieten, in denen das Militär eine Rolle spielen kann;
- b) die Nutzung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse oder der Ergebnisse spezieller Ermittlungsmethoden vor Gericht, ohne die Quellen oder die Methoden preiszugeben;
- c) die Erschließung oder Umwandlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse aus Informations- und Kommunikationstechnologien, einschließlich sozialer Medien, als zulässige Beweise;
- d) die Bearbeitung von Fällen, die die Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen oder die Anwerbung von Terroristen umfassen, insbesondere wenn diese Straftaten über das Internet begangen werden;
- e) der Nachweis des Reisezwecks und der Absicht der vor Reiseantritt begangenen Vorbereitungshandlungen.

Leitgrundsatz 25

Die Mitgliedstaaten sollten eine Überprüfung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Betracht ziehen, um sicherzustellen, dass durch spezielle Ermittlungsmethoden oder aus Zielländern oder über Informations- und Kommunikationstechnologien und soziale Medien, auch durch elektronische Überwachung, gewonnene Beweismittel in Fällen, die mit ausländischen terroristischen Kämpfern im Zusammenhang stehen, unter Achtung der internationalen Menschenrechtsnormen, einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung, als Beweismittel zugelassen werden können, in dem Bewusstsein, dass diesbezügliche Einschränkungen nur dann zulässig sind, wenn sie gesetzlich vorgesehen und aus den in Artikel 19 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte dargelegten Gründen erforderlich sind, wobei keine willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffe in die Privatsphäre vorgenommen werden sollen. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass rechtmäßig gewonnene nachrichtendienstliche Erkenntnisse, die nicht vor Gericht verwendet werden dürfen, als Grundlage für strafrechtliche Ermittlungen, bei denen auch spezielle Ermittlungsmethoden angewandt werden, dienen können, die ihrerseits zulässige Beweise liefern können. Die Mitgliedstaaten sollten die Nutzung der einschlägigen bewährten Verfahren und der Arbeiten des Globalen Forums Terrorismusbekämpfung sowie anderer Organisationen erwägen, die ähnliche Produkte entwickeln könnten, wie zum Beispiel die OSZE, die Europäische Union, das Afrikanische Studien- und Forschungszentrum für Terrorismus und die Tagung der Leitungsverantwortlichen der Sonderdienste, Sicherheitsbehörden und Strafverfolgungsorganisationen².

Leitgrundsatz 26

Die Mitgliedstaaten sollten innerhalb der nationalen Strafverfolgungsbehörden Kapazitäten und Fachwissen in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie und Forensik aufbauen und die Kapazitäten dieser Behörden zur Beobachtung terrorismusbezogener Inhalte auf sozialen Medien ausbauen, um den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer in einer den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten entsprechenden Weise einzudämmen. Die Mitgliedstaaten sollten öffentlich-private Partnerschaften, insbesondere mit den Anbietern sozialer Medien, auf- und ausbauen und dabei die internationalen Verpflichtungen und Zusagen in Bezug auf die Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung, einhalten und bedenken, dass diesbezügliche Einschränkungen nur dann zulässig sind, wenn sie gesetzlich vorgesehen und aus den in Artikel 19 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte dargelegten Gründen erforderlich sind. In dieser Hinsicht sollten die Mitgliedstaaten der Informations- und Kommunikationstechnologie-Branche nahelegen, freiwillig Nutzungsbedingungen aufzustellen, die unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und Zusagen in Bezug auf die Menschenrechte diejenigen Inhalte ins Visier nehmen, die auf die Anwerbung zum Terrorismus und die Anwerbung oder Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen abzielen.

² Siehe das von der Arbeitsgruppe Strafjustiz und Rechtsstaatlichkeit des Globalen Forums Terrorismusbekämpfung verfasste Memorandum von Rabat über bewährte Verfahren des Strafjustizsektors bei der wirksamen Bekämpfung des Terrorismus, in Englisch verfügbar unter www.thegctf.org/documents/10162/38299/Rabat+Memorandum-English, und die Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Nutzung und zum Schutz nachrichtendienstlicher Erkenntnisse bei Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen auf rechtsstaatlicher Grundlage unter der Leitung des Strafjustizsektors; in Englisch verfügbar unter www.thegctf.org/documents/10162/159887/14Sept19_GCTF+Rabat+GP+6+Recommendations.pdf.

Leitgrundsatz 27

Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen für eine wirksame interinstitutionelle Koordinierung erwägen, unter anderem durch die Einrichtung von behördenübergreifenden Arbeitsgruppen und Verbindungsbeauftragten, um ein geschlossenes Vorgehen zu gewährleisten.

Leitgrundsatz 28

Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, ihre Finanzbehörden zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Ermittlungen im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern einzubeziehen. Finanzaufklärungen im Hinblick auf Transaktionen und Finanzdelikte, die vor der Abreise durchgeführt beziehungsweise begangen wurden, können wertvolle Informationen liefern, die gegen ausländische terroristische Kämpfer verwendet werden können, und dazu beitragen, den Zweck von Reisen nachzuweisen.

Leitgrundsatz 29

Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, bei Ermittlungen im Hinblick auf Straftaten im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern einen proaktiven Ansatz zu verfolgen und andere Amtsträger, darunter auch Staatsanwaltschaften, schon zu Beginn der Ermittlungen einzubeziehen. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach den internationalen Menschenrechtsnormen so rasch wie möglich Wege zu finden, um Beweise für den Zweck von Reisen zu sammeln. Die Sammlung und Sicherung von Beweismitteln, wie zum Beispiel Beweismaterial von Freunden und Familienmitgliedern, aus sozialen Medien und der Kommunikation ausländischer terroristischer Kämpfer, vor oder während der Reise oder während des Aufenthalts des Kämpfers im Zielland erleichtern eine zeitnahe Entscheidung bezüglich einer strafrechtlichen Verfolgung nach der Rückkehr des Kämpfers.

C. Strategien zur Strafverfolgung und Rehabilitierung mit dem Ziel der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer

Der Einsatz rigider Strafverfolgungsmaßnahmen und -praktiken gegen ausländische terroristische Kämpfer kann für die Umsetzung umfassender Strategien zum Vorgehen gegen diese Kämpfer und den Gewaltextremismus kontraproduktiv sein. Die Mitgliedstaaten sollten auch Alternativen zur Inhaftierung sowie die Wiedereingliederung und mögliche Rehabilitierung von Rückkehrern, Gefangenen und Häftlingen in Betracht ziehen. Ein umfassender, disziplinübergreifender Ansatz, der alle staatlichen Organe sowie die Interessenträger der Gemeinwesen und der Zivilgesellschaft beteiligt, kann eine wirksamere Alternative sein, Terroristen vor Gericht zu bringen, und eine wirksame langfristige Strategie zur Überwindung der von ausländischen terroristischen Kämpfern ausgehenden Risiken darstellen. Für viele Mitgliedstaaten ist es schwierig, ihre Reaktion auf die potenzielle Bedrohung durch bestimmte Kategorien von Reisenden festzulegen, darunter Minderjährige, Familienangehörige und andere potenziell gefährdete Personen, Personen, die medizinische Dienstleistungen erbringen und sonstigen humanitären Bedarf decken, sowie desillusionierte Rückkehrer, die weniger schwere Straftaten begangen haben. Die Entwicklung wirksamer, kontextspezifischer strafrechtlicher Maßnahmen gegen ausländische terroristische Kämpfer und die wirksame Bewertung der von verschiedenen Kategorien von Rückkehrern ausgehenden Risiken erfordern mehr Forschungsarbeiten und Erfahrungsaustausch. Zur Bekämpfung der von ausländischen terroristischen Kämpfern ausgehenden Bedrohung gilt es das gesamte Spektrum der während der Dauer ihrer Reisen begangenen schweren

Verbrechen, insbesondere Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und geschlechtsspezifische Verbrechen, zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist es wichtig, eine erste Einschätzung eines jeden ausländischen terroristischen Kämpfers vorzunehmen, um das jeweilige Ausmaß der Schuld festzustellen und damit die geeignete Vorgehensweise im Einzelfall festzulegen.

Leitgrundsatz 30

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre zuständigen Behörden in der Lage sind, auf der Grundlage der Risikobewertung, der Verfügbarkeit von Beweismitteln und damit zusammenhängender Faktoren bei Rückkehrern jeweils auf den Einzelfall abzustellen. Die Mitgliedstaaten sollten Strategien für den Umgang mit bestimmten Kategorien von Rückkehrern entwickeln und umsetzen, insbesondere mit Minderjährigen, Frauen, Familienangehörigen und anderen potenziell gefährdeten Personen, Personen, die medizinische Dienstleistungen erbringen und sonstigen humanitären Bedarf decken, sowie desillusionierten Rückkehrern, die weniger schwere Straftaten begangen haben. Die Strafverfolgungsstrategien sollten mit den nationalen Strategien zur Terrorismusbekämpfung im Einklang stehen, einschließlich wirksamer Strategien zur Bekämpfung des Gewaltextremismus.

Leitgrundsatz 31

Die Mitgliedstaaten sollten gegebenenfalls geeignete Ordnungsmittel und/oder Rehabilitierungs- und Wiedereingliederungsprogramme als Alternativen zur Strafverfolgung in Betracht ziehen. Diese Maßnahmen sollten in Übereinstimmung mit den anwendbaren internationalen Menschenrechtsnormen und den innerstaatlichen Rechtsvorschriften angewendet werden und einer wirksamen Überprüfung unterliegen.

Leitgrundsatz 32

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Strafjustizsysteme in der Lage sind, alle von ausländischen terroristischen Kämpfern begangenen schweren Verbrechen, insbesondere Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und geschlechtsspezifische Verbrechen, zu behandeln.

D. Internationale justizielle Zusammenarbeit bei der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer

Mit einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit bei der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer sind zahlreiche Herausforderungen verbunden, darunter Verzögerungen bei der Rechtshilfe, starre Verfahren und mangelnde Kapazitäten.

Leitgrundsatz 33

Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Mechanismen für die Rechtshilfe zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen, insbesondere angesichts des beträchtlichen Anstiegs der Anfragen nach digitalen Daten. Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht und ihrer Rechtsordnung auch die Einführung geeigneter Rechtsvorschriften und Mechanismen erwägen, die eine möglichst breite internationale Zusammenarbeit ermöglichen, darunter wirksame gemeinsame Ermittlungen, die Ernennung von Verbindungsbeauftragten, die polizeiliche Zusammenarbeit, die Einrichtung rund um die Uhr zugänglicher Kooperationsnetzwerke, die Übertragung von Strafverfahren und die Übertragung von Strafsprüchen.

Leitgrundsatz 34

Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, zentrale Behörden mit Zuständigkeit für die Rechtshilfe zu bestimmen und dafür zu sorgen, dass diese Behörden über ausreichende Ressourcen, eine entsprechende Ausbildung und angemessene rechtliche Befugnisse verfügen. Die Mitgliedstaaten sollten auch erwägen, regionale Kooperationsplattformen für die Rechtshilfe zu entwickeln und sich an ihnen zu beteiligen, wie beispielsweise die Justizplattform für den Sahel oder die Regionale Justizplattform der Sahel-Länder³. Sie sollten ebenfalls erwägen, Regelungen für eine zügige überregionale Zusammenarbeit zu erarbeiten und zu stärken.

Leitgrundsatz 35

Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, wirksame Mechanismen für die polizeiliche Zusammenarbeit und für kreative Lösungen für konkrete Herausforderungen in der internationalen Zusammenarbeit zu entwickeln und umzusetzen. Die Mitgliedstaaten sollten die verstärkte Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel und universeller Mustervorlagen erwägen und sich dabei nach Möglichkeit auf polizeiliche Kommunikationskanäle oder auf öffentliche Informationen stützen. Dabei sollten sie die uneingeschränkte Achtung der Rechte der Angeklagten auf ein faires Verfahren gewährleisten.

³ Siehe www.unodc.org/documents/terrorism/Leaflets/14-06860_A5_leaflet_E_ebook.pdf.

Addendum zu den Leitgrundsätzen zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer (2018)*

I. Einleitung

1. Am 28. Juli 2015 hielt der Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1373 (2001) betreffend die Bekämpfung des Terrorismus eine Sondertagung über die Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer ab. An der von der Regierung Spaniens ausgerichteten und in Madrid abgehaltenen Sondertagung und der begleitenden Reihe von Fachtagungen, die vom Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus veranstaltet wurden, nahmen Mitgliedstaaten aus allen Regionen der Welt teil, einschließlich der Regionen, die am stärksten von der Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer betroffen sind. Auch internationale und regionale Organisationen, Hochschulen und die Zivilgesellschaft waren vertreten. Im Einklang mit Resolution 2178 (2014) erörterten die Teilnehmer die wesentlichen Defizite bei den Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Resolutionen 1373 (2001) und 1624 (2005), die die Staaten möglicherweise daran hindern, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen. Im Anschluss an ihre Erörterungen legten die Teilnehmer insgesamt 35 Leitgrundsätze zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer (Leitgrundsätze von Madrid) (S/2015/939, Anlage II) fest.

2. Obwohl die Anwendung der Grundsätze durch die Mitgliedstaaten dazu beigetragen hat, den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer zu verlangsamen (siehe S/2018/14/Rev.1 und S/2018/705), gelang es einer erheblichen Anzahl von Personen dennoch, die Konfliktgebiete in Irak und in der Arabischen Republik Syrien zu erreichen. Seit 2015 haben immer mehr ausländische terroristische Kämpfer, die sich Einrichtungen wie der Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL), auch bekannt als Daesh, der Organisation zur Befreiung der Levante und anderen Zellen, Unterorganisationen, Splittergruppen oder Ablegern von ISIL, Al-Qaida oder anderen terroristischen Gruppen angeschlossen hatten, versucht, in die Länder ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit zurückzukehren oder in Drittländer umzusiedeln.

3. Ausländische terroristische Kämpfer, die jetzt aus Konfliktgebieten in die Länder ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit zurückkehren oder in Drittländer umsiedeln, stellen eine akute und wachsende Bedrohung dar. Einige der ausländischen terroristischen Kämpfer haben nach ihrer Rückkehr oder Umsiedlung in den Ländern ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit oder in Drittländern Anschläge, insbesondere auf „weiche“ Ziele, versucht, organisiert, geplant oder sich an ihnen beteiligt. Einige ausländische terroristische Kämpfer reisen möglicherweise mit Familienmitgliedern, die sie in Konfliktgebiete mitgenommen haben, oder mit Familien, die sie während ihres Aufenthalts in den Konfliktgebieten gegründet haben, oder Familienmitgliedern, die dort geboren wurden (siehe Resolution 2396 (2017)).

4. In Ziffer 44 seiner Resolution 2396 (2017) ersuchte der Sicherheitsrat den Ausschuss, mit Unterstützung des Exekutivdirektoriums die Leitgrundsätze von Madrid in Anbetracht der sich wandelnden Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer, insbesondere Rückkehrer, Umsiedler und ihre Familienangehörigen, und anderer Grunddefizite, die die Fähigkeit der Staaten beeinträchtigen können, zurückkehrende und umsiedelnde ausländische terroristische Kämpfer und ihre Familienangehörigen zu erkennen, abzufangen und nach Möglichkeit strafrechtlich zu verfolgen, zu rehabilitieren und wiedereinzugliedern, zu überprüfen sowie auch weiterhin neue bewährte Verfahren aufzuzeigen.

5. Auf einer Sondersitzung des Ausschusses am 13. Dezember 2018 am Amtssitz der Vereinten Nationen bekräftigten die Teilnehmer die Relevanz der Leitgrundsätze von Madrid und trugen zur

* Personenbezeichnungen, die in diesem Dokument aus Gründen der Lesbarkeit nur in der männlichen Form wiedergegeben sind, umfassen Personen jeden Geschlechts.

Erarbeitung des vorliegenden Addendums bei, das 17 weitere Leitgrundsätze enthält, die die Mitgliedstaaten bei ihrem Vorgehen gegen das sich wandelnde Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer unterstützen sollen.

6. Ein wirksames Vorgehen gegen dieses Phänomen erfordert eine stärkere internationale Zusammenarbeit der Staaten, auch bei der Weitergabe von Informationen, der Grenzsicherung, Ermittlungen, Gerichtsverfahren, der Rechtshilfe und der Zusammenarbeit bei der Auslieferung, der Verbesserung der Prävention und dem Vorgehen gegen die Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen, der im Einklang mit dem Völkerrecht erfolgenden Prävention und Bekämpfung der Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen, der Prävention der Radikalisierung zum Terrorismus und der Anwerbung ausländischer terroristischer Kämpfer, der Unterbindung und Prävention finanzieller Unterstützung für ausländische terroristische Kämpfer, der Entwicklung und Durchführung von Risikobewertungen im Zusammenhang mit zurückkehrenden oder umsiedelnden ausländischen terroristischen Kämpfern und ihren Familienangehörigen sowie bei Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung, Rehabilitierung und Wiedereingliederung, im Einklang mit dem anwendbaren Völkerrecht (ebd.).

7. Dieses Addendum soll weitere Orientierungshilfen für ein wirksames Vorgehen gegen das sich wandelnde Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer geben und umfasst Maßnahmen in den folgenden Schwerpunktbereichen: Grenzsicherung und Weitergabe von Informationen, Bekämpfung terroristischer Narrative, im Einklang mit dem Völkerrecht erfolgende Prävention und Bekämpfung der Aufstachelung und Anwerbung zur Begehung terroristischer Handlungen, Bekämpfung des Gewaltextremismus, der den Terrorismus begünstigt, Risikobewertungen und Interventionsprogramme, justizielle Maßnahmen, einschließlich Strategien für Strafverfolgung, Rehabilitierung und Wiedereingliederung, Bewältigung der Risiken einer Radikalisierung und Anwerbung zum Terrorismus in Haftanstalten und Gewährleistung dessen, dass Haftanstalten stattdessen der Rehabilitierung und Wiedereingliederung dienen, internationale Zusammenarbeit, Schutz kritischer Infrastrukturen, gefährdeter oder „weicher“ Ziele und von Tourismuszielen sowie Verhütung und Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen.

8. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sämtliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus mit allen ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, insbesondere den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht, im Einklang stehen (ebd.). Umfassende Strategien sollten auch dem Aspekt der Geschlechts- und Alterssensibilität (ebd., Ziff. 31), dem Wohl des Kindes und den unterschiedlichen Auswirkungen von Terrorismus und Gewaltextremismus, der den Terrorismus begünstigt, auf die Menschenrechte von Frauen und Mädchen Rechnung tragen (siehe Resolution 2242 (2015)). Die Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit und wirksame Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung ergänzen und verstärken einander und sind ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Terrorismusbekämpfung. Die Nichteinhaltung dieser und anderer internationaler Verpflichtungen, einschließlich der in der Charta der Vereinten Nationen verankerten, ist einer der Faktoren, die zu einer verstärkten Radikalisierung zur Gewaltbereitschaft beitragen und ein Gefühl der Straflosigkeit fördern.

9. Den Staaten wird nahegelegt, sicherzustellen, dass die Strategien zur Terrorismusbekämpfung unter der effektiven Mitwirkung von Frauen konzipiert, umgesetzt, weiterverfolgt und evaluiert werden, dass Frauen dabei eine Führungsrolle übernehmen (Resolution 2396 (2017), Ziff. 39) und dass jungen Menschen und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft die Möglichkeit und die Fähigkeit gegeben werden, freiwillig an den Anstrengungen zur Umsetzung solcher Strategien mitzuwirken¹.

¹ Leitgrundsätze 8-10.

10. Diese Leitgrundsätze stützen sich auf die Landesbewertungen des Ausschusses, den laufenden Dialog mit den Mitgliedstaaten, die Zusammenarbeit mit dem Team für analytische Unterstützung und Sanktionsüberwachung, die Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Organisationen, das Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft, einschließlich der Mitglieder des Globalen Forschungsnetzwerks für Terrorismusbekämpfung und anderer Hochschulen und Forschungseinrichtungen, auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse Dritter und das Zusammenwirken mit dem Privatsektor.

11. Vor und während der Sondertagung am 13. Dezember 2018 gingen konkrete Beiträge von Mitgliedstaaten, Büros der Vereinten Nationen, anderen internationalen und regionalen Organisationen und der Zivilgesellschaft, darunter Mitglieder des Globalen Forschungsnetzwerks, ein.

12. Im Rahmen des Überprüfungsprozesses hielten der Ausschuss und das Exekutivdirektorium auch eine Reihe von Veranstaltungen ab, die dem Meinungsaustausch mit und der Informationsgewinnung von verschiedenen Interessenträgern dienten. Zu diesen Veranstaltungen gehörten a) eine Arbeitstagung mit Mitgliedern des Globalen Forschungsnetzwerks und anderen Wissenschaftlern und Analysten während des vom 3. bis 6. September 2018 vom Internationalen Institut für Terrorismusbekämpfung in Herzlia (Israel) veranstalteten Weltgipfels für Terrorismusbekämpfung; die Kunst der Terrorismusbekämpfung, b) ein gemeinsam von Katar, dem Soufan Center und dem Exekutivdirektorium organisiertes Sachverständigenforum, das am 30. und 31. Oktober 2018 in Doha stattfand, c) eine interaktive Unterrichtung für die Ausschussmitglieder, die Organisationen und Einrichtungen der Vereinten Nationen, zivilgesellschaftliche Organisationen und andere nichtstaatliche Akteure, die vom Exekutivdirektorium und dem Globalen Zentrum für kooperative Sicherheit gemeinsam organisiert und am 19. November 2018 in New York abgehalten wurde, und d) eine vom Vorsitzenden des Ausschusses organisierte, allen Mitgliedern der Vereinten Nationen offenstehende interaktive Unterrichtung am 20. November 2018 in New York.

13. Viele der in diesem Dokument enthaltenen zusätzlichen Leitgrundsätze bauen auf bestehenden bewährten Verfahren auf, deren Umsetzung die Mitgliedstaaten ebenfalls in Betracht ziehen sollten, insbesondere den Verfahren des Exekutivdirektoriums, des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte, des Büros für Terrorismusbekämpfung, des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung, der Universität der Vereinten Nationen, der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen“ und der der Arbeitsgruppe ähnlichen regionalen Gremien, des Internationalen Luftverkehrsverbands, der Internationalen Vereinigung der Staatsanwälte, der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation, der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL), des Internationalen Instituts für Justiz und Rechtsstaatlichkeit, der Weltzollorganisation, des Afrikanischen Studien- und Forschungszentrums für Terrorismus, der Afrikanischen Union, des Europarats, der Europäischen Union, des Globalen Forums Terrorismusbekämpfung², der Tagung der Leitungsverantwortlichen der Sonderdienste, Sicherheitsbehörden und Strafverfolgungsorganisationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und des Internationalen Zentrums für Terrorismusbekämpfung.

14. In seinem Technischen Leitfaden für die Durchführung der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats und anderer einschlägiger Resolutionen³ verweist das Exekutivdirektorium auf spezifische internationale Leitlinien und bewährte Verfahren, die für die Umsetzung der in diesem Addendum

² In seiner Resolution 2396 (2017) nahm der Sicherheitsrat Kenntnis von der laufenden Arbeit des Globalen Forums Terrorismusbekämpfung, insbesondere dem Addendum zum Memorandum von Den Haag-Marrakesch über bewährte Verfahren für ein wirksames Vorgehen gegen das Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer, mit Schwerpunkt auf zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern und seinem umfassenden Katalog bewährter Verfahren zur Bekämpfung des Phänomens der ausländischen terroristischen Kämpfer.

³ Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, *Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001) and Other Relevant Resolutions* (2017).

enthaltenen Grundsätze relevant sind. Es sei angemerkt, dass die Leitgrundsätze von Madrid nach wie vor höchst relevant sind und in Verbindung mit diesem Addendum umgesetzt werden sollten. Die Staaten sollten diese Maßnahmen im Rahmen ihrer übergreifenden Ansätze zur Terrorismusbekämpfung umfassend anwenden.

15. Einige Mitgliedstaaten könnten sich beim Aufbau von Kapazitäten Herausforderungen gegenübersehen und/oder technische Hilfe bei der Anwendung der in den Leitgrundsätzen von Madrid und in diesem Addendum enthaltenen Grundsätze und Verfahren benötigen. Der Ausschuss legt daher den Geberstaaten nahe, Unterstützung zur Schließung solcher Lücken bereitzustellen. Er appelliert außerdem an die zuständigen Institutionen der Vereinten Nationen, darunter das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung und das Büro für Terrorismusbekämpfung, in enger Absprache mit dem Ausschuss und dem Exekutivdirektorium für die betreffenden Staaten auf Antrag verstärkt technische Hilfe bereitzustellen und zu erbringen und so die Mitgliedstaaten in ihren Anstrengungen zur Anwendung dieser Grundsätze und zur Erfüllung der in den Resolutionen des Sicherheitsrats gestellten Anforderungen besser zu unterstützen. Die Anwendung der Grundsätze betreffend Grenzsicherung und die Weitergabe von Informationen kann sich als besonders ressourcenintensiv erweisen. Viele Staaten haben festgestellt, dass sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf Vorab-Passagierinformationen, Beobachtungslisten, Datenbanken und biometrische Systeme rechtliche Rahmenbedingungen, Fähigkeiten, Kapazitäten, Fachwissen und Ausrüstung benötigen, über die sie derzeit nicht verfügen. Das Exekutivdirektorium hat diese Punkte als Schwerpunktbereiche für den Aufbau von Kapazitäten identifiziert.

II. Grenzsicherung und Weitergabe von Informationen

16. In seinen Resolutionen 1373 (2001), 2178 (2014) und 2396 (2017) stellte der Sicherheitsrat fest, dass alle Mitgliedstaaten gehalten sind, Bewegungen von Terroristen oder terroristischen Gruppen zu verhindern, indem sie wirksame Grenzkontrollen durchführen und die Ausstellung von Identitäts- und Reisedokumenten kontrollieren und Maßnahmen zur Verhütung der Nachahmung, der Fälschung oder des betrügerischen Gebrauchs von Identitäts- und Reisedokumenten ergreifen. Alle diese Maßnahmen müssen im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht und den internationalen Verpflichtungen sowie unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten getroffen werden.

17. Geeignete Informationen über die Identität aktiver, mutmaßlicher oder potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer, die ohne Heranziehung von Personenprofilen, die auf nach dem Völkerrecht verbotenen Diskriminierungsgründen beruhen, gewonnen wurden und auf deren Grundlage die Grenzbehörden fundierte Entscheidungen treffen können, sollten zeitnah zur Verfügung gestellt werden, um sicherzustellen, dass ausländische terroristische Kämpfer bei routinemäßigen Grenz-, Einwanderungs- und Polizeikontrollen entdeckt werden. Informationen über ausländische terroristische Kämpfer sollten konkret sein und könnten durch allgemeine Informationen ergänzt werden. Zu den konkreten Informationen gehören Informationen, die beispielsweise aus folgenden Quellen stammen: Strafverfolgungsbehörden, Nachrichtendienste und Militär, Vorab-Passagierinformationen, Fluggastdatensätze, biometrische Daten, nationale und internationale Beobachtungslisten, INTERPOL-Datenbanken (einschließlich der Datenbanken für ausländische terroristische Kämpfer und für gestohlene und verlorene Reisedokumente sowie zur Erfassung von Ausschreibungen zugeordneten Reisedokumenten), Analyseergebnisse und Informanten. Zu den allgemeinen Informationen gehören unter anderem die Ergebnisse von Trendanalysen und Risikobewertungen.

18. Um die Möglichkeiten zur Entdeckung ausländischer terroristischer Kämpfer und zur Verhinderung ihrer Weiterreise zu maximieren, sollten Informationen über ausländische terroristische Kämpfer routinemäßig mit Informationen abgeglichen werden, die bei allen Einzelreisen erzeugt werden,

darunter unter anderem Vorab-Passagierinformationen, Informationen über Grenzübertritte, biometrische Daten, Fluggastdatensätze und Visumsanträge, und auf geeignete Weise an alle betroffenen Staaten weitergegeben werden.

A. Verbesserung der Fähigkeiten zur Aufdeckung und Unterbindung von Reisen von Terroristen, einschließlich der wirksamen Nutzung von Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätzen

19. Risikobewertungen und geeignete zielgerichtete Maßnahmen seitens Strafverfolgungs- und Grenzkontrollbehörden auf internationalen Flughäfen und an anderen Grenzübergängen sind unverzichtbar dafür, mutmaßliche ausländische terroristische Kämpfer und andere Hochrisikopassagiere zu identifizieren, zu entdecken und abzufangen. Passagierbezogene Informationen gelangen auf zwei Wegen von den Beförderungsunternehmen zu den Strafverfolgungs- und Grenzkontrollbehörden: in Form von Vorab-Passagierinformationen und in Form von Fluggastdatensätzen. Wie in den Leitgrundsätzen von Madrid beschrieben, ermöglicht es ein Vorab-Passagierinformationssystem den Grenzbehörden, das Risikopotenzial der Passagiere zu ermitteln, bevor Flüge ihr Hoheitsgebiet erreichen, bevor Passagiere zum Abflug abgefertigt werden, sodass die Ausreise aus dem Hoheitsgebiet festgestellt werden kann, oder bevor mutmaßliche ausländische terroristische Kämpfer in oder durch ihr Hoheitsgebiet zu reisen versuchen. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation hält in ihren Leitlinien ferner fest, dass die Verwendung von Fluggastdatensätzen ein Vorab-Passagierinformationssystem ergänzen und dazu beitragen kann, fundierte Entscheidungen bezüglich potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer zu treffen. Durch die Einführung von Vorab-Passagierinformationen, ergänzt durch Fluggastdatensätze, könnten die Staaten Grenzübertrittsversuche ausländischer terroristischer Kämpfer erheblich leichter aufdecken⁴. Diese Maßnahmen hängen stark davon ab, wie verlässlich die Reisedaten und anderen Informationen sind, die Beförderungsunternehmen, Frachtführer, Spediteure und Importeure den Strafverfolgungs- und Grenzkontrollbehörden zur Verfügung stellen.

20. In seiner Resolution 2396 (2017) beschloss der Sicherheitsrat, dass die Mitgliedstaaten zur Durchführung der Resolution 2178 (2014) und der von der ICAO festgelegten einschlägigen Richtlinien⁵ sowie mit dem Ziel, terroristische Straftaten und Reisen von Terroristen unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verhüten, aufzudecken und zu untersuchen, Vorab-Passagierinformationssysteme einrichten und von den in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Fluggesellschaften verlangen sollen, diese Informationen den zuständigen nationalen Behörden zu übermitteln. Der Rat forderte die Mitgliedstaaten ferner auf, diese Informationen, soweit angezeigt, an den Staat der Ansässigkeit oder Staatsangehörigkeit des Passagiers oder an die Länder, in die diese Personen zurückkehren, durch die sie reisen oder in die sie umsiedeln, und an die zuständigen internationalen Organisationen weiterzuleiten und sicherzustellen, dass die Informationen von allen zuständigen Behörden analysiert werden.

21. In derselben Resolution beschloss der Sicherheitsrat, dass die Mitgliedstaaten Kapazitäten zur Sammlung und Verarbeitung von Daten aus Fluggastdatensätzen aufbauen und dafür sorgen sollen, dass alle ihre zuständigen nationalen Behörden diese Daten nutzen und weitergeben. Der Rat legte den Staaten außerdem nahe, diese Daten an die betroffenen Mitgliedstaaten weiterzuleiten, um aus-

⁴ World Customs Organization, International Air Transport Association und International Civil Aviation Organization (ICAO), *Guidelines on Advance Passenger Information (API) (2014)*; ICAO, *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data*, Dokument 9944; und ICAO, „API guidelines and PNR reporting standards“, in Englisch verfügbar unter www.icao.int/Security/FAL/SitePages/API%20Guidelines%20and%20PNR%20Reporting%20Standards.aspx.

⁵ Die Weitergabe von Vorab-Passagierinformationen wurde am 23. Oktober 2017 mit der Änderung des Anhangs 9 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt verbindlich. Siehe ICAO, *Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation: Facilitation*, 15. Auflage, „International Standards and Recommended Practices“ (Oktober 2017).

ländische terroristische Kämpfer, die in die Länder ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit zurückkehren oder in ein Drittland reisen oder umsiedeln, und insbesondere alle vom Ausschuss des Sicherheitsrats nach den Resolutionen 1267 (1999), 1989 (2011) und 2253 (2015) betreffend ISIL (Daesh), Al-Qaida und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen benannten Personen zu erkennen. Der Rat betonte, dass alle diese Maßnahmen im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht und den internationalen Verpflichtungen sowie unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten getroffen werden müssen.

22. Die Verwendung von Fluggastdatensatzsystemen in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der ICAO⁶ kann die Vorab-Passagierinformationen ergänzen und dazu beitragen, fundierte Entscheidungen bezüglich potenzieller ausländischer terroristischer Kämpfer zu treffen. Die Systeme zur Erfassung von Fluggastdatensätzen erfordern jedoch erhebliche technische Kapazitäten, Fachkenntnisse und Fertigkeiten sowie ausreichende Ressourcen. Fluggastdatensätze basieren auf den Angaben, die die Fluggäste bei der Buchung ihrer Flugtickets und beim Einchecken machen. Diese Informationen werden in den Reservierungs- und Abflugkontrollsystemen des Beförderungsunternehmens gespeichert und können eine Vielzahl von Einzeldaten beinhalten, darunter den Namen des Passagiers, die Reisedaten, Ticketinformationen, Kontaktangaben, den Namen des Reisebüros, das Zahlungsmittel, die Sitzplatznummer und Gepäckinformationen. Viele Staaten verwenden bereits Fluggastdatensätze für Strafverfolgungszwecke, sei es auf der Grundlage spezifischer Rechtsvorschriften oder aufgrund allgemeiner rechtlicher Befugnisse, unter anderem zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Da die Verwendung von Fluggastdatensätzen die Verarbeitung personenbezogener Daten umfasst, ist es wichtig, dass die Staaten eine ordnungsgemäße Aufsicht über die Erhebung und Verwendung von Daten sowie Sicherheitsmaßnahmen für personenbezogene Daten, die von staatlicher Seite erhoben und weitergegeben werden, vorsehen, um die Privatheit und den Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten, und gleichzeitig sicherstellen, dass Vorkehrungen gegen die Zweckentfremdung und den Missbrauch der Daten durch staatliche Behörden getroffen werden.

23. Bei der Identifizierung ausländischer terroristischer Kämpfer und anderer mit dem Terrorismus in Verbindung stehender Personen kommen vermehrt moderne Technologien zum Einsatz. Dennoch gestaltet es sich weiter problematisch, sicherzustellen, dass die Strategien für das Grenzmanagement umfassend, menschenrechtskonform, nichtdiskriminierend und sowohl geschlechts- als auch alterssensibel sind. Der Einsatz von Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätzen umfasst die Verarbeitung personenbezogener Daten, was insbesondere im Hinblick auf das Recht, nicht willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben ausgesetzt zu sein, zu menschenrechtlichen Herausforderungen führen kann. Nur wenige Staaten verfügen über die erforderlichen Ressourcen, Kapazitäten und Fachkenntnisse, um technisch ausgefeilte Systeme für Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätze wirksam umsetzen zu können. Staaten, internationale und regionale Organisationen und andere maßgebliche Einrichtungen sollten daher ihre vorhandenen Fachkenntnisse und Erfahrungen weitergeben und den Staaten, die technische Hilfe benötigen, diese Hilfe verstärkt bereitstellen.

⁶ Im März 2005 verabschiedete der Rat der ICAO die Empfehlung für Fluggastdatensätze zur Aufnahme in Anhang 9 des Abkommens.

Leitgrundsatz 36^a

Bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen bezüglich Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätzen sollten die Mitgliedstaaten

- a) sicherstellen, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften klar die Art und Weise regeln, wie die Staaten im Einklang mit den ICAO-Richtlinien und Empfehlungen sowie mit dem innerstaatlichen Recht und den internationalen Verpflichtungen und unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich indem sie den Artikel 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte einhalten, Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätze erheben, verwenden, speichern und übermitteln können;
- b) sicherstellen, dass ausreichende Ressourcen vorhanden sind, und nach Möglichkeit Kapazitätsaufbaumaßnahmen unterstützen, um Vorab-Passagierinformations- und Fluggastdatensatzsysteme wirksam umzusetzen;
- c) die Fluggesellschaften verpflichten, den zuständigen nationalen Behörden (den einzigen Anlaufstellen und den für Passagierinformationen zuständigen Stellen) Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätze zu übermitteln;
- d) spezielle Stellen einrichten und/oder bestimmen, die für die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Analyse der von Fluggesellschaften übermittelten Fluggastdatensätze und Vorab-Passagierinformationen zuständig sind (beispielsweise durch die Einrichtung von für Passagierinformationen zuständigen Stellen und den Aufbau von Kapazitäten). Die für Passagierinformationen zuständigen Stellen sollten Fluggastdatensätze und Vorab-Passagierinformationen mit den Daten aus den einschlägigen Datenbanken der Strafverfolgungsbehörden abgleichen und nach vorgegebenen Kriterien verarbeiten, um ohne Heranziehung von Personenprofilen, die auf nach dem Völkerrecht verbotenen Diskriminierungsgründen beruhen, Personen zu identifizieren, die an einer terroristischen Straftat beteiligt sein könnten. Diese Stellen sollten im Einzelfall darüber hinaus auch hinreichend begründete Anträge zuständiger Behörden auf Übermittlung von Fluggastdatensätzen und Vorab-Passagierinformationen beantworten;
- e) bei der Stelle, die für die Überwachung der Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und die Umsetzung der entsprechenden Sicherheitsbestimmungen zuständig ist, einen Datenschutzbeauftragten einsetzen;
- f) erwägen, unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten entsprechende Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätze an die relevanten oder betroffenen Mitgliedstaaten weiterzuleiten, um ausländische terroristische Kämpfer, die in die Länder ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit zurückkehren oder in ein Drittland reisen oder umsiedeln, zu entdecken, insbesondere alle vom Ausschuss des Sicherheitsrats nach den Resolutionen 1267 (1999), 1989 (2011) und 2253 (2015) betreffend ISIL (Daesh), Al-Qaida und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen benannten Personen, und in dieser Hinsicht für globale Interoperabilität sorgen;

^a Siehe auch den Leitgrundsatz 19; Executive Directorate, *Technical Guide*, S. 63; Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität; ICAO, *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data*; World Customs Organization, International Air Transport association und ICAO, *Guidelines on Advance Passenger Information (API)*; International Organization for Migration, *Passport Examination Procedure Manual: Second Edition – June 2016* (2017); Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Addressing security concerns without undermining refugee protection* (Dezember 2015); Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Beschluss Nr. 6/06 über weitere Maßnahmen zur Verhinderung der Verwendung verlorener/gestohlener Reisepässe und anderer Reisedokumente für kriminelle Zwecke; S/2015/975, Zusammenfassung, und S/2016/49, Anlage, Ziff. 426.

- g) einen Abgleich dieser Daten beispielsweise mit Daten aus den Datenbanken der INTERPOL und den Sanktionslisten der Vereinten Nationen vorsehen;
- h) sicherstellen, dass die Rahmenbedingungen für die Verarbeitung und Speicherung von Fluggastdatensätzen Aufsichts- und Datenschutzmaßnahmen vorsehen, und gleichzeitig sicherstellen, dass Vorkehrungen gegen die Zweckentfremdung oder den Missbrauch der Daten durch staatliche Behörden getroffen werden;
- i) sicherstellen, dass die Rechte der betroffenen Personen auf Freiheit von willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in die Privatsphäre nach dem Völkerrecht sowie die entsprechenden Schutzmaßnahmen nach innerstaatlichem Recht, wozu unter anderem Zugang, Berichtigung, Nutzungsbeschränkungen und Rechtsbehelfe gehören können, geachtet werden.

B. Anlegung von Beobachtungslisten und Datenbanken und Weitergabe von Informationen über bilaterale und multilaterale Mechanismen

24. In seiner Resolution 2396 (2017) beschloss der Sicherheitsrat, dass die Staaten Beobachtungslisten oder Datenbanken zu bekannten oder mutmaßlichen Terroristen, insbesondere ausländischen terroristischen Kämpfern, anlegen sollen, die die Strafverfolgungs-, Grenzsicherungs-, Zoll- und Militärbehörden sowie die Nachrichtendienste für die Kontrolle von Reisenden und die Durchführung von Risikobewertungen und Untersuchungen nutzen können, unter Einhaltung des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechtsnormen. Der Rat legte den Staaten nahe, diese Informationen über bilaterale und multilaterale Mechanismen weiterzuleiten, unter Einhaltung der innerstaatlichen und internationalen Menschenrechtsnormen.

25. Die Anlegung von Beobachtungslisten oder Datenbanken ist entscheidend dafür, Identitätsdaten von Reisenden (biografische und biometrische Daten) und Passagierdaten (Vorab-Passagierinformationen und Fluggastdatensätze) zu verarbeiten und zu verifizieren und Terroristen, einschließlich ausländischer terroristischer Kämpfer, Rückkehrer und Umsiedler, zu entdecken. Die Beobachtungslisten und Datenbanken, die verschiedene Datentypen umfassen, sind nationale oder regionale Warnsysteme, deren Vorwarnungen und Kontrollverfahren bei der Erkennung und Identifizierung von mutmaßlichen Kriminellen und Terroristen sowie von verdächtigen Waren oder Materialien an Grenzübergängen oder bei der Früherkennung mutmaßlicher oder bisher unbekannter Krimineller und Terroristen helfen. Auch bei der Weitergabe von Informationen an internationale Organisationen wie die INTERPOL und zuständige internationale Behörden können solche Beobachtungslisten und die anhand von Beobachtungslisten und Datenbanken erzielten Überprüfungsergebnisse in Betracht gezogen werden. Alle Beobachtungslisten und Datenbanken sollten im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und den internationalen Verpflichtungen der Staaten nach dem Völkerrecht geführt werden. Unter Umständen können weitere Rechtsvorschriften erforderlich sein, um die Suche in verschiedenen Datenbanken und den Datenaustausch zwischen diesen Datenbanken – ob auf nationaler oder internationaler Ebene – zu erlauben. Um einen internationalen Informationsaustausch zu erleichtern, ist es unerlässlich, dass die Staaten geeignete nationale Beobachtungslisten und Datenbanken aufstellen, einrichten und pflegen sowie sicherstellen, dass alle zuständigen nationalen Behörden Zugang dazu haben. Den Staaten wird nahegelegt, für die Interoperabilität ihrer nationalen Beobachtungslisten und Datenbanken sowie für eine Vernetzung mit regionalen und internationalen Beobachtungslisten und Datenbanken zu sorgen und nach Bedarf die Weitergabe von Informationen an die zuständigen nationalen wie internationalen Behörden zu ermöglichen.

26. Die Möglichkeit einer Zweckentfremdung oder eines Missbrauchs von Beobachtungslisten und Datenbanken kann menschenrechtliche und rechtsstaatliche Herausforderungen schaffen. Beobachtungslisten und Datenbanken werden in der Regel auf nationaler Ebene ohne einen klaren, international anerkannten Rechtsrahmen entwickelt, und es gibt keine gemeinsamen internationalen Standards für ihre Aufstellung und Pflege. Menschenrechtsmechanismen sind zu dem Schluss gekommen, dass die Staaten weder bei der Aufnahme von Personen in nationale Beobachtungslisten und Datenbanken für Terroristen noch bei der Verwaltung und gemeinsamen Nutzung solcher Datenbanken noch in Bezug auf mögliche Gründe und Verfahren für die Streichung von Namen daraus allgemeingültige Standards und Kriterien anwenden. Wie bei anderen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung wird auch hier dringend empfohlen, wirksame Aufsichtsmechanismen zu entwickeln. Den Mitgliedstaaten wird nahegelegt, Erkenntnisse über Rechtsnormen oder die einzelstaatliche operative Praxis weiterzugeben, um das gegenseitige Verständnis zu erhöhen und potenzielle vorbildliche Verfahren zu stärken.

27. Eine Reihe internationaler Organisationen hat Kontrollmechanismen eingerichtet. So übt beispielsweise bei der INTERPOL ein unabhängiges Überwachungsorgan, die INTERPOL-Datenbankkontrollkommission, Kontrollen aus. Der Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten der INTERPOL erfolgt nach strengen Richtlinien, um die Rechtmäßigkeit und die Qualität der ausgetauschten Informationen sowie den Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten⁷.

⁷ Siehe International Criminal Police Organization (INTERPOL), *INTERPOL's Rules on the Processing of Data*, Dokument III/IRPD/GA/2011 (2016) und INTERPOL, „Statute of the Commission for the Control of INTERPOL's Files“, Dokument II.E/RCIA/GA/2016.

Leitgrundsatz 37^a

Bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Erstellung und Pflege einer integrierten Beobachtungsliste oder Datenbank für die Terrorismusbekämpfung sollten die Mitgliedstaaten

- a) die gesamte Beobachtungsliste oder Datenbank wirksam überwachen und dabei insbesondere auf die Datenverwaltungsfunktionen und den Verwendungszweck der Daten abstellen, um jede unbefugte Ausweitung des Umfangs der Daten oder des Zugriffs darauf zu verhindern;
- b) verifizieren, dass bezüglich der Aufnahme von Personen in Beobachtungslisten und Datenbanken klare und geeignete Kriterien erarbeitet und angewandt werden, so auch in Bezug auf die Definitionen terroristischer Handlungen im Einklang mit den Resolutionen des Sicherheitsrats und den Verpflichtungen der Staaten nach den internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus;
- c) gesetzliche Rahmenbestimmungen für die Aufnahme, Verwendung, Überprüfung, Speicherung und Löschung von Daten in Beobachtungslisten oder Datenbanken anwenden;
- d) sicherstellen, dass das Kommunikationsnetz sicher ist und dass angemessene Sicherheitsstufen zum Schutz der Betriebsumgebung, einschließlich der Daten, der Hardware, der Software und des Kommunikationsnetzes, vorhanden sind;
- e) sicherstellen, dass die Beobachtungsliste oder Datenbank auch von entsprechend befugten zuständigen Strafverfolgungsbehörden gespeist wird, um eine ausreichende Vollständigkeit zu gewährleisten;
- f) sicherstellen, dass die zuständigen Strafverfolgungs- und Grenzbehörden Zugang zu der Beobachtungsliste oder Datenbank haben;
- g) sicherstellen, dass alle zuständigen Strafverfolgungs- und Grenzbehörden bei den Handlungen und Maßnahmen, die sie aufgrund eines Treffers in einer Beobachtungsliste oder Datenbank ergreifen, das innerstaatliche Recht und das Völkerrecht, einschließlich der Menschenrechtsnormen, einhalten;
- h) die Entwicklung und Umsetzung spezieller Rahmen- und Sicherheitsbestimmungen zum Schutz und zur Förderung der Rechte des Kindes in Situationen erwägen, in denen Kinder in Beobachtungslisten oder Datenbanken aufgenommen werden könnten, auch wenn ihre Aufnahme zu Kinderschutzzwecken erfolgt. Informationen über vermisste Kinder, die Opfer von Entführungen durch einen Elternteil, von kriminellen Entführungen oder ungeklärten Verschwindens sein können, können im entsprechenden Fall ebenfalls über das INTERPOL-System der Gelben Ausschreibungen^b sowie über regionale, bilaterale und nationale Beobachtungslisten und Datenbanken weitergegeben werden;
- i) zu den INTERPOL-Datenbanken beitragen und diese nutzen und sicherstellen, dass ihre Strafverfolgungs-, Grenzschutz- und Zollbehörden über ihre jeweiligen Nationalen INTERPOL-Zentralbüros mit diesen Datenbanken verbunden sind und dass dies auch für wichtige Grenzposten, einschließlich für die Einreise auf dem Land-, Luft- und Seeweg, gilt;
- j) den Zugang zu den INTERPOL-Datenbanken nach seiner Herstellung regelmäßig zur Überprüfung von Reisenden bei der Einreise auf dem Land-, Luft- und Seeweg sowie zur Verbesserung der Untersuchungen und Risikobewertungen in Bezug auf zurückkehrende und umsiedelnde ausländische terroristische Kämpfer und ihre Familien nutzen.

^a Siehe auch S/PRST/2015/11, Leitgrundsatz 15 und Executive Directorate, *Technical Guide*, S. 76-79.

^b Siehe www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Yellow-Notices.

C. Entwicklung biometrischer Systeme und Gewährleistung ihrer verantwortungsvollen Nutzung

28. In seiner Resolution 2396 (2017) beschloss der Sicherheitsrat, dass die Staaten Systeme zur Sammlung biometrischer Daten, die Fingerabdrücke, Fotos, Gesichtserkennung und andere relevante biometrische Identifikationsdaten umfassen können, entwickeln und umsetzen sollen, um Terroristen, einschließlich ausländischer terroristischer Kämpfer, in verantwortlicher und korrekter Weise zu identifizieren, im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und den internationalen Menschenrechtsnormen. Der Rat legte den Staaten außerdem nahe, diese Daten in verantwortlicher Weise an die betreffenden Mitgliedstaaten sowie an die INTERPOL und andere zuständige internationale Organe weiterzuleiten.

29. Um Terroristen in korrekter Weise zu identifizieren, auch in Fällen, in denen ausländische terroristische Kämpfer gefälschte Dokumente verwenden, ist es entscheidend wichtig, die aus Grenz- und Einwanderungskontrollen und -untersuchungen gewonnenen biometrischen Daten mit Daten aus breiter angelegten nationalen und internationalen biometrischen Systemen abgleichen zu können. Bei Untersuchungen mit Terrorismusbezug kann die Forensik Ermittler und Staatsanwälte unterstützen, indem sie die Verbindung einer Person zu bestimmten Aktivitäten, Ereignissen, Orten oder Materialien oder zu anderen Personen aufzeigt. Es ist daher unerlässlich, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu stärken.

30. Die Staaten setzen vermehrt auf biometrische Methoden als wichtiges Instrument zur Terrorismusbekämpfung. Stimmerkennung, Irisscans, Gesichtserkennung, Fingerabdrücke, DNS-Analysen und Körperscans sind nur einige Beispiele für die vielen digitalen Technologien, die zur Terrorismusbekämpfung entwickelt und eingesetzt werden. Diese Technologien schaffen komplexe rechtliche und politische Herausforderungen, die sowohl für die Anstrengungen der Staaten zur Terrorismusbekämpfung als auch für ihre Menschenrechtsverpflichtungen relevant sind. Biometrische Systeme sind legitime Instrumente zur Identifizierung von Terrorverdächtigen, aber aufgrund des weitreichenden technischen Umfangs und der raschen Entwicklung dieser Technologien muss dem Aspekt des Schutzes der Menschenrechte, unter anderem des Rechts auf Freiheit von willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben, in diesem Zusammenhang verstärkte Aufmerksamkeit gelten.

31. Jeder Eingriff in das Privatleben muss im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen stehen, die willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe in das Privatleben verbieten⁸. Biometrische Technologien schaffen besondere Herausforderungen, die aus der Kluft zwischen technologischen Innovationen und der Einführung von Rechtsvorschriften zur Regulierung dieser Technologien entstehen. Daher sollten die Staaten wirksame Abschätzungen der Folgen für die Privatheit durchführen oder Überprüfungs- oder andere Aufsichtsorgane einrichten, um die potenziellen Auswirkungen dieser neuen Technologien oder Anwendungen vorherzusehen und zu prüfen.

32. Mit der zunehmenden Nutzung biometrischer Systeme durch die Mitgliedstaaten entwickeln sich auch die Parameter für ihre verantwortungsvolle Nutzung entsprechend weiter. Es ist unerlässlich, dass diese Systeme unter Einhaltung des innerstaatlichen Rechts und der internationalen Menschenrechtsnormen umgesetzt werden. Ebenso unerlässlich sind Sicherungsmaßnahmen zum Datenschutz und zum Schutz der Menschenrechte, die insbesondere darauf abstellen, dass alle der Erhebung und Aufzeichnung von Informationen über Kinder dienenden Systeme verantwortungsbewusst und menschenrechtskonform genutzt und weitergegeben werden.

⁸ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 17.

Leitgrundsatz 38

Bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Erhebung, Nutzung und Weitergabe biometrischer Daten mit dem Ziel, Terroristen, einschließlich ausländischer terroristischer Kämpfer, in verantwortlicher und korrekter Weise zu identifizieren, im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und den internationalen Menschenrechtsnormen, sollten die Mitgliedstaaten

- a) der Bedrohung durch die ständigen Bewegungen mutmaßlicher Terroristen und ausländischer terroristischer Kämpfer über internationale Grenzen hinweg dadurch begegnen, dass die biometrischen Daten von Personen, die in ihr Land einreisen, aus ihrem Land ausreisen oder sich dort niederlassen wollen, mit Daten aus anderen nationalen und internationalen biometrischen Datenbanken abgeglichen werden, darunter auch denjenigen mit bekannten und mutmaßlichen ausländischen terroristischen Kämpfern;
- b) biometrische Systeme in verantwortlicher und korrekter Weise entwickeln oder verstärkt dazu einsetzen, die Identität von Personen festzustellen und zu verhindern, dass sie falsche Angaben machen oder sich als eine andere Person auszugeben versuchen^a;
- c) sicherstellen, dass biometrische Datenbanken und Datenaustauschprotokolle wirksam gepflegt werden;
- d) klare, auf den Menschenrechten gründende Nutzungsrahmen für biometrische Technologien einführen, die verfahrensrechtliche Garantien und eine wirksame Aufsicht über ihre Anwendung einschließen, unter anderem durch die Einrichtung geeigneter beziehungsweise die Erweiterung des Aufgabenbereichs bestehender Aufsichtsorgane zur Überwachung der Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und die Bereitstellung wirksamer Rechtsbehelfe im Falle von diesbezüglichen Verstößen. Zur Ergänzung dieser Anstrengungen könnte ein Überprüfungsprozess dienen, dessen Ergebnisse in alle nationalen Politiken und Entscheidungen über die Nutzung biometrischer Methoden zur Terrorismusbekämpfung einfließen;
- e) konkrete Fragen berücksichtigen, die sich in Bezug auf den Schutz und die Förderung der Rechte des Kindes im Zusammenhang mit biometrischen Verfahren ergeben können, beispielsweise wenn biometrische Daten von Kindern zu Kinderschutz Zwecken erhoben werden, und dabei ferner die Schaffung spezifischer geeigneter Rechtsrahmen und Schutzbestimmungen erwägen;
- f) alle Phasen ihrer biometrischen Anwendungen regelmäßigen Risikobewertungen unterziehen, um aktuelle oder neu auftretende Bedrohungen wie Identitätsdiebstahl, das Löschen und Ersetzen von Daten und vorsätzliche Beschädigung auf ein Mindestmaß zu beschränken;
- g) sicherstellen, dass die von den Behörden aufgrund biometrischer Treffer ergriffenen Maßnahmen im Lichte des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und der Notwendigkeit eines auf umfassenden Informationen beruhenden rechtmäßigen Vorgehens, betrachtet werden;
- h) sicherstellen, dass die mit biometrischen Daten arbeitenden Systeme und die für ihre Verwendung geltenden rechtlichen Rahmen ihre Interoperabilität mit anderen nationalen und internationalen biometrischen Datenbanken, einschließlich denen der INTERPOL, gestatten;
- i) die Nutzung der biometrischen Datenbanken der INTERPOL (Gesichtserkennung, Fingerabdrücke und DNS) maximieren.

^a Executive Directorate, *Technical Guide*, S. 64.

III. Im Einklang mit dem Völkerrecht erfolgende Prävention und Bekämpfung der Aufstachelung und Anwerbung zur Begehung terroristischer Handlungen; Bekämpfung des Gewaltextremismus, der den Terrorismus begünstigt, und terroristischer Narrative; Risikobewertungen und Interventionsprogramme

33. Im Rahmen eines umfassenden Ansatzes zur Bekämpfung der von ausländischen terroristischen Kämpfern ausgehenden Bedrohung gilt es auch, die Bedingungen anzugehen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen, die Radikalisierung zum Terrorismus zu verhindern, die Anwerbung einzudämmen, die Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen zu bekämpfen, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten und die politische und religiöse Toleranz, eine gute Regierungsführung, wirtschaftliche Entwicklung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und soziale Inklusivität zu fördern.

34. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem auch weiterhin die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung der von ausländischen terroristischen Kämpfern ausgehenden Bedrohung verstärken, insbesondere auch durch die Verbesserung der Prävention und das Vorgehen gegen die Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen, die Prävention und Bekämpfung der Aufstachelung zur Begehung terroristischer Handlungen, im Einklang mit dem Völkerrecht, und die Prävention der Radikalisierung zum Terrorismus und der Anwerbung ausländischer terroristischer Kämpfer. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Verfolgung wirksamer Strategien und Initiativen zur Konzipierung von Gegennarrativen zusammenarbeiten, insbesondere auch in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer und zur Gewaltbereitschaft radikalisierte Personen, kooperativ handeln, wenn sie nationale Maßnahmen ergreifen, um Terroristen daran zu hindern, Technologien und Kommunikationswege für terroristische Handlungen auszunutzen, und einander auf diesem Gebiet unterstützen, einschließlich durch Wissens- und Erfahrungsaustausch und durch die Bereitstellung von technischer Hilfe und von Kapazitätsaufbauhilfe.

35. Alle von den Staaten ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus müssen mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, insbesondere den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht, im Einklang stehen. Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und die Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit ergänzen und verstärken einander. Die Nichteinhaltung der internationalen Menschenrechtsnormen, des Flüchtlingsvölkerrechts und des humanitären Völkerrechts und anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen, einschließlich der in der Charta der Vereinten Nationen verankerten, ist einer der Faktoren, die zu einer verstärkten Radikalisierung zur Gewaltbereitschaft beitragen und ein Gefühl der Straflosigkeit fördern.

A. Im Einklang mit dem Völkerrecht erfolgende Prävention und Bekämpfung der Aufstachelung und Anwerbung zur Begehung terroristischer Handlungen sowie Bekämpfung des Gewaltextremismus, der den Terrorismus begünstigt, und terroristischer Narrative

36. In seiner Resolution 2396 (2017) stellte der Sicherheitsrat mit Besorgnis fest, dass Terroristen verzerrte Narrative konstruieren und dazu verwenden könnten, Gemeinschaften zu polarisieren, Unterstützer und ausländische terroristische Kämpfer anzuwerben, Ressourcen zu mobilisieren und die Unterstützung von Sympathisanten zu gewinnen, insbesondere über das Internet und die sozialen

Medien. In derselben Resolution betonte der Rat die Notwendigkeit, die Methoden, mit denen ISIL, Al-Qaida und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen ihre Narrative einsetzen, um Dritte zur Begehung terroristischer Handlungen anzustacheln und dafür anzuwerben, wirksam zu bekämpfen, und verwies in dieser Hinsicht auf seine Resolution 2354 (2017) und den Umfassenden internationalen Rahmen zur Bekämpfung terroristischer Narrative (S/2017/375, Anlage), einschließlich der empfohlenen Leitlinien und bewährten Verfahren. In dieser Hinsicht muss außerdem die konsequente Durchführung der Resolutionen 1624 (2005) und 2178 (2017) gewährleistet werden.

37. Bei der Bekämpfung terroristischer Narrative sollten die Staaten das Recht der freien Meinungsäußerung nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte achten und sicherstellen, dass diesbezügliche Einschränkungen nur dann erhoben werden, wenn sie gesetzlich vorgesehen und aus den in Artikel 19 Absatz 3 des Paktes dargelegten Gründen erforderlich sind. Zudem sollten alle Maßnahmen auf dem Gebiet der Bekämpfung terroristischer Narrative auf der Charta der Vereinten Nationen gründen, unter anderem im Hinblick auf die Grundsätze der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit aller Staaten.

Leitgrundsatz 39^a

Bei ihren Anstrengungen zur wirksamen Bekämpfung der Methoden, mit denen ISIL, Al-Qaida und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen ihre Narrative einsetzen, um Dritte zur Begehung terroristischer Handlungen anzustacheln und dafür anzuwerben, sollten die Mitgliedstaaten

- a) bei der Konzipierung und Umsetzung wirksamer Strategien zur Bekämpfung terroristischer Narrative zusammenarbeiten, insbesondere in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer, im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem anwendbaren Völkerrecht, insbesondere den internationalen Menschenrechtsnormen, dem Flüchtlingsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht, und gleichzeitig das Recht auf freie Meinungsäußerung und Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und das Recht, nicht willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben ausgesetzt zu werden, gewährleisten;
- b) friedliche Alternativen zu den Narrativen fördern, denen sich ausländische terroristische Kämpfer verschreiben, gegen die ihnen zugrundeliegenden Triebkräfte vorgehen und mit einem breiten Spektrum an Akteuren zusammenwirken, unter anderem durch die Mitwirkung und die Führungsverantwortung von Jugendlichen und Frauen, Familien, Führungspersonen aus Religion, Kultur, Bildung und lokalen Gemeinschaften, anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Terrorismusopfern, Medien und privatwirtschaftlichen Unternehmen;
- c) zur Erhöhung der Wirksamkeit ihre Maßnahmen und Programme zur Terrorismusbekämpfung auf allen Ebenen auf die besonderen Umstände des jeweiligen Kontexts zuschneiden, wobei sie nicht nur darauf gerichtet sein sollten, die Botschaften der Terroristen zu widerlegen, sondern auch positive Narrative zu verstärken, glaubhafte Alternativen anzubieten und die Themen aufzugreifen, die für Zielgruppen, die sowohl online als auch offline für terroristische Narrative anfällig sind, von Belang sind;
- d) dem Aspekt der Geschlechts- und Alterssensibilität Rechnung tragen und spezifische Anliegen und Gefährdungen in ihren Gegennarrativen aufgreifen;

^a Siehe auch den Umfassenden internationalen Rahmen zur Bekämpfung terroristischer Narrative (S/2017/375, Anlage), die Leitgrundsätze 1 bis 14 und Executive Directorate, *Technical Guide*, S. 88-95.

- e) erwägen, Maßnahmen und Programme zur Entwicklung von Gegennarrativen zu erleichtern, so auch indem sie Gegenbotschaften nicht nur steuern, sondern auch anstoßen und dabei helfen, Finanzierungsquellen ausfindig zu machen;
- f) erwägen, bewährte Verfahren zur Bekämpfung terroristischer Narrative zu sammeln und auszutauschen;
- g) erwägen, strategische und freiwillige Partnerschaften mit vielen verschiedenen Akteuren, auch aus dem Privatsektor, insbesondere den sozialen Medien und anderen Kommunikationsdienstleistern, weiterzuführen, auszubauen oder einzugehen, unter anderem um terroristische Inhalte zu blockieren, herauszufiltern oder zu entfernen, und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung und Anwendung wirksamerer Mittel gegen die Nutzung des Internets für terroristische Zwecke, bei der Bekämpfung terroristischer Narrative und bei der Entwicklung innovativer technologischer Lösungen spielen können;
- h) den Anbietern von informations- und kommunikationstechnologischen Diensten nahelegen, freiwillig Nutzungsbedingungen zu erstellen und durchzusetzen, die unter Achtung der internationalen Menschenrechtsnormen diejenigen Inhalte ins Visier nehmen, die auf die Anwerbung zum Terrorismus und die Anwerbung oder Aufstachelung Dritter zur Begehung terroristischer Handlungen abzielen, und regelmäßig Transparenzberichte zu veröffentlichen;
- i) Anstrengungen unterstützen, die darauf gerichtet sind, mit Hilfe von Bildung und Medien die Gegennarrative zum Terrorismus in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, unter anderem durch gezielte Aufklärungsprogramme, mit denen verhindert werden soll, dass sich junge Menschen terroristische Narrative zu eigen machen.

B. Risikobewertungen und Interventionsprogramme

38. In seiner Resolution 2396 (2017) forderte der Sicherheitsrat die Staaten auf, Risikobewertungsinstrumente zu entwickeln und anzuwenden, um Personen zu ermitteln, die Anzeichen einer Radikalisierung zur Gewaltbereitschaft zeigen, und unter Einbeziehung der Geschlechterperspektive Interventionsprogramme auszuarbeiten, im Einklang mit den anwendbaren internationalen und innerstaatlichen Rechtsvorschriften und ohne Heranziehung von Personenprofilen, die auf nach dem Völkerrecht verbotenen Diskriminierungsgründen beruhen.

Leitgrundsatz 40

Bei der Entwicklung von Interventionsprogrammen und von Risikobewertungsinstrumenten zur Ermittlung von Personen, die Anzeichen einer Radikalisierung zur Gewaltbereitschaft zeigen, sollten die Mitgliedstaaten

- a) sicherstellen, dass im Rahmen von Risikobewertungen keine Personenprofile erstellt werden, die auf nach dem Völkerrecht verbotenen Diskriminierungsgründen beruhen;
- b) Interventionsprogramme entwickeln, gegebenenfalls unter Einbeziehung einer Geschlechterperspektive, um diese Personen an der Begehung terroristischer Handlungen zu hindern, im Einklang mit den anwendbaren internationalen und innerstaatlichen Rechtsvorschriften und ohne Heranziehung von Personenprofilen, die auf nach dem Völkerrecht verbotenen Diskriminierungsgründen beruhen;
- c) prüfen, wie sie gewährleisten können, dass im Bereich der Risikobewertung tätige Fachkräfte über einschlägigen Sachverstand verfügen und Zugang zu fortlaufenden Weiterbildungs-, Fortentwicklungs- und Reevaluierungsmaßnahmen haben;
- d) wirksame Aufsichtsmechanismen einrichten, um die Rechenschaftspflicht der im Bereich der Risikobewertung tätigen Fachkräfte zu gewährleisten;
- e) erwägen, Mechanismen zur Evaluierung von Risikobewertungsinstrumenten und Interventionsprogrammen zu entwickeln und zu fördern;
- f) erwägen, einschlägige Erfahrungen und Fachkenntnisse an andere Staaten, Regionalorganisationen, multilaterale Foren und zivilgesellschaftliche Organisationen weiterzugeben.

IV. Justizielle Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit

39. In seiner Resolution 2396 (2017) erklärte der Sicherheitsrat erneut, dass alle Staaten sicherstellen sollen, dass alle Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht gestellt werden, verwies auf seinen Beschluss, dass alle Staaten sicherstellen sollen, dass ihre innerstaatlichen Rechts- und sonstigen Vorschriften schwere Straftaten ausreichend umschreiben, damit die in Ziffer 6 der Resolution 2178 (2014) beschriebenen Handlungen in einer der Schwere der Straftat angemessenen Weise strafrechtlich verfolgt und bestraft werden können, forderte die Staaten mit Nachdruck auf, im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und den anwendbaren internationalen Menschenrechtsnormen und dem anwendbaren humanitären Völkerrecht geeignete Strategien zur Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung derjenigen Personen zu entwickeln und umzusetzen, die unter dem Verdacht stehen, die in derselben Ziffer beschriebenen mit ausländischen terroristischen Kämpfern zusammenhängenden Straftaten begangen zu haben, und bekräftigte, dass diejenigen, die terroristische Handlungen und in diesem Zusammenhang Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht oder Menschenrechtsverletzungen oder -übergriffe begehen oder in anderer Weise dafür verantwortlich sind, zur Rechenschaft gezogen werden müssen.

40. Im Einklang mit den einschlägigen Resolutionen, insbesondere den Resolutionen 1267 (1999), 1373 (2001), 1624 (2005), 2322 (2016) und 2396 (2017), und den anwendbaren bilateralen und multilateralen Verträgen sollen alle Staaten einander größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren im Zusammenhang mit der Finanzierung oder Unterstützung terroristischer Handlungen gewähren, einschließlich Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials, das sich in ihrem Besitz befindet. Die Staaten wurden mit Nachdruck aufgefordert, im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht tätig zu werden, um alle Personen, die die direkte oder indirekte Finanzierung von Aktivitäten von Terroristen oder terroristischen Gruppen unterstützen, erleichtern, sich daran beteiligen oder sich daran zu beteiligen versuchen, zu finden und vor Gericht zu bringen, auszuliefern oder strafrechtlich zu verfolgen. Die Mitgliedstaaten müssen ihren Verpflichtungen nach den internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, deren Vertragspartei sie sind, vollständig nachkommen, insbesondere ihren Verpflichtungen betreffend die Auslieferung und strafrechtliche Verfolgung von Terroristen.

41. Der Sicherheitsrat forderte die Staaten außerdem auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Sammlung, Behandlung und Bewahrung sowie den Austausch relevanter Informationen und Beweismittel, einschließlich der im Internet oder in Konfliktgebieten beschafften Informationen, zu verbessern, im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht, legte den Mitgliedstaaten nahe, im Einklang mit den anwendbaren Rechtsvorschriften ihre Kapazität zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, insbesondere mit Anbietern informations- und kommunikationstechnologischer Dienste, bei der Sammlung digitaler Daten und Beweismittel in Fällen im Zusammenhang mit Terrorismus und ausländischen terroristischen Kämpfern zu erhöhen, und forderte die Staaten auf, die internationale, regionale und subregionale Zusammenarbeit zu verbessern, gegebenenfalls im Rahmen multilateraler und bilateraler Vereinbarungen, um ausländische terroristische Kämpfer, insbesondere diejenigen, die zurückkehren oder umsiedeln, daran zu hindern, unentdeckt aus ihrem oder durch ihr Hoheitsgebiet zu reisen.

42. Frauen und Kinder, die mit ausländischen terroristischen Kämpfern, die aus Konfliktgebieten zurückkehren oder umsiedeln, verbunden sind, benötigen unter Umständen besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung, da sie möglicherweise viele verschiedene Rollen erfüllt und dabei auch terroristische Handlungen unterstützt, erleichtert oder begangen haben und Opfer von Terrorismus

sein können. Die Staaten sollten besondere Aufmerksamkeit darauf richten, zu gewährleisten, dass ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Bestimmungen des Völkerrechts in Bezug auf Frauen und Kinder achten, und dabei das Wohl des Kindes als vorrangigen Gesichtspunkt zu berücksichtigen.

A. Rechtliche Rahmen und Verfahren

43. Um sicherzustellen, dass sie über das geeignete rechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung des sich wandelnden Phänomens der ausländischen terroristischen Kämpfer verfügen, müssen die Mitgliedstaaten unter Umständen ihre geltenden Rechtsvorschriften ändern oder neue erlassen, um den Anforderungen der Resolutionen 1373 (2001), 1624 (2005), 2178 (2014) und 2396 (2017) zu genügen. Im Einklang mit den Resolutionen 1373 (2001), 2178 (2014) und 2396 (2017) sind die Staaten gehalten, vorbereitende und einleitende Handlungen, darunter die Planung und Vorbereitung von Reisen als ausländische terroristische Kämpfer, die Organisation, Erleichterung und Finanzierung von Reisen ausländischer terroristischer Kämpfer und der Erhalt einer terroristischen Ausbildung, im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen als Straftatbestand zu umschreiben. Den Staaten wird nahegelegt, bei der Änderung geltender und beim Erlass neuer Rechtsvorschriften Maßnahmen zur Strafverfolgung, Rehabilitierung und Wiedereingliederung im Einklang mit den Resolutionen 2178 (2014) und 2396 (2017) einzubeziehen.

Leitgrundsatz 41^a

Die Mitgliedstaaten sollten im Zuge der Einhaltung ihrer Verpflichtungen zur Gewährleistung der Konformität ihrer bestehenden Gesetze und sonstigen Vorschriften mit der Resolution 2396 (2017) und nach Bedarf bei der Änderung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften

- a) gewährleisten, dass ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften das gesamte Verhaltensspektrum im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern unter Strafe stellen, so auch im Falle von vorbereitenden und einleitenden Handlungen und wenn entsprechende Rechtsvorschriften nach den Resolutionen 1373 (2001), 2178 (2014) und 2396 (2017) erforderlich sind;
- b) sicherstellen, dass diese Straftaten in ihrer jeweiligen Rechtsordnung klar umschrieben sind, dass Verbrechen im Zusammenhang mit Terrorismus, einschließlich der von ausländischen terroristischen Kämpfern begangenen, in einer ihrer Schwere angemessenen Weise bestraft werden und dass diese Unterstrafestellung mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen im Einklang steht.

^a Siehe auch die Leitgrundsätze 22 bis 24 und Executive Directorate, *Technical Guide*, S. 40 und 41.

Leitgrundsatz 42

Die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen der Gewährleistung geeigneter Maßnahmen in Fällen, in denen Kinder^a betroffen sind, unter voller Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen besondere Schutzbestimmungen und einen besonderen Rechtsschutz vorsehen, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden^b

- a) die Rechte des Kindes vollständig achten und fördern und dabei das Wohl des Kindes als vorrangigen Gesichtspunkt berücksichtigen;
- b) das Alter des Kindes und die vielen potenziellen Rollen mit ausländischen terroristischen Kämpfern verbundener Kinder berücksichtigen und gleichzeitig anerkennen, dass diese Kinder möglicherweise Opfer von Terrorismus sind;
- c) die Auswirkungen des Terrorismus auf Kinder und ihre Rechte berücksichtigen, insbesondere in Bezug auf Fragen im Zusammenhang mit den Familien zurückkehrender und umsiedelnder ausländischer terroristischer Kämpfer;
- d) jedes Kind individuell und vorurteilsfrei bewerten und seine Rechte und Bedürfnisse berücksichtigen und zugleich die Umstände des Falles und die Einleitung weiterer strafrechtlicher oder sicherheitsbezogener Maßnahmen prüfen;
- e) in allen Verfahrensabschnitten über eine ausreichende Spanne für die Ermessensausübung und eine Vielzahl von Alternativen zu gerichtlichen Verfahren und Strafen verfügen, darunter gegebenenfalls altersgerechte Kinderschutzmaßnahmen;
- f) eindeutige Richtlinien dazu erhalten, ob oder unter welchen Bedingungen sie einem Kind die Freiheit entziehen dürfen und in welchen Fällen vorbehaltlich entsprechender Regelung und Überprüfung eine Diversion möglich ist, im Einklang mit dem Völkerrecht und nationalen Standards und eingedenk dessen, dass die Freiheitsentziehung in Fällen, in denen Kinder betroffen sind, nur als letztes Mittel angewendet werden soll;
- g) den Richtlinien zur Regulierung der Untersuchungshaft und der Anwendung anderer Beschränkungen gemäß dem innerstaatlichen Strafrecht und unter Einhaltung des Völkerrechts nachkommen.

^a Nach Artikel 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes „ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt“.

^b Resolution 2397 (2017), Ziff. 37.

B. Ermittlung und Strafverfolgung

44. Die strafrechtliche Verfolgung mutmaßlicher ausländischer terroristischer Kämpfer wird zeitweise noch immer dadurch erheblich erschwert, dass sich die Sammlung von für eine Verurteilung ausreichenden zulässigen Beweisen als schwierig erweist. Zulässige Beweise gegen ausländische terroristische Kämpfer zu erbringen und nachrichtendienstliche Erkenntnisse in zulässige Beweise zu überführen, ist eine komplexe und vielschichtige Aufgabe. Die Staaten sollten gegebenenfalls eine Überprüfung ihrer Methoden und bewährten Verfahren erwägen, insbesondere derjenigen im Zusammenhang mit speziellen Ermittlungsmethoden, einschließlich im Zusammenhang mit elektronischen Beweismitteln. Es ist überaus wichtig, die Sammlung, die Behandlung, die Bewahrung und den Austausch relevanter aus Konfliktgebieten erlangter Informationen und Beweismittel im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu verbessern. Die beim Arbeitsstab für den Globalen Pakt der Vereinten Nationen zur Koordinierung der Terrorismusbekämpfung angesiedelte Arbeitsgruppe für rechtliche und strafrechtliche Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung erarbeitet derzeit Leitlinien, die die Nutzung dieser Informationen und ihre Zulässigkeit als Beweismittel für die strafrechtliche Verfolgung terroristischer Straftaten in nationalen Gerichten erleichtern sollen.

Leitgrundsatz 43^a

Bei ihren Anstrengungen, zu gewährleisten, dass die zuständigen Behörden über die Kapazitäten und die Sachkompetenz verfügen und befugt sind, nachrichtendienstliche Daten über die Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer und andere Einzelterroristen und die von Ermittlungsbehörden gesammelten Informationen zu bearbeiten, und bei der Festlegung von Verfahren, diese Daten und Informationen nach Möglichkeit in zulässige Beweismittel zu überführen, sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls und vorbehaltlich der Bestimmungen ihres Rechtssystems

- a) erwägen, sicherzustellen, dass die Justiz- und die Strafverfolgungsbehörden die Anwendung spezieller Ermittlungsmethoden durch Ermittlungsbehörden wirksam überwachen;
- b) bei Bedarf besondere Ermittlungs- und Strafverfolgungsansätze vorsehen, die geschlechtergerecht sind und in Fällen, in denen Kinder betroffen sind, deren Rechte berücksichtigen;
- c) in der Forensik bestehende bewährte Verfahren und Standardverfahren, einschließlich derjenigen der INTERPOL, anwenden, um die Verlässlichkeit forensischer Beweismittel vor Gericht zu gewährleisten und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken;
- d) einen wirksamen Zeugenschutz gewährleisten.

^a Siehe auch den Leitgrundsatz 25.

Leitgrundsatz 44^a

Bei der Sammlung digitaler Daten und Beweismittel in Fällen im Zusammenhang mit Terrorismus und ausländischen terroristischen Kämpfern sollten die Mitgliedstaaten

- a) Bestimmungen für eine raschere Bewahrung digitaler Daten als eigenständige Maßnahme in ihren verfahrensrechtlichen Vorschriften umsetzen und spezielle Rechtsvorschriften für die Suche und Beschlagnahme digitaler Daten erlassen;
- b) erwägen, privatwirtschaftlichen Unternehmen nahezu legen, rund um die Uhr zugängliche Mechanismen für die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden einzurichten und eindeutige Regeln für die Bewahrung digitaler Beweismittel und für die Bearbeitung von Eilanträgen auf Offenlegung im Einklang mit den anwendbaren Rechtsvorschriften aufzustellen;
- c) die bei den Strafjustiz- und Strafverfolgungsbehörden vorhandenen informations- und kommunikationstechnologischen und forensischen Kapazitäten und Sachkenntnisse ausbauen;
- d) terrorismusbezogene Inhalte in sozialen Medien für Ermittlungs- und Strafverfolgungszwecke als digitale Beweismittel nutzen und dabei die Menschenrechte und Grundfreiheiten achten und ihre Verpflichtungen nach dem innerstaatlichen Recht und dem anwendbaren Völkerrecht einhalten;
- e) die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ermittlungsbehörden, so auch die polizeiinterne Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, insbesondere den Anbietern informations- und kommunikationstechnologischer Dienste, bei der Sammlung digitaler Daten und Beweismittel in Fällen im Zusammenhang mit Terrorismus und ausländischen terroristischen Kämpfern verstärken;
- f) elektronische Beweismittel von den relevanten Akteuren und über Grenzen hinweg anfordern und sammeln und die Verwendung des vom Exekutivdirektorium, dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung und der Internationalen Vereinigung der Staatsanwälte erarbeiteten Leitfadens *Practical Guide for Requesting Electronic Evidence across Borders* (Praktischer Leitfaden für die grenzüberschreitende Anforderung elektronischer Beweismittel) erwägen.

^a Siehe auch den Leitgrundsatz 26.

Leitgrundsatz 45^a

Bei dem Versuch, den zeitnahen Austausch sachdienlicher operativer und finanzpolizeilicher Informationen zu den Handlungen, Bewegungen oder Bewegungsmustern von Terroristen oder terroristischen Netzwerken, einschließlich ausländischer terroristischer Kämpfer, im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht zu verstärken und zu beschleunigen, sollten die Mitgliedstaaten Möglichkeiten prüfen,

- a) sachdienliche finanzpolizeiliche Informationen im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht über nationale, bilaterale und multilaterale Mechanismen auszutauschen;
- b) sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden die von Zentralstellen für Geldwäschemeldungen und Finanztransaktionsuntersuchungen bereitgestellten finanzpolizeilichen Informationen nutzen und sachdienliche Finanzinformationen vom Privatsektor einholen können;
- c) in allen Fällen von Terrorismus systematische Finanzermittlungen anzustellen;
- d) finanzpolizeiliche Informationen in Fällen von Terrorismus verstärkt zu berücksichtigen und zu verwenden, unter anderem durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden und durch öffentliche und private Partnerschaften bei der Sammlung von Informationen;
- e) finanzpolizeiliche Informationen und finanzielle Fußabdrücke verstärkt als Mittel zur Aufspürung von Netzwerken von Terroristen, ihrer Geldgeber und Sympathisanten zu nutzen;
- f) die Qualität der auf internationaler Ebene zwischen Zentralstellen für Geldwäschemeldungen und Finanztransaktionsuntersuchungen ausgetauschten Informationen über die Finanzierung ausländischer terroristischer Kämpfer, Rückkehrer und Umsiedler, die Finanzierung kleiner Zellen und über die Aktivitäten derjenigen, die für terroristische Zwecke Mittel mobilisieren und deren Beschaffung auf andere Weise erleichtern, in allen Gerichtsbarkeiten zu verbessern;
- g) die Rückverfolgbarkeit und Transparenz von Finanztransaktionen zu verbessern, so auch indem sie dafür sorgen, dass Finanzinstitute innerhalb derselben Finanzgruppe auf nationaler und internationaler Ebene Informationen zu dem Zweck weitergeben können, das Risiko der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu mindern und den zuständigen Behörden umfassende Informationen über kriminelle Vorhaben zu liefern, und indem sie unregulierte Geldüberweisungssysteme ermitteln und registrieren, und die Risiken zu bewerten und anzugehen, die mit der Verwendung von Bargeld, unregulierten Geldüberweisungssystemen (darunter das Hawala-System) und anderen Finanzprodukten, einschließlich Guthabekarten, verbunden sind;
- h) gegen mögliche Risiken vorzugehen, die mit der Nutzung virtueller Vermögenswerte und anderer anonymer Methoden des Geld- und Finanzverkehrs verbunden sind, und die Gefahr, dass neue Finanzinstrumente für die Zwecke der Terrorismusfinanzierung missbraucht werden, vorwegzunehmen und ihr entsprechend zu begegnen;
- i) die möglichen Verbindungen zwischen Terroristen und Akteuren der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität weiter zu erforschen und Informationen darüber zu sammeln, um mehr Erkenntnisse über die Art und das Ausmaß dieser Verbindungen zu gewinnen und sie besser zu verstehen;
- j) Initiativen und nationale Mechanismen zu unterstützen, um die Verbindungen zwischen dem Terrorismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität wirksam zu ermitteln und zu bekämpfen.

^a Siehe auch den Leitgrundsatz 28.

C. Strategien für die Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung

45. In den Leitgrundsätzen von Madrid stellte der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus fest, dass die Mitgliedstaaten Alternativen zur Inhaftierung sowie die Wiedereingliederung und mögliche Rehabilitation von Rückkehrern, Gefangenen und Häftlingen in Betracht ziehen sollten. In seiner Resolution 2396 (2017) forderte der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten auf, Personen, die in ihr Hoheitsgebiet einreisen und bei denen sie hinreichende Gründe für die Annahme haben, dass es sich um Terroristen handelt (einschließlich mutmaßlicher ausländischer terroristischer Kämpfer und der sie begleitenden Familienangehörigen, namentlich Ehepartner und Kinder), zu analysieren und zu untersuchen, umfassende Risikobewertungen für diese Personen zu erarbeiten und durchzuführen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen und zu erwägen, unter anderem geeignete Strafverfolgungs-, Rehabilitierungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen, und dabei zu berücksichtigen, dass manche Personen möglicherweise Terrorismusopfer sind. Der Sicherheitsrat betonte in dieser Hinsicht, dass die Mitgliedstaaten gemäß Resolution 1373 (2001) dazu verpflichtet sind, sicherzustellen, dass alle Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht gestellt werden. Der Rat betonte außerdem, dass die Staaten sicherstellen sollen, dass alle diese Maßnahmen mit dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht im Einklang stehen.

Leitgrundsatz 46^a

Bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Protokollen für die Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung sollten die Mitgliedstaaten

- a) ihren Verpflichtungen nach den Resolutionen 1373 (2001), 2178 (2014) und 2396 (2017) nachkommen und gewährleisten, dass Terroristen vor Gericht gestellt werden und dass ihre Strafrechtssysteme in der Lage sind, alle von ausländischen terroristischen Kämpfern begangenen schweren Verbrechen zu behandeln^b;
- b) prüfen, wie sie sicherstellen können, dass die Strategien für die Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung mit den nationalen Strategien zur Terrorismusbekämpfung im Einklang stehen, einschließlich wirksamer Methoden zur Bekämpfung des Gewaltextremismus, der den Terrorismus begünstigt^c;
- c) prüfen, wie sie gewährleisten können, dass die Strategien für die Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung zeitgerecht, angemessen, umfassend und maßgeschneidert sind, dass sie den Aspekt der Geschlechts- und Alterssensibilität und damit zusammenhängende Faktoren^d, umfassende Risikobewertungen^e, die Schwere der begangenen Straftat(en)^f, verfügbare Beweismittel, die Absicht und die individuelle Schuld, das Unterstützungsnetzwerk, das öffentliche Interesse und gegebenenfalls andere relevante Erwägungen oder Faktoren berücksichtigen und dass sie mit dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen und des humanitären Völkerrechts, im Einklang stehen;
- d) gewährleisten, dass sich diese Strategien mit anderen Maßnahmen kombinieren lassen, beispielsweise mit Überwachung und/oder Meldung, Beaufsichtigung, Bewährung, festen Adressen, Unterlassungsanordnungen, Einzug des Reisepasses und/oder von Identitätsdokumenten sowie Reiseverboten, die alle im Einklang mit den anwendbaren internationalen Menschenrechtsnormen und dem innerstaatlichen Recht angewendet werden und einer wirksamen Überprüfung unterliegen sollten^g;
- e) die Verfolgung eines alle staatlichen Stellen umfassenden Ansatzes erwägen und in Anerkennung der Rolle, die zivilgesellschaftlichen Organisationen zukommen kann, unter anderem in den Bereichen Gesundheit, soziale Fürsorge und Bildung und gegebenenfalls in lokalen Gemeinschaften, prüfen, wie bei der Erarbeitung dieses Ansatzes eine wirksame Koordinierung und eine klare Führung gewährleistet werden können, so auch durch die Einrichtung multidisziplinärer Teams^h, die Strafverfolgungsbehörden, den Strafjustizsektor, Haftanstalten und Bewährungsdienste, soziale Dienste und gegebenenfalls zivilgesellschaftliche Organisationen umfassen können;

^a Siehe auch die Leitgrundsätze 30 bis 32 und Executive Directorate, *Technical Guide*, S. 50-52.

^b Leitgrundsatz 32.

^c Leitgrundsatz 30.

^d Resolution 2396 (2017), Ziff. 31.

^e Ebd., Ziff. 29.

^f Leitgrundsatz 30.

^g Executive Directorate, *Technical Guide*, S. 50-52.

^h Ebd., insbesondere Ziff. 13 der „Issues for consideration“.

- f) in Erwägung ziehen, den Akteuren, die sie bei der Umsetzung der Strategien für die Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung unterstützen, die erforderlichen Ressourcen sowie die nötige Unterstützung, Anleitung und wirksame Aufsicht bereitzustellen und ihnen die Möglichkeit zu bieten, die zuständigen Behörden bei Bedarf zu konsultierenⁱ;
- g) die Zivilgesellschaft proaktiv in die Entwicklung von Rehabilitierungs- und Wiedereingliederungsstrategien für zurückkehrende und umsiedelnde ausländische terroristische Kämpfer und ihre Familienangehörigen einbinden, da zivilgesellschaftliche Organisationen möglicherweise einschlägige Kenntnisse der lokalen Gemeinschaften sowie Zugang und Kontakt zu ihnen haben;
- h) erwägen, die freiwillige Mitwirkung von Frauen an der Konzipierung, Umsetzung, Weiterverfolgung und Evaluierung der Strategien für den Umgang mit zurückkehrenden und umsiedelnden ausländischen terroristischen Kämpfern und ihren Familienangehörigen zu fördern und zu gewährleisten, dass Frauen führend daran mitwirken^j;
- i) gewährleisten, dass bei Programmen zum Umgang mit terroristischen Narrativen und zu deren Bekämpfung, einschließlich in Haftanstalten, die internationalen Menschenrechtsnormen, einschließlich des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit und des Rechts auf Freiheit von willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben, geachtet werden;
- j) die Wirksamkeit der Strategien für die Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung überwachen, evaluieren und überprüfen.

ⁱ Ebd., insbesondere Ziff. 14 der „Issues for consideration“.

^j Resolution 2396 (2017), Ziff. 39.

Leitgrundsatz 47^a

In Fällen, in denen Kinder betroffen sind, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Strategien für die Strafverfolgung, Rehabilitation und Wiedereingliederung

- a) das Wohl des Kindes als vorrangigen Gesichtspunkt berücksichtigen;
- b) im Einklang mit dem Strafrecht umgesetzt werden, wobei die Schwere aller etwa begangenen Straftaten und das Alter des Kindes zu berücksichtigen sind und anzuerkennen ist, dass das Kind auch ein Terrorismusopfer sein kann;
- c) den Zugang zu Gesundheitsversorgung, psychosozialer Unterstützung und Bildungsprogrammen, die zum Wohlergehen der Kinder beitragen, vorsehen und nach Möglichkeit den Zugang zu Regelschulbildung gewähren^b;
- d) alters- und geschlechtergerecht sind;
- e) die Einbeziehung von Kinderschutzakteuren und des sozialen Sektors sowie deren wirksame Koordinierung mit dem Justizsektor ermöglichen^c.

^a Siehe auch die Leitgrundsätze 30 bis 32. Siehe Executive Directorate, *Technical Guide*, S. 52, mit einer Liste zusätzlicher internationaler Übereinkünfte, Standards und bewährter Verfahren, die auf diesem Gebiet als Orientierungshilfe dienen können.

^b Resolution 2396 (2017), Ziff. 36.

^c United Nations, „Guidance note of the Secretary-General: UN approach to justice for children“ (September 2008).

D. Bewältigung der Risiken einer Radikalisierung und Anwerbung zum Terrorismus in Haftanstalten und Gewährleistung dessen, dass Haftanstalten der Rehabilitation und Wiedereingliederung dienen können

46. In seiner Resolution 2396 (2017) erkannte der Sicherheitsrat an, dass Gefängnisse potenzielle Brutstätten für die Radikalisierung zum Terrorismus und die Anwerbung von Terroristen sind und dass es entscheidend darauf ankommt, inhaftierte ausländische terroristische Kämpfer angemessen zu beurteilen und zu überwachen, um die Möglichkeiten für Terroristen zur Gewinnung neuer Rekruten zu verringern. In derselben Resolution stellte der Rat fest, dass Gefängnisse auch dazu dienen können, Gefangene zu rehabilitieren und wiederenzugliedern, soweit angebracht, und dass sich die Mitgliedstaaten nach der Entlassung von Straftätern aus der Haft möglicherweise weiter mit ihnen befassen müssen, um zu verhindern, dass sie rückfällig werden, im Einklang mit dem einschlägigen Völkerrecht und, soweit angebracht, unter Berücksichtigung der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln). Den Mitgliedstaaten wurde nahegelegt, unter Einhaltung des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um Inhaftierte, die wegen Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus verurteilt wurden, daran zu hindern, andere Gefangene, mit denen sie in Kontakt kommen können, zur Gewaltbereitschaft zu radikalieren.

47. Interventionsprogramme allein haben geringere Erfolgsaussichten, wenn keine umfassenden Maßnahmen ergriffen werden, um den wirksamen Umgang mit allen Gefangenen zu gewährleisten. In diesem Rahmen sollten geeignete Sicherheitsmaßnahmen, nachrichtendienstliche Systeme und Kontrollsysteme umgesetzt sowie je nach Bedarf eine Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungs- und Strafjustizbehörden, Fachpersonal, Religionssachverständigen, Therapeuten, Mentoren und Familienangehörigen verfolgt werden. Bei allen Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken der Radikalisierung zum Terrorismus und der Anwerbung von Terroristen in Haftanstalten und zur Rehabilitation und Wiedereingliederung von Gefangenen müssen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und das einschlägige Völkerrecht vollständig eingehalten und die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit, des Rechts, nicht willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben ausgesetzt zu sein, und des absoluten Verbots der Folter, gewährleistet werden. Diese Maßnahmen sollten auch eine geschlechtsspezifische Perspektive beinhalten und die Bedürfnisse und Rechte des Kindes berücksichtigen.

Leitgrundsatz 48

Um zu verhindern, dass Gefängnisse zu potenziellen Brutstätten für die Radikalisierung zum Terrorismus und die Anwerbung von Terroristen werden, und zu gewährleisten, dass Gefängnisse dazu dienen können, Gefangene zu rehabilitieren und wiedereinzugliedern, soweit angebracht, sollten die Staaten

- a) Gefangene nach ihrer Rechtsstellung (Gefangene in Untersuchungshaft von Verurteilten), nach Alter (Erwachsene von Kindern) und nach Geschlecht trennen;
- b) eine ordnungsgemäße Aufnahme und regelmäßige Risiko- und Bedarfsbewertungen durchführen, auf deren Grundlage die Gefangenen eingestuft und zugewiesen werden;
- c) sicherstellen, dass die Haftbedingungen so beschaffen sind, dass die Würde aller Gefangenen geachtet wird, indem sie unter anderem vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe geschützt werden, für angemessene materielle Bedingungen und die Sicherheit der Person sorgen und Mechanismen einrichten, die gewährleisten, dass die Festnahme von Verdächtigen und alle Formen der Freiheitsentziehung im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften ebenso wie den einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen erfolgen;
- d) erwägen, im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften ein strukturiertes nachrichtendienstliches System in den Haftanstalten einzurichten;
- e) erwägen, zu gewährleisten, dass ein ausreichender Bestand an qualifiziertem und gut ausgebildetem Personal vorhanden ist, einschließlich geeigneten Fachpersonals und anderer Sachverständiger, darunter Religionssachverständige, Therapeuten und Mentoren, und Mechanismen und Protokolle einzurichten, die sicherstellen, dass alle Vollzugsbediensteten stets hohen beruflichen und persönlichen Verhaltensnormen genügen;
- f) für ein klares und einheitliches Verständnis des Prozesses der Radikalisierung zum Terrorismus und des Disengagements sorgen und gegebenenfalls eindeutige, klar definierte und idealerweise messbare Ziele und Zielvorgaben für Prozesse zum Disengagement festlegen;
- g) erwägen, eine Vielzahl von Programmen, einschließlich geschlechts- und altersgerechter Programme, einzurichten, die auf die besonderen Bedürfnisse der jeweiligen Person zugeschnitten werden können, und sie mit dem Zugang zu Berufsausbildungs- und Bildungsprogrammen sowie gegebenenfalls mit religiösen, kreativen, kulturellen und Freizeitaktivitäten kombinieren;
- h) erwägen, gegebenenfalls Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen Vollzugsbediensteten, lokalen gemeinwesengestützten Dienstleistern, der Zivilgesellschaft und Familienangehörigen einzurichten;
- i) erwägen, Programme zur Entlassungsvorbereitung anzubieten, die den in Betracht kommenden Gefangenen gegebenenfalls Zugangsmöglichkeiten zu den Ressourcen lokaler Gemeinschaften verschaffen, darunter Freigang für Arbeits-, Bildungs- und/oder Berufsbildungszwecke, zeitlich begrenzter Hafturlaub und/oder sozial integrierte Strafen und Maßnahmen;
- j) erwägen, nach der Entlassung geeignete administrative Maßnahmen, Überwachungs- und Meldepflichten einzuführen sowie Interventions- und Unterstützungsprogramme anzubieten und bei der Entlassung Schutzmaßnahmen zu ergreifen, soweit dies angezeigt ist und mit dem Völkerrecht, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, im Einklang steht;
- k) wirksame Aufsichtsmechanismen einrichten und dabei gegebenenfalls die Regeln 83 bis 85 der Nelson-Mandela-Regeln berücksichtigen.

E. Internationale Zusammenarbeit

48. Die internationale justizielle Zusammenarbeit in Fällen im Zusammenhang mit ausländischen terroristischen Kämpfern, einschließlich Rückkehrern und Umsiedlern und ihrer Familienangehörigen, stellt weiter eine Herausforderung dar. In Anbetracht der anhaltenden Herausforderungen, die üblicherweise mit diesen Fällen einhergehen, unterstrich der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 2322 (2016) und 2396 (2017), wie wichtig die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit ist, um terroristische Handlungen zu verhindern, zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen.

Leitgrundsatz 49^a

Um die internationale Zusammenarbeit zur Verhinderung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung terroristischer Handlungen zu stärken, sollten die Mitgliedstaaten

- a) in Fällen von Straftaten, die mit Terrorismus zusammenhängen, Rechtsvorschriften betreffend Auslieferung und Rechtshilfe erlassen und gegebenenfalls überprüfen und aktualisieren, im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen, einschließlich ihrer Verpflichtungen nach den internationalen Menschenrechtsnormen, und erwägen, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Mechanismen zur Rechtshilfe im Zusammenhang mit Terrorismus zu überprüfen und erforderlichenfalls zu aktualisieren, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen, insbesondere in Anbetracht der erheblichen Zunahme der Ersuchen um digitale Daten;
- b) zentrale Behörden für die Rechtshilfe und für die Auslieferung zuständige Behörden bestimmen und sie mit ausreichend Personal ausstatten und für die an der Auslieferung und Rechtshilfe beteiligten Stellen klare Prozesse, Funktionen und Aufgaben definieren;
- c) erwägen, dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung Informationen über bestehende Netzwerke zentraler Behörden, die für Fragen der Terrorismusbekämpfung zuständig sind, samt Kontaktdaten und anderen sachdienlichen Angaben zu den zuständigen Behörden zur Aufnahme in seine entsprechende Datenbank bereitzustellen;
- d) erwägen, anwendbare internationale und regionale Übereinkünfte, deren Vertragspartei sie sind, als Grundlage für die Rechtshilfe und gegebenenfalls die Auslieferung in Terrorismusfällen zu ratifizieren und im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen, dem humanitären Völkerrecht und dem Flüchtlingsvölkerrecht, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, zu nutzen;
- e) nach Möglichkeit auf der Grundlage der Gegenseitigkeit oder auf Einzelfallbasis kooperieren, falls es keine anwendbaren Übereinkünfte oder Bestimmungen gibt;
- f) im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht tätig werden, um Terrorismusverdächtige zu finden und vor Gericht zu bringen, auszuliefern oder strafrechtlich zu verfolgen;
- g) nach Möglichkeit Mechanismen und Rechtsrahmen für gemeinsame Ermittlungen schaffen und Kapazitäten für eine verstärkte Koordinierung dieser Ermittlungen aufbauen und dabei sicherstellen, dass nationale Mechanismen vorhanden sind, die eine internationale Zusammenarbeit bei speziellen Ermittlungsmethoden ermöglichen, so auch indem sie gegebenenfalls gemeinsame Ermittlungsmechanismen und bilaterale und multilaterale Regelungen für die internationale Zusammenarbeit bei speziellen Ermittlungsmethoden (insbesondere mit Nachbarstaaten) aufstellen beziehungsweise nutzen;

^a Siehe auch die Leitgrundsätze 33 bis 35.

- h) erwägen, internationale und regionale Plattformen und informelle Netzwerke für die Rechtshilfeszusammenarbeit zu entwickeln und sich an ihnen zu beteiligen und Regelungen für eine zügige überregionale Zusammenarbeit bei Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus zu erarbeiten und zu stärken;
- i) prüfen, wie im Rahmen der Durchführung der bestehenden anwendbaren internationalen Rechtsinstrumente Auslieferungs- und Rechtshilfeersuchen vereinfacht werden können.

V. Schutz kritischer Infrastrukturen, gefährdeter oder „weicher“ Ziele und von Tourismuszielen

49. In seiner Resolution 2341 (2017) forderte der Sicherheitsrat die Staaten auf, zu erwägen, ihre Strategien zur Minderung der Gefährdung kritischer Infrastrukturen durch Terroranschläge zu entwickeln oder vorhandene Strategien weiter zu verbessern, wozu unter anderem gehört, die entsprechenden Risiken zu bewerten und besser bekannt zu machen, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, einschließlich wirksamer Reaktionsmaßnahmen auf solche Anschläge, eine bessere Interoperabilität im Sicherheits- und Folgenmanagement zu fördern und ein effektives Zusammenwirken aller beteiligten Interessenträger zu erleichtern.

50. In seiner Resolution 2396 (2017) betonte der Sicherheitsrat, dass die Staaten nationale Risiko- und Gefahrenbewertungen entwickeln, überprüfen oder ändern müssen, um „weichen“ Zielen Rechnung zu tragen, mit dem Ziel, geeignete Eventual- und Notfallpläne für Terroranschläge zu entwickeln. Er forderte die Staaten außerdem auf, nationale, regionale und internationale Partnerschaften mit öffentlichen wie privaten Interessenträgern einzugehen beziehungsweise zu stärken, um Informationen und Erfahrungen auszutauschen, mit dem Ziel, Terroranschläge auf „weiche“ Ziele zu verhüten, vor solchen Anschlägen zu schützen, ihre Folgen zu mildern, Ermittlungen durchzuführen, Reaktionsmaßnahmen zu ergreifen und Schadensfolgen zu bewältigen.

51. Kritische Infrastrukturen und „weiche“ Ziele sind als attraktive Ziele für Terroranschläge besonders gefährdet. Die Vernetzung, die Querverbindungen und die Interdependenz kritischer Infrastrukturen kann ihre Gefährdung erhöhen. Die Attraktivität „weicher“ Ziele für Terroristen ergibt sich nicht nur aus ihrer Offenheit und den zur Erleichterung des Zugangs eingeschränkten Sicherheitsvorkehrungen, sondern auch daraus, dass Anschläge auf solche Ziele zivile Opfer, Chaos, Öffentlichkeitswirksamkeit und wirtschaftliche Auswirkungen nach sich ziehen können.

52. Die Mitgliedstaaten tragen die Hauptverantwortung für den Schutz kritischer Infrastrukturen und „weicher“ Ziele. Jeder Staat definiert innerhalb seines jeweiligen nationalen Kontexts, was kritische Infrastrukturen und „weiche“ Ziele sind. Es wird jedoch immer notwendiger, dass die Staaten untereinander und mit den privatwirtschaftlichen Unternehmen, die Eigner, Betreiber und Verwalter kritischer Infrastrukturen und „weicher“ Ziele sind, verstärkt zusammenarbeiten, um den Sicherheitsbedarf zu decken, Gefährdungen zu verringern und Informationen über Bedrohungen, Gefährdungen und Maßnahmen weiterzugeben und dadurch das Risiko von Anschlägen zu verringern. In diesem Zuge sollten gemeinsame Schulungen, Kommunikationsnetze, die Weitergabe von Informationen (zum Beispiel über Methoden, bewährte Verfahren und Übungen) und Frühwarnmechanismen genutzt und verbessert werden.

53. Um „weiche“ Ziele möglichst weitgehend zu schützen, sollten öffentlich-private Partnerschaften auf allen staatlichen Ebenen, einschließlich der nationalen, der Provinz- und der Ortsebene, aufgebaut beziehungsweise verstärkt werden. Die Mitgliedstaaten sollten solche Partnerschaften mit Unternehmen fördern und unterstützen, die zu allen Aspekten der Vorsorge beitragen können, namentlich zum Schutz vor Terroranschlägen, zur Milderung ihrer Folgen, zu Reaktionsmaßnahmen und zur Wiederherstellung nach Terroranschlägen sowie zur Untersuchung solcher Vorfälle.

54. Die Schutzmaßnahmen umfassen mehrere Aktionsstränge, darunter Planung, Aufklärung und Warnung der Öffentlichkeit, operative Koordinierung, Austausch nachrichtendienstlicher und sonstiger Informationen, Unterbindung und Zerschlagung, Überwachung, Suche und Erkennung, Zugangskontrolle und Identitätsprüfung, Gewährleistung der Netz- und Informationssicherheit, physische Schutzmaßnahmen, Risikomanagement für Schutzprogramme und -aktivitäten und Stärkung der Integrität und Sicherheit der Versorgungskette.

Leitgrundsatz 50^a

Bei ihren Anstrengungen zur Erarbeitung und Durchführung von Maßnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen und „weicher“ Ziele vor Terroranschlägen sollten die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden

- a) die jeweiligen Risiken und Gefahren von Terroranschlägen auf kritische Infrastrukturen und „weiche“ Ziele identifizieren, bewerten und ein entsprechendes Bewusstsein schaffen;
- b) auf der Grundlage laufender Analysen der Mittel, der Möglichkeiten und der Absichten von Terroristen sowie der in der Vergangenheit verübten Terroranschläge festlegen, was kritische Infrastrukturen und „weiche“ Ziele im nationalen Kontext sind, und regelmäßige Risikobewertungen durchführen, um mit der sich wandelnden Natur der Bedrohung und des Gegners Schritt zu halten, auch unter Nutzung bestehender, von internationalen und regionalen Organisationen entwickelter Instrumente und Leitlinien^b;
- c) Strategien und Aktionspläne zur Verringerung des Risikos von Terroranschlägen auf kritische Infrastrukturen und „weiche“ Ziele entwickeln, umsetzen und anwenden, die die Mittel und Möglichkeiten der maßgeblichen öffentlichen und privaten Akteure einbeziehen und nutzen;
- d) auf der Grundlage umfassender Risikobewertungen Vorsorgemaßnahmen ergreifen, um unter anderem einen wirksamen Schutz vor solchen Anschlägen und wirksame Gegenmaßnahmen zu gewährleisten;
- e) eine bessere Interoperabilität in den Bereichen Sicherheit und Krisenmanagement fördern;
- f) risikobasierte und einander verstärkende Anstrengungen zum Schutz kritischer Infrastrukturen und „weicher“ Ziele fördern;
- g) Mechanismen zum Austausch von Informationen, Fachwissen (zum Beispiel Instrumente und Orientierungshilfen) und Erfahrungen zwischen öffentlichen und privaten Interessenträgern zur Untersuchung von Terroranschlägen auf solche Ziele und zur Reaktion darauf einrichten beziehungsweise stärken^c.

^a Das Thema des Schutzes kritischer Infrastrukturen, gefährdeter oder „weicher“ Ziele und von Tourismuszielen wird in den Leitgrundsätzen von Madrid nicht eigens behandelt. Die in den Leitgrundsätzen 50 und 51 enthaltenen Orientierungshilfen zielen darauf ab, die Durchführung der Resolution 2341 (2017) über den Schutz kritischer Infrastrukturen zu unterstützen, ergänzt durch die Resolution 2396 (2017) und ihre Bestimmungen zum Schutz „weicher“ Ziele. Sie bauen außerdem auf den in den folgenden Dokumenten enthaltenen Orientierungshilfen auf: Executive Directorate, *Technical Guide*; und Executive Directorate und Office of Counter-Terrorism, *The Protection of Critical Infrastructure against Terrorist Attacks: Compendium of Good Practices* (2018).

^b In ihrem *Aviation Security Manual* gibt die ICAO Orientierungshilfen für die Anwendung der in Anhang 17 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt angeführten Richtlinien und Empfehlungen. Die 2017 veröffentlichte zehnte Auflage des *Manual* enthält neues und aktualisiertes Orientierungsmaterial. Von besonderem Interesse für den Schutz kritischer Infrastrukturen sind die Materialien zur Sicherung der öffentlich zugänglichen Landseite-Bereiche von Flughäfen, zu Personal- und Fahrzeugüberprüfungen sowie zu Cyber-Bedrohungen für kritische Luftfahrtsysteme. Siehe ICAO, *Aviation Security Manual*, 10. Auflage, Dokument 8973; und ICAO, *Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation: Security – Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference*, 10. Auflage, *International Standards and Recommended Practices* (April 2017).

^c Resolution 2396 (2017), Ziff. 27 und 28.

Leitgrundsatz 51^a

Bei ihren weiteren Anstrengungen zum Schutz kritischer Infrastrukturen und „weicher“ Ziele vor Terroranschlägen sollten die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden auch erwägen,

- a) die Notfallplanung, wie zum Beispiel Leitlinien, Übungen und Schulungen für die Strafverfolgungsbehörden, andere zuständige Ministerien und Akteure in der Industrie, auf den neuesten Stand zu bringen, um mit den aktuellen Bedrohungen Schritt zu halten, Strategien zu verfeinern und sicherzustellen, dass sich die Interessenträger an die sich verändernden Bedrohungen anpassen;
- b) nationale Rahmenstrukturen und Mechanismen zur Unterstützung einer risikobasierten Entscheidungsfindung, des Informationsaustauschs und öffentlich-privater Partnerschaften sowohl für staatliche Stellen als auch für die Industrie zu schaffen, unter anderem mit dem Ziel, gemeinsam Prioritäten festzulegen und relevante Produkte und Instrumente zu entwickeln, wie allgemeine Leitlinien zum Thema Überwachung oder spezifische, für verschiedene Arten von Einrichtungen (beispielsweise Stadien, Hotels, Einkaufszentren oder Schulen) empfohlene Schutzmaßnahmen;
- c) Prozesse für den Austausch von Risikobewertungen zwischen der Regierung, der Industrie und dem Privatsektor einzuleiten, um das Situationsbewusstsein zu fördern und zu schärfen und die Sicherheit und Widerstandsfähigkeit „weicher“ Ziele zu stärken;
- d) Prozesse für den Austausch relevanter Informationen mit Partnern aus der Industrie und dem Privatsektor einzuleiten, zum Beispiel durch die Ausstellung von Sicherheitsgenehmigungen und eine verstärkte Sensibilisierung;
- e) öffentlich-private Partnerschaften durch die Entwicklung von Kooperationsmechanismen, die Unterstützung der Inhaber und Betreiber von Unternehmen und der Infrastrukturbetreiber sowie gegebenenfalls durch den Austausch von Plänen, Maßnahmen und Verfahren zu fördern;
- f) zur wirksamen und gezielten Bereitstellung von Kapazitätsaufbauhilfe, Ausbildungshilfe und weiteren notwendigen Ressourcen sowie technischer Hilfe an alle Staaten beizutragen, die diese Hilfe benötigen, um entsprechende Kapazitäten zur Umsetzung von Eventualfall- und Reaktionsplänen in Bezug auf Anschläge auf „weiche“ Ziele aufzubauen.

^a Das Thema des Schutzes kritischer Infrastrukturen, gefährdeter oder „weicher“ Ziele und von Tourismuszielen wird in den Leitgrundsätzen von Madrid nicht eigens behandelt. Die in den Leitgrundsätzen 50 und 51 enthaltenen Leitlinien zielen darauf ab, die Durchführung der Resolution 2341 (2017) über den Schutz kritischer Infrastrukturen zu unterstützen, ergänzt durch die Resolution 2396 (2017) und ihre Bestimmungen zum Schutz „weicher“ Ziele. Sie bauen außerdem auf den in den folgenden Dokumenten enthaltenen Orientierungshilfen auf: Executive Directorate, *Technical Guide*, und Executive Directorate und Office of Counter-Terrorism, *The Protection of Critical Infrastructure against Terrorist Attacks: Compendium of Good Practices*. Siehe auch Resolution 2396 (2017), Ziff. 27 und 28.

VI. Verhütung und Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen

55. Im Mai 2017 hielt der Ausschuss eine offene Unterrichtung zum Thema „Verhütung des Erwerbs von Waffen durch Terroristen“ ab, während der die Teilnehmer unter anderem die Beteiligung ausländischer terroristischer Kämpfer am illegalen Waffenhandel analysieren und erörtern konnten. Die Ergebnisse dieser Veranstaltung ebneten den Weg zur einstimmigen Verabschiedung der Resolution 2370 (2017) durch den Sicherheitsrat, in der er feststellte, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Völkerrecht geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, insbesondere ihrer Schleusung an Terroristen, ergreifen müssen, namentlich indem sie nach Bedarf und im Einklang mit ihren innerstaatlichen Rechtsrahmen die nationalen Systeme für die Erhebung und Analyse detaillierter Daten über die Schleusung solcher Waffen an Terroristen verbessern und ausreichende Gesetze, Vorschriften und Verwaltungsverfahren erlassen, sofern noch nicht vorhanden, um die Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, Vermittlung, Durchfuhr oder den erneuten Transfer von Kleinwaffen und leichten Waffen in den ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten wirksam zu kontrollieren, unter Berücksichtigung des Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten, mit dem Ziel, die Schleusung solcher Waffen an Terroristen zu verhindern. In seiner Resolution 2395 (2017) forderte der Rat die Staaten mit Nachdruck auf, die in der Resolution 2370 (2017) enthaltenen Maßnahmen vollständig durchzuführen.

56. In dem Aktionsprogramm erkannten die Mitgliedstaaten außerdem an, dass der unerlaubte Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten Konflikte fortbestehen lässt, Gewalttätigkeit verschärft, zur Vertreibung von Zivilpersonen beiträgt, die Achtung des humanitären Völkerrechts untergräbt, die Gewährung humanitärer Hilfe an die Opfer bewaffneter Konflikte behindert und der Kriminalität und dem Terrorismus Vorschub leistet. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich daher unter anderem dazu, die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen zu verabschieden und durchzuführen, um die unerlaubte Herstellung, den unerlaubten Besitz, die unerlaubte Lagerung und den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in den ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftat zu umschreiben, um sicherzustellen, dass die an diesen Aktivitäten Beteiligten nach dem Strafrecht des jeweiligen Staates verfolgt werden können.

57. Im Ergebnisdokument der dritten Konferenz der Vereinten Nationen zur Überprüfung der Fortschritte bei der Durchführung des Aktionsprogramms (A/CONF.192/2018/RC/3, Anhang) bekundeten die Mitgliedstaaten ihre besondere Besorgnis über den in den letzten Jahren weltweit beobachteten Einsatz von Kleinwaffen und leichten Waffen bei Terroranschlägen und betonten, wie grundlegend die vollständige und wirksame Durchführung des Aktionsprogramms und des Internationalen Rechtsinstruments zur Ermöglichung der rechtzeitigen und zuverlässigen Identifikation und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen und leichter Waffen durch die Staaten zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt und Kriminalität, einschließlich des Terrorismus, weltweit beiträgt, und beschlossen in dieser Hinsicht, ihre Durchführungs- und Koordinierungsmaßnahmen zu verstärken.

58. Die Mitgliedstaaten erkannten außerdem an, dass die Regierungen die Hauptverantwortung für die Lösung der mit dem unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten verbundenen Probleme tragen (ebd.).

59. In seiner Resolution 2370 (2017) legte der Sicherheitsrat den Staaten eindringlich nahe, das Aktionsprogramm und das Internationale Rückverfolgungsinstrument vollständig durchzuführen, um dazu beizutragen, dass Terroristen keine Kleinwaffen und leichten Waffen erwerben können, ins-

besondere in Konflikt- und Postkonfliktgebieten. Einige der für die Bekämpfung des Erwerbs von Kleinwaffen und leichten Waffen durch ausländische terroristische Kämpfer unmittelbar relevanten Bestimmungen in dem Ergebnisdokument der dritten Überprüfungskonferenz werden zwar im Leitgrundsatz 52 behandelt, doch bleiben die Intaktheit und die Kohärenz des Aktionsprogramms wie des Ergebnisdokuments durch dieses Addendum unberührt.

Leitgrundsatz 52^a

Bei der Ergreifung geeigneter völkerrechtskonformer Maßnahmen zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, insbesondere wenn Terroristen die Empfänger sind, sollten die Mitgliedstaaten

- a) innerstaatliche Gesetze und sonstige Vorschriften und Verwaltungsverfahren beibehalten, erarbeiten oder einführen und wirksam anwenden, um eine wirksame Kontrolle der Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen zu gewährleisten, auch dadurch, dass die unerlaubte Herstellung dieser Waffen, der Online-Handel damit oder ihre Umleitung auf den illegalen Markt durch Korruption als Straftaten umschrieben werden;
- b) alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um im Rahmen der Genehmigung des internationalen Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen deren Umleitung zu verhindern, und dabei berücksichtigen, dass nach dem Internationalen Rückverfolgungsinstrument Kleinwaffen und leichte Waffen illegal sind, wenn sie ohne Lizenz oder Genehmigung einer zuständigen nationalen Behörde weitergegeben werden;
- c) Zertifizierungsverfahren und/oder Endverbleibserklärungen sowie wirksame rechtliche Maßnahmen und Durchsetzungsmaßnahmen einführen und bei Bedarf verstärken und im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten und unbeschadet des Rechts der Staaten, zuvor eingeführte Kleinwaffen und leichte Waffen wieder auszuführen, alles daransetzen, den ursprünglich ausführenden Staat im Einklang mit ihren jeweiligen bilateralen Abkommen vor dem erneuten Transfer dieser Waffen zu benachrichtigen;
- d) die nationalen Strafverfolgungsbehörden mit den entsprechenden Mandaten und Ressourcen ausstatten, um sie bei der Verhütung und Bekämpfung der illegalen Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen in oder durch ihr Hoheitsgebiet oder aus diesem zu unterstützen;
- e) im Einklang mit den Bestimmungen des Aktionsprogramms die nationalen Anstrengungen zur sicheren und wirksamen Verwaltung der bei den staatlichen Streit- und Sicherheitskräften vorhandenen Bestände an Kleinwaffen und leichten Waffen erheblich verstärken, insbesondere in Konflikt- und Postkonfliktsituationen;
- f) wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung unerlaubter Vermittlungsgeschäfte mit Kleinwaffen und leichten Waffen ergreifen und dabei die Empfehlungen in dem Bericht der Gruppe von Regierungssachverständigen nutzen, die mit Resolution 60/81 der Generalversammlung eingesetzt wurde, um weitere Schritte zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung unerlaubter Vermittlungsgeschäfte mit Kleinwaffen und leichten Waffen zu prüfen^b;
- g) Erfahrungen, Erkenntnisse und bewährte Verfahren im Zusammenhang mit der Kontrolle der Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen, einschließlich Zertifizierungsverfahren und/oder Endverbleibserklärungen, austauschen und im Einklang mit den nationalen Rechtsrahmen und Sicherheitsanforderungen anwenden.

^a Siehe auch A/CONF.192/2018/RC/3, Anhang.

^b A/62/163 und A/62/163/Corr.1.



Die Leitgrundsätze von Madrid wurden im Juli 2015 in Madrid auf einer Sondertagung des Ausschusses des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus als ein praktisches Instrument erarbeitet, das den Mitgliedstaaten bei der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer helfen soll. Angesichts der seither zu verzeichnenden maßgeblichen Entwicklungen, darunter die Verabschiedung der Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats, deren Schwerpunkt auf zurückkehrenden und umsiedelnden ausländischen terroristischen Kämpfern liegt, hielt es der Ausschuss für angebracht, diese Grundsätze zu aktualisieren. Im Dezember 2018 verabschiedeten der Ausschuss und der Sicherheitsrat das Addendum zu den Leitgrundsätzen von Madrid (S/2018/1177). Mit den 35 Leitgrundsätzen des Ausgangsdokuments und den 17 zusätzlichen Leitgrundsätzen im Addendum liegen jetzt insgesamt 52 Leitgrundsätze zur Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer vor.