Europol’s Beitrag zur Terrorismusbekämpfung in der EU

Ziele, Aufgaben und Aktivitäten sowie eine Darstellung der Organisation,



Peter Gridling,
Leiter des Bereiches,
Terrorismus-bekämpfung,
Europol Den Haag

Basierend auf der Europol Konvention wurde das Europäische Polizeiamt in Den Haag/Niederlande eingerichtet und soll als Kompetenzzentrum für den Bereich der Analyse von verschiedenen Kriminalitätsbereichen sowie des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten der EU agieren. Dadurch soll die Effektivität der Arbeit der Sicherheitsbehörden gesteigert und die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in den Bereichen Organisierte Kriminalität und Terrorismus gestärkt werden. Damit ist klargestellt, dass Europol nicht selbst Ermittlungen durchführt oder sich in ausschließlich nationale Belange einmischt, sondern die Mitgliedstaaten in ihren Ermittlungen unterstützt, sofern davon zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind. Weiters kann Europol gemeinsame Ermittlungsgruppen der Mitgliedsstaaten analytisch unterstützen und in ihren Informationsaustausch eingebunden werden.

Zusätzlich soll Europol eine europäische Sicht der Dinge entwickeln und durch Analysen der Bedrohungslage durch die Organisierten Kriminalität (OCTA) oder der Lagedarstellung des Terrorismus in der EU (TE-SAT) zur Bewusstseinsbildung in Europa beitragen und so die Mitgliedstaaten bei ihren strategischen Planungen unterstützen. Daraus soll ein optimierter Einsatz von knappen Ressourcen resultieren.

Aufgabenstellung
Die wesentlichsten Aufgaben Europol’s sind dem Artikel 3 der Konvention zu entnehmen. Eine zentrale Rolle spielen dabei:

- Die Unterstützung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten
- Das Sammeln, Verarbeiten und Analysieren der angelieferten Daten sowie der Rückfluss der Ergebnisse an die zuständigen Behörden über die nationalen Europolstellen,
- die Unterstützung der Ermittlungen der Mitgliedstaaten
- sowie das Bereitstellen eines Computersystems zur Verarbeitung der gesammelten Information.

Zusätzlich zu diesen Kernaufgaben nennt die Konvention weitere unterstützende Aufgaben wie

- Die Bereitstellung von Spezialwissen und Sachkompetenz in Bezug auf Ermittlungsverfahren und –methoden in den Mitgliedstaaten,
- das pro aktive Durchführen von strategischen Analysen und Beratung in komplexen Ermittlungsfällen sowie
- die Erstellung genereller Kriminalitätslagebilder

Abgerundet werden diese Aufgaben durch den Auftrag zur Unterstützung in den Bereichen Ausbildung, Ausrüstung, Prävention und Kriminaltechnik. An diesen Kernaufgaben haben die drei Änderungsprotokolle zur Europol Konvention wenig geändert. Im Hinblick auf Befugnisse und Ablaufprozesse haben diese Änderungen jedoch einige Klarstellungen und Erleichterungen gebracht. So ist die Mitwirkung Europol’s an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen nunmehr klar geregelt – ebenso wie die Möglichkeit, direkte Kontakte zu unterhalten. Damit die Interessen der Mitgliedstaaten entsprechend gewahrt bleiben, unterliegen solche Kontakte einer Zustimmung durch den Leiter des nationalen Europol Büros. Auch diese analytische Arbeit profitiert von den Änderungen, beispielsweise durch ein beschleunigtes Verfahren bei der Errichtung von Analyse-dateien.

Das Mandat
„Terrorismusbekämpfung„
Neben der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität spielt die Bekämpfung des Terrorismus eine zentrale Rolle. Ursprünglich hätte diese Zuständigkeit zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der Konvention aufgenommen werden sollen. Aufgrund einer Intervention Spaniens wurde jedoch auf diese zwei Jahre verzichtet und die Terrorismusbekämpfung wie die anderen Zuständigkeiten am 1.1.1999 aufgenommen.
Die Konvention selbst beinhaltet keine Definition des Begriffes „Terrorismus„ und lässt somit viel Spielraum für Interpretation und Diskussion. Gerade extremistische Erscheinungsformen haben in der Vergangenheit und teilweise noch heute zu lebhaften Diskussion über den Begriff „Terrorismus„ geführt. Die Rahmenentscheidung 2002/475/JHA vom 13.6.2002 der EU zu diesem Thema bietet zwar auch keine Definition für Terrorismus an, dient aber als gute Auslegungsrichtlinie, da sie den Begriff der terroristischen Straftat (sowohl des Anschlages als auch der unterstützenden Aktivitäten) sowie den Begriff der terroristischen Organisation definiert.

Damit ergibt sich, dass solche terroristische Straftaten (Anschläge sowie Unterstützungshandlungen) sowie damit im Zusammenhang stehende Kriminalität jedenfalls von Europol's Terrorismusmandat umfasst sind.
Etwas schwieriger zu definieren ist der Bereich politisch motivierter Gewalt oder Kriminalität. Dieser Phänomenbereich ist nicht explizit als Mandatsbereich angeführt, kann jedoch mitunter Ausmaße erreichen, die durchaus als terroristische bewertet werden können. Solche Fälle von „single issue terrorism„ sind im Einzelfall einer tiefergehenden Bewertung zu unterziehen. Ein Problem, das sich nach der geplanten Mandatserweiterung auf schwere Kriminalität nicht mehr stellen und solche Abwägungen künftig obsolet machen dürfte.

Europol's Ziele bei der Terrorismusbekämpfung
Angesichts der erwähnten Aufgabenstellung gilt es, die Ziele der Organisation an den Bedürfnissen der Mitgliedsstaaten auszurichten. Dabei muss berücksichtigt werden, dass diese Bedürfnisse je nach Mitgliedstaat unterschiedlich sind. Dies ist abhängig von Faktoren wie

- Phänomenbetroffenheit
- Spezifisch nationalen Gegebenheiten
- Zur Verfügung stehenden Ressourcen
- Verwaltungsstrukturen etc.

Dies erklärt auch die manchmal stark variierende Einschätzung der von Europol erstellten Berichte und angebotenen Dienstleistungen durch die Mitgliedstaaten.

Generelle Ziele
Aus der Sicht Europol's gilt es aus den vorhandenen Daten eine europäische Einschätzung der Lage zu entwickeln und die Beobachtung des Phänomenbereiches und die in diesem Zusammenhang erstellten Analysen daran zu orientieren. In Zusammenarbeit mit SITCEN, dem Joint Situation Center in Brüssel, wird an der entsprechenden Bewusstseinsbildung gearbeitet und Aufklärungsarbeit geleistet.
Die Datensammlungen Europol's verfolgen aber auch den Zweck, die Ermittlungen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Was in den ersten Jahren des Bestehens möglicherweise überambitioniert erschien, kann mittlerweile sehr erfolgreich angeboten werden. Gerade die phänomenbezogenen Analysedateien haben sich als ein wertvolles Hilfsmittel in der Kriminalitätsbekämpfung erwiesen. Daher gilt es auch diese europäischen Datenbanken maximal auszubauen und mit Informationen zu bestücken. Europol ist das europäische Datenverarbeitungszentrum für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus.
Die einzigartige Kombination von Datenbanken, Expertenwissen und Verbindungsbeamten aller MS und interessierter Drittstaaten ermöglichen es Europol, ein Kompetenzzentrum für den Informationsaustausch und eine Plattform für ein neues Niveau der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu sein.

Spezielle Ziele
Neben den generellen Zielen werden in den einzelnen Mandatsbereichen auch speziellere Zielsetzungen verfolgt. Für den Bereich Terrorismusbekämpfung beispielsweise

- weiterer Ausbau der Analysedateien
- aktive Umsetzung der Ratsentscheidung 671/2005 insbesondere im Zusammenhang mit der Datensammlung für den TE-SAT 2008
- Entwicklung von Schwerpunkten und Prioritäten zusammen mit den führenden Experten der Mitgliedstaaten
- Abstimmung von Arbeitsprogrammen mit anderen internationalen Foren zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten
- Standardisierte Fallanalysen im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Ermittlungsmethoden und den Austausch von Erfahrungswissen
- Weiterer Ausbau des Glossars „Terroristische Organisation„ und Fokussierung der Information auf formelle Ermittlungen (Strukturermittlungen) und Gerichtsentscheidungen
- Ausbau und Pflege der Spezialkontakte zu Experten und Institutionen auf europäischer und internationaler Ebene
- Bereitstellung und Unterhaltung eines Unterstützungsmechanismus für terroristische Krisenfälle
- Bereitstellung von Plattformen für den Austausch von Expertenwissen (z.B. Check the Web Portal)

Auf eine Darstellung detaillierter Einzelziele im Rahmen dieses Artikels wird im Hinblick auf operative Interessen verzichtet.

Organisatorische Aspekte
Die Bearbeitung des Phänomenbereiches Terrorismus wurde innerhalb der Abteilung „Schwere Kriminalität (Serious Crime, SC)„ dem Referat 5 (SC5) zugewiesen und wird im Rahmen des Terrorismusbekämpfungsprogramms durchgeführt.

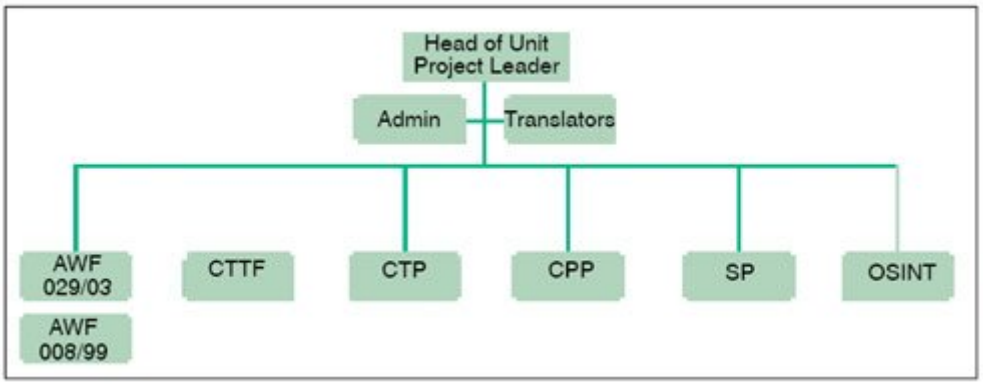
Zusätzlich zu diesem Aufgabenbereich wurde SC5 auch mit anderen Mandatsbereichen wie dem illegalen Umgang mit Kernmaterial oder dem illegalen Umgang mit Waffen, Munition und Sprengmitteln betraut. Die beiden genannten Bereiche behandeln vor allem den terroristischen Gebrauch dieser Mittel und umfassen auch den Bereich der Bedrohung durch ABC Waffen und solchen Kampfstoffen. Unterstützung bekommen Europol's Experten dabei von den Analytikern des Analysereferates (SC7). Die dem Terrorismusbereich zugewiesenen Analytiker arbeiten eng mit den Spezialisten zusammen und unterstehen in der täglichen Arbeit dem Leiter von SC5.

Um mit den zugewiesenen Ressourcen den bestmöglichen Erfolg zu erzielen, wurden die Mandatsbereiche in Programme aufgeteilt und die auszuführenden Aktivitäten definiert. Als Kernprogramme dienen das Programm „Terrorismusabwehr„ (Counter Terrorism Programme, CTP) und das Programm „Proliferationsabwehr„ (Counter Proliferation Programme. CPP). Innerhalb beider Programme werden folgende Hauptaktivitäten ausgeführt:

- Beobachten (monitoring)
- Operationelle Unterstützung (operational support)
- Analyse (analysis)
- Bedrohungs- und Risikoeinschätzung (threat and risk assessment)
- Bewusstseinsbildung (awareness)

Um beide Bereiche bestmöglich zu unterstützen, stellt das Unterstützungsprogramm (Support Programme) sicher, dass einerseits ein strukturiertes Verbindungswesen mit den Kooperationspartnern unterhalten wird, Wünsche der Mitgliedstaaten im Bereich Aus- und Fortbildung erfüllt werden können sowie für den Fall eines großen Terroranschlages eine effiziente und wirksame Unterstützung der betroffenen Mitgliedstaaten angeboten wird. Letzteres wird durch das sogenannte „Preparedness Programme„ sichergestellt. Dies umfasst die internen Abläufe in Krisenfällen, eine Sofortreaktion (First Response) sowie die Bereitstellung von Ressourcen für die Europäische Terrorismus Task Force (CTTF), welche im Bedarfsfall durch einen Beschluss des Rates der Justiz- und Innenminister aktiviert wird.

Im Rahmen des Beobachtens spielen offene Quellen eine bedeutende Rolle. Die Auswertung solcher Quellen zu systematisieren und zu professionalisieren ist das Ziel einer seit 2006 innerhalb von SC5 eingerichteten kleinen Einheit. Diese Einheit (OSINT) befasst sich ausschließlich mit solchen Quellen und stellt entsprechende Berichte zur Verfügung.
Das nachstehende Organigramm gibt einen Überblick über die Referatsstruktur:



Für die Arbeit im Analysebereich spielen die beiden Analysedateien AWF 008/99 und AWF 029/03 eine zentrale Rolle. Sie dienen der Sammlung und Auswertung von Informationen in den Bereichen islamistischer und nicht islamistischer Terrorismus und tragen vor allem zur operationellen Unterstützung von Ermittlungen bei. Sie sind derzeit wohl das wichtigste Instrument der Ermittlungsunterstützung.

Innerhalb der oben angeführten Organisationsteile werden zahlreiche operationelle Projekte durchgeführt, die sich mit Themen befassen, die entweder von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen oder von Europol selbst als notwendig erachtet werden. Dauer und Umfang dieser Projekte können stark variieren.

Produkte und Dienstleistungen

In ihrer Wichtigkeit halten sich strategische und operationelle Produkte die Waage, wenngleich der dafür eingesetzte Ressourcenaufwand sich deutlich unterscheidet.



Die Abbildung verdeutlicht das Verhältnis 1 : 3 und dieses Verhältnis entspricht auch den Wünschen und Vorgaben der Mitgliedstaaten.

Als das bedeutendste strategische Produkt ist der Situationsbericht zu Terrorismuslage in der EU (TESAT) zu werten. Er wird jährlich erstellt und ist nunmehr eine ausschließliche Europolverantwortung. Zahlreiche Teilprozesse unterstützen die Datensammlung und die Erstellung des Berichts. Die dabei anfallenden Erkennt-nisse fließen auch in andere Bereiche und Berichte ein.

Das periodische CT Monthly Bulletin (eine monatliche terrorismusbezogene Auswertung von offenen Quellen), spezielle Gefährdungslagebilder und Bedrohungseinschätzungen, das Glossar über terroristische Gruppierungen sowie das Counter Proliferation Bulletin sind weitere strategische Berichte von Bedeutung.
Mit Gefährdungseinschätzungen zu Groß-ereignissen sollen den für die Sicherheit Verantwortlichen Entscheidungshilfen angeboten werden. Im Rahmen von solchen Großereignissen entsendet Europol auf Wunsch auch Verbindungsbeamte vor Ort.

Um auch im operationellen Bereich eine optimale Hilfestellung im Rahmen der Möglichkeiten anzubieten, wurde diese Unterstützung in folgende Bereiche gegliedert:

- Trefferberichte
- Operative Analyse
- Operative Projekte

Letztere setzen aufgrund des notwendigen Ressourceneinsatzes ein entsprechendes Engagement der Mitgliedstaaten voraus.

Um die Ermittlungen der Mitgliedstaaten bestmöglich zu unterstützen, stellt Europol neben dem Expertenwissen auch andere Werkzeuge zur Verfügung. Mit dem Informationssystem (IS), dem Netzwerk der Verbindungsbüros, einem ständig wachsenden Netzwerk von Kooperationspartnern, dem Wissensmanagement Zentrum, Kontakten zu Experten in aller Welt sowie der Durchführung von Konferenzen und Treffen mit multilateralem und multiinstitutionellem Ansatz bietet Europol eine Vielzahl von Möglichkeiten an. Gerade die Verknüpfung von organisationseigenem Wissen und Know How aus verschiedensten Kulturbereichen ist ein oft unterschätztes Hilfsmittel.

Europol’s Unterstützung für Gemeinsame Ermittlungsgruppen in den Mitgliedstaaten und die Teilnahme daran wird in den nächsten Jahren zunehmen und die operationelle Ausrichtung von Europol verstärken. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass gerade dieser Bereich eine begleitende und zeitnahe Unterstützung erfordert und daher eine Herausforderung für knappe Ressourcen ist. Nach den ersten Erfahrungen mit Gemeinsamen Ermittlungsgruppen zeichnet sich schon ab, dass es noch zahlreiche offene Fragen im Hinblick auf rechtlich-organisatorische und koordinative Aspekte gibt.

Für Krisenfälle und die damit verbundene Unterstützungsleistung hat Europol gut vorgesorgt. Nachdem 2003 das sogenannte „Preparedness Programme„ entwickelt und eingeführt wurde, erfährt dies 2007 eine Erweiterung. Mit dem „First Response„ Konzept ist es möglich, ohne auf ein entsprechendes politisches Mandat zu warten, basierend auf einer Übereinkunft der Polizeichefs der betroffenen Mitgliedstaaten und des Europol Direktors, Unterstützung anzubieten. Dies beinhaltet die Aufstellung eines Expertenteams, die mögliche Entsendung von Verbindungsbeamten aus diesem Team an den Ort des Geschehens, die Unterstützung des Informationsaustausches sowie der Ermittlungen und letztendlich auch eine Empfehlung über die weitere Vorgangsweise – z.B. der Aktivierung der europäischen Counter Terrorism Task Force durch den Rat der Justiz- und Innenminister, abzugeben.

Resümee

Wenngleich Europol noch eine sehr junge Organisation ist und die internationale Zusammenarbeit im Bereich Terrorismus aufgrund der Vielfalt der involvierten Organisationen und Initiativen sich manchmal schwierig gestaltet, ist Europol gut aufgestellt, um den Anforderungen aus den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen gerecht zu werden. Dies gilt nicht nur für den strategischen Bereich, sondern zunehmend auch für den operationellen. Die Unterstützung von laufenden Ermittlungen belegt dies deutlich. Alleine im Jahr 2006 hat Europol an die 60 laufende Ermittlungen unterstützt. Dieser Trend hält auch im ersten Halbjahr 2007 weiter an und wirkt sich sehr positiv auf den Inhalt der Datenbanken aus.

Eine verspätete oder gar eine Nichtberücksichtigung der Datenbestände Europol’s im Rahmen von Ermittlungen könnte sich nachteilig auf Ermittlungserfolge auswirken. Europol ist sich durchaus bewusst, dass vertrauensvolle bilaterale Zusammenarbeit ein wichtiges Mittel in der Fallbearbeitung ist und bleiben wird. Die Möglichkeiten von Europol stellen jedoch ein zusätzliches Instrumentarium dar. Dieses sollte bei der Führung von Ermittlungen bereits in die Planung einbezogen werden und eine Beteiligung Europol’s zum frühest möglichen Zeitpunkt erfolgen. Nur dann können die bestehenden Möglichkeiten bestmöglich genutzt werden.

Das Jahr 2007 wird im Hinblick auf die Gemeinsamen Ermittlungsgruppen wertvolle Erfahrungen ermöglichen. Gerade die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten, Europol und Eurojust, im Rahmen dieser Ermittlungsgruppen bedarf einer vermehrten Abstimmung, um bestmögliche Resultate zu erzielen. Europol ist dafür gerüstet und wird seinen Beitrag dazu leisten.

© Verlag Deutsche Polizeiliteratur