

Shabka

The Strategic
Think & Do Tank

**Europas Foreign
Fighters im Irak
und in Syrien**

**Arbeitspapier
Mai 2020**

Europas Foreign Fighters im Irak und in Syrien

Herausforderungen und Chancen

Inhalt

AutorInnenverzeichnis

1 **Vorwort**

1 Next Generation Politikberatung | Lukas Wank

2 **Einleitung**

2 Eine europäische Herausforderung, viele Perspektiven | Constantin Lager

3 **Völkerrechtliche Perspektive**

3 Die völkerrechtliche Strafgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit europäischen foreign fighters | Maria Anwar

7 Der Entzug der Staatsbürgerschaft | Lærke Hulsrøj

11 **Sicherheitspolitische Perspektive**

11 Die sicherheitspolitischen Implikationen im Umgang mit europäischen Foreign Fighters | Jan Menzer

13 **Politikwissenschaftliche Perspektive**

13 Women's demands for repatriation | Rosa Hergan

18 **Soziologische Perspektive**

18 Chancen in den Herausforderungen erkennen | Constantin Lager

21 **Arabische Perspektive**

21 Die Rückführung europäischer Foreign Fighter. Eine syrische Perspektive | Mohamed Bassam Kabbani

23 **Perspektive der politisch- strategischen Kommunikation**

23 Die strategisch Kommunikation als politischer Dialog | Margareta Wetchy

AutorInnenverzeichnis

Lukas Wank

Lukas Wank ist Gründer und Co-Director des Think & Do Tanks Shabka sowie Policy Officer beim österreichischen Dachverband entwicklungspolitischer und humanitärer NGOs. Davor war er als Konfliktanalyst tätig. Als Offizier leitete er u.a. eine humanitäre Operation in Libyen und diente als Political Advisor für die EU-Militärmission am Balkan. Zudem war er Marshall Memorial Fellow und Aspen NEXT Fellow.

Constantin Lager

Constantin Lager ist Politologe und Researcher. In den letzten Jahren hat er im sicherheitspolitischen Bereich (u.a. im Verteidigungsministerium) sowie in der Entwicklungszusammenarbeit gearbeitet. Sein regionaler Schwerpunkt ist der Nahe Osten. Am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement war er als Konsulent und bei dem Think & Do Tank Shabka als Projektkoordinator an der Ausarbeitung von Szenarioanalysen zum Syrienkonflikt beteiligt.

Maria Anwar

Maria Anwar, BA ist Studentin der Rechtswissenschaften, sowie Masterstudentin im Fach „Arabische Welt: Sprache und Gesellschaft“ an der Universität Wien. Im Zuge verschiedener Workshops, Wahlfächer und Sommerprogramme setzt sie sich vor allem mit den Bereichen Religionsrecht, Völkerrecht, vergleichenden Rechtswissenschaften (Fokus: islamische Welt) und Menschenrechten auseinander und ist außerdem als Studienassistentin am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien tätig. Auslandserfahrungen konnte sie bisher u.a. in Pakistan und Marokko sammeln.

Lærke Hulsrøj

Lærke Hulsrøj studierte nach ihrer Matura Jura an der Universität Cambridge, wo sie im Juni 2017 mit ihrem Bachelor in Law fertig wurde. Darauf folgten Praktika in den Vereinten Nationen und dem OSZE Sekretariat in Wien, bevor sie im September 2018 in die Niederlande zog um einen LLM in Völkerrecht, mit einer Spezialisierung in Menschenrechten, zu verfolgen.

Jan Menzer

Jan Menzer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Deutschen Bundestag, Associate Fellow am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik und Lehrbeauftragter für Internationale Sicherheitspolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin

Rosa Hergan

Rosa Hergan is a MA student of the Global Studies program at the University of Graz and her research interests include the intersection of climate change mitigation and social movements in post-conflict contexts as well as gender studies and IR. She has previously been working for Shabka as a chief-editor for the Conflict-Peace-Democracy policy blog as well as a contributor to the "Kosovo-These Days" series.

Mohamed Bassam Kabbani

Mohamed Bassam Kabbani ist Religionswissenschaftler und hat das Doktoratsstudium Arabistik und Islamwissenschaften absolviert. Zurzeit ist er als Dozent an der KPH (Kirchliche Pädagogische Hochschule Wien/Krems) im Bereich Aus-, Fort- und Weiterbildung der IslamlehrerInnen tätig. Am Institut für Orientalistik an der Universität Wien ist er Lektor und Wissenschaftlicher Koordinator des universitären Lehrgangs „Muslime in Europa“.

Margareta Wetchy

Margareta Wetchy hat Arabistik und Islamwissenschaft an der Universität Wien studiert. Sie unterstützt das Team des Think & Do Tanks Shabka im Rahmen des Syrian Futures-Projekt bei der Erstellung von politischen Analysen zu aktuellen Entwicklungen im Syrienkonflikt und in anderen Ländern des Nahen Ostens.

Vorwort

Next Generation Politikberatung | Lukas Wank

Das Hintergrundrauschen an politischen Herausforderungen und Themen scheint kein Ende zu nehmen: Brexit, Finanz- und Klimakrise, Asyldebatten und politische Krisen ausgelöst durch Flucht und Vertreibung, die weltweite Zunahme von Ungleichheit, Kriege in der unmittelbaren Nachbarschaft, stockender Dialog mit Russland - um hier nur einige zu nennen. In Zeiten wie diesen, die von zunehmender sozialer, ökonomischer und schließlich auch politischer Polarisierung geprägt sind, in denen herausfordernden Themen mit zunehmender Introvertierung des politischen Horizonts begegnet wird und gesellschaftliche Verantwortung mehr inszeniert als gelebt wird, entsteht abseits medialer Scheinwerfer und parteipolitischer Bühnen ein neues politisches Bewusstsein.

Dieses Bewusstsein drückt sich vor allem dadurch aus, dass politische Diskussion wieder en vogue wird. Die Geschehnisse und Veränderungen der letzten Jahre - in Europa, in der unmittelbaren Nachbarschaft, über dem Atlantik, im Fernen Osten sowie auf ideologischer Ebene - machen die Auseinandersetzung mit Politik gewissermaßen populär. Von Desinteresse am politischen Geschehen oder einer generellen Politikmüdigkeit oder -verdrossenheit kann gerade bei einer jungen, kritischen Community jedenfalls keine Rede sein.

Während in vielen europäischen Hauptstädten das tagespolitische Augenmerk oft einen geringeren Horizont zu haben scheint, als es zumindest wahlperiodische Rhythmen vorgeben würden, brodeln es in der Zivilgesellschaft: mehr denn je sprießen Initiativen aus dem Boden. Kurzum: Angesichts der vielfältigen Herausforderungen unserer Zeit wird diskutiert, wie schon lange nicht mehr. Und das ist gut so.

Es ist deshalb gut, weil frischer Wind in bestehende Strukturen kommt, weil alte Foren damit erweitert oder komplettiert werden, weil manchmal mit alteingesessenen Mechanismen gebrochen wird, weil politische Kreativität damit anders gelebt werden kann. Letztendlich auch deshalb, weil Netzwerke gebildet werden, in denen gearbeitet, gebastelt und nachgedacht wird und neue Räume - oft abseits von den konventionellen Machtzentren der Politik - entstehen.

Das ist auch genau das Selbstverständnis, mit dem wir als *Shabka*, dem zivilgesellschaftlich-strategischen Think & Do Tank aus Wien, Impulse für eine visionäre, frische, kritische und zukunftsfähige Politik setzen und sie mit mutigen Inhalten aus der Zivilgesellschaft beleben. Denn - soviel ist für uns klar - starre Zugänge, alte Muster, überholte Ansätze, die immergleichen institutionellen Akteure und elitären Netzwerke werden die Aufgaben unserer Zeit nicht bewältigen. Ganz im Gegenteil.

Als *Shabka* stehen wir daher dafür ein, dass die Lösungen für Morgen von jenen gemacht werden, die wesentlich dazu beitragen werden müssen, sie umzusetzen und zu begleiten. Als junges Format machen wir genau das: Wir liefern frische Impulse indem wir uns am Puls der Zeit bewegen und mittels innovativen Ideen unsere gemeinsame Zukunft mitgestalten. Wir gehen nämlich davon aus, dass eine zukunftsfähige Politik letztendlich nur zusammen entstehen kann. Ganz in diesem Sinn beruht für uns als *Shabka* die Politik von Morgen auf der Vielfalt eines zivilgesellschaftlichen Netzwerks - wie des unseren, dem durch Wissen und Engagement Wirkkraft verliehen wird. Uns ist die Zukunft nämlich zu wichtig, als dass wir sie KarrieristInnen, MachtpolitikerInnen, OpportunistInnen oder akademischen Blasen überlassen wollen.

Deshalb werden wir uns auch weiterhin bemühen ein Forum für politische Diskussion und ein Dynamo, in der qualifiziertes Wissen in Handlungsempfehlungen für eine verantwortungsvolle politische Praxis übersetzt wird, zu bleiben. Dazu gehen wir dorthin, wo Ideen gebraucht werden und setzen als zivilgesellschaftliche Organisation Akzente, identifizieren blinde Flecken und bilden durch seriöse Ansätze außerhalb des Mainstreams die Brücke zwischen Wissenschaft und Politik.

Einleitung

Eine europäische Herausforderung, viele Perspektiven | Constantin Lager

Der Konflikt in Syrien, der Anfang 2011 ausbrach, wird oftmals als ein Bürgerkrieg beschrieben und erweckt somit den Anschein, dass SyrerInnen gegen SyrerInnen kämpfen. Doch dies ist lediglich ein kleiner Ausschnitt einer weit komplexeren Realität. Bereits seit Sommer 2011 wurde der Konflikt, der als lokale Protestbewegung begann und soziale sowie politische Reformen forderte, von zahlreichen regionalen wie auch globalen Akteuren besetzt. In den darauffolgenden Jahren wurde die Situation in Syrien immer undurchsichtiger. Neue Akteure traten auf, Teile der alten veränderten sich und der Konflikt radikalisierte sich und nahm schrittweise eine religiöse Dynamik an. Im Jahr 2013 gab es in Syrien schätzungsweise 100.000 RegimegegnerInnen, die sich in 1.000 bewaffneten Gruppierungen organisierten¹. Nicht nur in ihrer Kampfstärke, sondern auch in ihrer ideologischen Ausrichtung unterschieden sich viele dieser Kampfverbände gravierend. So wird geschätzt, dass etwa die Hälfte der Oppositionellen zu dieser Zeit dem islamistischen bis hin zum dschihadistischen Spektrum zuzurechnen war.² Diese Dynamik kann auch an der steigenden Zahl ausländischer Kämpfer, der sogenannten Foreign Fighters, nachgezeichnet werden, die sich seit 2012 auf die *Hidschra*, die Ausreise nach Syrien begaben.³ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) definiert Foreign Fighters, oder auch Foreign Terrorist Fighters genannt, als “[...] individuals who have travelled from their home states to other states to participate in or support terrorist acts, including in the context of armed conflict, [...]”⁴. Ein großer Anstieg war ab Mitte 2013 zu verzeichnen. Zwischen 2011 und 2016 zogen über 42.000 Menschen - Männer, Frauen und Kinder - aus über 120 Ländern in die Konfliktzonen in Syrien und den Irak, um sich dschihadistischen Organisationen wie dem Islamischen Staat (IS) anzuschließen.⁵ Unter ihnen waren auch etwa 5.000 EuropäerInnen. Heute, sechs Jahre, nachdem Abu Bakr al-Baghdadi das Kalifat ausgerufen hatte, ist der IS territorial zerfallen und viele der ehemaligen UnterstützerInnen dschihadistischer Gruppen befinden sich in Syrien oder dem Irak in Haft. Europäische Regierungen stehen nun vor der Herausforderung den Umgang mit ihnen zu koordinieren.

Die Diskussion rund um die Rückführung inhaftierter Foreign Fighters wird meist aus zwei Perspektiven geführt: einer *völkerrechtlichen*- und einer *sicherheitspolitischen* Perspektive. Ziel dieses Arbeitspapiers ist es, neben den genannten, bislang vernachlässigte Perspektiven in die Diskussion einzubringen. *Politikwissenschaftliche*-, *soziologische* wie auch *arabische* Perspektiven beleuchten blinde Flecken im gängigen Diskurs. Das abschließende Kapitel widmet sich der Perspektive der *politisch*-, *strategischen Kommunikation*.

Das Arbeitspapier ist Teil des *Syrian Futures*⁶ Projektes, welches der Frage nachgeht, wie sich die Lage in Syrien bis 2025 weiterentwickeln könnte. In diesem entwickelt Shabak verschiedene Szenarien, die unter bestimmten Rahmenbedingungen Realität werden könnten. Ein Kernstück dieses Prozesses stellt für uns die Einbindung von (internationaler) ExpertInnen sowie der syrischen Zivilgesellschaft in die Entwicklung und Ausarbeitung dieser Szenarien dar.

1 APA. (2013). Britische Studie: Hälfte der syrischen Rebellen sind Islamisten. Der Standard. <https://www.derstandard.at/story/1379290912524/uno-will-expertenbericht-zu-syrien-am-montag-veroeffentlichen> (letzter Zugriff 27.04.2020).

2 APA. (2013). Britische Studie: Hälfte der syrischen Rebellen sind Islamisten. Der Standard. <https://www.derstandard.at/story/1379290912524/uno-will-expertenbericht-zu-syrien-am-montag-veroeffentlichen> (letzter Zugriff 27.04.2020).

3 Neumann, P. (2015). Die neuen Dschihadisten. Econ.

4 OSCE/ODIHR. (2018). Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of “Foreign Terrorist Fighters” within a Human Rights Framework.

5 Meines, M. et al. (2017). RAN MANUAL. Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families. RAN.

6 Shabka. Syrian Futures Projekt. <https://shabka.org/syrian-futures/>

Völkerrechtliche Perspektive

Die völkerrechtliche Strafgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit europäischen *foreign fighters* | Maria Anwar

*Wie mit europäischen Staatsbürgern, die sich dem Islamischen Staat angeschlossen haben, umgegangen werden soll ist aktuell eine schwer diskutierte Frage. Vonseiten der europäischen Staaten zeigt sich eine gewisse Zurückhaltung, wenn nicht sogar eine Widerwilligkeit sich mit dieser Problematik auseinanderzusetzen. Dies wirft mitunter den Wunsch nach einer überstaatlichen, völkerrechtlichen Instanz auf, die sich dieser Problematik widmen soll. Im Folgenden werden die Möglichkeiten zur völkerstrafrechtlichen Verfolgung von *foreign fighter* erörtert, sowie die Vor- und Nachteile im Vergleich zur innerstaatlichen Strafverfolgung dargestellt.*

💡 Politikempfehlungen

1. Einleitung nationaler Strafverfahren vor österreichischen/europäischen Gerichten, um Reisen ins Ausland, mit dem Ziel sich dem IS anzuschließen, festzustellen (vgl. §278g StGB) bzw. Feststellung der Mitgliedschaft zum IS in anderen europäischen Staaten, in denen die Ausreise als strafrechtlicher Tatbestand nicht ausreichend ist.
2. Erarbeitung bei welchen *foreign fighters* mit österreichischer/anderer europäischer Staatsbürgerschaft überhaupt eine mögliche Verletzung von Völkerstrafrecht in Frage kommt. Dies kann vor allem in Zusammenarbeit mit überregionalen Organisationen und Untersuchungsgruppen (z.B. UN, Human Rights Watch, Belling Cat, Syrian Archives) passieren
3. Einleitung nationaler Strafverfahren zur Aufklärung der Beteiligung an völkerstrafrechtlichen Verbrechen nach §§321-321b StGB. Beweiserhebungsverfahren in Zusammenarbeit mit obengenannten überregionalen Organisationen und Untersuchungsgruppen.
4. Sollte sich keine konkrete Beteiligung an einem völkerstrafrechtlichen Verbrechen ergeben, kann die Verwirklichung anderer Straftatbestände im Zusammenhang mit terroristischen Organisationen untersucht werden (vgl. §§278b-f StGB).

Am Islamischen Staat haben sich Kämpfer aus verschiedenen Staaten und mit verschiedenen Staatsbürgerschaften beteiligt. Dies wirft die Frage auf, wer für diese *foreign fighter* verantwortlich ist und wo über die Gräueltaten, die mitunter von ihnen begangen wurden, Recht gesprochen werden soll. Im Allgemeinen hat der Staat die strafrechtliche Jurisdiktion, in dem die jeweilige Handlung begangen wurde, unter Umständen auch der Staat der Staatsbürgerschaft. Die Diskussion über die *foreign fighters* des IS ist allerdings geprägt von einer Unwilligkeit der Staaten, Verantwortung über ihre eigenen Staatsbürger zu übernehmen. Der Handlungsverzug der Staaten wirft die Forderung nach einer völkerrechtlichen Instanz auf, die rechtliche Verantwortung zu übernehmen.

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Individuen vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) besteht bei vier Straftatbeständen, deren Sanktionierung für die internationale Gemeinschaft von besonderem Interesse ist. Diese Tatbestände sind Völkermord, Aggression, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Ihre Definition sowie normative Erklärungen sind im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshof zu finden. Im Zusammenhang mit den europäischen *foreign fighters* sind vor allem die Tatbestände Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord von besonderer Relevanz, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit werden in Art. 7 des Römischen Statuts definiert als Handlungen im Rahmen und in

Kenntnis eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung. Sie richten sich gegen eine identifizierbare Gruppe aus politischen, rassistischen, nationalen, ethnischen oder religiösen Gründen und erfolgen in Verfolgung oder zur Unterstützung einer entsprechenden Politik eines Staates oder einer Organisation. Als Delikte in diesem Zusammenhang können u.a. Tötung, Versklavung, Folter, Vertreibungen oder sexuelle Verbrechen genannt werden.

Bei Kriegsverbrechen wird nach Art. 8 des Römischen Statuts unterschieden, ob sie im Rahmen eines internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikts stattfinden. Gemeinsam sind ihnen Tatbestände wie Tötung, Folter, Geiselnahme oder andere Angriffe, die sich gegen nicht am Konflikt beteiligte Zivilpersonen richten. Insgesamt werden im Römischen Statut rund 50 Tatbestände der Kriegsverbrechen genannt, wobei der Tatbestandskatalog bei internationalen Konflikten weitaus länger ist.

Nach Art. 6 des Römischen Statuts handelt es sich beim Völkermord um Akte, die den spezifischen Vorsatz verfolgen, eine nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppe teilweise oder gänzlich zu zerstören und im Rahmen dieses Vorsatzes und mit dem Wissen, dass die Tat diese Wirkung haben könnte, ausgeführt werden. Die Tötung von Mitgliedern der Gruppe, die Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Schäden, aber auch Maßnahmen zur Geburtenverhinderung oder die gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe gelten als Tatbestände.⁷

Es stellt sich die Frage, ob der IStGH für die Verbrechen des IS überhaupt zuständig ist, denn weder Syrien noch der Irak haben das Römische Statut ratifiziert. Allerdings erstreckt sich die Zuständigkeit des IStGH nicht nur auf Individuen, die Verbrechen auf dem Gebiet einer Vertragspartei begangen haben, sondern auch auf Personen, die die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei innehaben.⁸ Da alle EU-Staaten das Römische Statut ratifiziert haben, wäre der IStGH somit zumindest für die *foreign fighter* zuständig, die Staatsbürger eines EU-Staates sind. Allerdings beschränkt sich die Anklagebehörde des IStGH im Normalfall – vor allem aufgrund knapper Ressourcen – auf die Verfolgung derjenigen Personen, die den „höchsten Grad an Verantwortung“ bei Angriffen und Verbrechen trugen⁹. Die strafrechtliche Verfolgung einfacher Fußsoldaten – wie es die europäischen *foreign fighters* meist waren – vor dem IStGH ist somit eher unwahrscheinlich. Ab wann dieser „höchste Grad der Verantwortung“ erreicht ist, entscheidet der IStGH selbst.

Im Zusammenhang mit den Verbrechen des IS wurde von verschiedenen Seiten auch die Schaffung eines Straftribunals gefordert. Hier kann zwischen den sogenannten *ad hoc*-Tribunalen und den Hybridtribunalen unterschieden werden.

Bisher wurde zweimal von der Errichtung von *ad hoc*-Tribunalen zur Verfolgung internationaler strafrechtlicher Verbrechen Gebrauch gemacht – allerdings noch vor Errichtung des IStGH (zuerst als Folge der Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien, danach nach dem Genozid in Ruanda). Sie können durch einen Beschluss des UN-Sicherheitsrats oder durch eine Übereinkunft zwischen der UN und den jeweiligen Staaten errichtet werden und haben im Verhältnis zu innerstaatlichem Recht vorrangige Zuständigkeit. Als Kritikpunkt galten die hohen Kosten und außerdem ist fraglich, ob in Zeiten des IStGH noch die Notwendigkeit zu solchen *ad hoc*-Tribunalen besteht, da im Allgemeinen die gleichen Tatbestände verfolgt werden.

Zusätzlich gibt es noch die Möglichkeit zur Errichtung eines Hybridtribunals. Dabei handelt es sich um Tribunale, die Elemente von innerstaatlichen als auch von internationalen Gerichten aufweisen. Es werden also nicht nur völkerrechtliche Straftatbestände, sondern auch Normen des nationalen Rechts angewandt.¹⁰ Hybridtribunale können – müssen aber nicht – in Zusammenarbeit mit Internationalen Organisationen errichtet werden und befinden sich meist im Staat des Verbrechens, was zur Beweiserhebung von Vorteil sein kann. Die Errichtung sowie die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens und

7 Hafner, Gerhard; Wittich, Stephan. 2013. „Internationale Strafgerichtsbarkeit und individuelle Strafgerichtsbarkeit“ In Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Hrsg.: Reinisch August. S.648-662. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung (5.Auflage). Rz.2581-2595.

8 Hafner, Gerhard; Wittich, Stephan. 2013. „Internationale Strafgerichtsbarkeit und individuelle Strafgerichtsbarkeit“ In Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Hrsg.: Reinisch August. S.648-662. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung (5.Auflage). Rz.2615.

9 International Criminal Court. 2007. Policy Paper on the Interests of Justice. <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/772c95c9-f54d-4321-bf09-73422bb23528/143640/iccotpinterestsofjustice.pdf>. [Zugriff: 03.03.2020]. S.7.

10 Beham, Markus; Fink, Melanie; Janik, Ralph. 2015. Völkerrecht verstehen. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG. S.343.

der anzuwendenden Rechtsnormen solcher Tribunale erfolgt durch vertragliche Vereinbarung zwischen der UN und dem jeweiligen Staat. Aber auch andere Staaten können in diese Vereinbarung eingebunden werden. Denkbar wäre, dass z.B. gewisse Staaten, die sich finanziell an der Errichtung eines Hybridtribunals beteiligen, im Gegenzug die Einhaltung gewisser menschenrechtlicher Standards oder die Ausklammerung der Todesstrafe fordern könnten. Ob dies wirklich realistisch ist, ist fraglich. Denn im Zusammenhang mit dem Sondertribunal zur Verfolgung der Verbrechen Saddam Husseins, das 2005 errichtet wurde, forderte der Irak explizit die Todesstrafe.¹¹

Sowohl die UN¹², als auch die NGO Human Rights Watch¹³ gehen davon aus, dass die Gräueltaten des IS gewisse oben genannte völkerstrafrechtliche Tatbeständen erfüllt haben könnten und vor allem die Angriffe auf die yezidischen Minderheiten im Norden Iraks könnten sogar die Schwelle zum Völkermord überschritten haben. Zur Beweiserhebung wurden bereits UN-Untersuchungsgruppen in den Irak gesandt. Ob die konkrete Beteiligung der europäischen *foreign fighter* an den völkerstrafrechtlichen Tatbeständen beweisbar ist, ist ungewiss. Denn die große zeitliche und örtliche Distanz zwischen Verbrechen und Verfahren macht die Feststellung des Geschehensablaufes, sowie die individuelle Mitwirkung der einzelnen Beteiligten daran sehr schwierig, mitunter sogar nahezu unmöglich.

Aufgrund der Souveränität von Staaten kann auch nationale Gerichtsbarkeit über Verbrechen ausgeübt werden, sofern ein gewisser Anknüpfungspunkt zum jeweiligen Staat besteht. Daraus haben sich verschiedene Prinzipien entwickelt, von denen im Zusammenhang mit den *foreign fighter* einerseits auf das Territorialitätsprinzip einzugehen ist, laut dem sich die nationale Strafsurisdiktion auf Handlungen erstreckt, die auf dem eigenen Staatsgebiet gesetzt wurden. Andererseits ist das Personalitätsprinzip relevant, laut dem sich die Strafsurisdiktion von Staaten auf Handlungen von oder gegen ihre Staatsangehörigen erstreckt, auch wenn die jeweilige Handlung nicht auf dem eigenen Staatsgebiet stattfand. Aufgrund des Territorialitätsprinzip wäre somit die strafrechtliche Verfolgung vor syrischen oder irakischen Gerichten möglich. Dies wird – aufgrund der Todesstrafe und der mitunter menschenunwürdigen Zuständen in Haftanstalten vor Ort – in Bezug auf die Achtung der Menschenwürde und Menschenrechte als kritisch betrachtet. Aus dem Personalitätsprinzip ergibt sich außerdem die Möglichkeit der Strafverfolgung vor Gerichten der Staatsangehörigkeit – also europäischen Gerichten im Falle der *foreign fighter*.

In mehreren europäischen nationalen Strafgesetzbüchern gilt die Mitgliedschaft an einer terroristischen Vereinigung bereits als Straftatbestand (vgl. §278b österreichischen StGB; §129a deutsches StGB; Art. 421-2 französische Code pénal). Somit wäre der Vorteil einer Strafverfolgung vor nationalen Gerichten, dass nicht die ausdrückliche Mitwirkung an einem der völkerrechtlichen Straftatbestände (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Aggression) bewiesen werden müsste – was wahrscheinlich mit einem schwierigen und langwierigen Beweiserhebungsverfahren verbunden wäre. Sondern es wäre ausreichend, die Mitgliedschaft am Islamischen Staat zu beweisen, um eine Verurteilung nach nationalem Recht zu erreichen. Nach österreichischem Recht stellt bereits die Reise in einen anderen Staat, um sich einer terroristischen Vereinigung anzuschließen, einen strafrechtlichen Tatbestand dar (vgl. §278g StGB). Unter Umständen könnten ähnliche Tatbestände auch innerhalb eines Hybridtribunals – aufgrund dessen potenziellen Rückgriff auf innerstaatliche Normen – verfolgt werden. Dies könnte somit zu schnelleren Verfahren und Verurteilungen führen. Allerdings würde die Errichtung eines Hybridtribunals wahrscheinlich einen langwierigen und kostspieligen Prozess darstellen.

Als Ergebnis kann gesagt werden, dass die nationale Strafverfolgung die einfachste und effektivste wäre. Bereits die Mitgliedschaft zum islamischen Staat ist ein ausreichender strafrechtlicher Tatbestand und diese ist im Normalfall weitaus einfacher zu beweisen als eine konkrete, individuelle Beteiligung an einem völkerrechtlichen Verbrechen. Für die österreichischen Fälle würde es nach §278g StGB bereits genügen, die Ausreise nach Syrien oder den Irak mit dem Ziel, sich dem IS anzu-

11 Gloger, Katja. 2005. „Das Jahrhundert-Tribunal“ Für stern.de. <https://www.stern.de/politik/ausland/irak-das-jahrhundert-tribunal-3299046.html> [Zugriff:06.03.2020].

12 Nichols, Michelle. 2018. „U.N. team, approved a year ago, starts work on Islamic State crimes in Iraq“ Für Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-un/u-n-team-approved-a-year-ago-starts-work-on-islamic-state-crimes-in-iraq-idUSKCN1L81UO> [Zugriff: 20.02.2020].

13 Wille, Belkis. 2018. „Four Years on, Evidence of ISIS Crimes Lost to Time“ Für Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2018/08/03/four-years-evidence-isis-crimes-lost-time> [Zugriff: 20.02.2020].

schließen, zu beweisen, um eine Verurteilung zu erlangen. Natürlich wäre das Strafausmaß aufgrund der Mitgliedschaft zu einer terroristischen Organisation weitaus kürzer als bei Begehen eines Tatbestandes des Völkerstrafrechts. Deshalb wäre es denkbar zuerst ein nationales Verfahren aufgrund der Mitgliedschaft zu einer terroristischen Organisation einzuleiten und sich im Anschluss – bei denjenigen Fällen, in denen sich ein konkreter Verdacht auf Begehung eines Verbrechens des Völkerstrafrechts ergibt – einem Prozess zur Aufklärung völkerstrafrechtlicher Tatbestände zu widmen. Dies ist nach §§321-321b StGB auch vor nationalen Gerichten möglich.

Der Entzug der Staatsbürgerschaft | Lærke Hulsrøj

Nachdem uns jahrelang die Berichte zu jungen Menschen erreichten, die sich radikalisierten, ihre Familien und Heimatländer verließen und schließlich für den Islamischen Staat (IS) kämpften, sind Politik und Gesellschaft nun damit konfrontiert, wie mit möglichen HeimkehrerInnen umzugehen ist. Besonderes öffentliches Interesse erhielt dabei der Fall von Shamima Begum, die gegen die Britische Regierung und deren Entscheidung ihr die Britische Staatsbürgerschaft zu entziehen, klagte. Die Diskussionen rund Shamima Begum und um andere europäische RückkehrerInnen machen die juristischen Schwachstellen sowie die Problematik der Maßnahme der Ausbürgerung deutlich. Im Folgenden wird daher genauer betrachtet: Wie entstand das Menschenrecht auf Staatsbürgerschaft? Und wie und wann kann eine Staatsbürgerschaft entzogen werden?

Politikempfehlungen

1. Das Recht auf Staatsbürgerschaft ist ein fundamentales Menschenrecht und muss als solches geschützt werden.
2. Ein Ausbürgerungsprozess muss auf konkret definiertem Recht basiert sein und darf nicht diskriminieren.
3. Der Entzug der Staatsbürgerschaft muss ein legitimes Ziel verfolgen und proportional dazu sein.
4. Ausbürgerung darf nur nach einem fairen Prozess erfolgen, der nicht rein administrativ sein sollte, sondern der eine Erkenntnis der Schuld von einem Strafgericht voraussetzt.

Warum gerade jetzt?

„Durch ihr Verhalten haben [IS Mitglieder] ihr Hass gegenüber unserem Land gezeigt. Nun, da der IS zerfällt, wollen sie zurück. Ich habe ausdrücklich betont, dass ich dies verhindern werde ... [Wir] haben die Kommentare Shamima Begum's gegenüber den Medien gesehen....Wir erwidern ganz einfach: wenn man Terror unterstützt, dann muss man die Konsequenzen ertragen.“¹⁴

Mit diesen Worten verteidigte der britische Innenminister Sajid Javid seine Entscheidung, Shamima Begum die britische Staatsbürgerschaft zu entziehen.

Als Folge der erfolgreichen Rekrutierung einer beispiellosen Menge ausländischer Kämpfer durch den Islamischen Staat (IS) verabschiedeten europäische Parlamente eine Anzahl an Gesetzen, die es ermöglichten, vermuteten Terroristen die Staatsbürgerschaft abzuerkennen.¹⁵ So auch Großbritannien.¹⁶ In der Vergangenheit fand dies lediglich in einigen wissenschaftlichen Kreisen Aufmerksamkeit. Der Fall von Shamima Begum verschaffte dieser Praxis jedoch öffentliche Beachtung. Trotzdem ist dieses Mädchen nur eine von tausenden Menschen aus Westeuropa, die in einem volatilen Krisengebiet auf Rückführung in ihre Heimatländer warten. Die geringen Chancen dieser Männer, Frauen und Kinder jemals wieder Fuß auf europäischen Boden zu setzen, ist mit wichtigen menschenrechtlichen Fragen verbunden.

Unbestritten ist, dass eine Regierung für alle in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen das Recht auf Leben schützen muss.¹⁷ Dies beinhaltet auch den Schutz vor möglichen Angriffen durch Extremisten. Die Implementierung von Maßnahmen, die die nationale Sicherheit stärken, ist folglich sowohl unausweichlich, als auch notwendig. Gleichmaßen ist aber ersichtlich, dass Gesetzesgeber sicherstellen müssen, dass geplante Programme zur Terrorismusbekämpfung fundamentale

14 HC Deb, 18 Februar 2019, 654

15 COE Committee on Legal Affairs and Human Rights, "Withdrawing nationality as a measure to counter terrorism" (7 January 2019) COE Doc 14790, p 11- 13

16 Section 40 of the 1981 British Nationality Act

17 Artikel 2 der EMRK

Menschenrechte respektieren.¹⁸ In Fällen wie dem von Shamima Begum besteht die Gefahr, dass das Recht auf Staatsbürgerschaft verletzt wird.

Die Entwicklung des Rechts auf Staatsbürgerschaft

In der Vergangenheit waren Fragen zum Thema Staatsbürgerschaft ein Gebiet, das hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich eines individuellen Staates fiel.¹⁹ Dies änderte sich mit dem Wissen um die Gräueltaten, die während des Zweiten Weltkriegs an Menschen verübt wurden, die einer Staatsbürgerschaft als unwürdig empfundenen wurden.²⁰ Als Konsequenz legte Artikel 15 der Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) erstmals fest:

- *Jeder hat das Recht auf eine Staatsbürgerschaft*
- *Niemandem darf seine Staatsbürgerschaft willkürlich entzogen noch das Recht untersagt werden, seine Staatsbürgerschaft zu wechseln.*

Aufgrund der Vorbehalte verschiedener Staaten sich weiterer Aufsicht zu unterwerfen, fehlt eine solche Formulierung in dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR).²¹ Das Recht auf eine Staatsbürgerschaft wurde dennoch in späteren Menschenrechtskonventionen (wie der Rassendiskriminierungskonvention, Frauenrechtskonvention, Kinderrechtskonvention und Behindertenrechtskonvention) bekräftigt, sowie in zwei weiteren nachfolgenden Verträgen spezifiziert. Dabei ist das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit (ÜVS) für die gegenwärtige Diskussion vor allem zu beachten.

Auf regionaler Ebene wehrten sich Staaten gleichermaßen gegen eine externe Überprüfung der Einhaltung des Rechts auf Staatsbürgerschaft.²² Aus diesem Grund referieren weder die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) noch sich darauf beziehende Zusatzprotokolle zu diesem Grundsatz. Es gelang jedoch das Recht auf Staatsbürgerschaft schließlich in dem Europäischen Übereinkommen über Staatsangehörigkeiten (EÜS) zu regeln. Damit ist nun das Recht auf Staatsbürgerschaft, trotz verschiedener Schwierigkeiten in der Anfangsphase, eine etablierte internationale Rechtsnorm.

Entzug der Staatsbürgerschaft – kritische Merkmale

Das Recht auf Staatsbürgerschaft erfordert die Einhaltung verschiedener Kriterien.²³ Die Gesetze, welche als Reaktion auf den IS verabschiedet wurden, erfüllen diese allerdings nicht immer.

Zum einen ist zu berücksichtigen, dass der Entzug der Staatsbürgerschaft per Gesetz geregelt sein muss.²⁴ Da eine Aberkennung der Staatsbürgerschaft für die davon betroffenen Personen schwerwiegende Konsequenzen hat, ist es schlüssig, dass diesem Vorgehen eine solide Rechtsnorm zu Grunde liegen muss. Diese Bedingung ist tatsächlich mehr als eine bloße For-

18 UN General Assembly, Global Counter-Terrorism Strategy (20 Sep 2009) UN DOC A/RES/60/288 und COE Committee of Ministers, Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism (11 July 2002), COE DOC H20024

19 Advisory Opinion No 4: Nationality Decrees in Tunis and Morocco (7 Feb 1923) PCIJ 6, para 40

20 International Law Commission, Report on Nationality, Including Statelessness (21 February 1952) U.N. Doc. A/CN.4/50

21 Sandra Mantu, "Contingent Citizenship" (Brill Nijhoff, 2015), p 34 and Alison Kesby, "The Right to Have Rights" (Oxford University Press, 2012), p 48

22 Eva Erboell, "The Right to a Nationality and the European Convention on Human Rights" in Stephanie Lagoutte, Hans-Otto Sano and Peter Scharff Smith (Eds), "Human Rights in Turmoil" (Martinus Nijhoff Pub, 2006), p 249

23 E.g. Laura van Waas, "Foreign Fighters and the Deprivation of Nationality" in Andrea de Guttry, Francesca Capone, Christophe Paulussen, "Foreign terrorist fighters under international law and beyond" (Springer, 2019)

24 UN High Commissioner for Refugees, "Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality" (Tunis Conclusions) (31 October 2013) available at: <https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf>, para 16 and COE, Explanatory Report to the European Convention on Nationality (ECN Explanatory Report) (6 November 1997) available at: <https://rm.coe.int/16800cde7>, para 36

malität, da sie darüber hinausgehend *“Elemente von Unangemessenheit, Ungerechtigkeit und Unvorhersehbarkeit”*²⁵ ausschließt. Es ist genau diese weite Interpretation, die sich für viele westliche Regierungen als problematisch herausstellen könnte. Wenn Gesetzestexte sich auf breite, nicht präzise definierte Begriffe beziehen oder dem staatlich administrativen Apparat ausgedehnte Entscheidungsspielräume eröffnen, kann die von der Ausbürgerung betroffene Person auf dieser Basis eine Entscheidung anfechten.

Neue nationale Staatsbürgerschaftsgesetze müssen zusätzlich einer gründlichen Überprüfung wegen Diskriminierung unterzogen werden.²⁶ Von Beginn an waren viele Experten dadurch alarmiert, dass IS Mitglieder potentiell hinsichtlich ihres Staatsbürgerschaftserhalts differenziert wurden.²⁷ So erlauben beispielsweise die in Frankreich oder Großbritannien zur Bekämpfung von Terrorismus erlassenen Maßnahmen, die Aberkennung der Staatsbürgerschaft von eingebürgerten, jedoch nicht von gebürtigen Staatsangehörigen. Dies stellt eine direkte Diskriminierung verschiedener Gruppen von Staatsbürgern dar. Andere Länder, die den Kreis der betroffenen Personen auf Bürger mit mehreren Staatsbürgerschaften eingegrenzt haben, riskieren immer noch den Vorwurf der indirekten Diskriminierung.²⁸ Dies erklärt sich durch den überdurchschnittlich hohen Anteil von ethnischen Minderheiten in der Menge von Doppelstaatlern und dem oftmals islamophobischen Hintergrund solcher Regelungen.

Zusätzlich muss der Gesetzgeber nachweisen können, dass die Ausbürgerung ein legitimes Ziel verfolgt.²⁹ Viele Regierungen rechtfertigen diese Art Gesetzgebung als Maßnahme zur Terrorismusbekämpfung im Sinne von Artikel 8 der ÜVS und Artikel 7(1) des EÜS. Diese Verträge erlauben, dass *“Verhalten, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaates in schwerwiegender Weise abträglich ist”*³⁰ mit dem Entzug der Staatsbürgerschaft zu sanktionieren. Gleichwohl besteht zurzeit noch kein allgemeiner Konsens dahingehend, dass die Beteiligung in terroristischen Organisationen wie dem IS durch diese Formulierung abgedeckt ist. Die Aussagen verschiedenster Politiker legen zudem die Vermutung nahe, dass der eigentliche Zweck solcher Ausbürgerungen hauptsächlich eine Verbannung von gefährlich erachteten Individuen aus ihrem jeweiligen Staatsgebiet ist. Trifft dies zu, dann wäre die Ausbürgerung ein Verstoß gegen das Recht auf Staatsbürgerschaft und eine Verletzung des absoluten Verbots des Exils.³¹

Weiterhin wird in internationalen Richtlinien betont, dass eine Ausbürgerung *“das am geringsten einschneidende, der zu Verfügung stehenden Mittel sein muss, welches das gewünschte Resultat erreichen könnte und das im Verhältnis zu den zu beschützenden Interessen stehen muss”*³². In diesem Kontext muss die Vielfalt von möglichen Straf-Alternativen, die europäische Staaten anwenden könnten, um die national Sicherheit zu schützen und die auf Personen, wie Shamima Begum, weniger beträchtliche Auswirkungen hätten betont werden. Tatsächlich stellen sie die Frage, warum bei Vorliegen ausreichender Beweise zum Entzug der Staatsbürgerschaft, dieses Wissen nicht dazu benutzt wird, Maßnahmen einzuleiten, die die Übernahme von Verantwortung und die Entradikalisierung der betroffenen Personengruppe nachhaltig unterstützen.³³

Die Dringlichkeit dieser Frage wird besonders deutlich, wenn die Auswirkungen der Ausbürgerung betrachtet werden. Entscheidungsträger sind verpflichtet *“sorgfältig die Folgen eines jedes Entzugs der Staatsbürgerschaft gegen die Schwere des Ver-*

25 UN Human Rights Council, „Arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary General“ (26 January 2009) A/HRC/13/34 , Para 49

26 Tunis Conclusions (n10), para 18 and ECN Explanatory Report (n10), para 36

27 E.g. Laura van Waas and Sangita Jaghai, “All Citizens are Created Equal but Some are More Equal Than Others” (2018) 65 Netherlands International Law Review 413, p 419 ff.

28 Wass and Jaghai (n13), p 419ff.

29 Tunis Conclusions (n10), para 19 and ECN Explanatory Report (n10), para 36

30 Article 7(1)(d) ECN and Article 8(3)(a)(ii) CRS

31 Article 9 UDHR, Article 12(4) ICCPR, Article 3 OP 4 of the ECHR

32 2009 Report of the UN Secretary General (n11), para 49 and Tunis Conclusions (n10), para 19

33 Peter Spiro, “Terrorist expatriation: All show, no byte, no future” in In: Audrey Macklin and Rainer Bauböck (eds) “The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?” EUI Working Papers RSCAS 2015/14. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34617/RSCAS_2015_14.pdf?sequence=1, p 8

gehens und des Verhaltens abzuwägen, welche mit dem Aberkennung der Staatsbürgerschaft sanktioniert werden sollen³⁴. Daher darf niemals ein automatischer Entzug der Staatsbürgerschaft stattfinden. Stattdessen muss in jedem einzelnen Fall *„die Verbundenheit der Person mit dem Staat...dies beinhaltet Geburt auf dem Staatsgebiet, Länge des Aufenthalts, familiäre Verbindungen, ökonomische Aktivitäten ebenso wie die sprachliche und kulturelle Integration“*³⁵ beurteilt und Proportionalität gesichert werden.

Das Ergebnis eines solchen Gutachtens sollte Staatenlosigkeit so weit wie möglich vermeiden. Der Verlust der internationalen juristischen Persönlichkeit ist so gravierend, dass eine Feststellung der Unverhältnismäßigkeit fast unabwendbar ist³⁶. Es ist bedauerlich, dass dieses internationale Verbot Staaten wie etwa Großbritannien trotzdem nicht daran hinderte diese Vorgabe zu missachten und Menschen wie Shamima Begum die Staatsbürgerschaft zu entziehen.

Genau aus diesem Grund hat sich die Reichweite von ähnlichen Gesetzen in anderen europäischen Ländern auf Doppelstaatsbürger beschränkt. Aber auch hier gibt es Argumente für einen realistischeren Ansatz der Staatsbürgerschaftspolitik und der Unterlassung der Aberkennung der einer Staatsangehörigkeit für Doppelstaatsbürger.³⁷ Experten verteidigen hier einen Standpunkt, laut dem eine oftmals fehlende authentische Verbindung zum Land der zweiten Staatsbürgerschaft eine Situation schafft, die mit der Situation der Staatenlosigkeit verglichen werden kann. Das ist besonders dann relevant, wenn beachtet wird, dass eine Rückkehr in die Zweitländer praktisch unmöglich ist.³⁸ Staaten, wie beispielsweise die des Nahen Ostens oder Nordafrikas, aus welchen vermutete IS Mitglieder oft stammen, sanktionieren Terrorismus schließlich mit der Todesstrafe.

Um Missbrauch zu verhindern, ist daher die Errichtung eines Ausbürgerungsprozess mit fairen Standards notwendig.³⁹ Einige europäische Staaten haben Gesetze erlassen, die eine Entnationalisierung ausschließlich dann zulassen, wenn zuvor eine strafrechtliche Verurteilung wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Organisation stattgefunden hat. Natürlich birgt auch diese Lösung potentielle Einwände, denn der strafrechtliche Grundsatz *„ne bis in idem“* (*.nicht zweimal in derselben Sache*) gilt. Jedoch haben internationale Leitlinien bestätigt, dass ein kriminelles Verfahren, das eine erhöhte Beweislastführung und ein bessere Möglichkeiten für Verteidigung gewährleistet, einem rein administrativen Prozess zur Ausbürgerung zu bevorzugen ist.⁴⁰

Sollte ein Entzug der Staatsbürgerschaft mit all den aufgeführten Anforderungen übereinstimmen, so wird eine Regierung möglicherweise dazu in der Lage sein, IS Mitglieder auszubürgern, ohne deren Menschenrechte zu verletzen. Schlussendlich zeigen Fälle wie der von Shamima Begum jedoch: Der einzige Weg um sicher zu gehen, das Recht auf Staatsbürgerschaft zu schützen, ist, die Ausbürgerung gar nicht erst zu etablieren.

34 UN Human Rights Council, „Human rights and Arbitrary deprivation of nationality: Report of the UN Secretary General“ (19 December 2013) A/HRC/25/28, para 4

35 Tunis Conclusions (n10), para 21

36 Compare Article 8(1) CRS and Article 4(2) ECN. See further: 2013 Report of the UN Secretary General, para 23

37 Audrey Macklin, „Kick-Off Contribution“ in *„The Return of Banishment“*, p 5 and Patrick Wautelet, *„Deprivation of citizenship for ‚jihadists‘: Analysis of Belgian and French practice and policy in light of the principle of equal treatment“* in Pauline Kruiniger, *„Jihad, Islam en Recht. Jihadisme en reacties vanuit het Nederlandse en Belgische recht“* (Boom juridisch, 2017), p 12

38 Gibney MJ (2015) *Beware states piercing holes into citizenship* in *„The Return of Banishment“*, p 39

39 Chapter 4 of the ECN and Article 8(4) of the CRS. See further Tunis Conclusions (n10), para 25 and ECN Explanatory Report (n10), para 37

40 COE Committee on Legal Affairs and Human Rights (n2), para 48

Sicherheitspolitische Perspektive

Die sicherheitspolitischen Implikationen im Umgang mit europäischen Foreign Fighters

| Jan Menzer

Der Fall des Attentäters vom Berliner Breitscheidplatz zeigt, dass Regierungen Verantwortung für das Handeln radikalisierter Straftäter auch im Ausland übernehmen müssen. Bei der Rücknahme von IS-Kämpfern mit einer EU-Staatsbürgerschaft sollten die EU-Staaten gemeinschaftlich handeln. Ein identifizierter und zurückgenommener IS-Kämpfer ist ein geringeres Sicherheitsrisiko als ein verleugneter untergetauchter Extremist.

Politikempfehlungen

1. Der Besitz einer Staatsbürgerschaft kennzeichnet eine Verantwortung, die ein Staat tragen muss, auch wenn sich Bürger im Ausland terroristischen Vereinigungen anschließen.
2. Ehemalige IS-Kämpfer bleiben ein Sicherheitsrisiko, auch wenn ein Staat mit dem Entzug der Staatsbürgerschaft seine Nicht-Zuständigkeit erklärt. Die Staatsbürgerschaft erlaubt sogar bessere Kontrollmöglichkeiten über ehemalige IS-Kämpfer.
3. Die Entscheidung der EU, die Rücknahme von IS-Kämpfern als alleinige Sache der Mitgliedstaaten zu betrachten, sollte überdacht werden.⁴¹ Ein koordiniertes Vorgehen durch die EU ermöglicht eine bessere Identifikation von IS-Kämpfern als Sicherheitsrisiko sowie gegenseitige Unterstützung bei konsularischer Betreuung und Strafverfolgung.
4. Betroffen sind nicht nur aktive IS-Kämpfer, sondern auch deren Kinder und Familienangehörige. Das erschwert rechtsstaatliche Verfahren, weil zunächst die Unschuldsvermutung bis zum Beweis einer Schuld gilt. Das sind jedoch Werte, auf denen unser Rechtssystem beruht. Die damit verbundenen Risiken muss ein Rechtsstaat aushalten. Im Gegensatz zu illegal eingewanderten IS-Kämpfern aus dem arabischen Raum stellen illegal ausgewanderte IS-Kämpfer und deren Angehörige aber keine unangenehme „Überraschung“ mehr dar.

Lange bevor Anis Amri kurz vor Weihnachten 2016 den Anschlag am Berliner Breitscheidplatz beging, war seine Bereitschaft, Terroranschläge für den sogenannten „Islamischen Staat“ zu begehen, den Sicherheitsbehörden bekannt. Die tunesische Regierung weigerte sich lange vor dem Anschlag, Amri in sein Heimatland zurückzunehmen.⁴²

Als Hunderttausende Menschen aus dem arabischen Raum nach Europa kamen, war die EU unfähig, sich auf ein gemeinsames Handeln zu verständigen. Die deutsche Bundesregierung argumentierte, es müssten bilaterale Abkommen mit den Herkunftsländern geschlossen werden, damit Migranten ohne Bleibeperspektive überhaupt zurückgesandt werden könnten.⁴³

Das Beispiel von Anis Amri und der Regierung Tunesiens belegt eindrucksvoll, dass ein im Ausland zum Sicherheitsrisiko werdender Staatsbürger auch das Handeln der Regierung erfordert, dessen Staatsbürgerschaft er hat. Nun gilt das aber nicht nur für Tunesien.

41 EU sieht Wiederaufnahme von IS-Kämpfern als nationale Angelegenheit, Deutsche Welle, 18. Februar 2019, <https://www.dw.com/de/eu-sieht-wiederaufnahme-von-is-kämpfern-als-nationale-angelegenheit/a-47559917> (zuletzt geöffnet: 28. Februar 2020)

42 Tunesien lehnt Verantwortung für Terroristen Amri ab, in: Merkur, aktualisiert am 14. Februar 2017, <https://www.merkur.de/politik/tunesiens-regierungschef-keine-verantwortung-fuer-weihnachtsmarktattentaeter-amri-zr-7399788.html> (zuletzt geöffnet: 28. Februar 2020)

43 Hannelore Crolly, So wenig bringen Deutschlands Rücknahmedeals wirklich, in: Welt, 22. Februar 2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/plus181613932/Migrationspolitik-Das-bringen-Deutschlands-Ruecknahmedeals.html> (zuletzt geöffnet: 28. Februar 2020)

Europäische Bürger, die sich in Deutschland, Frankreich oder Großbritannien radikalisiert und dann dem IS in Syrien oder dem Irak angeschlossen haben, haben ebenso wie Amri in einem anderen Land gegen geltendes Recht verstoßen und möglicherweise unschuldigen Menschen Leid zugefügt. Sie haben sich auch keinem anderen Staat angeschlossen, denn der „Islamische Staat“ ist völkerrechtlich als solcher nie anerkannt worden. Die Frage, ob die Länder, in denen sie agiert haben, eine den EU-Standards vergleichbare Rechtsstaatlichkeit aufweisen, dürfte dabei von untergeordneter Bedeutung sein.

So gesehen ist es die Pflicht eines jeden EU-Landes, die eigenen Staatsbürger zurückzunehmen. Andernfalls gibt es das berechnete Strafverfolgungsinteresse der Länder, in denen europäische IS-Kämpfer agiert haben. Dann haben allerdings Bürger eines EU-Landes immer noch das Recht auf konsularische Betreuung.⁴⁴ Im Falle Syriens dürfte das schwer sein, denn Deutschland unterhält beispielsweise keine diplomatischen Beziehungen zu Syrien. Wenn die verbliebenen IS-Kämpfer aber ein Sicherheitsrisiko sind, dann können sie auch nicht einfach den Verbündeten der Anti-IS-Koalition, beispielsweise den Kurden in Nordsyrien, überlassen werden.

Die Drohung des amerikanischen Präsidenten Donald Trump, die IS-Kämpfer freizulassen, wenn die EU-Staaten sie nicht zurücknehmen,⁴⁵ erscheint recht inhaltlos. Sie erweckt den Eindruck, dass die USA europäische IS-Kämpfer gefangen halten. In diesem Fall könnten die europäischen Staaten gar nicht anders, als die Kämpfer zurückzunehmen und die Frage konsularischer Betreuung wäre ebenfalls lösbar.

Das eigentliche Sicherheitsrisiko ist die Frage, wo sich europäische IS-Kämpfer überhaupt befinden und wer sich in welchem Ausmaß durch Aktivitäten in der Terrormiliz schuldig gemacht hat. Für rechtsstaatliche Verfahren braucht es Zeugenaussagen und Beweispflichten, die in den Wirren eines Bürgerkrieges schwer sind.

Zu empfehlen sind Einzelfallprüfungen, bei denen zunächst das berechnete Strafverfolgungsinteresse eines anderen Landes anzuerkennen und dann über eine Rücknahme zu entscheiden ist. Dabei geht es nicht nur um kriminelle Schwerverbrecher, sondern auch um Kinder und Familienangehörige von IS-Kämpfern.

Die EU kann die IS-Kämpfer gemeinsam zurückführen und dann den jeweiligen Staaten zuordnen. Fakt ist, dass ein identifizierter und zurückgeführter IS-Kämpfer ein geringeres Sicherheitsrisiko darstellt, als ein verleugneter Einzelkämpfer.

Aus diesem Grund sind auch diskutierte oder beschlossene Maßnahmen wie der Entzug der Staatsbürgerschaft keine Option.⁴⁶ Wer eine Staatsangehörigkeit verleiht, muss die Verantwortung dafür tragen.

Von den vielen Menschen, die aus Syrien und dem Irak nach Europa gekommen sind, sind einige wenige zur Bedrohung geworden. Aufgrund fehlender oder auch nicht möglicher Einwanderungskontrolle konnte die EU nicht wissen, wer ein Risiko darstellt und wer nicht. Zurückgeführte IS-Kämpfer stellen zumindest keine „Überraschung“ mehr dar.

Dabei muss sich die EU von den Werten leiten lassen, die sie von Diktaturen und Terrormilizen klar unterscheidet. Der Rechtsstaat basiert nicht auf Vorverurteilung, sondern auf der Unschuldsvermutung bis zum Beweis der Schuld und dann selbstverständlich auch auf angemessener Bestrafung.

44 Deutsche IS-Kämpfer: Heikles Thema für Berlin, Deutsche Welle, 18. Februar 2019, <https://www.dw.com/de/deutsche-is-kämpfer-heikles-thema-für-berlin/a-47569858> (zuletzt geöffnet: 28. Februar 2020)

45 Freilassung von IS-Kämpfern: Trump droht Herkunftsländer, ZDF, 20. September 2019, <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/freilassung-von-is-kaempfern-trump-droht-herkunftslaendern-100.html> (zuletzt geöffnet: 28. Februar 2020)

46 Passenzug: Deutsche IS-Kämpfer verlieren Staatsbürgerschaft, Zeit online, 3. April 2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-04/passenzug-is-kaempfer-syrien-irak-deutsche-staatsbuergerschaft> (zuletzt geöffnet: 28. Februar 2020)

Politikwissenschaftliche Perspektive

Women's demands for repatriation | Rosa Hergan

The current approaches towards repatriating women by European member states seriously undermine the Union's legitimacy to advocate for human rights in the pursuit of justice in international responses to mass atrocities. If governments continue to reject women's demands for repatriation, they are both externalizing the issue of national security to countries with significantly less resources to deal with potential extremists while establishing a precedent whereby states may rid themselves of unwanted citizens as soon as they appear problematic for national security reasons. These decisions not only erode previous actions against violent extremism, fail international obligations of ensuring justice to their citizens as well as accountability for their crimes of IS but they also reinforce hierarchical notions of citizenship and stereotyped gender assumptions of female motives to join IS.⁴⁷

Recommendations

1. The EU member states should always abide to its human rights commitments with a focus on long-term outcomes when seeking to address this situation, rather than making gendered assumptions about motives and participation of European women in IS.
2. In finding alternatives to repatriation, the Union and its member states must ensure that human rights and international law standards in judicial proceedings, including in transfers to third countries.
3. The European Union should foster awareness among its member states to abide from undermining pre-existing counter violent extremism efforts, prosecute women with a level-headed analysis of their varied motives and participation in violent extremism and political violence.
4. As numerous scholars, experts and practitioners have been advocating, European states should not⁴⁸ stop to adhere to the fundamental principles of rule of law and human rights to contrast itself from violent extremist networks, such as IS, whose ideology precisely seeks to undermine these principles.

As recently confirmed by Human Rights Watch, there are more than 13,0000 foreign women and children from about 80 countries⁴⁹ held by Syrian Democratic Forces (SDF) in the three camps for internally displaced people in southeastern Syria, called Al-Hawl, Roj and, until the Turkish incursion in October 2019, Ain Issa. Next to Europeans, nationals from Algeria, Indonesia, Malaysia, Morocco, Russia, Tunisia, Turks, Uzbekistan and Kazakhstan were also detained by SDF forces, except most of their governments have been leading the repatriation efforts of their women and children. Meanwhile, mostly European women and their children gathered in the annex of Al-Hawl camp are subject to the strict control of SDF forces and overwhelmingly struggle to access essential services with limited freedom of movement in comparison to other camps.

47 Brown, K. / Morgan, R. (2019). Refusing to Repatriate "ISIS Brides" Is a Terrible Idea From Any Perspective. <https://newrepublic.com/article/153184/refusing-repatriate-isis-brides-terrible-idea-perspective> (letzter Zugriff 21.04.2020).

48 Pinto, M. (2018). The Denationalisation of Foreign Fighters: How European States Expel Unwanted The Denationalisation of Foreign Fighters: How European States Expel Unwanted Citizens. *King's Student Law Review*. Vol. 9, Issue 1.

49 Human Rights Watch. (2019). Syria: Dire Conditions for ISIS Suspects' Families. <https://www.hrw.org/news/2019/07/23/syria-dire-conditions-isis-suspects-families> (letzter Zugriff 21.04.2020).

Living conditions have been deteriorating in the annex⁵⁰ since the very onset, forcing foreign women and children to live under squalid and deadly conditions without measures for rehabilitation, which is expected to purport radicalization among them. The Kurdish-led forces adopted a clear stance towards the legal status of these women and their children. While non-European nationals are frequently subject to local arbitration systems, European women are kept until they are being taken back by their countries⁵¹. Officials' calls upon European governments to repatriate their nationals have so far been met with limited responsiveness.

The EU member states' reluctance to consider repatriating their nationals significantly taints the EU's position as a global arbiter of fundamental freedoms, human rights and justice as embodied by the vital interests of the global strategy⁵² of 2016. Moreover, it places constraints on the credibility of the EU's commitment to promote a meaningful and inclusive transitions according to human rights standards, the rule of law and democracy in Syria. In an effort to increase the legitimacy of the EU's role as a global actor of peace and democracy, the global strategy anchors the Union's interests in increasing its material commitments to internal and external security in its fundamental values such as democracy and rule of law. As such, it guides the strategy on Syria, in which the EU strongly advocates for the accountability of perpetrators of war crimes and crimes against humanity to facilitate the transitional justice process within the region. The latter pledges are encompassed by the Joint Communication by the High Representative and the Commission, the strategy on Syria⁵³, and the Declaration by the High representative on the recent deterioration of the situation in north-west Syria in 2019⁵⁴.

These ambitions are being undermined by its member states' refusal to both repatriate its citizens suspected of IS membership from Syria and Iraq and let them face criminal justice prosecution in domestic courts. This pertains particularly to women and their children who had been detained by SDF and Iraqi forces since the gradual loss of territory of the self-declared caliphate in Syria in 2018. Repatriating women certainly involves risks and challenges. For once, there is a general challenge to identify persons held by SDF forces since many European citizens surrendered their passports to upon arrival in Syria or Iraq. As detainees in the SDF camps, women are not enrolled in any deradicalization programs⁵⁵ on site, enabling those who still follow IS ideology to continue radicalizing themselves and their children which creates long term challenges for reintegration. At the same time, European governments are facing political and practical challenges when repatriating women. It requires cooperation with local actors to complete their own data⁵⁶ records of their female nationals to conducting proper investigations before and upon repatriation. Previous experience indicated⁵⁷ that European governments seek to avoid dealing with non-state actors, such as the Kurdish forces, since they expect a measure of recognition in return. Governments involved in repatriating their nationals are thus tasked with maintaining closer relations with international actors such as the U.S. as well as humanitarian aid organizations on ground. Despite these challenges, leaving women as well as their children in the region, as reported by Crisis Group, contributes to the exasperation of the already fragile regional⁵⁸ security in Syria, and ignores the unfolding humanitarian crisis affecting particularly minors in SDF camps.

50 Human Rights Watch. (2019). Syria: Dire Conditions for ISIS Suspects' Families. <https://www.hrw.org/news/2019/07/23/syria-dire-conditions-isis-suspects-families> (letzter Zugriff 21.04.2020).

51 Human Rights Watch. (2019). Syria: Dire Conditions for ISIS Suspects' Families. <https://www.hrw.org/news/2019/07/23/syria-dire-conditions-isis-suspects-families> (letzter Zugriff 21.04.2020).

52 European Commission. (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

53 Council of the EU. (2017). Council adopts EU strategy on Syria. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/> (letzter Zugriff 21.04.2020).

54 Council of the EU. (2019). Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the recent deterioration of the situation in north-west Syria. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/22/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-recent-deterioration-of-the-situation-in-north-west-syria/> (letzter Zugriff 21.04.2020).

55 Cook, J. / Vale, G. (2019). From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate. ICSR.

56 International Crisis Group. (2019). Women and Children First: Repatriating the Westerners Affiliated with ISIS. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/208-women-and-children-first-repatriating-westerners-affiliated-isis> (letzter Zugriff 21.04.2020).

57 Dworkin, A. (2019). European foreign fighters in Syria: The cost of inaction. ECFR. https://www.ecfr.eu/article/commentary_european_foreign_fighters_in_syria_the_cost_of_inaction. (letzter Zugriff 21.04.2020).

58 International Crisis Group. (2019). Women and Children First: Repatriating the Westerners Affiliated with ISIS. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/208-women-and-children-first-repatriating-westerners-affiliated-isis> (letzter Zugriff 21.04.2020).

International organizations and a minority of European security experts, such as the French judge David de Pas,⁵⁹ who is dealing with anti-terrorism investigations, have been encouraging the repatriation of women under the acknowledgement of their diverse roles to be investigated, monitored or prosecuted in line with international standards. According to Cook and Vale⁶⁰, the religio-political aims of the group envisioned⁶¹ women predominantly in non-combatant roles going after domestic duties or work in education, policing or online recruitment. After the Islamic State shifted its policy on their combat roles in between the years of 2014-2018, however, women took up a crucial role for combat and became involved in different stages of violent terrorism. Women took up preparatory roles of political violence as well as carried out the act of terrorism⁶² through women-only cells, family cells, or individually. Instead of taking into account these different roles of women and their varying levels of agency to join the group as well as continuous affiliation or disownment of the group⁶³, inaction looms large among EU member states to provide justice for the Islamic state members and victims held detained in SDF camps. EU member states' blatant rejection of women for the sake of their suspected membership of Daesh illustrates the weakness of a consistent and transparent commitment by EU member states to justice.

At the member state level, however, there have been little concerted efforts in bringing back their citizens. Repatriation processes follow a highly nationalized piecemeal approach that prioritizes the return of minor nationals while preferring to leave their adult nationals in detention or to Iraqi prosecutors in the region. Countries with the largest cohort of nationals such as France⁶⁴, Germany, the UK, Belgium and to a lesser extent Denmark, Austria, or Norway refrain from taking pro-active steps towards returning their citizens and assuring a fair trial. Instead, intersecting political, practical and policy calculations⁶⁵ have led to tightened citizenship systems across the Union and to the adjustment of criminal codes to account for terrorism as an act of crime since the UNSC resolution 2178 in 2014. The hardest stance in the latter regard has been taken by the U.K. which has denationalized several citizens⁶⁶ when ISIS membership or active involvement in combat has been suspected. Yet, other countries such as Austria have also already revoked citizenship upon criminal investigations of a male dual citizenship holder in 2017.⁶⁷

Resistance to the repatriation of women often stems from the legal inability of national courts to account for the diverse roles of women involved in terrorism. Therefore, a common argument is that domestic courts cannot sentence women to lengthy prison terms due to the lacking evidence or the fact that accumulated intelligence is not applicable in court. While it is generally difficult to know what crimes, if any, foreign affiliates of IS have committed, beyond "membership of a proscribed organization,"⁶⁸ the narratives spun around the cases of women are particularly entrenched in a gendered logic of womanhood and violence⁶⁹. The arguments about women's radicalization and their potential risk to national security have

59 l'orient le jour. (2020). France: le premier juge antiterroriste plaide pour le rapatriement des jihadistes. <https://www.lorientlejour.com/article/1191768/ne-pas-rapatrier-les-jihadistes-fait-courir-un-risque-de-securite-en-france-coordonnateur-des-juges-antiterroristes-a-lafp.html> (letzter Zugriff 21.04.2020).

60 Cook, J. / Vale, G. (2018). By Joana Cook and Gina Vale From Daesh to 'Diaspora': Tracing the Women and Minors of Islamic State.

61 Gradner, F. (2015). The crucial role of women within Islamic State. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-33985441> (letzter Zugriff 21.04.2020).

62 Cook, J. / Vale, G. (2018). By Joana Cook and Gina Vale From Daesh to 'Diaspora': Tracing the Women and Minors of Islamic State.

63 Cook, J. / Vale, G. (2019). From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate. ICSR.

64 LCI Newsroom. (2019). Environ 450 djihadistes français sont détenus par les Kurdes en Syrie. <https://www.lci.fr/international/syrie-terrorisme-daech-environ-450-djihadistes-francais-sont-detenus-par-les-kurdes-en-syrie-2122496.html> (letzter Zugriff 21.04.2020).

65 International Crisis Group. (2019). Women and Children First: Repatriating the Westerners Affiliated with ISIS. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/208-women-and-children-first-repatriating-westerners-affiliated-isis> (letzter Zugriff 21.04.2020).

66 Parsons, V. (2016). Theresa May deprived 33 individuals of British citizenship in 2015. The Bureau of Investive Journalism. <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2016-06-21/citizenship-stripping-new-figures-reveal-theresa-may-has-deprived-33-individuals-of-british-citizenship> (letzter Zugriff 21.04.2020).

67 Aghadashov, J. (2017). Austria firstly stripped off citizenship a man for ISIS links. <https://report.az/en/other-countries/austria-firstly-stripped-off-citizenship-of-convicted-for-relations-with-isis/> (letzter Zugriff 21.04.2020).

68 Brown, K. / Morgan, R. (2019). Refusing to Repatriate "ISIS Brides" Is a Terrible Idea From Any Perspective. <https://newrepublic.com/article/153184/refusing-repatriate-isis-brides-terrible-idea-perspective> (letzter Zugriff 21.04.2020).

69 Farnham, H. (2019). What the media circus surrounding Shamima Begum can teach us about gender and nation. London School of Economics. https://blogs.lse.ac.uk/gender/2019/04/03/gender_and_nation/ (letzter Zugriff 21.04.2020).

evolved from de-politicizing their motives to creating particularly security threats, which resonated with tougher prosecution practices in Germany, Belgium and France in the end of 2017⁷⁰. Accordingly, there was a shift from popular understandings of their roles as passive “jihadi brides”⁷¹ whose radicalization was said to be based on their husbands’ decision to join IS or who had been emotionally cajoled by IS narratives to becoming particularly dangerous national security threats. These sentiments against women were most notably in France, where the prosecution of an all-female terrorist cell⁷² significantly changed the perception of women joining Daesh on both the policy and public opinion levels in 2017. Opinion polls in France and the UK show that respondents are overwhelmingly against repatriating women from Syria or Iraq, relaying on arguments that deny them victimhood due to their lacking remorsefulness⁷³ for having forsaken liberal values. Catherine E. Brown, senior lecturer in Islamic studies at the University of Birmingham, argues that in the case of the UK, “the reassertion to remove citizenship essentially erodes equal citizenship by creating a hierarchy among wanted and unwanted citizens which has been accused of reflecting its colonial history of governing through a racialized conception of social order, where citizenship falls into the exercise of the state rather than being a fundamental human right.”⁷⁴

Ultimately, the dominant approach to repatriating women boils down to a wait and see mantra with a preference to leave them to local criminal justice prosecutors in Syria or Iraq. France is the first country⁷⁵ to engage in formal negotiations with Iraqi officials to trial Europeans in local courts under special conditions. Numerous human rights watch reports⁷⁶ have found Iraqi courts to fail international standards such as providing access to adequate defense lawyers, while issuing unfair and unproportioned sentences such as lifetime in prison that had been mostly based on confessions in quick trials⁷⁷. Nadja Hourey reports that charges of foreign women and children⁷⁸ had mostly been based on membership of, or assistance to IS as well as illegal entry into the territory. Only recently, 8 French nationals had been sentenced to death by an Iraqi court, earning France criticism⁷⁹ for failing to adhere to the European Convention on Human Rights (ECHR), which prohibits any state party from transferring its nationals to a country where they are at risk of death penalty. Despite the efforts towards creating special chambers within the Iraqi justice system to exclude capital punishment, the outlooks for a fair and just prosecution with a focus on restoring justice to the victims of IS crimes⁸⁰ in the region are for the foreseeable future questionable.

Above all, under international law, member states that directly and systematically prevent their citizens from returning home can be accused of breaching international law obligations which compel states to provide for a fair trial and to not directly and indirectly bar citizens from returning home. In addition, the current state responses of denationalization of former IS members for the purpose of expulsion may also infringe on the sovereignty of other states, by expelling their unwanted citizens in the absence of an official consent by another country⁸¹. In sum, while the decisions by EU member states to keep

70 Scherrer, A. (2018). The return of foreign fighters to EU soil. Ex-post evaluation. European Parliamentary Research Service.

71 Eggert, J. (2016). Why do women join IS? A critique of gendered assumptions about women’s motivations. London School of Economics. <https://blogs.lse.ac.uk/gender/2016/11/24/why-do-women-join-is-a-critique-of-gendered-assumptions-about-womens-motivations/> (letzter Zugriff 21.04.2020).

72 The Guardian. (2019). Notre Dame car bombing: all-female jihadist cell jailed for failed cathedral attack. <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/15/notre-dame-car-bombing-france-all-female-jihadist-cell-jailed-for-failed-cathedral-attack> (letzter Zugriff 21.04.2020).

73 Downing, L. (2019). „She’s Not Likeable“: Shamima Begum, Sex Stereotypes, and the Scourge of Emotionalism in Public Discourse. University of Birmingham. <https://www.birmingham.ac.uk/research/perspective/shamima-begum.aspx> (letzter Zugriff 21.04.2020).

74 Brown, K. / Morgan, R. (2019). Refusing to Repatriate “ISIS Brides” Is a Terrible Idea From Any Perspective. <https://newrepublic.com/article/153184/refusing-repatriate-isis-brides-terrible-idea-perspective> (letzter Zugriff 21.04.2020).

75 Reliefweb. (2019). Syria: Humanitarian Response in Al Hol camp, Situation Report No. 5 – As of 5 July 2019. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syria-humanitarian-response-al-hol-camp-situation-report-no-5-5-july> (letzter Zugriff 21.04.2020).

76 Human Rights Watch. (2017). Flawed Justice. Accountability for ISIS Crimes in Iraq. <https://www.hrw.org/report/2017/12/05/flawed-justice/accountability-isis-crimes-iraq> (letzter Zugriff 21.04.2020).

77 Chulov, Martin. (2018). „They deserve no mercy“: Iraq deals briskly with accused „women of Isis“. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2018/may/22/they-deserve-no-mercy-iraq-deals-briskly-with-accused-women-of-isis> (letzter Zugriff 21.04.2020).

78 Houry, Nadim. The “Unreturned”: Dealing with the Foreign Fighters and Their Families who Remain in Syria and Iraq. in: Pektas, S / Leman, J. (2019). Militant Jihadism: Today and Tomorrow.

79 OHCHR. (2019). UN expert urges efforts from France for the return of 7 nationals awaiting execution in Iraq. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24887&LangID=E> (letzter Zugriff 21.04.2020).

80 Dworkin, A. (2019). Beyond Good and Evil: Why Europe should bring ISIS Foreign Fighters home. ECFR.

81 Worster, W. (2009). International Law and the Expulsion of Individuals with More than One Nationality. UCLA Journal of Foreign International Law and Affairs. Vol. 14, No. 2.

women in logistically overburdened camps in Syria is politically convenient for home countries, “they fail to address pressing needs around providing fair trials for IS suspects, ensuring accountability for their crimes, guaranteeing safe and decent detention conditions, while promoting .”

Soziologische Perspektive

Chancen in den Herausforderungen erkennen | Constantin Lager

Die europäischen UnterstützerInnen des Islamischen Staates (IS), die sich derzeit in Syrien und dem Irak in Haft befinden, beschäftigen die heimische Bevölkerung und stellen europäische EntscheidungsträgerInnen vor Herausforderungen. Mit der Schutzverantwortung für die eigene Bevölkerung rechtfertigen europäische Regierungen ihre ablehnende Haltung, die eigenen StaatsbürgerInnen zurückzuführen. Neben unbestreitbaren Herausforderungen für die innere Sicherheit, die von traumatisierten, kriegserprobten und zum Teil immer noch ideologisch indoktrинierter Menschen ausgehen, sind es jedoch Chancen, die in einer Rückführung zu erkennen sind. Die soziologische Perspektive verweist auf den Radikalisierungsprozess innerhalb unserer europäischen Gesellschaften und erkennt u.a. strukturelle Probleme und soziale Unsicherheit als ihre Ursachen. Extremismus ist also keine irrationale Irritation einer sonst intakten Gesellschaft, sondern Ausdruck konkreter sozialer Probleme im Heimatland. Die Problematik der Foreign Fighters verweist deutlich auf den Komplex von sozialer-, innerer- und äußerer Sicherheit. Die nach innen gewandte Aufarbeitung der Ursachen und die damit verbundene Notwendigkeit der Verfahrensführung vor europäischen Gerichten ist dabei Voraussetzung, um die Chancen, die in den Herausforderungen liegen, nutzen zu können.

💡 Politikempfehlungen

1. Rückführung europäischer IS-UnterstützerInnen und Aufarbeitung ihres Radikalisierungsprozesses vor europäischen Gerichten.
2. Der Anspruch eines Comprehensive Approach sollte konsequent eingelöst werden. Die europäische wie auch die nationalen Sicherheitsarchitekturen, sollten das Zusammenspiel von sozialer-, innerer- und äußerer Sicherheit widerspiegeln.
3. Stärkung der Radikalisierungsforschung in Richtung eines multifaktoriellen Erklärungsmodells.
4. Verstärkte Radikalisierungsprävention in der Jugendarbeit sowie an Schulen.

Problemstellung

Zwischen 2011 und 2016 zogen etwa 5.000 EuropäerInnen nach Syrien und in den Irak, um sich dem dschihadistischen Netzwerk des Islamischen Staates (IS) anzuschließen⁸². Die rasanten Gebietsgewinne und die Ausrufung des Kalifats motivierten im Sommer 2014 wöchentlich Dutzende EuropäerInnen, sich dem selbsternannten Kalifen Abu Bakr al-Baghdadi anzuschließen⁸³. Als Konsequenz wurden fragile Staatlichkeiten wie der Irak und Syrien weiter destabilisiert und damit nicht bloß die innere Sicherheit der betroffenen Staaten, sondern auch die äußere Sicherheit der Europäischen Union (EU)⁸⁴ gefährdet. Viele der europäischen IS-UnterstützerInnen wollen nun wieder zurück nach Europa. Europäische EntscheidungsträgerInnen haben sich jedoch in den letzten Monaten schwer getan, eine kohärente Linie zu finden, wie mit diesen Menschen umgegangen werden kann⁸⁵. Die europäische Verweigerungshaltung, die eigenen StaatsbürgerInnen zurückzunehmen, wird meist mit einer möglichen Gefährdung der inneren Sicherheit, die von traumatisierten, kriegserprobten

82 Meines, M. et al. (2017). RAN MANUAL. Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families. RAN.

83 Neumann, P. (2015). Die neuen Dschihadisten. IS, Europa und die nächste Welle des Terrorismus. Econ.

84 BMEIA. Europäische Nachbarschaftspolitik. <https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/europapolitik/eu-aussenpolitik/europaeische-nachbarschaftspolitik-enp/>. (letzter Zugriff 21.04.2020).

85 Dworkin, A. (2019). European foreign fighters in Syria: The cost of inaction. ECFR. https://www.ecfr.eu/article/commentary_european_foreign_fighters_in_syria_the_cost_of_inaction. (letzter Zugriff 21.04.2020).

und in manchen Fällen immer noch ideologisch indoktriniertes Menschen ausgeht, gerechtfertigt. Doch neben diesen sehr realen Herausforderungen sind es vor allem Chancen, die sich durch eine Rückführung ergeben. Um diese jedoch erkennen zu können, muss auf die Ursachen von Radikalisierung eingegangen werden. Wir müssen uns der Frage stellen, warum es Menschen gibt, die bereitwillig ihre liberale Gesellschaft gegen eine fundamentalistische eintauschen.

Radikalisierung verstehen

Ein Blick auf den Radikalisierungsdiskurs der letzten Jahrzehnte legt den Befund nahe, dass zwei verschiedene Erklärungsmuster für Extremismus unterschieden werden können: strukturelle und psychologische.⁸⁶ Auf der Mikroebene werden die psychologischen Ursachen von Extremismus untersucht. Das Individuum und seine Interaktion mit der Gesellschaft stehen bei diesen Erklärungsversuchen im Vordergrund. Politikwissenschaftliche und soziologische Arbeiten konzentrieren sich meist auf die Makro- und Mesoebene der Radikalisierungsprozesse. RadikalisierungsexpertInnen betonen folgerichtig, dass die Transformation hin zu extremistischen Haltungen vor dem Hintergrund persönlicher Krisen, sozialer Ausgrenzung, Diskriminierungserfahrungen und ökonomischer Unsicherheiten stattfindet⁸⁷.

Eine Studie der Weltbank (2018),⁸⁸ die sich mit einem Datensatz von 3.965 IS-RekrutInnen aus 59 Ländern auseinandergesetzt hat, legt eine Verbindung zwischen Arbeitslosigkeit und Radikalisierung nahe. Ob dies mit einem Mangel an ökonomischen Alternativen oder durch die mit Arbeitslosigkeit oft einhergehende soziale Ausgrenzung zusammenhängt, muss noch geklärt werden. Es gibt jedoch vermehrt Untersuchungen, die auch die soziale Ausgrenzung als Triebkraft identifizieren.

Speziell unter europäischen Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen präsent.

„Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen, die permanente Ansprache als Muslim und nicht als Individuum können Minderwertigkeitskomplexe befördern und die Empfindung nähren, ein Außenseiter zu sein. In salafistischen Gruppen finden diese Jugendlichen nicht nur eine Akzeptanz aufgrund ihrer Herkunft und Identität als Muslim, sondern gerade deshalb auch eine Aufwertung.“⁸⁹

Unter der Gruppe der Ausgegrenzten und Geächteten unterscheidet Neumann⁹⁰ zwei Motive: die SinnsucherInnen und die MitläuferInnen. Beide Gruppen kommen aus problematischen sozialen Milieus und können sich mit ihrer europäischen Heimat, die sie als ungerecht empfinden, nicht identifizieren. Der Islamische Staat bot ihnen einen Ausweg, die Möglichkeit sozialen Aufstiegs und Anerkennung. Für die Gruppe der Geächteten stehen speziell die deutschen IS-UnterstützerInnen. So waren 90% von ihnen vor ihrer Ausreise mit dem Gesetz in Konflikt gekommen.

Die Wahrnehmung als ungerecht empfundener (sozialer) Zustände ist auch bei Fathali Moghaddams fünfstufigen Staircase Modell ein zentrales.⁹¹ Individuen, die ihre Position in der Gesellschaft als ungerecht oder gefährdet empfinden, versuchen diese zu verbessern oder zu verlassen. Gelingt dies nicht, etwa weil die soziale Mobilität weitgehend eingeschränkt ist, beginnen einige wenige Individuen, die weiteren Stufen dieser Radikalisierungstreppe hinaufzusteigen⁹². Die *„[...] permanente Ansprache als Muslim [...]“*⁹³ von der Claudia Dantschke sprach, wie auch andere Formen von alltäglichen Diskriminierungs-

86 Srowig, F. et al. (2018) Radikalisierung von Individuen: Ein Überblick über mögliche Erklärungsansätze. PRIF Report.

87 Hofinger, V. Schmidinger, T. (2017). Wege in die Radikalisierung Wie Jugendliche zu IS-Sympathisanten werden (und welche Rolle die Justiz dabei spielt). Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie.

88 Jelil, M. et al. (2018). Unemployment and Violent Extremism. Evidence from Daesh Foreign Recruits. World Bank Group.

89 Dantschke, C. (2014). Attraktivität, Anziehungskraft und Akteure des politischen und militanten Salafismus in Deutschland. S.66. in: Toprak, A. / Weitzel, G. (Hrsg.). (2014). Salafismus in Deutschland. Jugendkulturelle Aspekte, pädagogische Perspektiven. Springer.

90 Neumann, P. (2015). Die neuen Dschihadisten. IS, Europa und die nächste Welle des Terrorismus. Econ.

91 Moghaddam, F. (2005). The Staircase to Terrorism. A Psychological Exploration. American Psychologist.

92 Moghaddam, F. (2005). The Staircase to Terrorism. A Psychological Exploration. American Psychologist.

93 Dantschke, C. (2014). Attraktivität, Anziehungskraft und Akteure des politischen und militanten Salafismus in Deutschland. S.66. in: Toprak, A. / Weitzel, G. (Hrsg.). (2014). Salafismus in Deutschland. Jugendkulturelle Aspekte, pädagogische Perspektiven. Springer.

erfahrungen, verringert eben die soziale Mobilität. Die fünfte und letzte Stufe in Moghaddams Theorie ist der Terrorismus.

Es scheint also eine Fülle sozialer-, ökonomischer- wie auch psychologischer Faktoren zu geben, die als Triebkräfte für Radikalisierung wirken. Die Transformation hin zu einem/r ExtremistIn ist ein sozialer Prozess und die europäischen Dschihadexporte somit Produkte unserer Gesellschaft.

Chancen erkennen

Begreift man das Phänomen Foreign Fighters nicht mehr als eine irrationale Irritation einer ansonst intakten Gesellschaft, sondern als Ausformung konkreter sozialer Probleme, eröffnet es uns auch eine neue Perspektive auf die Problematik mit dem Umgang der europäischen Foreign Fighters.

Die Rückführung europäischer IS-UnterstützerInnen und das Verhandeln bzw. Aufarbeiten vor heimischen Gerichten bedeutet die Verantwortung für die eigenen Dschihadexporte zu übernehmen und zwingt zur Auseinandersetzung mit den gesellschaftlich- strukturellen Triebkräften der Radikalisierung. Die nach innen gewandte Aufarbeitung ist dementsprechend unbequem und schmerzhaft. Sie legt einen Finger in eine klaffende gesellschaftliche Wunde. Doch nur so können wir verhindern, dass sich die nächste Generation junger Menschen radikalisiert. Langfristig erhöht dies auch die innere Sicherheit europäischer Gesellschaften, indem sie ein tieferes Verständnis von Radikalisierungsprozessen befördert, über Rekrutierungsstrategien aufklärt und diesen schließlich entgegenwirken kann.

Europäische Gesellschaften sollten ein Eigeninteresse daran haben, die Triebkräfte der Radikalisierung zu verstehen, um diesen schließlich entgegenzutreten zu können. Das Zusammenspiel sozialer-, innerer- sowie äußerer Sicherheit wird in dieser Perspektive deutlich. Nationale wie auch europäische Sicherheitsstrategien sollten diesen Erkenntnissen konsequent Rechnung tragen.

Arabische Perspektive

Die Rückführung europäischer Foreign Fighter. Eine syrische Perspektive | Mohamed Bassam Kabbani

Der vorliegende Text identifiziert drei Triebkräfte, die mit anderen Faktoren für die Radikalisierung der europäischen Foreign Fighters mitverantwortlich sind: die Diskriminierung von Muslimen in Europa, der nicht aufgearbeitete Kolonialismus im arabischen Raum, der Traum Teil einer historischen Schlacht in Syrien zu sein sowie der kurzfristige militärische Erfolg des Islamischen Staates (IS). Anhand dieser Kategorien verhandelt der vorliegende Text den Umgang mit den europäischen IS-Unterstützern. So nehmen Faktoren wie etwa die Diskriminierung von Muslimen und das Erbe des Kolonialismus europäische Entscheidungsträger sowie ihre Gesellschaften in die Pflicht, sich ihren Dschihad-Exporten anzunehmen und diese vor heimischen Gerichten zu verhandeln. Dabei sind die unterschiedlichen Motivationen sowie Tätigkeitsfelder der Foreign Fighters im IS zu berücksichtigen.

Politikempfehlungen

1. Sofortige Rückführung europäischer IS-UnterstützerInnen.
2. Verfassungskonforme und menschenrechtswürdige Verfahren samt Rehabilitationsmaßnahmen.
3. Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Muslimen und gegen den Aufstieg rechtspopulistischer Kräfte.
4. Langfristige Projekte für ein besseres Verständnis zwischen Muslimen und Europäern.

Eine derart heikle, heiß und polarisierend diskutierte Frage annähernd zu beantworten, bedarf in erster Linie, die verschiedenen Gesichtspunkte dieses Phänomens in Erfahrung zu bringen: die Entstehung bzw. die Entstehungsgründe des IS, die dahinter stehende Ideologie bzw. das verbreitete Gedankengut sowie das soziale Umfeld seiner Mitglieder. Eine Unterscheidung zwischen Kämpfern bzw. Verfechtern, Anhängern und Mitläufern wäre von großer Wichtigkeit. Entsprechend dieser Unterscheidung müssten Maßnahmen bzw. das Ausmaß einer Bestrafung, Rehabilitation, Resozialisation oder Integration von IS-Mitgliedern ausgearbeitet werden. Da das bereits Geschehene nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, geht es bei dieser Frage in erster Linie um Lerneffekte und Bereitstellung von Präventionsstrategien.

Dass europäische IS-Unterstützer das in Artikel 3 Absatz 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention⁹⁴ verankerte Recht auf Rückkehr in ihre Ursprungsheimat haben, darf nicht in Frage gestellt werden, denn es gibt dafür keine rechtlich oder moralisch vertretbaren Alternativen. Lösungen, die als „mögliche“ Alternativen vermarktet werden, wie etwa der Entzug der Staatsbürgerschaft oder die Durchführung der Verfahren in Drittstaaten, stehen im Widerspruch zu der Verantwortung, die europäische Staaten für ihre eigenen Dschihad-Exporte übernehmen müssen. Die Staaten, aus denen europäische IS-Unterstützer stammen, müssen ihre Verantwortung bzw. Rechnung ihren Staatsbürgern gegenüber tragen. Je länger dieser Schritt hinausgezögert wird, desto länger sind die IS-UnterstützerInnen Bedingungen ausgesetzt, unter denen ihnen, ob im Irak, in Syrien oder woanders, keine gerechten bzw. verfassungskonformen Verfahren drohen.

Todenhöfer fasste in seinem Buch Inside IS – 10 Tage im „Islamischen Staat“⁹⁵, das ich ins Arabische übersetzen durfte, mög-

94 European Court of Human Rights. Die Europäische Menschenrechtskonvention. Artikel 3 Absatz 2 des Protokolls Nr. 4. ECHR. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf (letzter Zugriff: 23.04.2020).

95 Todenhöfer, J. (2015). Inside IS – 10 Tage im „Islamischen Staat“.

liche Ursachen, für die Teilnahme europäischer Jugendlicher, Männer und Frauen am IS in folgenden Punkten zusammen: Diskriminierung von Muslimen in vielen europäischen Ländern, die Verbrechen des nicht aufgearbeiteten Kolonialismus, der Traum, Teil einer historischen Schlacht in Syrien zu sein und der kurzfristige und rasante militärische Erfolg des IS.

Entsprechend dieser Kriterien könnte der Umgang mit den Rückkehrern in die Tat umgesetzt werden; Denn mit erlebter Diskriminierung und mit erhöhtem Sozialdruck kommen viele Jugendlichen in eine Identitätskrise bzw. -störung. Das lässt sie in vielen Fällen extremistische Positionen annehmen, die zwangsläufig in verheerenden Resultaten enden, insbesondere wenn es sich um kriegerische Auseinandersetzungen handelt. Europäische IS-Unterstützer im Stich zu lassen oder keine gerechten Verfahren zu ermöglichen, würde die Radikalisierungswahrscheinlichkeit bei vielen Jugendlichen, die sich in vergleichbaren Krisen befinden, erhöhen. Sie würden meinen: „Unser Staat war für seine muslimischen Mitbürger vorher nicht da, und jetzt auch nicht. Dass wir uns mit ihm nicht identifizieren können, ist nicht unsere Erfindung.“

In einem Videobeitrag von Todenhöfer⁹⁶ gibt er unter anderem an, dass in den letzten 200 Jahren die europäischen Kolonialmächte muslimische Regionen bzw. Staaten über 60 Mal kriegerisch angegriffen haben. Das auszublenden würde die Ansicht vieler bestätigen, dass eine Feindschaft zwischen der Islamischen Welt und dem „Westen“ bestünde und dass auch im Westen lebenden Muslime sich auf der „richtigen“ Seite positionieren müssten. Eine Aufarbeitung der Ära des Kolonialismus und gegebenenfalls eine Wiedergutmachung seitens der Besatzer könnte zu einer ausgeglichenen Positionierung führen, die ihrerseits den Wert des Friedens, der Freiheit und der Gerechtigkeit nicht anzweifeln ließe.

Dass es sich bei den Ereignissen in Syrien und im ganzen Nahen Osten um keine historische Schlacht handelt, hat die unmittelbare Vergangenheit bereits deutlich gezeigt. Die Flucht von einer erbitterten Realität soll in der Suche nach Lösungen bzw. Herausforderungen stattfinden und nicht in unrealistischen oder in utopischen Zielen enden. Da bedarf es psychologischer Betreuung und Sozialarbeit.

Auch der rasche militärische Aufstieg des IS gehört mittlerweile der Vergangenheit an und hat an Bedeutung verloren.

Europäischen IS-Unterstützer, die Kriegsverbrechen begangen haben oder an militärischen Auseinandersetzungen beteiligt waren, sollen Gerichtsprozesse im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit ihrer Länder ermöglicht werden, und auf keinen Fall der Rache verschiedenster Art ausgesetzt werden. Das würde zur Wiederherstellung verlorenen Vertrauens in die Systeme der Ursprungsländer samt ihrer Werte beitragen, und eine große Rolle bei der Resozialisierung der Täter spielen. Was jedoch mit jenen IS-Unterstützern, die nicht an Kampfhandlungen teilgenommen haben, geschehen soll, ist in angemessenem Maßnahme zu treffen, welches ein Breitspektrum haben sollten und den Einzelsituationen angepasst sein müsste; angefangen von Sozialarbeit, Rehabilitationskursen, Deradikalisierungsmaßnahmen bis hin zu Haftstrafen. Motiven der Teilnahme kommen in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Jene Menschen, die sich dem IS aus naivem Willen der „Solidarität“ mit den angegriffenen Muslimen oder als Mitläufer, weil ihre Gleichgesinnten sich dem IS angeschlossen hatten, angeschlossen haben, sind auf keinen Fall wie jene zu behandeln, die dieses aus Ideologie des Hasses oder zwecks Rache getan haben.

Die europäischen IS-Unterstützer dürfen auf keinen Fall für politisches Kalkül und Wahlzwecke missbraucht werden. Denn es geht hier um Menschen, Menschenschicksale und um Menschenleben. Ihre Situation muss im Interesse der Betroffenen und ihrer Angehörigen und des jeweiligen Staates behandelt werden und nicht im Lichte der medialen Aufregung oder hoher Auflagen. Der Rechtspopulismus, der in vielerlei Hinsicht über eine ähnliche Ideologie wie die des IS verfügt und propagiert, und zu gleichen Maßnahmen zu ergreifen bereit ist, darf keine Chance bekommen, seine Vorurteile dem Islam und Muslimen gegenüber bestätigen zu lassen, denn eine Übertragung oder Verallgemeinerung auf diese Religion und ihre Anhänger würde den Tatsachen widersprechen und den Sozialfrieden massiv beeinträchtigen.

96 Todenhöfer, J. (2016). Und wer spricht über den Terrorismus des Westens? <https://es-la.facebook.com/JuergenTodenhoefer/videos/und-wer-spricht-über-den-terrorismus-des-westensein-verblüffendes-videoliebe-fre/10153602021380838/>, (letzter Zugriff: 28.02.2020)

Perspektive der politisch- strategischen Kommunikation

Die strategisch Kommunikation als politischer Dialog | Margareta Wetchy

Durch strategische Kommunikation treten politische Akteure mit der Bevölkerung in Dialog und versuchen, ihre politischen Prioritäten darzustellen und ihre Ziele nachvollziehbar offen zu legen. Beim Umgang mit europäischen Foreign Fighters scheinen europäische Regierungschefs derzeit die Richtung der Debatte sehr deutlich vorzugeben: Foreign Fighters könnten auf Grund der Gefahr, die von ihnen ausgeht, nicht von ihren Heimatländern aufgenommen werden. Die Verweigerung der Aufnahme europäischer AnhängerInnen löst die Sicherheitsbedenken jedoch nur vordergründig – und lagert die Sicherheitsproblematik dazu dem Anschein nach in außereuropäisches Gebiet aus. Die Tatsache, dass diese Auslagerung die Sicherheit Europas sogar noch mehr gefährden kann als die zügige und geregelte Rücknahme der Foreign Fighters, wird wenig thematisiert. Um eine echte Lösung der Situation herbeizuführen, muss die derzeit gängige Argumentation um Blickwinkel erweitert werden, die die Chancen, die sich aus einer Aufnahme der Foreign Fighters für deren Heimatländer und die Sicherheitslage in Europa ergeben, aufzeigen. Dieses innenpolitische ‚Umframen‘ der Debatte muss Teil einer strategischen Kommunikation europäischer Staaten werden, damit sich der Verantwortung, die man bei der Radikalisierung europäischer AnhängerInnen trägt, angenommen werden kann.

Politikempfehlungen

1. Erläutern, dass die Verweigerung bzw. das Hinauszögern der Rücknahme die Sicherheit in Europa auf lange Sicht nicht verringern wird, sondern lediglich dazu führt, dass die AnhängerInnen ungeregelt nach Europa zurückkehren bzw. in Syrien und dem Irak ihre Ideologie weiterverbreiten.
2. Verdeutlichen, dass die Informationen aus Anhörungen von europäischen Foreign Fighters genutzt werden können, um tiefgehende Informationen zu europäischen Netzwerken, Online-Plattformen, zentralen Personen und gesellschaftlichen Strukturen, aus denen Foreign Fighters kommen, zu erhalten und eine bessere Beobachtung dieser gewährleisten zu können.
3. Betonen, dass Informationen aus Anhörungen notwendig sind, um tiefgehende Einblicke in die Organisation des IS vor Ort zu erhalten, und um damit zu einer effektiveren und langfristigen Bekämpfung dieser Strukturen beitragen zu können.
4. Aufzeigen, dass nur durch die Rücknahme der StaatsbürgerInnen demonstriert werden kann, dass europäische Staaten die Verantwortung für ihre BürgerInnen ernst nehmen und europäische Staaten nur durch die angemessene strafrechtliche Verfolgung von Foreign Fighters ihrer weltweiten Wahrnehmung als rechtlich und moralisch korrekt handelnden Akteuren gerecht werden können.

Die Frage um den Umgang mit europäischen StaatsbürgerInnen, die in den letzten Jahren nach Syrien bzw. in den Irak ausgeweicht sind, um sich dem Islamischen Staat (IS) anzuschließen, wird vor allem seit dem zunehmenden Gebietsverlust⁹⁷

⁹⁷ Die Tatsache, dass der IS mit März 2019 weite Teile seines Gebiets in Syrien und dem Irak verloren hat, bedeutet nicht, dass die Gruppierung damit besiegt ist (Steinberg, Guido. 1. Juli 2019. „Überleben im Untergrund“. IP - Die Zeitschrift. Letzter Aufruf am 7.2.2020).

des IS in Syrien und dem Irak heftig diskutiert^{98,99}. Bislang wurden nur einige wenige Personen in ihre Heimatländer überführt – die Mehrheit der europäischen Staaten weigert sich jedoch, ihre StaatsbürgerInnen aufzunehmen und vor heimische Gerichte zu stellen. Laut Anthony Dworkins Bericht vom 15.10.2019 hat Italien einen Kämpfer und weitere EU-Staaten [...] nur eine geringe Anzahl an Kindern [...] zurückgenommen^{100,101}. Eine begrenzte Zahl an Argumenten wird angeführt, die die Rücknahme der Personen als nicht durchführbar bestätigen. So wird die Entscheidung, die Personen nicht in ihre Heimat zu überführen und dort vor Gericht zur Verantwortung zu ziehen, als Lösung präsentiert, die für die heimische Bevölkerung nur Vorteile brächte. Die Argumente hierfür beschränken sich zumeist auf sicherheitspolitische Bedenken und emotionalisierte Aussagen, die der heimischen Bevölkerung vermitteln sollen, dass die Rücknahme aus Rücksicht auf deren Sicherheit verweigert werden würde¹⁰². Fehlende diplomatische Beziehungen zu den kurdischen Behörden in Syrien, die nicht den Status einer autonomen Regierung besitzen, würden es europäischen Regierungen erschweren, Verhandlungen über die Rücknahme zu führen¹⁰³. So wäre es schwierig, die Identität der InsassInnen genau zu klären und die geordnete Rückführung zu organisieren. Beide Argumente können und sollten nicht als nichtig abgetan werden – und doch dürfen sie nicht als einzige Aspekte präsentiert werden, mit denen die Debatte quasi von vorne herein als beendet erklärt wird. Bei genauerer Betrachtung ergeben sich *genau* durch die Rücknahme Vorteile, die in die politische Debatte einbezogen werden sollten, und zu einem ‚Re-Framen‘ der innenpolitischen Diskussion beitragen könnten.

Radikalisierungsmuster verstehen

Die Idee eines ‚islamischen Staates‘ ist durch die territoriale Eindämmung der Organisation nicht ausgelöscht und radikale Netzwerke sind weiterhin auch in Europa tätig¹⁰⁴. Gegen diese vorzugehen und effektive Maßnahmen zur De-Radikalisierung zu finden, wird eine der größten innenpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre sein. Einblicke in die Strategien der Rekrutierungsarbeit des IS, die durch die Anhörung der Foreign Fighters erlangt werden könnten, sind bei der weiteren Bekämpfung des Terrornetzwerkes dringend notwendig. Durch deren Aussagen in heimischen Gerichtsprozessen können detaillierte Informationen über die Anwerbestrategien in den Heimatländern, über zentrale Personen und Online-Plattformen, die zum Ausreiseentschluss beitragen, erlangt werden, die der aktuellen Forschung zu Radikalisierung bislang verwehrt blieben. Die Biografien der europäischen AnhängerInnen sind heterogen und die Gründe für den Wunsch, sich dem IS anzuschließen, auch in europäischen Gesellschaften zu suchen. Nur durch eine tiefgehende Auseinandersetzung mit den sozio-politischen Umständen und den diversen Auslösern, die zur Radikalisierung der Foreign Fighters in Europa geführt haben, können weitere Generationen effektiv vor den Fängen einschlägiger Netzwerke geschützt werden. Die Chance, sich mit den individuellen Beweggründen europäischer IS-AnhängerInnen und den Vorgängen in europäischen Gesellschaften, die zur Radikalisierung beitragen, auseinanderzusetzen zu können, muss rasch genutzt werden. Eine Verlagerung des Problems nach außen scheint bei der Lösung innenpolitischer Herausforderungen wenig förderlich.

98 Siehe dazu zum Beispiel: ZEIT.de. 17.2.2020. „Europa soll gefangene IS-Kämpfer zurücknehmen“ und BBC. 20.2.2019. „How many IS foreign fighters are left in Iraq and Syria“. Jeweils letzter Aufruf am 8.2.2020.

99 Laut einer Studie des European Parliamentary Research Services vom Mai 2018 kehrten bereits in 2013/2014 und Anfang 2015 Foreign Fighters zurück nach Europa. Letzter Aufruf am 12.2.2020.

100 Dworkin, Anthony. 15.10.2019. „European foreign fighters in Syria: the cost of inaction“. European Council on Foreign Relations. Letzter Aufruf am 8.2.2020.

101 Laut Dworkins Artikel vom 25.10.2019 wurden 110 Personen Mitte 2019 in den Kosovo zurückgeführt. Zentralasiatische Länder wie Uzbekistan, Tadschikistan und Kasachstan haben ebenfalls StaatsbürgerInnen zurückgenommen. Letzter Aufruf am 9.2.2020.

102 Laut eines Berichts des ORF vom 18.2.2019 hätte Sebastian Kurz, Bundeskanzler Österreichs, zufolge „[...] der Schutz unserer eigenen Bevölkerung oberste Priorität [...], insbesondere vor Personen, die sich schwerer Straftaten schuldig gemacht haben“. Letzter Aufruf am 8.2.2020. Jean-Yves Le Drain, Außenminister Frankreichs, sagte laut Le Figaro, „French nationals who fought for Daesh fought against France. Therefore, they are enemies“, und begründete unter anderem damit seine ablehnende Haltung gegenüber der Rückführung französischer Foreign Fighters. Letzter Aufruf am 9.2.2020.

103 Laut Aussage des deutschen Außenministers Heiko Maas gebe es zwar eine „[...] Verpflichtung der Rücknahme deutscher Staatsbürger [...]“. Mangelnde diplomatische Beziehungen zur kurdischen Administration und zur syrischen Regierung würden die Rücknahme jedoch erschweren. Letzter Aufruf am 9.2.2020.

104 siehe dazu die Aussagen Steinbergs für Zeitschrift IP, zitiert in Fußnote 1.

Verantwortliches Handeln vorleben

Europäische Staaten präsentieren sich weltweit als Verfechter von Menschenrechten und humanistischen Werten. Proklamierte moralische Standards werden jedoch nur dann glaubwürdig, wenn aus diesen ein Verantwortungsbewusstsein abgeleitet wird, das zur bedingungslosen Einhaltung dieser Standards führt. Laut der European Convention of Human Rights (EHCR) dürfen Staaten keine StaatsbürgerInnen an andere Staaten ausliefern, in denen ihnen die Todesstrafe droht¹⁰⁵. Das unausgesprochene Hoffen darauf, dass irakische Gerichte die Foreign Fighters-Problematik durch das willkürliche Verhängen der Todesstrafe ‚lösen‘, muss zudem konsequent als eine die europäischen Werte verachtende Haltung benannt werden. Um weiterhin als vertrauenswürdiger globaler Akteur gesehen zu werden, darf sich Europa nun nicht der eigenen Verantwortung entziehen und die kurdischen Behörden bzw. die lokale Zivilbevölkerung mit der Last der Foreign Fighters alleine lassen. Moralische Schlagkraft wird Europa nur behalten können, wenn sich Akteure weltweit auf das europäische Verantwortungsbewusstsein verlassen können – doch dafür muss man sich jetzt seiner eigenen Verantwortung annehmen.

Faire strafrechtliche Verfolgung garantieren

Europäische AnhängerInnen haben sich dem IS in Syrien und dem Irak angeschlossen, nachdem sie sich in Europa radikalisiert hatten. Aus dieser Tatsache heraus entsteht für europäische Staaten die Verantwortung, sich aktiv dafür einzusetzen, dass ihre StaatsbürgerInnen für deren Taten zur Rechenschaft gezogen werden. Derzeit können die notwendigen, geregelten Prozesse nur europäische Gerichte durchführen. Einige der Foreign Fighters könnten zudem bereits vor ihrer Ausreise nach Syrien bzw. in den Irak in ihren Heimatstaaten straffällig geworden sein¹⁰⁶. So sollte es im Interesse der heimischen Bevölkerung, die gegebenenfalls Opfer dieser Straftaten wurde, sein, dass StraftäterInnen dafür ebenso strafrechtlich verfolgt werden wie für mögliche Straftaten während der Zeit beim IS. Lediglich die systematische Rücknahme der Foreign Fighters kann garantieren, dass die Personen für diese Vergehen zur Rechenschaft gezogen und Straftaten aufgeklärt werden. Die Anhörung von Foreign Fighters, wie sie oben befürwortet wurde, trägt zudem dazu bei, dass möglichst viele Informationen über die IS-Verbrechen erlangt werden, die für eine strafrechtliche Verfolgung der TäterInnen nötig wären. Nur durch Prozesse in den Heimatländern können Verbindungen zwischen StraftäterInnen und Taten hergestellt werden, die als belastbare Beweise für eine mögliche Verurteilung dienen. Die Rücknahme der Foreign Fighters muss als einzige Lösung kommuniziert werden, die die strafrechtliche Verfolgung und die Aufarbeitung der IS-Gräueltaten ermöglicht.

Chancen deutlich machen

Ziel der Einbeziehung der Vorteile, die der Staat durch die Rücknahme der Foreign Fighters gewinnen könnte, sollte keinesfalls sein, die unbestrittenen Schwierigkeiten herunterzuspielen. Die einseitige Betrachtung der Tatsachen führt jedoch ebenso wenig zur Lösung des bestehenden Problems, wie sie das Gefahrenpotenzial der Personen – so vorübergehend ausgelagert nach Syrien und in den Irak – nicht verringert. Die in diesem Text herausgearbeiteten Ansätze sind wichtig, damit die Chancen einer Rücknahme und strafrechtlichen Verfolgung der Foreign Fighters vor heimischen Gerichten der europäischen Öffentlichkeit – trotz der bestehenden Sicherheitsbedenken – vermittelt werden können.

105 Anthony Dworkin vom European Council on Foreign Relations zitiert in seinem Artikel die European Convention on Human Rights (EHCR), 26.10.2019.

106 Dworkin berichtet in seinem Artikel vom 26.10.2019, dass ein französischer IS-Kämpfer, aktuell wohl in Gefangenschaft in Syrien, in Verbindung zum Anschlag in Nizza 2016 stand. Letzter Aufruf am 13.2.2020.



Arbeitspapier Mai 2020 - Foreign Fighters

 shabka.org

 office@shabka.org

 facebook.com/shabka.infonet

 twitter.com/shabka_infonet

 youtube.com/user/ShabkaInfoNet

 vimeo.com/shabka

 instagram.com/shabka_thinktank

 linkedin.com/company/shabka

Imprint:

Responsible for content:

Shabka - The Strategic Think & Do Tank

www.shabka.org, office@shabka.org

ZVR: 718036080

Layout:

Thomas König