

Sonderbericht

Bekämpfung von Radikalisierung als Wegbereiterin von Terrorismus: Die Kommission hat dem Bedarf der Mitgliedstaaten Rechnung getragen, im Hinblick auf Koordinierung und Bewertung bestehen jedoch einige Mängel

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

PRÜFERTEAM

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Lazaros S. Lazarou, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Jan Gregor, Mitglied des Hofes. Herr Gregor wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Werner Vlasselaer, dem Attaché Bernard Moya, dem Leitenden Manager Alejandro Ballester Gallardo und dem Aufgabenleiter Mark Marshall. Zum Prüferteam gehörten Alexandre-Kim Hugé und Pascale Pucheux-Lallemand.



Von links nach rechts: Werner Vlasselaer, Alejandro Ballester Gallardo, Mark Marshall, Bernard Moya, Pascale Pucheux-Lallemand, Jan Gregor.

INHALT

	Ziffer
Glossar	
Zusammenfassung	I - VIII
Einleitung	1 - 10
Die EU unterstützt die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus	1 - 3
Die Kommission setzt ein breites Spektrum von Maßnahmen ein, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung zu unterstützen	4 - 10
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	11 - 14
Prüfungsumfang	11 - 13
Prüfungsansatz	14
Bemerkungen	15 - 36
Die Unterstützung ist zweckdienlich und gut konzipiert	15 - 21
Die Kommission hat dem Bedarf der Mitgliedstaaten mit einigen wenigen Ausnahmen Rechnung getragen	16 - 19
Die Unterstützung ist so konzipiert, dass den Mitgliedstaaten aus der Tätigkeit auf europäischer Ebene ein Nutzen erwächst	20 - 21
Die Kommission fördert Synergien, aber die Koordinierung könnte verbessert werden	22 - 28
Die Kommission fördert Synergien	23 - 25
Bei der Koordinierung bestehen einige Mängel	26 - 27
Das Potenzial des RAN wird nicht voll ausgeschöpft	28
Der Rahmen der Kommission zur Bewertung der Ergebnisse ist unzureichend entwickelt	29 - 36
Die Kommission nimmt keine Bewertung ihres Gesamterfolgs bei der Umsetzung politischer Ziele vor	30 - 31
Die Kommission kann nicht belegen, wie wirksam ihre einzelnen Maßnahmen tatsächlich sind	32 - 36
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	37 - 42

Anhang - Beispiele für von der EU finanzierte Maßnahmen zur Bekämpfung von Radikalisierung

Antworten der Kommission

GLOSSAR

Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung (<i>Radicalisation Awareness Network, RAN</i>)	EU-weites Netzwerk, das Fachleute aus der Praxis miteinander verbindet, damit Ideen, Kenntnisse und Erfahrungen ausgetauscht werden im Hinblick auf die Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung, die zu gewaltbereitem Extremismus und Terrorismus führt.
EU-Internetforum	Initiative der Kommission, um Internetunternehmen an der Bekämpfung der terroristischen Propaganda zu beteiligen.
EU-Meldestelle für Internetinhalte (EU-IRU)	Die Aufgabe der EU-Meldestelle für Internetinhalte (EU-IRU) bei Europol besteht darin, Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus im Internet zu bekämpfen, indem sie terroristische Inhalte im Internet kennzeichnet und die entsprechenden Hosting-Provider benachrichtigt.
Eurojust	Die Agentur der EU für die Unterstützung und Verstärkung der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Untersuchung und Verfolgung schwerer grenzüberschreitender organisierter Kriminalität und des Terrorismus.
Europäisches Netzwerk für strategische Kommunikation	Netzwerk von Experten der EU-Mitgliedstaaten für den Austausch bewährter Verfahren auf dem Gebiet der strategischen Kommunikation.
Europol	Die Agentur der EU für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung, deren Ziel die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Bekämpfung sämtlicher Formen schwerer internationaler organisierter Kriminalität und des Terrorismus ist.
Fonds für die innere Sicherheit - Polizei	Die Polizeikomponente des Fonds für die innere Sicherheit (2014-2020) trägt dazu bei, ein hohes Maß an Sicherheit in der EU zu gewährleisten. Über sie werden direkt von der Kommission verwaltete Maßnahmen und von den Mitgliedstaaten im Rahmen von nationalen Programmen verwaltete Maßnahmen finanziert.
IMPACT	Projekt, dessen Ziel die Entwicklung eines Toolkits zur Beurteilung von Initiativen gegen Radikalisierung war.
Koordinator für die Terrorismusbekämpfung	Koordiniert die Arbeit des Rates der EU im Bereich Terrorismusbekämpfung und stellt sicher, dass die EU eine aktive Rolle bei der Terrorismusbekämpfung spielt.
Radikalisierung	Das Phänomen, dass Personen extremistische Ideologien und Verhaltensweisen übernehmen, die zu terroristischen Handlungen führen könnten.
Reintegration	Prozess, der dazu beitragen soll, ehemalige Terroristen wieder in die Gesellschaft einzugliedern.

STRESAVIORA	Projekt zur Förderung inklusiver und widerstandsfähiger Gesellschaften.
Terrorpropaganda	Verbreitung einer speziellen extremistischen Weltanschauung, die Menschen dazu bringt, Gewalt in Betracht zu ziehen und zu rechtfertigen.
VOX-Pol	Projekt, dessen Ziel die Vernetzung von Forschungstätigkeiten zu Online-Extremismus ist, um auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene politische Agenden auf der Grundlage besserer Informationen zu erstellen.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die nationale Sicherheit, einschließlich der Bekämpfung des Terrorismus, ist Aufgabe der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Ihnen obliegt es, auf nationaler Ebene Maßnahmen zu gestalten und umzusetzen, mit denen gegen Radikalisierung vorgegangen wird, also das Phänomen, dass Personen extremistische Ideologien und Verhaltensweisen übernehmen, die dazu führen könnten, dass sie terroristische Handlungen begehen. Da die Radikalisierung auf mehreren Faktoren beruht, wird in der Regel ein breites Spektrum an präventiven Maßnahmen auf den Weg gebracht, um das Problem in Angriff zu nehmen. Die Rolle der Kommission besteht darin, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen und zum Austausch bewährter Verfahren beizutragen. Hierzu verwendet die Kommission eine zunehmend breite Palette von EU-Fonds.

II. Der Hof hat geprüft, ob die Kommission diese bereichsübergreifende Unterstützung angemessen verwaltet. Insbesondere wurde beurteilt, ob

- a) die Kommission den Mitgliedstaaten zweckdienliche Unterstützung bereitstellt;
- b) die aus den verschiedenen EU-Fonds finanzierten Maßnahmen koordiniert sind, um mögliche Synergien optimal zu nutzen;
- c) die Kommission ein Rahmenwerk eingerichtet hat, um zu bewerten, ob ihre Unterstützung wirksam ist und die Mittel optimal eingesetzt werden.

III. Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Kommission dem Bedarf der Mitgliedstaaten Rechnung getragen hat, im Hinblick auf die Koordinierung und Bewertung jedoch einige Mängel bestanden.

IV. Die Kommission förderte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch einschlägige Initiativen wie das Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung (RAN), das EU-Internetforum und das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation.

V. Die Kommission hat ihre bereichsübergreifende Unterstützung unter anderem durch Konsultationen zwischen den Generaldirektionen bei der Genehmigung von Arbeitsprogrammen koordiniert. Dies hat zu Synergieeffekten zwischen ihren Maßnahmen

geführt. Trotz der jüngsten Verbesserungen besteht jedoch im Hinblick auf die Koordinierung der Maßnahmen der Kommission noch Verbesserungsbedarf. Beispielsweise umfasst der Überblick der Kommission über die EU-finanzierten Maßnahmen in diesem Bereich nicht die von den Mitgliedstaaten verwalteten Maßnahmen; dies wäre sinnvoll, damit mögliche Synergien optimal genutzt werden können. Der Hof stellte darüber hinaus fest, dass das Potenzial des RAN - einer der wichtigsten Initiativen der Kommission - nicht vollständig ausgeschöpft wurde, um die Ergebnisse erfolgreicher EU-finanzierter Projekte zu verbreiten.

VI. Die Kommission hat ihr Rahmenwerk, mit dem sie bewertet, ob ihre Unterstützung wirksam ist und die Mittel optimal eingesetzt werden, nicht ausreichend ausgearbeitet. So hat sie beispielsweise die übergeordneten politischen Ziele nicht in konkretere und besser messbare Ziele unterteilt, und die von der Kommission verwendeten Fonds werden nicht von Indikatoren und Zielvorgaben begleitet, auf deren Grundlage der Erfolg bei der Bekämpfung von Radikalisierung gemessen werden könnte.

VII. Zudem werden die Ergebnisse spezifischer Maßnahmen häufig anhand des Umfangs der Tätigkeiten und nicht anhand der Wirksamkeit gemessen. Folglich besteht das Risiko, dass nützliche Erkenntnisse entweder nicht verbreitet oder von der Kommission bei der Gestaltung von Maßnahmen oder der Weiterentwicklung ihrer Politik außer Acht gelassen werden.

VIII. Auf der Grundlage seiner Feststellungen spricht der Hof die Empfehlung aus, dass die Kommission folgende Maßnahmen ergreifen sollte:

- a) Sie sollte das Rahmenwerk für die Gesamtkoordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Radikalisierung weiterentwickeln.
- b) Sie sollte Fachleuten aus der Praxis und politischen Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten verstärkt praktische Unterstützung bieten.
- c) Sie sollte das Rahmenwerk zur Bewertung von Ergebnissen verbessern.

EINLEITUNG

Die EU unterstützt die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus

1. Die nationale Sicherheit ist Aufgabe der Mitgliedstaaten¹. Sie haben entsprechend ihrer Bewertung der Risiken verschiedene Ansätze zur Terrorismusbekämpfung entwickelt. Die Rolle der EU besteht darin, darauf hinzuwirken, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten², indem sie den Austausch von Informationen, die operative Zusammenarbeit sowie den Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen erleichtert. Im Jahr 2005 hat der Rat eine EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet, die auf vier Säulen basiert³:

- a) **Prävention:** die Ursachen von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus beseitigen;
- b) **Schutz:** Bürger und Infrastrukturen durch eine erhöhte Sicherheit der Grenzen, des Verkehrs und kritischer Infrastrukturen schützen;
- c) **Verfolgung:** Terroristen verfolgen und gegen sie ermitteln, indem Planungen, Reisen und Kommunikation unterbunden, Unterstützernetze zerschlagen, die Finanzierung von und der Zugang zu Anschlagsmaterial unterbunden und Terroristen vor Gericht gestellt werden;
- d) **Reaktion:** die Folgen von Terroranschlägen bewältigen und möglichst gering halten.

¹ Artikel 4 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union sieht vor, dass die nationale Sicherheit weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten fällt.

² Artikel 67 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sieht vor, dass die Union darauf hinwirkt, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten. In den Artikeln 82 bis 89 ist die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit geregelt.

³ Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, 30. November 2005, Dok. 14469/4/05, angenommen am 15. Dezember 2005.

2. In der Europäischen Sicherheitsagenda von 2015⁴ ist dargelegt, wie die EU die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus unterstützen könnte. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Prävention der Radikalisierung und der Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer (Personen, die sich terroristischen Vereinigungen in Konfliktgebieten anschließen und dann nach Europa zurückkehren). In dem Dokument wird betont, dass Bürger und kritische Infrastrukturen besser geschützt werden müssen und die Bekämpfung des Terrorismus außerhalb der EU in Angriff genommen werden muss. Es wird unterstrichen, wie wichtig es ist, Terroristen und ihre Hintermänner zu bestrafen und ihren Zugang zu Geldern, Feuerwaffen und Explosivstoffen abzuschneiden. Ferner wird hervorgehoben, dass der Informationsaustausch verbessert werden muss, um an terroristischen Aktivitäten beteiligte Personen aufzuspüren.

3. Verschiedene Organe und Einrichtungen der EU sind an der Terrorismusbekämpfung der EU beteiligt. Durch ihre Mitteilungen trägt die Kommission zu der vom Rat in Form von Schlussfolgerungen des Rates verabschiedeten EU-Strategie bei. Sie bringt zudem Rechtsakte zur Bekämpfung des Terrorismus zwecks Verhandlung und Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat auf den Weg⁵. Die Kommission ist für die Verwendung der Unionsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sowie für die Koordinierung ihrer verschiedenen Generaldirektionen und für die Überwachung ihrer Agenturen bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten verantwortlich. Das Kommissionsmitglied mit Zuständigkeit für die Sicherheitsunion arbeitet unter Anleitung des Ersten Vizepräsidenten und unterstützt das Mitglied der Kommission mit Zuständigkeit für Migration, Inneres und Bürgerschaft dabei, die Reaktion der Kommission auf die Sicherheitslage bezüglich des Terrorismus sicherzustellen. Die Funktion des beim Rat angesiedelten Koordinators für die Terrorismusbekämpfung besteht darin, die Gesamtumsetzung der Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung zu verfolgen und dafür zu sorgen, dass die EU bei der Terrorismusbekämpfung eine aktive Rolle spielt.

⁴ COM(2015) 185 final vom 28. April 2015 "Die Europäische Sicherheitsagenda".

⁵ Beispielsweise die Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung (ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6).

Die Kommission setzt ein breites Spektrum von Maßnahmen ein, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung zu unterstützen

4. Ein entscheidender Faktor bei der Terrorismusbekämpfung ist die Bewältigung der Radikalisierung. Bei der Mehrheit der an den jüngsten Terroranschlägen in Europa beteiligten Verdächtigten handelte es sich um europäische Bürger, die radikalisiert worden waren⁶. In ihren Mitteilungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung, die zu terroristischen Handlungen führt⁷, vertritt die Kommission die Auffassung, dass Radikalisierung in der Regel auf eine Kombination mehrerer Faktoren zurückzuführen ist. In der jüngsten Mitteilung der Kommission wird auf ein Geflecht aus sozialen "Push"-Faktoren (z. B. Marginalisierung und Ausgrenzung) und ideologischen "Pull"-Faktoren (z. B. Missbrauch religiöser Narrative durch Rekrutierer zur Rechtfertigung von Gewaltakten) hingewiesen.

5. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihrem Kampf gegen die Radikalisierung eine vielschichtige und komplexe Herausforderung darstellt, der nur mit einem Maßnahmenbündel begegnet werden kann, das sich über mehrere Politikbereiche erstreckt und Akteure auf der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene zusammenführt⁸. Diese Maßnahmen werden aus verschiedenen Fonds wie dem Fonds für die innere Sicherheit, dem Programm Horizont 2020, dem Programm "Justiz", Erasmus+ und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert. Bei keinem dieser Fonds ist die Bekämpfung von Radikalisierung als spezifisches Ziel vorgesehen. Die verschiedenen Maßnahmen der Kommission werden von acht ihrer Generaldirektionen, Europol, Eurojust und den Mitgliedstaaten verwaltet (siehe Anhang). Der Ansatz, den die

⁶ Eine Europäische Sicherheitsagenda. Der aktuelle Stand: Juni 2017.

⁷ KOM(2005) 313 endg. vom 21. September 2005 "Rekrutierung von Terroristen: Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft"; COM(2013) 941 final vom 15. Januar 2014 "Prävention der zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führenden Radikalisierung: Verstärkung der EU-Maßnahmen"; COM(2016) 379 final vom 14. Juni 2016 "Unterstützung der Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt".

⁸ Dieser Ansatz wird durch die Strategie der inneren Sicherheit von 2010 und die Europäische Sicherheitsagenda von 2015 verstärkt.

Kommission bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung verfolgt, ist in **Abbildung 1** dargestellt.

Abbildung 1 - Wie die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung unterstützt



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

6. Über das Programm Horizont 2020 werden Forschungsstipendien für den Aufbau von Kenntnissen im Bereich Radikalisierung bereitgestellt. Die Forschungsthemen umfassen zeitgenössische Radikalisierungstrends und die Entwicklung eines umfassenden Ansatzes gegen in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung. Bewährte Verfahren werden im Rahmen von Initiativen wie dem RAN ausgetauscht (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 - Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung (RAN)

Das RAN wurde 2011 eingerichtet. Es verbindet Fachleute aus der Praxis überall in Europa wie Psychologen, Lehrkräfte, Sozialarbeiter, Mitarbeiter der Polizei, Justizvollzugsbeamte und Bewährungshelfer, die direkt mit für die Radikalisierung anfälligen und bereits radikalisierten Personen arbeiten. Ziel des Netzwerks ist die Unterstützung und Stärkung der in vorderster Linie tätigen Fachleute aus der Praxis (im Gegensatz zu politischen Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern) bei der Bekämpfung von Radikalisierung oder der Reintegration gewalttätiger Extremisten durch

- Förderung des Austauschs von Erfahrungen, z. B. bei Treffen und Konferenzen;
- Förderung des Einsatzes zweckdienlicher praktischer Hilfsmittel;
- Verbreitung von Informationen und Fachwissen.

Das Exzellenzzentrum des Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung sorgt für die Koordinierung und Unterstützung des RAN. Es stützt sich auf sein Fachwissen, um die neun Arbeitsgruppen des RAN (thematische Gruppen, in denen Fachleute aus der Praxis zusammenkommen, um Ideen, Kenntnisse und Erfahrungen auszutauschen) anzuleiten, einzelnen Ländern maßgeschneiderte Unterstützung (z. B. Workshops und Lehrgänge) bereitzustellen und Kenntnisse und Verfahren zu verbreiten. Das Zentrum wird von einem Auftragnehmer verwaltet und über einen Auftrag aus dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" mit einem Gesamtwert von 25 Millionen € für den Zeitraum 2015-2019 finanziert.

7. Terroristischer Propaganda im Internet wird unter anderem mit der bei Europol angesiedelten EU-Meldestelle für Internetinhalte (EU-IRU), dem EU-Internetforum und dem Europäischen Netzwerk für strategische Kommunikation begegnet (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2 - Bekämpfung terroristischer Propaganda

EU-Meldestelle für Internetinhalte (EU-IRU)

Die EU-IRU wurde am 1. Juli 2015 eingerichtet und ist Teil des Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung (*European Counter Terrorism Centre*, ECTC) bei Europol. Ihr Haushalt für 2017 beläuft sich auf 4,5 Millionen €.

Die EU-IRU bei Europol will der Radikalisierung und Rekrutierung durch Terroristen im Internet begegnen, indem sie terroristische Inhalte im Internet kennzeichnet und die Hosting-Provider dieser Inhalte - z. B. YouTube (Google), Microsoft, Facebook und Twitter - mithilfe einer Beurteilung darauf aufmerksam macht. Auf der Grundlage dieser Beurteilung können die Hosting-Provider entscheiden, die entsprechenden Inhalte zu entfernen. In Abstimmung mit den Mitgliedstaaten liegt ihr Hauptaugenmerk auf der grenzüberschreitenden islamistischen Terrorpropaganda.

Die EU-IRU stellt darüber hinaus Fachkenntnisse über die internetbasierte Kommunikation bereit, um die Ermittlungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, und legt strategische Analysen zur Identifikation terroristischer Bedrohungen vor.

EU-Internetforum

Im Dezember 2015 hat die Kommission das EU-Internetforum ins Leben gerufen, das aus dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" finanziert wird. Das Forum bringt Regierungen, Europol, Internetunternehmen, den Koordinator für die Terrorismusbekämpfung, das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation und das RAN im Rahmen von Treffen und Konferenzen zusammen.

Es verfolgt zwei Ziele:

- die Zugänglichkeit terroristischer Inhalte im Internet zu reduzieren;
- die Partner der Zivilgesellschaft zu befähigen, das Volumen wirksamer alternativer Narrative im Internet zu erhöhen.

Europäisches Netzwerk für strategische Kommunikation

Das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation ist ein Netzwerk, in dem Experten der EU-Mitgliedstaaten bewährte Verfahren im Bereich der strategischen Kommunikation austauschen. Sein Beraterteam berät Regierungen bei der Entwicklung einer Kommunikationsstrategie und der Erstellung von Gegennarrativ-Kampagnen⁹. Der "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" stellte Fördermittel in Höhe von 2,2 Millionen € bereit, um die Tätigkeiten der Experten des Netzwerks für den Zeitraum von Januar 2015 bis September 2017 zu finanzieren.

⁹ Das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation hat sich aus dem Beratungsteam für strategische Kommunikation in Bezug auf Syrien (*Syria Strategic Communications Advisory Team, SSCAT*) entwickelt.

8. Mit Projekten wie STRESAVIORA (siehe **Kasten 3**), die aus dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" finanziert werden, werden inklusive und widerstandsfähige Gesellschaften gefördert. Auch im Rahmen von Projekten, die über Erasmus+ und den Europäischen Sozialfonds finanziert werden, wird auf die Stärkung der Widerstandsfähigkeit abgezielt und Kontakt zu benachteiligten Gemeinschaften aufgenommen. Während ihre Ziele sehr viel breiter angelegt und nicht spezifisch auf die Bekämpfung der Radikalisierung ausgerichtet sind, tragen sie indirekt dazu bei, diese zu verhindern.

Kasten 3 - STRESAVIORA

An **STRESAVIORA I** waren Forscher beteiligt, die die Notwendigkeit erkannt haben, dass junge Menschen Resilienz entwickeln, ihre eigene Meinung ausdrücken, sich an Diskussionen beteiligen und für sich einstehen. Das Projekt umfasste Personen, die sensibilisiert werden sollten (z. B. Eltern, Lehrkräfte und Polizeibeamte), aus dem unmittelbaren sozialen Umfeld junger Menschen.

STRESAVIORA II zielt darauf ab, die in der ersten Phase des Projekts entwickelten Instrumente zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit in jeweils zwei Städten in fünf EU-Ländern (Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande und Schweden) umzusetzen. Das Projekt bezieht sich auf sämtliche Formen der Radikalisierung (nicht nur die islamistische Radikalisierung) und könnte daher auch auf andere Teile Europas mit anderem Bedarf ausgeweitet werden. Das Projekt erhält Zuschüsse in Höhe von 0,7 Millionen € aus dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei".

9. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Erkennung von und beim Umgang mit radikalisierten Personen, indem sie den Austausch von Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten (beispielsweise durch das Schengener Informationssystem) erleichtert. Mit Projekten zur Rehabilitierung und Deradikalisierung, die im Rahmen des Programms "Justiz" finanziert werden, unterstützt sie darüber hinaus die Entwicklung von Ausstiegsstrategien, um Menschen dabei zu helfen, sich von einem radikalisierten Umfeld zu lösen und sich wieder in die Gesellschaft einzugliedern.

10. Der Radikalisierung in Ländern außerhalb Europas wird zum einen durch spezielle Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen und zum anderen durch die durchgängige Berücksichtigung des Aspekts im Rahmen anderer Maßnahmen begegnet. Hierzu gehören Programme, die aus den Europäischen Entwicklungsfonds, Erasmus+, dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument und dem Stabilitäts- und Friedensinstrument finanziert werden.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

Prüfungsumfang

11. Der Hof prüfte, ob die Kommission ihre Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung, die zu terroristischen Handlungen führt, angemessen verwaltet hat. Ziel war die Beantwortung folgender Fragen:

- a) Stellt die Kommission den Mitgliedstaaten zweckdienliche Unterstützung bereit?
Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof, ob die politischen Ziele und Maßnahmen der Kommission auf den Bedarf der Mitgliedstaaten zugeschnitten waren.
- b) Sind die aus den verschiedenen EU-Fonds finanzierten Maßnahmen koordiniert, um mögliche Synergien optimal zu nutzen?
Um diese Frage zu beantworten, bewertete der Hof, ob die Kommission über die erforderlichen Verfahren verfügte, um ihre Unterstützung zu koordinieren.
- c) Hat die Kommission ein Rahmenwerk eingerichtet, um zu bewerten, ob ihre Unterstützung wirksam ist und die Mittel optimal eingesetzt werden?
Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof, ob die Kommission das erforderliche Rahmenwerk von Indikatoren und Berichten eingerichtet hatte, um zu bewerten, ob ihre Politik wirksam ist und die Mittel optimal eingesetzt werden. Darüber hinaus untersuchte der Hof, ob bei der Bewertung der einzelnen Maßnahmen nicht nur die Tätigkeit, sondern auch die Wirksamkeit gemessen wurde.

12. Die Prüfung des Hofes konzentrierte sich in erster Linie auf den Zeitraum ab 2014. Dies entspricht dem Beginn des Förderzeitraums 2014-2020 für die Fonds und Programme der Kommission.

13. Prüfungsschwerpunkt war die Verwaltung der Maßnahmen innerhalb der EU, deren Hauptzweck in der Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung bestand, wobei der Hof jedoch auch Maßnahmen mit breiter angelegten Zielen berücksichtigte, etwa die soziale Inklusion benachteiligter Gruppen. Informationssysteme (z. B. das Schengener Informationssystem) für den Austausch detaillierter Informationen zu radikalisierten Personen zwischen den Mitgliedstaaten waren nicht Gegenstand der Prüfung des Hofes.

Prüfungsansatz

14. Die Prüfungsarbeiten vor Ort fanden von November 2016 bis März 2017 statt. Die Bemerkungen des Hofes basieren auf den folgenden Quellen für Prüfungsnachweise:

- a) Durchsicht von Unterlagen zu Strategien, Verfahren und Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung;
- b) Befragungen der Generaldirektionen der Kommission, die für die Verwaltung von EU-Fonds und -Instrumenten zur Bekämpfung von Radikalisierung zuständig sind, sowie des RAN-Exzellenzzentrums, der EU-IRU bei Europol und des Internationalen Zentrums für die Terrorismusbekämpfung (eine Organisation, die den Austausch von Kenntnissen und Ideen zur Terrorismusbekämpfung fördert);
- c) Umfrage, die der Hof an die Kontaktstellen für die Terrorismusbekämpfung in allen Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU versendete. 15 von 28 Kontaktstellen für die Terrorismusbekämpfung beantworteten die Umfrage, was einer Rücklaufquote von 54 % entspricht. Die Umfrage umfasste Fragen zur Zweckdienlichkeit und zum Mehrwert der den Mitgliedstaaten geleisteten Unterstützung sowie zu den mit der Unterstützung verbundenen Herausforderungen;
- d) Prüfbesuche bei nationalen Behörden in Belgien und Frankreich, um die Zweckdienlichkeit und den Mehrwert der ihnen bereitgestellten Unterstützung zu bewerten.

BEMERKUNGEN

Die Unterstützung ist zweckdienlich und gut konzipiert

15. Der Hof untersuchte das politische Rahmenwerk der Kommission, um zu bewerten, ob es dem Bedarf der Mitgliedstaaten Rechnung trug und ob es Lücken aufwies. Der Hof untersuchte darüber hinaus, ob die Maßnahmen so konzipiert waren, dass den Mitgliedstaaten aus der Tätigkeit auf europäischer Ebene ein Nutzen erwuchs.

Die Kommission hat dem Bedarf der Mitgliedstaaten mit einigen wenigen Ausnahmen Rechnung getragen

16. Die politischen Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten können die Kommission über die Bereiche in Kenntnis setzen, in denen sie Unterstützung bei der Bekämpfung von Radikalisierung benötigen. Dies erfolgt im Rahmen verschiedener Treffen, Netzwerke und Dokumente (z. B. Arbeitsgruppe des Rates für die Terrorismusbekämpfung, das im Februar 2017 ins Leben gerufene Netz politischer Entscheidungsträger für Prävention sowie Schlussfolgerungen des Rates) oder bei der Genehmigung von Arbeitsprogrammen für EU-Fonds. Der Hof stellte fest, dass die Kommission bei der Ausarbeitung ihres politischen Rahmens zur Bekämpfung von Radikalisierung dem von den politischen Entscheidungsträgern der Mitgliedstaaten geäußerten Bedarf Rechnung trug (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Beispiele für die Berücksichtigung des von den Mitgliedstaaten geäußerten Bedarfs durch die Kommission

Im November 2015 wiesen die Minister der Mitgliedstaaten für Justiz und Inneres auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union darauf hin, dass bei der Bekämpfung der Radikalisierung in Justizvollzugsanstalten Bedarf an Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die Kommission besteht. Folglich wurde in die "Mitteilung zur Unterstützung der Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt" von 2016 ein Schwerpunkt bezüglich der Radikalisierung in Justizvollzugsanstalten aufgenommen.

Nach den Terroranschlägen in Paris und Dänemark Anfang 2015 legten die Bildungsminister der EU die Pariser Erklärung zur Förderung von Politischer Bildung und der gemeinsamen Werte von Freiheit, Toleranz und Nichtdiskriminierung vor. Im Einklang mit dieser Erklärung lag der Schwerpunkt der "Mitteilung zur Unterstützung der Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt" von 2016 stärker auf der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

17. Entsprechend dem Bedarf der Mitgliedstaaten in Reaktion auf die sich verändernde Bedrohungslage hat sich auch die Unterstützung der Kommission verändert. Mit der Anpassung ihrer Unterstützung trägt die Kommission der Arbeit europäischer Einrichtungen

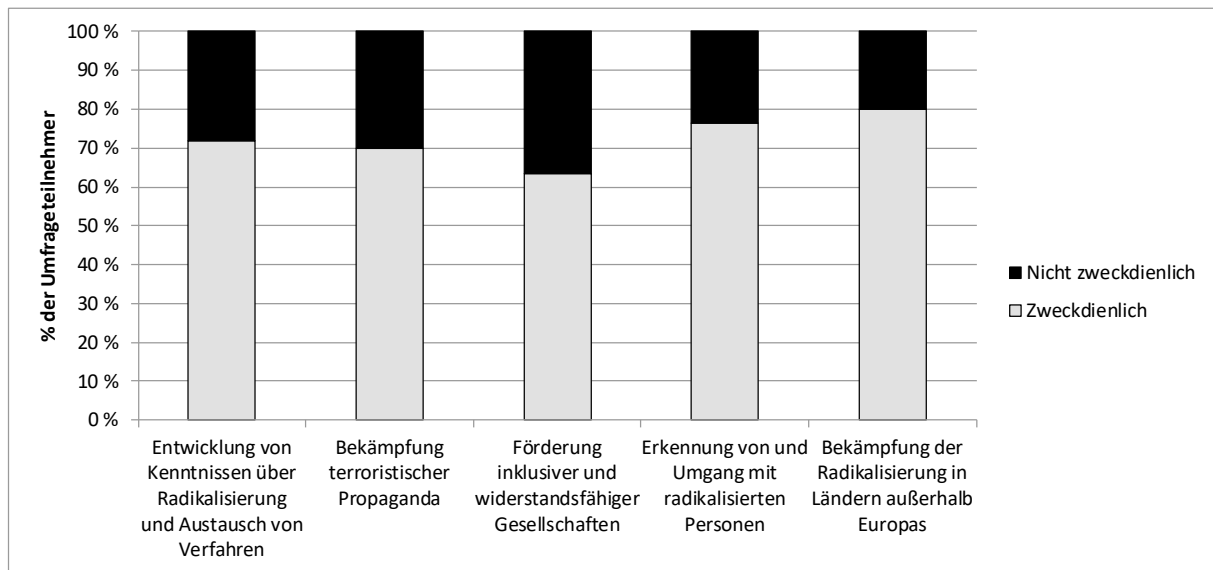
wie der Agentur Europol Rechnung, die ihr Informationen zur Bedrohungslage in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5 - Die Unterstützung der Kommission ändert sich infolge der Bedrohungslage

Als Reaktion auf die jüngsten Terroranschläge in Europa und auf die Analyse von Europol wird in der "Mitteilung über die Unterstützung der Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt" von 2016 auf die Bedrohung durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer hingewiesen (Personen, die ihre Heimat in der EU verlassen und in andere Länder - z. B. in Konfliktgebiete in Syrien und im Irak - reisen, um aufseiten der Terroristen an Kampfhandlungen teilzunehmen oder sich von ihnen ausbilden zu lassen). Mit der Mitteilung wurde die Unterstützung für Maßnahmen zur Entwicklung von Ausstiegsstrategien verstärkt, mit denen Personen geholfen werden soll, sich von einem radikalisierten Umfeld zu lösen und sich wieder in die Gesellschaft einzugliedern.

18. Da die Kommission dem von den Mitgliedstaaten geäußerten Bedarf Rechnung trägt, ist im politischen Rahmen vorgesehen, die Mitgliedstaaten in einschlägigen Bereichen schwerpunktmäßig zu unterstützen. Der Umfrage des Hofes zufolge waren die meisten Befragten der Auffassung, dass die Unterstützung der Kommission für die Mitgliedstaaten in den einzelnen Bereichen zweckdienlich ist (siehe **Abbildung 2**). Je nach Bereich schwankte der Prozentsatz zwischen 64 % und 80 %. Dem **Anhang** ist zu entnehmen, wie die Kommission nicht nur in ihrem politischen Rahmen auf einschlägige Bereiche abzielte, sondern die verschiedenen EU-Fonds auch einsetzte, um Maßnahmen durchzuführen, die sich in der Praxis tatsächlich auf diese Bereiche beziehen.

Abbildung 2 - Zweckdienlichkeit der Unterstützung durch die Kommission



Quelle: Im Rahmen der Prüfung durchgeführte Umfrage unter den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU.

19. Jedoch gab es Ausnahmen, bei denen dem Bedarf nicht ausreichend Rechnung getragen wurde:

- a) Die belgischen Behörden setzten den Hof darüber in Kenntnis, dass das Thema Massenmedien (Fernsehen, Radio und Presse) im politischen Rahmen nur unzureichend aufgegriffen wurde. Ihrer Auffassung nach sollte dieses Thema in den politischen Rahmen aufgenommen werden, um die Reflexion über die Rolle der Medien zu erleichtern - nicht nur, was die Ermunterung von Menschen zum Verlassen Europas und zum Kampf in Syrien betrifft, sondern auch im Hinblick auf ihren Beitrag zur Polarisierung der Gesellschaft, die zu Spannungen und damit zu Radikalisierung führen könnte.
- b) Die erforderliche Entwicklung von Ausstiegsstrategien (siehe **Kasten 5**) wurde in der Praxis nicht in ausreichendem Maße angegangen. 2014 veröffentlichte die Kommission eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Projekte, die im Rahmen des "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" finanziert werden sollten. Damit sollten zwei Prioritäten in Angriff genommen werden: die Prävention von Radikalisierung und die Entwicklung von Ausstiegsstrategien. Es wurden jedoch nur Projekte in Bezug auf das

erste Ziel der Prävention von Radikalisierung finanziert, da sie eine höhere Punktzahl erhielten. Die jährlichen Arbeitsprogramme des "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" für die Jahre 2015 und 2016 enthielten keine weiteren Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für die Entwicklung von Programmen zu Ausstiegsstrategien.

Die Unterstützung ist so konzipiert, dass den Mitgliedstaaten aus der Tätigkeit auf europäischer Ebene ein Nutzen erwächst

20. Die Kommission zielt nicht nur auf einschlägige Bereiche ab, sondern setzt darüber hinaus EU-Fonds und -Instrumente ein, um den Mitgliedstaaten konkrete Unterstützung zu bieten, die so konzipiert ist, dass aus der Tätigkeit auf europäischer Ebene ein Nutzen erwächst. Zu diesen Unterstützungsmaßnahmen gehören unter anderem das RAN (siehe **Kasten 1**), das EU-Internetforum, das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation und die EU-IRU bei Europol (siehe **Kasten 2**). Diese Initiativen, die sich konkret mit Radikalisierung befassen, fördern die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und würden von den einzelnen Mitgliedstaaten allein entweder nicht oder weniger effizient umgesetzt werden.

21. Die von den Mitgliedstaaten verwalteten nationalen Programme des "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" sind ebenfalls so konzipiert, dass aus der Tätigkeit auf europäischer Ebene ein Nutzen erwächst, da sie durch ein Anheben nationaler Standards Ungleichheiten verringern und da sie Synergieeffekte zwischen den Mitgliedstaaten erzeugen. 18 Mitgliedstaaten haben in ihre nationalen Programme spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Radikalisierung aufgenommen. So finanzierte Belgien beispielsweise Projekte zur Schärfung des Bewusstseins für die Radikalisierung in Justizvollzugsanstalten, zur Förderung eines Netzwerks für die Unterstützung gefährdeter Familien und zur Finanzierung mobiler interdisziplinärer Teams, um den Bedarf der lokalen Behörden zu analysieren und lokale Strategien vorzuschlagen.

Die Kommission fördert Synergien, aber die Koordinierung könnte verbessert werden

22. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung zunehmend aktiv. 14 der 15 Teilnehmer an der Umfrage des Hofes (siehe

Ziffer 14) gaben an, die Kommission sei heute aktiver als vor fünf Jahren. Angesichts der Vielfalt der Maßnahmen der Kommission, die sich auf verschiedene Fonds stützen, die von acht Generaldirektionen verwaltet werden und sich über verschiedene Politikbereiche erstrecken (siehe **Ziffer 5**), ist eine wirksame Koordinierung erforderlich. Der Hof prüfte daher, ob die Kommission ihre Maßnahmen so koordiniert, dass Synergieeffekte maximiert werden. Der Hof untersuchte die Verfahren zur Konsultation der einzelnen Generaldirektionen im Vorfeld der Bewilligung von EU-Mitteln. Ferner untersuchte der Hof die wichtigsten aus verschiedenen EU-Fonds finanzierten Maßnahmen, um Synergien zu ermitteln, und überprüfte, ob die Kommission über den erforderlichen Gesamtüberblick über alle ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung verfügt, um mögliche Synergien optimal zu nutzen. Insbesondere überprüfte der Hof, ob die Kommission das RAN vollumfänglich nutzte, beispielsweise um die Ergebnisse der aus EU-Mitteln finanzierten Maßnahmen zu verbreiten.

Die Kommission fördert Synergien

23. Aus dem **Anhang** geht hervor, dass sich unterschiedliche Maßnahmen der Kommission auf ähnliche Themen beziehen können. Da die Kommission in diesem Bereich zunehmend aktiv ist, bestehen Möglichkeiten für Synergieeffekte, insbesondere, wenn Maßnahmen sich kreuzen. Nachstehend einige Beispiele:

- a) Die den Mitgliedstaaten aus dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" für die Ausbildung von Lehrkräften bereitgestellten Mittel könnten für Themen eingesetzt werden, die den Themen von Erasmus+-Projekten ähneln.
- b) Im Rahmen des Programms "Justiz" geförderte Projekte zur Schulung und Sensibilisierung von Justizvollzugspersonal könnten für ähnliche Aspekte wie Erasmus+-Projekte oder Projekte im Rahmen des "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" eingesetzt werden.

24. Die Kommission verfügt über eine Reihe von Verfahren zur Erleichterung der Koordinierung mit dem Ziel, die Synergien zu maximieren und die Doppelung von Unterstützungsleistungen zu vermeiden (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6 - Beispiele für Verfahren der Kommission zur Erleichterung der Koordinierung

Im Rahmen der so genannten **dienststellenübergreifenden Konsultation** arbeiten verschiedene Generaldirektionen zusammen an der Genehmigung der jährlichen Arbeitsprogramme, in denen die für die EU-Fonds geplanten Maßnahmen dargelegt sind. In einigen jährlichen Arbeitsprogrammen ist vorgeschrieben, dass Projekte andere Maßnahmen ergänzen müssen. Einige Beispiele:

- Im jährlichen Arbeitsprogramm 2016 für das Programm "Justiz" war vorgeschrieben, dass im Rahmen der Maßnahmen die Kohärenz, Komplementarität und Synergieeffekte mit aus anderen EU-Fonds - darunter der "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei", Erasmus+ und Horizont 2020 - geförderten Maßnahmen sichergestellt sein mussten.
- Im jährlichen Arbeitsprogramm 2016 für von der Kommission zentral verwaltete Maßnahmen im Rahmen des "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" war festgelegt, dass die Projekte mit den Tätigkeiten von Europol komplementär sein mussten.

In **Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen** (Verfahren, in denen zur Beantragung von Projektfinanzierung aufgerufen wird) ist unter Umständen vorgesehen, dass Antragsteller nachweisen müssen, dass sie bestehende Initiativen nicht duplizieren. Beispielsweise mussten Antragsteller im Rahmen der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen des "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" zur Prävention von Radikalisierung im Jahr 2014 belegen, dass ihre Vorschläge keine Doppelung bestehender Tätigkeiten, Projekte und Initiativen einschließlich der Tätigkeiten des RAN darstellten.

25. Der Hof untersuchte Maßnahmen in verschiedenen Bereichen, die aus unterschiedlichen Fonds finanziert werden. Er stellte fest, dass die Koordinierung der Kommission zu Synergieeffekten zwischen ihren Maßnahmen beigetragen hat. So wird das RAN beispielsweise eingesetzt, um die Ergebnisse anderer aus EU-Mitteln finanzierter Projekte zu verbreiten (siehe **Kasten 7**). Weitere Beispiele sind **Abbildung 3** zu entnehmen. In dieser Abbildung sind mehrere Maßnahmen dargestellt, die aus drei EU-Fonds finanziert werden; ihr ist zu entnehmen, dass sowohl innerhalb der Fonds als auch fondsübergreifend Synergien bestehen. So nutzte die Kommission das Siebte Rahmenprogramm (das Forschungsprogramm, das Horizont 2020 vorausging) zur Finanzierung des

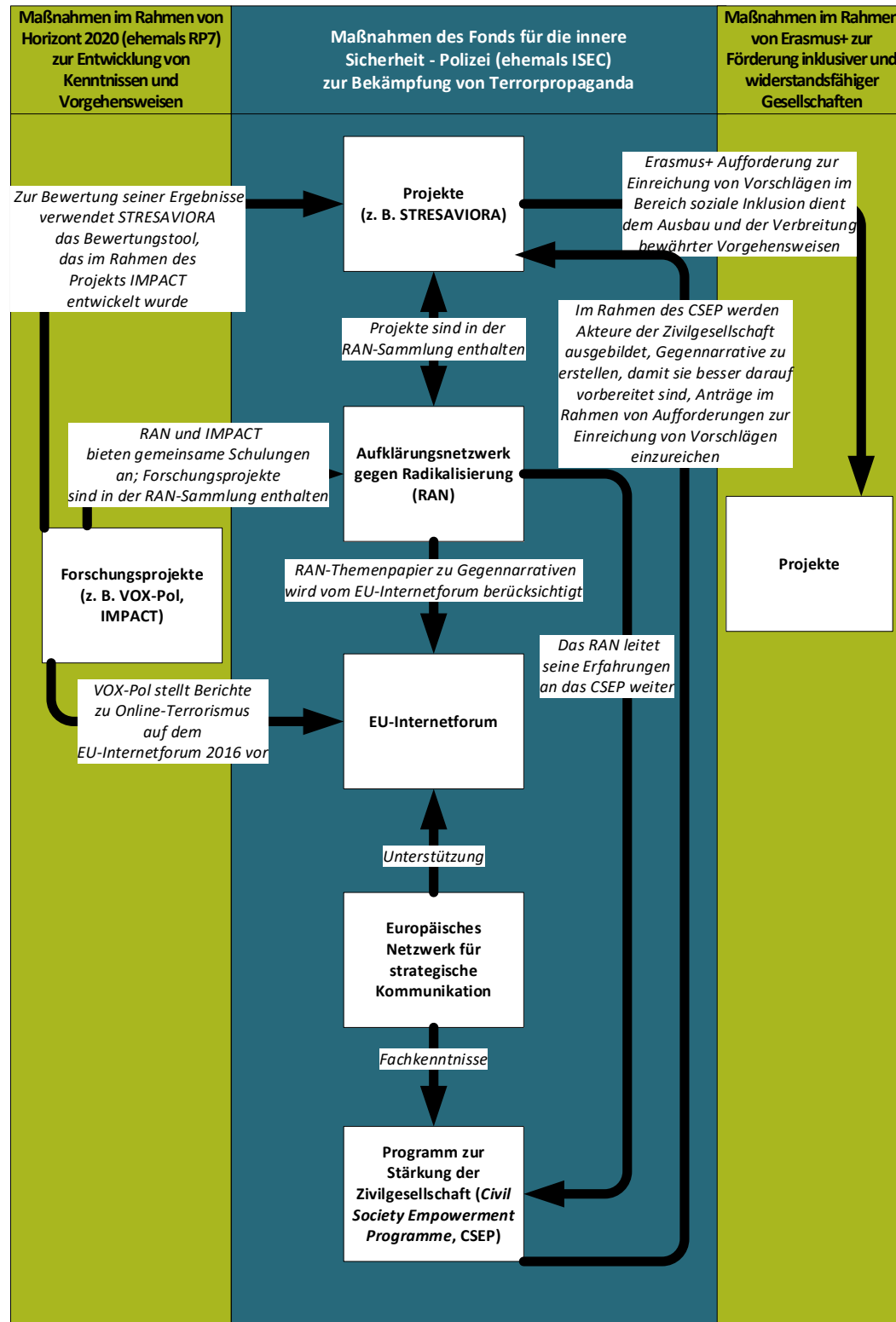
Forschungsprojekts IMPACT¹⁰, in dessen Rahmen Instrumente zur Bewertung von Maßnahmen im Bereich Radikalisierung entwickelt wurden. Diese Instrumente kamen im aus dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" finanzierten Projekt STRESAVIORA zum Einsatz. Dieses Projekt wurde anschließend ausgebaut und durch ein im Rahmen von Erasmus+ finanziertes Projekt verbreitet.

Kasten 7 - Die RAN-Sammlung - ein Beispiel für Synergien zwischen von der EU finanzierten Projekten

Die Sammlung von Ansätzen und bewährten Verfahren des RAN, die seit 2014 regelmäßig aktualisiert wird, enthält Einzelheiten zu Projekten in der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung, die auf andere Kontexte übertragen werden können. Die Projekte wurden auf einer Arbeitsgruppensitzung des RAN zur Begutachtung durch Fachkollegen vorgelegt und vom Lenkungsausschuss des RAN gebilligt. In der RAN-Sammlung sind 108 Verfahren ("Praktiken") aufgeführt, davon 16 EU-finanzierte Projekte.

¹⁰ Ziel des Projekts IMPACT Europe (*Innovative Method and Procedure to Assess Counter-violent-radicalisation Techniques in Europe*) war die Entwicklung eines Toolkits zur Beurteilung von Initiativen zur Bekämpfung der Radikalisierung.

Abbildung 3 - Beispiele für Synergien zwischen Maßnahmen der Kommission zur Bekämpfung von Radikalisierung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Bei der Koordinierung bestehen einige Mängel

26. Während die Kommission in der Lage ist, zahlreiche Verknüpfungen zwischen den Maßnahmen zu erkennen und zu nutzen, gibt es Mängel in Bezug auf die Gesamtkoordinierung:

- a) Für die Planung und Berichterstattung bezüglich verschiedener EU-Fonds sind verschiedene Generaldirektionen zuständig (siehe Anhang). So obliegt beispielsweise der GD Bildung und Kultur die Koordinierung von Erasmus+-Projekten, während die GD Justiz und Verbraucher für die Koordinierung von Projekten zuständig ist, die im Rahmen des Programms "Justiz" finanziert werden. Die GD Migration und Inneres ist die federführende Generaldirektion für die Entwicklung des politischen Rahmens der Kommission und die Überwachung seiner Umsetzung¹¹. Allerdings gab es bis 2017 keinen Rahmen für die Koordinierung aller EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Radikalisierung, mit dem potenzielle Synergien zwischen den Fonds hätten ermittelt werden können.
- b) Erst im Jahr 2017 nahm die GD Migration und Inneres eine Bestandsaufnahme der EU-finanzierten Projekte zur Bekämpfung von Radikalisierung vor. Somit lag der Kommission bis zu jenem Zeitpunkt keine konsolidierte Aufstellung der aus den verschiedenen EU-Fonds geförderten Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung vor. Selbst als sie vorlag, beschränkte sich die Bestandsaufnahme auf von der Kommission zentral verwaltete Maßnahmen und umfasste die von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Programme verwalteten Maßnahmen nicht.

¹¹ Beispielsweise mittels monatlicher Berichte seit Oktober 2016 über Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion und durch die Umfassende Bewertung der EU-Sicherheitspolitik von Juli 2017.

27. Befragungen der EU-IRU bei Europol und dem Europäischen Netzwerk für strategische Kommunikation ließen Möglichkeiten für eine bessere Koordinierung zwischen den EU-finanzierten Maßnahmen erkennen:

- a) Europol wies darauf hin, dass stärkere Synergieeffekte erzielt werden könnten, wenn Zeitpunkt und Inhalte der Gegennarrativ-Kampagnen mit der Entfernung terroristischen Materials aus dem Internet koordiniert würden.
- b) Das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation wies darauf hin, dass ihm ein Zugriff auf Europol's Analyse der Trends im Bereich der terroristischen Propaganda (in dem gemäß der Verwaltungsvereinbarung zwischen der Kommission und Europol zulässigen Umfang) sowie eine stärkere Beteiligung an VOX-Pol¹², einem EU-finanzierten Forschungsprojekt, nützen würde. Diese Informationen würden es dem Netzwerk ermöglichen, Regierungen bei der Entwicklung von Kommunikationsstrategien und der Erstellung von Gegennarrativ-Kampagnen besser zu beraten.

Das Potenzial des RAN wird nicht voll ausgeschöpft

28. Während das RAN durch seine Tätigkeit auf europäischer Ebene einen sinnvollen Nutzen erbringt, stellte der Hof fest, dass dieser Mehrwert in der Praxis nicht maximiert wird¹³:

- a) Das RAN könnte stärker praxisorientierte Outputs erzielen, beispielsweise durch die Analyse der in den Mitgliedstaaten verfolgten Verfahren (z. B. durch mehr Besuche vor Ort) und die Ausarbeitung einer ausführlichen detaillierten Bestandsaufnahme der in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzten Ansätze. In der "Mitteilung über die Prävention der zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führenden

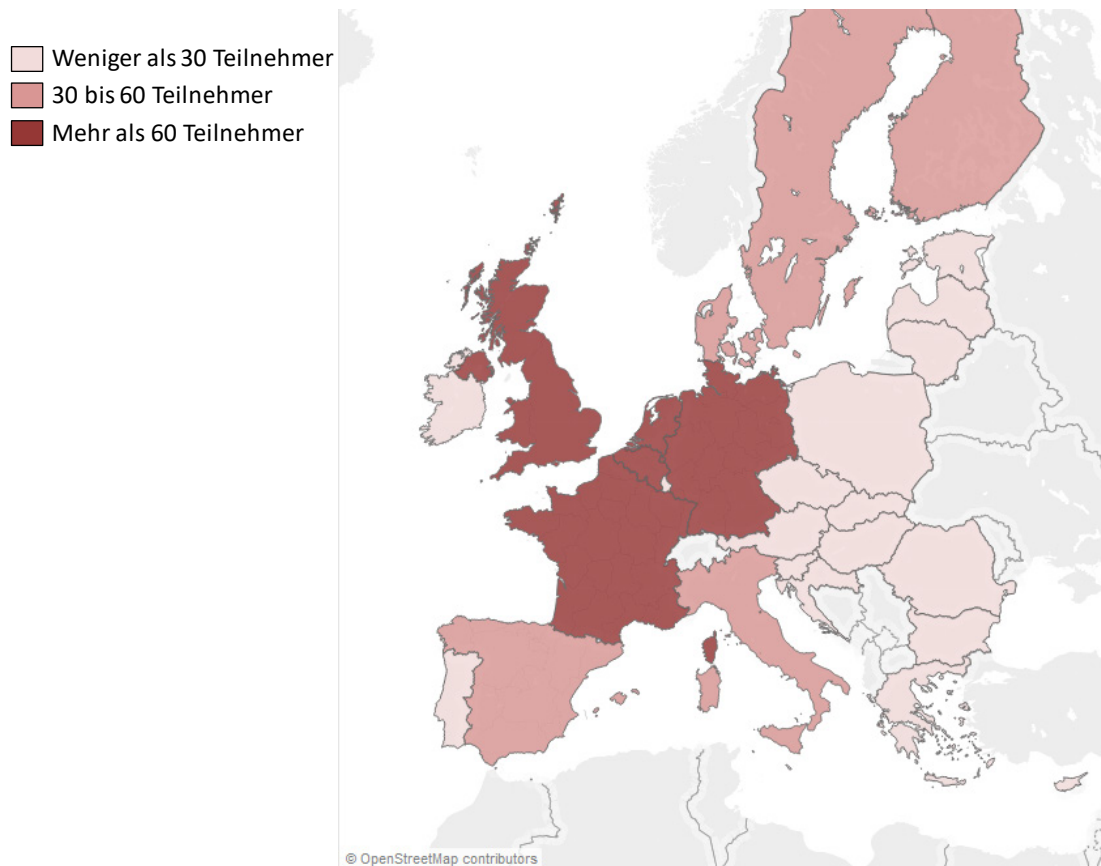
¹² Das VOX-Pol-Projekt soll Forschungstätigkeiten zu Online-Extremismus vernetzen, um auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene politische Agenden auf der Grundlage besserer Informationen zu erstellen.

¹³ Dies wird durch die Umfrage des Hofes untermauert. 8 der 13 (62 %) Umfrageteilnehmer, die ihre Meinung äußerten, waren der Ansicht, dass der RAN-Ansatz einen größeren Mehrwert bieten könnte.

Radikalisierung" von 2014 wird auf die - erstmals im Jahr 2014 veröffentlichte - RAN-Sammlung als Fundgrube für bewährte Verfahren verwiesen. Allerdings geht aus der Einführung zur RAN-Sammlung hervor, dass die genannten Verfahren lediglich der Information und Anregung dienen sollen. Der Hof stellte darüber hinaus fest, dass die Einträge in der RAN-Sammlung keine hinreichenden Angaben dazu enthalten, wie die Projekte finanziert wurden, um Interessenten die Identifizierung potenzieller Quellen der EU-Finanzierung für das von ihnen in Erwägung gezogene Projekt zu ermöglichen.

- b) Die Kommission hat nicht analysiert, aus welchen Gründen das RAN von einigen Ländern weniger genutzt wird als von anderen (siehe **Abbildung 4**). Diese Unterschiede im Hinblick auf die Nutzung sind möglicherweise darauf zurückzuführen, dass der Terrorismus als Bedrohung in verschiedenen Ländern unterschiedlich wahrgenommen wird, dass das RAN sich auf bestimmte Arten des Terrorismus konzentriert, dass es einen Bottom-up-Ansatz verfolgt (d. h., politische Entscheidungsträger werden über die Sichtweisen der Fachleute aus der Praxis auf dem Laufenden gehalten) oder dass die englische Sprache bei Sitzungen seine Hauptsprache ist. Es gibt keine Aufzeichnungen über die Veränderungen der Beteiligungsquoten der einzelnen Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit.

Abbildung 4 - Teilnehmer an RAN-Arbeitsgruppen seit Oktober 2015



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- c) Die Kommission ist bestrebt, den Bekanntheitsgrad EU-finanzierter Projekte dadurch zu steigern, dass Projektteilnehmer ermuntert werden, Ergebnisse über eine RAN-Arbeitsgruppe zu verbreiten. Beispielsweise schlug die Kommission bei 16 von 20 im Rahmen des Programms "Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" (ISEC) finanzierten Projekten¹⁴, die seit 2011 (zum Zeitpunkt der Einrichtung des RAN) abgeschlossen und von der Kommission als gut, sehr gut oder herausragend bewertet wurden, die Verbreitung über das RAN vor. Allerdings stellte der Hof fest, dass diese Verbreitung in der Praxis bei mehr als der Hälfte dieser Projekte nicht erfolgte. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes waren in der Tat nur sieben dieser Projekte (44 %)

¹⁴ Das ISEC (Programm "Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung") war Teil des Rahmenprogramms "Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte" (2007-2013), das dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" (2014-2020) vorausging.

einer RAN-Arbeitsgruppe, im Rahmen eines Workshops oder auf einer Konferenz vorgestellt worden.

- d) Die belgischen Behörden setzten den Hof davon in Kenntnis, dass Fachleute aus der Praxis in kleinen Organisationen vor Ort ohne Verbindungen zur Regierung (z. B. Netzwerke lokaler Gruppen der Mütter von ausländischen Kämpfern) nicht hinreichend am RAN beteiligt sind, um einen echten Bottom-up-Ansatz sicherzustellen.
- e) Mit dem RAN soll die Bottom-up-Kommunikation von Fachleuten aus der Praxis mit den politischen Entscheidungsträgern verbessert werden. Weniger als die Hälfte der Teilnehmer einer Umfrage unter am RAN beteiligten Fachleuten aus der Praxis, die 2016 vom RAN selbst durchgeführt wurde, waren jedoch der Auffassung, dass das RAN ihnen geholfen habe, Einfluss auf politische Entscheidungsträger zu nehmen. Ferner schlugen vier Teilnehmer an der Umfrage des Hofes vor, dass die Verknüpfung zwischen dem RAN und den politischen Entscheidungsträgern unter anderem durch den formellen Austausch von Ansätzen und Ideen gestärkt werden könnte. Es vergeht mitunter zu viel Zeit, bis dem von Fachleuten aus der Praxis festgestellten Bedarf im politischen Rahmen der Kommission Rechnung getragen wird. So wird das Problem der Radikalisierung in Justizvollzugsanstalten beispielsweise unter den Fachleuten aus der Praxis (z. B. Justizvollzugsbeamte und Bewährungshelfer, Lehrkräfte, Sozialarbeiter) seit 2011 im Rahmen der RAN-Arbeitsgruppe Strafvollzug und Bewährungshilfe erörtert. Doch erst 2015 legte die Kommission spezifische im Rahmen des Programms "Justiz" geförderte Maßnahmen fest, um dieses Problem in Angriff zu nehmen.

Der Rahmen der Kommission zur Bewertung der Ergebnisse ist unzureichend entwickelt

29. Der Hof prüfte, ob die Kommission über Leistungsindikatoren verfügte, um die Wirksamkeit ihrer gesamten Unterstützung zu bewerten und zu beurteilen, ob realistische Zielvorgaben festgelegt worden waren. Der Hof untersuchte, ob anhand der Indikatoren nicht nur die Tätigkeit, sondern auch die tatsächlichen Fortschritte auf dem Weg zu dem übergeordneten Ziel, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der zu Terrorismus führenden Radikalisierung zu unterstützen, gemessen wurden. Auf der Ebene einzelner Maßnahmen untersuchte der Hof, ob die Kommission die Wirksamkeit ihrer Unterstützung beurteilt, um

zu ermitteln, welche Form der Unterstützung wo funktioniert und welche nicht, und aus welchen Gründen. Die Kommission benötigt diese Informationen, um in der Lage zu sein,

- a) Aufforderungen des Europäischen Parlaments nachzukommen, die Strategie der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung durch terroristische Organisationen zu beurteilen¹⁵;
- b) ihre Politik und Unterstützung zu verbessern und fortlaufend an Veränderungen der Bedrohungslage und des Bedarfs der Nutzer anzupassen;
- c) Beispiele für erfolgreiche Projekte zu verbreiten und einem breiteren Adressatenkreis zugänglich zu machen und somit Synergieeffekte zu maximieren (und die Verbreitung von unwirksamen oder kontraproduktiven Projektergebnissen zu vermeiden);
- d) den Bürgerinnen und Bürgern zu zeigen, dass die Initiativen wahrscheinlich wirksam sein werden.

Die Kommission nimmt keine Bewertung ihres Gesamterfolgs bei der Umsetzung politischer Ziele vor

30. Der Hof stellte fest, dass die Kommission ihr Rahmenwerk, mit dem sie bewertet, ob ihre Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Radikalisierung wirksam ist und die Mittel optimal eingesetzt werden, nicht ausreichend ausgearbeitet hat. So hat die Kommission es unter anderem versäumt,

- a) die übergeordneten Ziele ihrer Politik zur Bekämpfung der Radikalisierung in konkretere und besser messbare Ziele zu unterteilen;
- b) angemessene Indikatoren und Zielvorgaben für die verwendeten EU-Fonds festzulegen, um ihre Leistung bei der Bekämpfung der Radikalisierung zu messen;

¹⁵ Siehe beispielsweise die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2015 zur Prävention der Radikalisierung und Anwerbung europäischer Bürgerinnen und Bürger durch terroristische Organisationen.

- c) einen Gesamtüberblick über die aus EU-Mitteln finanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung vorzulegen (siehe Ziffer 26);
- d) die Kosten für die Bekämpfung der Radikalisierung umfassend darzulegen. In der "Mitteilung über die Prävention der zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führenden Radikalisierung" von 2014 finden sich keine Angaben zu Finanzierungsbeträgen. Die Kommission erläuterte, dass Maßnahmen unter Verwendung vorhandener Mittel durchgeführt würden, führte allerdings nicht aus, um welche es sich hierbei handelte. In ihrer Mitteilung "Unterstützung der Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt" von 2016 und dem Dokument "Comprehensive Assessment of EU Security Policy" von 2017 finden sich dagegen einige Angaben zu Finanzierung und Kosten¹⁶. Allerdings ist festzustellen,
 - i) dass einige Maßnahmen wie die aus dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" finanzierten Projekte ausgelassen werden;
 - ii) dass keine Angaben zu den Kosten einiger Maßnahmen gemacht werden, insbesondere in Bezug auf die EU-IRU, das EU-Internetforum, das Programm zur Stärkung der Zivilgesellschaft und das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation;
 - iii) dass sich die Finanzierungsangaben für die verschiedenen Maßnahmen auf unterschiedliche Zeiträume beziehen;
 - iv) dass nicht zwischen Kosten für Maßnahmen, die spezifisch für die Bekämpfung von Radikalisierung konzipiert wurden (z. B. die 25 Millionen € für das Exzellenzzentrum des RAN), und für Maßnahmen unterschieden wird, bei denen dies zwar nicht der Fall ist, die aber nichtsdestotrotz indirekt dazu beitragen, Radikalisierung zu verhindern (z. B. die 25,6 Milliarden € aus dem Europäischen Sozialfonds zur Förderung der sozialen Inklusion benachteiligter Gruppen).

31. Folglich gibt es keinen Gesamtbericht, in dem Kosten und Ergebnisse der aus EU-Mitteln finanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung aufgeführt sind. Vielmehr

¹⁶ SWD(2017) 278 vom 26. Juli 2017 "Comprehensive Assessment of EU Security Policy".

werden die einzelnen Aspekte in unterschiedlichen Berichten aufgegriffen, in denen zwar die ergriffenen Maßnahmen beschrieben werden, jedoch nicht der Erfolg bei der Umsetzung politischer Ziele gemessen wird (siehe **Kasten 8**).

Kasten 8 - Beispiele für Berichte, in denen die ergriffenen Maßnahmen beschrieben werden, jedoch nicht der Erfolg bei der Umsetzung politischer Ziele gemessen wird

Im Abschlussbericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit im Zeitraum 2010-2014 ist dargelegt, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung zu unterstützen, während die Wirksamkeit hingegen nicht beurteilt wurde¹⁷:

- die Einrichtung des RAN im September 2011;
- die Annahme der Mitteilung über die "Prävention der zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führenden Radikalisierung" im Januar 2014;
- die Veröffentlichung der RAN-Sammlung.

Die Leistungstabellen zum "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Migration und Inneres von 2016 enthalten Angaben zur Anzahl der erstellten Gegennarrative.

Die EU-IRU berichtet regelmäßig über die Anzahl der aus dem Internet entfernten terroristischen Inhalte.

Die Kommission kann nicht belegen, wie wirksam ihre einzelnen Maßnahmen tatsächlich sind

32. Gesteigerte Tätigkeit bedeutet jedoch nicht unbedingt größere Wirksamkeit. Der Hof stellte fest, dass bei der Bewertung von Maßnahmen der Kommission zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung Ergebnisse häufig in Bezug auf das Volumen der Tätigkeiten (z. B. die Anzahl der abgehaltenen Sitzungen oder erstellten Dokumente) und weniger in Bezug auf ihre Wirksamkeit (z. B. die von den RAN-Teilnehmern

¹⁷ COM(2014) 365 final vom 20. Juni 2014 "Abschlussbericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit im Zeitraum 2010-2014".

erworbenen Kenntnisse, wie diese angewendet wurden und ihre Auswirkungen auf ihre Arbeit) gemessen wurden. Aus dem aktuellen Dokument "Comprehensive Assessment of EU Security Policy" ging zudem hervor, dass Ergebnisse und Wirksamkeit von Maßnahmen zur Prävention von Terrorismus bewertet werden müssen. Wie aus den folgenden Ziffern hervorgeht, kann die Kommission daher nicht nachweisen, wie wirksam von der EU finanzierte Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung tatsächlich sind.

33. Es sind Bewertungen für Projekte geplant, die aus dem "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei" finanziert werden. Allerdings mangelt es den Projekten häufig an Wirksamkeitsindikatoren. Beispielsweise war die Kommission der Ansicht, dass drei¹⁸ der fünf erfolgreichen Projektvorschläge für die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen aus dem Jahr 2014 auf dem Gebiet der Radikalisierung (siehe Ziffer 19 b) nur über dürftige, ungenaue oder beschränkte Bewertungs- und Überwachungsstrategien verfügten und es an Indikatoren zur Messung der tatsächlichen Wirksamkeit dieser Projekte mangelte.

34. Beim ISEC (Vorgängerfonds des "Fonds für die innere Sicherheit - Polizei") nahm die Kommission eine Prüfung des Abschlussberichts¹⁹ für jedes Projekt vor und beschrieb die erzielten Ergebnisse in Form von konkreten Outputs. Sie bewertete außerdem die Qualität der Ergebnisse, d. h. ob sie hilfreich und übertragbar waren sowie ob und auf welche Weise sie verbreitet werden sollten. Diese Überprüfungen lieferten jedoch keine evidenzbasierte Beurteilung der Auswirkungen von Projekten. Da es keine Wirksamkeitsindikatoren gab, die tatsächlich Teil eines Projekts waren, wurde hier festgehalten, wie der Überprüfer die voraussichtliche Wirksamkeit eines Projekts einschätzte.

35. Die EU-IRU bei Europol kennzeichnet terroristische Inhalte im Internet und meldet diese den entsprechenden Hosting-Providern, damit sie sie entfernen können. Die Leistung wird anhand von Menge und Anteil der gemeldeten Inhalte gemessen, die von den Providern

¹⁸ FIRST LINE, LIAISE II und SAFFRON.

¹⁹ Verlaufs- und Finanzbericht zu Projektaktivitäten und -ergebnissen, am Ende eines Projekts vom Empfänger von EU-Mitteln erstellt.

entfernt werden (siehe **Abbildung 5**). Diese Statistiken unterliegen den folgenden Einschränkungen:

- a) Aus ihnen geht nicht hervor, wie viele Inhalte allein aufgrund der Maßnahmen der EU-IRU entfernt wurden. Es ist durchaus möglich, dass die EU-IRU Internetunternehmen auffordert, Terrorpropaganda zu entfernen, die auch von den Mitgliedstaaten gemeldet wurde²⁰. Das Risiko ist geringer, wenn die EU-IRU propagandistische Inhalte in Nicht-EU-Sprachen (beispielsweise Arabisch, Russisch oder Türkisch) überprüft, die von nationalen Meldestellen für Internetinhalte seltener untersucht werden. Die EU-IRU verfügt nicht über Angaben, wie viele terroristische Inhalte von Internetunternehmen allein aufgrund einer Aufforderung der EU-IRU entfernt wurden, die nicht auch von nationalen Meldestellen für Internetinhalte, der Zivilgesellschaft oder den Internetunternehmen selbst gekennzeichnet wurden. Internetunternehmen geben keine Rückmeldungen zu den Gründen für die Entfernung von Inhalten.
- b) Ihre Wirksamkeit im Hinblick darauf, in welchem Umfang Terrorpropaganda im Internet verbleibt, wird nicht nachgewiesen. Die 10 Umfrageteilnehmer, die ihre Meinung äußerten, waren der Ansicht, dass eine der Herausforderungen für die EU-IRU darin besteht, dass entferntes Propagandamaterial einfach neu hochgeladen oder auf andere Plattformen verschoben werden kann (der sogenannte Kampf gegen die Hydra). Anlässlich des EU-Internetforums von Dezember 2016 (siehe **Kasten 2**) stellten wichtige Internetunternehmen eine Initiative vor, die dazu beitragen sollte, das erneute Hochladen von Propagandamaterial zu verhindern. Die französischen Behörden, die der Hof besuchte, betonten die Notwendigkeit, die Wirksamkeit dieses Mechanismus zu belegen. Sie wiesen zudem darauf hin, dass das Erschweren des Zugangs zu Terrorpropaganda im Internet eine Gratwanderung darstellt, da Terroristen veranlasst werden könnten, komplexere und verborgene Nachrichtensysteme zu nutzen, was die Ermittlungen wiederum erschweren könnte.

²⁰ Die britische Anti-Terror-Meldestelle für Internetinhalte meldet jährlich rund 100 000 Elemente.

- c) Sie messen nicht die Reaktionsgeschwindigkeit, d. h. die Zeitspanne zwischen dem Hochladen verdächtiger Inhalte und deren Feststellung durch die EU-IRU sowie die Zeitspanne zwischen der Meldung dieser Inhalte an die Internetunternehmen und der Entfernung dieser Inhalte.

Abbildung 5 - Statistiken der EU-IRU

	1. Juli 2015 - 1. Juli 2016	1. Juli 2016 - 1. Juni 2017
Vorschläge zur Meldung	9 787	20 174
Von den Providern entfernte Inhalte	8 949	16 143
Erfolgsquote	91,4 %	80,0 %

Quelle: Europol - Erster Jahresbericht der EU-IRU und Daten von Europol.

36. Die GD Migration und Inneres legt im jährlichen Arbeitsplan detaillierte quantifizierte Zielvorgaben für das RAN fest und überprüft Fortschritte im Rahmen von vierteljährlichen und jährlichen Fortschrittsberichten. In diesen Plänen und Berichten sind jedoch lediglich Tätigkeiten aufgeführt, z. B. die Anzahl der Sitzungen, Teilnehmer, Ex-ante-Unterlagen, Studienreisen, Seminare, Konferenzen, Newsletters, Schulungen, Workshops, Strategiepapiere und Themenpapiere. Die Kommission hat das Exzellenzzentrum des RAN nicht um Angaben zwecks Überwachung seiner Wirksamkeit gebeten, d. h.

Teilnehmerzufriedenheit, erworbene Kenntnisse und Kontakte, wie diese genutzt und in den Mitgliedstaaten verbreitet wurden und deren Auswirkungen auf die Arbeit oder die Ergebnisse der Organisation (z. B. ob Schulungen tatsächlich dazu beitrugen, dass die Polizei radikalisierte Personen erkennt und das von ihnen ausgehende Risiko mindert). Das Exzellenzzentrum des RAN führte allerdings auf eigene Initiative Umfragen durch, die Anhaltspunkte in Bezug auf die Nützlichkeit seiner Produkte liefern. So ging aus einer Umfrage von August 2016 hervor, dass fast 90 % der Teilnehmer an Veranstaltungen des RAN der Auffassung waren, dass sich ihre Teilnahme positiv auf ihre tägliche Arbeit auswirken würde.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

37. Die Mitgliedstaaten sind für ihre nationale Sicherheit zuständig. Dazu gehört die Bekämpfung des Terrorismus. Auch die EU übernimmt eine Rolle dabei, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten, indem sie den Austausch von Informationen, die operative Zusammenarbeit sowie den Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen erleichtert. Im Jahr 2005 hat die EU ihre Strategie zur Terrorbekämpfung festgelegt, die auf vier Säulen basiert. Mit der ersten Säule wird das Ziel verfolgt, zu verhindern, dass sich Menschen dem Terrorismus zuwenden, indem die Ursachen beseitigt werden, die zu Radikalisierung und zur Anwerbung von Menschen für den Terrorismus führen können. Da die Radikalisierung auf mehreren Faktoren beruht, wird ein breites Spektrum an Maßnahmen auf den Weg gebracht, um das Problem in Angriff zu nehmen. Die Kommission verwendet daher eine zunehmend breite Palette vorhandener EU-Fonds, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen.

38. Der Hof prüfte, ob die Kommission ihre Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Radikalisierung, die zu terroristischen Handlungen führt, angemessen verwaltet hat. Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Kommission dem Bedarf der Mitgliedstaaten Rechnung getragen hat, im Hinblick auf die Koordinierung und Bewertung jedoch einige Mängel bestanden.

39. Die Kommission förderte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch einschlägige Initiativen wie das Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung (RAN), das EU-Internetforum und das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation (siehe **Ziffern 15-21**).

40. Die Kommission hat ihre bereichsübergreifende Unterstützung unter anderem durch Konsultationen zwischen den Generaldirektionen bei der Genehmigung von Arbeitsprogrammen koordiniert. Dies hat zu Synergieeffekten zwischen ihren Maßnahmen geführt. Trotz der jüngsten Verbesserungen besteht jedoch im Hinblick auf die Koordinierung der Maßnahmen der Kommission noch Verbesserungsbedarf. Beispielsweise umfasst der Überblick der Kommission über die EU-finanzierten Maßnahmen in diesem Bereich die von den Mitgliedstaaten verwalteten Maßnahmen nicht; dies wäre sinnvoll, damit mögliche Synergien optimal genutzt werden können. Der Hof stellte darüber hinaus

fest, dass das Potenzial des RAN - einer der wichtigsten Initiativen der Kommission - nicht vollständig ausgeschöpft wurde, um die Ergebnisse erfolgreicher EU-finanzierter Projekte zu verbreiten (siehe Ziffern 22-28).

Empfehlung 1 - Verbesserung des Rahmenwerks für die Gesamtkoordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Radikalisierung

Die Kommission sollte das Rahmenwerk für die Gesamtkoordinierung der EU-finanzierten Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung verbessern. Insbesondere sollte die Kommission

- a) die wichtigsten von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-finanzierten Maßnahmen in die Liste EU-finanzierter Maßnahmen im Bereich Radikalisierung aufnehmen. Die Kommission sollte diese Liste regelmäßig aktualisieren, um Synergien zu maximieren - insbesondere, wenn sich verschiedene Fonds und Instrumente überschneiden. Die Liste sollte allen Projektantragstellern zugänglich gemacht werden;
- b) mögliche Synergien zwischen einzelnen ihrer Maßnahmen optimal nutzen, indem die Anforderung, das RAN zur Verbreitung der Ergebnisse erfolgreicher EU-finanzierter Projekte zu nutzen, formell festgeschrieben wird.

Zeitraum: Juni 2019.

Empfehlung 2 - Verstärkte praktische Unterstützung für Fachleute aus der Praxis und politische Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten

Die Kommission sollte

- a) die Kommunikation von Fachleuten aus der Praxis mit politischen Entscheidungsträgern mithilfe eines regelmäßigen, strukturierten Austauschs von Ansätzen und Ideen verbessern;

- b) die Teilnahme von Fachleuten aus der Praxis in den Mitgliedstaaten am RAN analysieren, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Frage liegen sollte, ob weniger aktive Länder stärker eingebunden werden sollten;
- c) die Beteiligung von Fachleuten aus der Praxis am RAN analysieren und sicherstellen, dass verschiedene Arten von Akteuren angemessen vertreten sind, einschließlich Netzwerke von Organisationen vor Ort ohne Verbindungen zur Regierung, damit der Bottom-up-Ansatz gestärkt wird;
- d) die Leiter von Projekten zur Bekämpfung der Radikalisierung dabei unterstützen, die Wirksamkeit und Übertragbarkeit von Verfahren zu beurteilen und die Zweckdienlichkeit der RAN-Sammlung zu verstärken, indem mehr Informationen zur Wirksamkeit von Verfahren und zum Kontext, in den sie übertragen werden können, aufgenommen werden;
- e) in der RAN-Sammlung eindeutig erklären, wie Maßnahmen aus EU-Fonds finanziert werden.

Zeitraumen: Juni 2019.

41. Die Kommission hat ihr Rahmenwerk, mit dem sie bewertet, ob ihre Unterstützung wirksam ist und die Mittel optimal eingesetzt werden, nicht ausreichend ausgearbeitet. So hat sie unter anderem die übergeordneten politischen Ziele nicht in konkretere und besser messbare Ziele unterteilt, und die von der Kommission zur Bekämpfung von Radikalisierung verwendeten Fonds werden nicht von Indikatoren und Zielvorgaben begleitet, auf deren Grundlage der Erfolg bei der Umsetzung dieses Ziels gemessen werden könnte (siehe **Ziffern 29-31**).

42. Zudem werden die Ergebnisse spezifischer Maßnahmen häufig anhand des Umfangs der Tätigkeiten und nicht anhand der Wirksamkeit gemessen. Folglich besteht das Risiko, dass nützliche Erkenntnisse entweder nicht verbreitet oder von der Kommission bei der Gestaltung von Maßnahmen oder der Weiterentwicklung ihrer Politik außer Acht gelassen werden (siehe **Ziffern 32-36**).

Empfehlung 3 - Verbesserung des Rahmenwerks zur Bewertung von Ergebnissen

Die Kommission sollte ihren Erfolg bei der Erreichung ihrer politischen Ziele beurteilen und sicherstellen, dass die tatsächliche Wirksamkeit EU-finanzierter Maßnahmen belegt werden kann. Insbesondere sollte die Kommission

- a) die erforderlichen Konsultationen und Recherchen durchführen, um Ziele und Indikatoren festzulegen, mit denen sie ihren Erfolg und den optimalen Mitteleinsatz bei der Erreichung der politischen Ziele im Rahmen der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Radikalisierung bewertet. Sie sollte daraufhin regelmäßig Bericht über die Gesamtfortschritte bei der Erreichung der Ziele ihrer Politik zur Bekämpfung der Radikalisierung sowie über die damit verknüpften EU-Fonds erstatten;
- b) das Exzellenzzentrum des RAN auffordern, Bericht über seine Wirksamkeit zu erstatten, z. B. Teilnehmerzufriedenheit, erworbene Kenntnisse und Kontakte, deren Nutzung und ihre Auswirkungen auf die Arbeit oder die Ergebnisse der Organisation;
- c) mithilfe des EU-Internetforums folgende Aspekte überwachen:
 - die Zusammenarbeit zwischen der EU-IRU und nationalen Meldestellen für Internetinhalte, indem sie Komplementarität sicherstellt und unnötige Doppelungen bei der Meldung terroristischer Inhalte an IT-Unternehmen vermeidet;
 - das Ausmaß, in dem die Beseitigung von Terrorpropaganda Auswirkungen auf ihre Verbreitung im Internet hat;
 - die Geschwindigkeit, in der von der EU-IRU gemeldete Inhalte entfernt werden;
- d) sicherstellen, dass Projektantragsteller aufzeigen, wie sie die Wirksamkeit ihrer Projekte messen werden.

Zeitraum: Juni 2019.

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Lazaros S. LAZAROU, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 20. März 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG**Beispiele für von der EU finanzierte Maßnahmen zur Bekämpfung von Radikalisierung**

Maßnahme	Ziel bei der Bekämpfung von Radikalisierung	Finanzierung	Verwaltung
Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung (RAN)	Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Konzeption und Umsetzung wirksamer Präventivarbeit, Bereitstellung von Leitlinien und Handbüchern zur Einrichtung von behördenübergreifenden Strukturen, Einrichtung einer Plattform für den Austausch von Erfahrungen und Verfahren und weitere Bestandsaufnahme der Forschung zum Thema Radikalisierung	Fonds für die innere Sicherheit - Polizei	GD HOME
Forschungsspenden	Überbrückung der Kluft zwischen Fachkräften der wissenschaftlichen Welt und Sicherheitsfachkräften auf dem Gebiet der Radikalisierung, um die Kapazität der Mitgliedstaaten zu stärken, bestehende politische Ansätze abzustimmen und neue Strategien und Verfahren zu entwickeln (Forschungsthemen: Entwicklung eines umfassenden Ansatzes gegen in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung und zeitgenössische Radikalisierungstrends)	Programm Horizont 2020	GD HOME GD RTD
Sicherheitsprojekte mit direkter oder geteilter Mittelverwaltung	Entwicklung von Instrumenten zur Öffentlichkeitsarbeit sowie zur Einbindung und Unterstützung lokaler Akteure und Familien mit dem Ziel, Radikalisierung zu verhindern	Fonds für die innere Sicherheit - Polizei	GD HOME

Bekämpfung terroristischer Propaganda

Maßnahme	Ziel bei der Bekämpfung von Radikalisierung	Finanzierung	Verwaltung
EU-Meldestelle für Internetinhalte (EU-IRU)	Bekämpfung terroristischer Propaganda im Internet	Europol	Europol
EU-Internetforum	Initiative der Kommission zur Beteiligung von Internetunternehmen an der Bekämpfung von terroristischer Propaganda	Fonds für die innere Sicherheit	GD HOME
Europäisches Netzwerk für strategische Kommunikation	Bereitstellung von Fachkenntnissen an die Mitgliedstaaten, Zivilgesellschaft und EU-Organe bei der Ausarbeitung politischer Rahmenwerke, Kommunikationskampagnen oder einzelner Initiativen. Bereitstellung eines Netzwerks für den Austausch bewährter Verfahren sowie praktische Unterstützung und Beratung, um zur Entwicklung wirkungsvoller Gegenarrative beizutragen	Fonds für die innere Sicherheit	GD HOME
Sicherheitsprojekte mit direkter oder geteilter Mittelverwaltung	Angehen des Problems von Online-Inhalten, die zu Radikalisierung führen können	Fonds für die innere Sicherheit - Polizei	GD HOME

Förderung inklusiver und widerstandsfähiger Gesellschaften

Maßnahme	Ziel bei der Bekämpfung von Radikalisierung	Finanzierung	Verwaltung
Transnationale Partnerschaften	Entwicklung innovativer politischer Ansätze und Verfahren mit einem Schwerpunkt auf sozialer Inklusion, der Förderung gemeinsamer Werte und interkulturellem Verständnis	Erasmus+	GD EAC
Unterstützung politischer Reformen	Ausbau und Verbreitung innovativer bewährter Verfahren im Rahmen der Erklärung von Paris		
Europäischer Freiwilligendienst	Förderung grundlegender Werte und Kontaktaufnahme mit benachteiligten Personen und Gemeinschaften		
Jugendbetreuer	Entwicklung eines Toolkits bewährter Verfahren, um - junge Menschen dabei zu unterstützen, ihre demokratische Resilienz zu stärken, Medienkompetenz zu erwerben und kritisch zu denken; - junge Menschen zu lehren, Konflikte zu lösen und die Ansichten anderer Menschen zu respektieren; - Marginalisierungsrisiken zu ermitteln oder anfällige Gruppen zu erkennen		
eTwinning	Verbindung von Lehrkräften und Klassenzimmern in ganz Europa über die Internetplattform eTwinning, um bewährte Verfahren im Umgang mit der Vielfalt im Klassenraum zu ermitteln und gemeinsame Werte an die Schülerinnen und Schüler weiterzugeben sowie um Marginalisierungsrisiken zu ermitteln oder anfällige Gruppen zu erkennen	Europäischer Sozialfonds	GD EMPL GD REGIO
Unterstützung nationaler Programme und kleiner lokaler Projekte	Förderung der sozialen Inklusion benachteiligter Gruppen, etwa durch maßgeschneiderte Schulungsprogramme und Systeme der sozialen Sicherheit Unterstützung von Schulen mit Blick auf die Problematik des vorzeitigen Schulabbruchs und Stärkung des Zugangs zu einer qualitativ hochwertigen Bildung für alle		
Projekte für Beschäftigung und soziale Innovation	Finanzierung innovativer Projekte vor Ort, Förderung sozialer Inklusion	Programm für Beschäftigung und soziale Innovation	GD EMPL
Projekte in den Bereichen Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft	Förderung des gegenseitigen Verständnisses unterschiedlicher, darunter auch religiöser Gemeinschaften und Prävention bzw. Abbau von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durch interreligiöse und interkulturelle Aktivitäten	Programm "Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft"	GD JUST
Sicherheitsprojekte mit direkter oder geteilter Mittelverwaltung	Sensibilisierung und Schulung der an vorderster Front tätigen Fachkräfte zur Erkennung des Radikalisierungsprozesses potentieller ausländischer Kämpfer sowie zur Reaktion auf diesen Prozess	Fonds für die innere Sicherheit - Polizei	GD HOME

Erkennung von und Umgang mit radikalisierten Personen

Maßnahme	Ziel bei der Bekämpfung von Radikalisierung	Finanzierung	Verwaltung
Programme zur Rehabilitation und Deradikalisierung	Rehabilitation und Deradikalisierung innerhalb und außerhalb von Justizvollzugsanstalten, Instrumente zur Risikobewertung und Ausbildung von Fachkräften	Programm "Justiz"	GD JUST
Ausbildung von Justizvollzugs- und Bewährungspersonal	Beteiligung der Europäischen Organisation für Bewährungshilfe und der Europäischen Organisation der Justizvollzugsanstalten an der spezifischen Ausbildung von Justizvollzugs- und Bewährungspersonal		

Bekämpfung von Radikalisierung in Ländern außerhalb Europas

Maßnahme	Ziel bei der Bekämpfung von Radikalisierung	Finanzierung	Verwaltung
Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung	Bereitstellung dedizierter Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung für Drittstaaten	Europäische Entwicklungsfonds und Stabilitäts- und Friedensinstrument Europäisches Nachbarschaftsinstrument	GD DEVCO GD NEAR
Berücksichtigung des Aspekts der Bekämpfung von Radikalisierung	Durchgängige Berücksichtigung von Fragen im Hinblick auf die Bekämpfung der Radikalisierung bei verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen für Drittstaaten	Europäische Entwicklungsfonds und Stabilitäts- und Friedensinstrument Europäisches Nachbarschaftsinstrument	GD DEVCO GD NEAR
eTwinning Plus	Ausbau der eTwinning-Plattform und Einbeziehung ausgewählter Länder der Europäischen Nachbarschaft, vor allem Länder, die mit Problemen aufgrund von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft konfrontiert sind und in denen es besonders dringend einen interkulturellen Dialog braucht	Erasmus+	GD EAC

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Mitteilungen der Kommission zur Unterstützung der Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„BEKÄMPFUNG VON RADIKALISIERUNG, DIE ZU TERRORISMUS FÜHRT: DIE KOMMISSION HAT DEM BEDARF DER MITGLIEDSTAATEN RECHNUNG GETRAGEN, IM HINBLICK AUF KOORDINIERUNG UND BEWERTUNG BESTEHEN JEDOCH MÄNGEL“

ZUSAMMENFASSUNG

V. Seit 2017 verbessert die Kommission stetig ihre Übersicht über die aus EU-Mitteln finanzierten Maßnahmen und ist insbesondere im Rahmen der Taskforce „Sicherheitsunion“ und deren auf das Thema Radikalisierung spezialisierten Untergruppe in der Lage, Synergien zwischen den verschiedenen Fonds und Maßnahmen zu ermitteln.

VI. Die politischen Ziele der Kommission auf dem Gebiet der Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung sind in den entsprechenden politischen Dokumenten dargelegt. Während diese notwendigerweise allgemeinerer Natur sind, sind die konkreteren Ziele im Rahmen der einschlägigen Initiativen dargelegt.

VII. Die Kommission weist darauf hin, dass die einzelnen Projekte und Initiativen evaluiert und deren Erfolge dokumentiert werden. Dies fließt in die allgemeine Bewertung der Fonds und Programme ein. Die Kommission räumt jedoch ein, dass die längerfristigen Auswirkungen dieser Maßnahmen nicht systematisch gemessen werden.

EINLEITUNG

6. Der Aufbau von Kenntnissen im Bereich Radikalisierung erfolgt nicht nur durch Projekte, die im Rahmen von Horizont 2020 finanziert werden, sondern auch durch Projekte im Rahmen anderer Fonds; dazu gehört insbesondere der „Fonds für innere Sicherheit – Polizei“ (ISF-P) einschließlich des Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung (RAN), das auch die Aufgabe hat, den Austausch und die Verbreitung bewährter Verfahren zu fördern.

8. Aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierte Projekte zielen unter anderem darauf ab, die Widerstandsfähigkeit im weiteren Sinn zu stärken, können jedoch auch spezifisch auf die Bekämpfung von Radikalisierung ausgerichtet sein (z. B. das Projekt BAANA).

9. Ausstiegsstrategien im weiteren Sinne sowie Projekte zur Rehabilitation und Deradikalisierung werden nicht nur im Rahmen des Programms „Justiz“ finanziert, sondern können auch aus dem „Fonds für innere Sicherheit – Polizei“ gefördert werden, wie dies derzeit im Rahmen der im November 2017 veröffentlichten allgemeinen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zur Bekämpfung der Radikalisierung der Fall ist.

BEMERKUNGEN

Kasten 5

Während die Kommission ihre politischen Maßnahmen in der Tat an die sich verändernde Bedrohungslage anpasst, verfolgt sie bei ihrer Arbeit im Bereich der Prävention von Radikalisierung langfristige wie auch kurzfristige Ziele. In diesem Sinne befassen sich viele der Arbeitsabläufe mit Radikalisierung jeder Art.

19.

a) Das Thema Medien und Kommunikation wurde auf verschiedene Weise angegangen: Es wurde 2005 in der Mitteilung der Kommission „Rekrutierung von Terroristen: Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft“ (Kapitel 2.1 „Rundfunkmedien“) behandelt; es wurde ferner im Rahmen des RAN sowie innerhalb des Europäischen Netzwerks für strategische Kommunikation (ESCN) erörtert (unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der

Polarisierung), und die Kommission maß ihm in der jüngsten, 2017 veröffentlichten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen (ISF-2017-AG-RAD) hohe Priorität bei.

Darüber hinaus wurde das Thema in der hochrangigen Expertengruppe der Kommission zum Thema Radikalisierung (HLCEG-R) angesprochen, die in ihrem Zwischenbericht im Dezember 2017 empfahl, dass die Mitgliedstaaten (mit Unterstützung der Kommission) untersuchen, ob die bestehenden Instrumente ausreichen, um die Verbreitung extremistischer, gewaltverherrlichender Propaganda über traditionelle Medien wirksam zu verhindern.

b) Die Kommission hat die erforderlichen Maßnahmen getroffen, um der notwendigen Entwicklung von Ausstiegsstrategien Rechnung zu tragen. Die Kommission hat bereits in der Vergangenheit umfangreiche Ausstiegsprogramme im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) finanziert; das wichtigste Beispiel hierfür ist die Förderung des Europäischen Netzwerks für Deradikalisierung (ENoD) im Zeitraum 2012-2013. Nach der Annahme der Mitteilung zum Thema Radikalisierung aus dem Jahr 2014 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten außerdem auf, die Entwicklung von Ausstiegsstrategien als Finanzierungspriorität in ihre nationalen Programme aufzunehmen. Ausstiegsprogramme genießen weiterhin hohe Priorität und bildeten einen Bestandteil der im November 2017 veröffentlichten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen.¹

Kasten 6

Zusätzlich zu den vom Hof genannten Verfahren und Mechanismen zur Erleichterung der Koordinierung der verschiedenen Fonds und Initiativen findet eine Koordinierung auch auf breiterer politischer Ebene statt; seit 2017 geschieht dies insbesondere im Rahmen der Taskforce „Sicherheitsunion“ sowie gezielter im Rahmen der Untergruppe zum Thema Radikalisierung.

26. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein einziges Dokument zwar die Transparenz erhöht, dass die zuständigen Kommissionsdienststellen die Maßnahmen jedoch mithilfe der bestehenden Verfahren auch ohne eine konsolidierte Aufstellung der EU-finanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung koordiniert haben.

Um die Koordinierung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Radikalisierung zu verbessern und Synergien zwischen den verschiedenen Fonds und Maßnahmen zu ermitteln, richtete die Kommission im Jahr 2017 die Taskforce „Sicherheitsunion“ und die auf das Thema Radikalisierung spezialisierte Untergruppe ein.

27. Die vorgeschlagene Möglichkeit, größere Synergieeffekte zwischen der Entfernung von Inhalten und Gegennarrativ-Kampagnen zu erzielen, wurde weder der Kommission noch dem EU-Internetforum unterbreitet, das beide Ziele verfolgt und daher das geeignete Forum gewesen wäre. Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass eine mangelnde Koordinierung von ihrer Seite aus nicht vorliegt.

Insbesondere durch die Treffen im Rahmen des EU-Internetforums und der im Oktober 2016 bei Europol eingerichteten Beratungsgruppe des Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung (ECTC), an der VOX-Pol und das Europäische Netzwerk für strategische Kommunikation beteiligt sind, haben die Kommission bzw. Europol ein stärkeres Engagement und eine engere Koordinierung zwischen den EU-finanzierten Maßnahmen gefördert.

28.

a) Das RAN hat bereits eine Vielzahl praxisorientierter Outputs hervorgebracht, unter anderem in Form von Handbüchern und Schulungen (z. B. Schulungsprogramme für europäische Polizeibeamte, das Manifest für Bildung und ein Handbuch zum Umgang mit zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern, um nur einige zu nennen).

¹ Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen [2017-ISFP-AG-RAD](#)

Der Hauptzweck der RAN-Sammlung besteht darin, Praktikerinnen und Praktikern fachliche Anregungen zu bieten, und so scheint die Sammlung kaum der Ort zu sein, an dem Fachkräfte nach Hinweisen zu Finanzierungsmöglichkeiten suchen würden. Informationen über Projektfinanzierungen stehen an anderer Stelle zur Verfügung.

b) Die Kommission kennt die Gründe für die unterschiedliche Beteiligung der Akteure aus den einzelnen Mitgliedstaaten. Zusätzlich zu den vom Hof genannten Gründen sollte berücksichtigt werden, dass es normal ist, dass Fachkräfte aus Ländern, die in erhöhtem Maß terroristischen Bedrohungen ausgesetzt waren oder in denen fortgeschrittenere Ansätze und Verfahren zur Prävention sowie entsprechende Fachkenntnisse vor Ort zur Verfügung stehen, stärker vertreten sind als Fachkräfte aus anderen Ländern. Die Kommission hält es weiterhin für wichtig, mit den Mitgliedstaaten ihre Prioritäten, ihren Bedarf und ihre Herausforderungen zu erörtern. Seit 2017 geschieht dies insbesondere im Rahmen der hochrangigen Expertengruppe der Kommission zum Thema Radikalisierung. Der von dieser Expertengruppe im November 2017 veröffentlichte Zwischenbericht hat bereits nützliche Anregungen für Aktivitäten gegeben, die im Laufe des Jahres 2018 durch das RAN und das ESCN organisiert werden.

Das RAN führt, überwacht und aktualisiert eine Teilnehmerliste, aus der die Anzahl der Fachkräfte je Mitgliedstaat hervorgeht. Anhand der Liste können das RAN und die Kommission feststellen, wie sich die Teilnehmerzahl aus einem bestimmten Mitgliedstaat entwickelt.

d) Neben einer großen Zahl von Fachkräften, die in vorderster Linie tätig sind, umfasst das RAN auch bereits zahlreiche Organisationen vor Ort ohne Verbindungen zur Regierung. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Erkenntnisse und Erfahrungen dieser Fachkräfte in die Politikdebatte einfließen, wodurch ein Bottom-up-Ansatz gewährleistet ist.

e) Der Austausch zwischen Fachkräften und politischen Entscheidungsträger erfolgt auf verschiedene Weise: Es fanden mehrere Veranstaltungen statt, in deren Rahmen sich Fachkräfte und politische Entscheidungsträger über Erkenntnisse und Empfehlungen austauschten (z. B. die hochrangige Konferenz des RAN im November 2016 oder die RAN-Konferenz zum Thema Rückkehrer im Juni 2017). Die Kommission ist der Auffassung, dass die RAN-Konferenz zum Thema Rückkehrer, in Verbindung mit dem Handbuch und den anschließenden Workshops, die mit Vertretern der Mitgliedstaaten zum gleichen Thema abgehalten wurden, die Entwicklung entsprechender politischer Strategien auf EU-Ebene und, wichtiger noch, auf der Ebene der Mitgliedstaaten wesentlich beeinflusst hat.

Die Kommission steht darüber hinaus im Austausch mit den Mitgliedstaaten, um festzustellen, wo diese Möglichkeiten für weitere Unterstützung durch das RAN oder anderweitige Unterstützung sehen. Die im Juli 2017 eingerichtete hochrangige Expertengruppe der Kommission zum Thema Radikalisierung ist ein Beratungsgremium, das die Kommission bei der Ermittlung des Bedarfs und der Entwicklung geeigneter Maßnahmen unterstützt. Die Empfehlungen, die diese Expertengruppe im November 2017 in ihrem Zwischenbericht abgab, werden, soweit sie für das RAN relevant sind, in dessen Jahresarbeitsplan 2018 berücksichtigt. Auf diese Weise stellt die Kommission sicher, dass das RAN in der Praxis den größtmöglichen Mehrwert erzielt und Dienstleistungen bereitstellt, die den von den Mitgliedstaaten ermittelten Prioritäten und Herausforderungen Rechnung tragen.

Dem Problem der Radikalisierung in Justizvollzugsanstalten wurde entsprechend dem geschärften Bewusstsein der betroffenen Akteure in den Bereichen Justizvollzug und Bewährung hohe politische Priorität eingeräumt. Organisationen wie der Europarat, EuroPris und CEP (Europäische Organisation für Bewährungshilfe) befassten sich erst ab dem Jahr 2015 aktiv mit diesem Thema, als die Kommission Maßnahmen zur Finanzierung durch das Programm „Justiz“ ermittelte.

29. Die Kommission ist der Meinung, dass es in der Tat wichtig ist, ausreichende Informationen über die Fortschritte und die Wirksamkeit all ihrer Unterstützungsmaßnahmen zu besitzen. Die Kommission führt systematisch Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen der aus EU-Mitteln finanzierten Programme durch. Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung unterstützen die Steuerung

der Fonds und erlauben es, sie im Rahmen der Rechtsgrundlage an sich verändernde Umstände anzupassen. Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertungen fließen in die Politikgestaltung ein. Angesichts der Tatsache, dass sich die Bedrohungslage und der Bedarf der Mitgliedstaaten rasch ändern können, sind jedoch rasche Reaktionen seitens der Politik notwendig, auch ohne dass zu diesem Zeitpunkt notwendigerweise detaillierte Bewertungen der vorangegangenen Maßnahmen zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus wurde die gesamte Unterstützung der Kommission im Rahmen einer im Juli 2017 veröffentlichten umfassenden Bewertung der Sicherheitspolitik, mit der die Kommission einer Anfrage des Europäischen Parlaments nachkam, überprüft.

30.

a) Die politischen Ziele der Kommission auf dem Gebiet der Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung sind in den entsprechenden politischen Dokumenten dargelegt. Während diese notwendigerweise allgemeinerer Natur sind, sind die konkreteren Ziele im Rahmen der einschlägigen Initiativen dargelegt.

b) Auch wenn für die verwendeten EU-Fonds keine spezifischen Indikatoren und Zielvorgaben in Bezug auf die Bekämpfung der Radikalisierung festgelegt sind, werden Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Verhältnis der Projekte zur Bekämpfung von Radikalisierung mithilfe von Programmindikatoren und spezifischen Indikatoren bewertet, die dem Anwendungsbereich und den Zielen der verschiedenen Fonds Rechnung tragen. Solche Bewertungen werden systematisch im Rahmen jedes Fonds durchgeführt. Die Wirksamkeit von Programmen wie zum Beispiel Erasmus+, die eine hochwertige, integrative Bildung und die Förderung gemeinsamer Werte unterstützen, wird anhand programm- und sektorspezifischer Ziele und Indikatoren bewertet. In Anbetracht des indirekten Beitrags, den solche Programme zur Bekämpfung der Radikalisierung leisten, beziehen sich die Kostenschätzungen in der Regel eher auf die allgemeineren, die Bildung betreffenden Ziele als auf die Bekämpfung der Radikalisierung als solche.

c) Einen Gesamtüberblick über alle Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung, mit Ausnahme der von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Maßnahmen, bot die im Juli 2017 vorgelegte umfassende Bewertung der EU-Sicherheitspolitik, die Angaben zu Mitteln und Kosten enthält (siehe Antwort zu Ziffer 26).

d) Die Kosten für die Bekämpfung der Radikalisierung umfassend darzulegen, wäre außerordentlich schwierig, insbesondere für Maßnahmen, die mehrere Ziele verfolgen, und für Maßnahmen mit unterschiedlichen Zeithorizonten. Die Kommission weist darauf hin, dass politische Dokumente wie die verschiedenen Mitteilungen zum Thema Radikalisierung keine konkreten und erschöpfenden Angaben zu den für bestimmte Maßnahmen zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln enthalten. Kommissionsmitteilungen sind keine Dokumente, in denen konkrete finanzielle Verpflichtungen festgehalten oder bekannt gemacht werden.

32. Die Wirksamkeit präventiver Maßnahmen zu messen, ist naturgemäß schwierig und erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten, einzelnen Akteuren und Wissenschaftlern. Es handelt sich um einen schrittweisen Prozess, in dessen Rahmen die Evaluierungsverfahren laufend geprüft und angewendet werden. Wie in der umfassenden Bewertung der Sicherheitspolitik durch die Kommission hervorgehoben wurde, muss die Evaluierung der Ergebnisse und der Wirksamkeit verbessert werden, und die Kommission muss ihre Bemühungen um die Sondierung von Möglichkeiten zur besseren Dokumentation der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen fortsetzen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Beurteilung der Leistung des RAN-Exzellenzzentrums über eine bloße Auflistung von Veranstaltungen und Tätigkeiten hinausgeht und vielmehr eine Bewertung jeder einzelnen Aufgabe enthält, wie der jährliche RAN-Fortschrittsbericht für 2016 (APR 2016) klar zeigt.

33. Das im Rahmen der EU-Finanzierungsinstrumente durchgeführte Auswahlverfahren umfasst eine Beurteilung der Robustheit der von den Antragstellern vorgeschlagenen Bewertungs- und Überwachungsstrategie und ist Bestandteil der Analyse der Stärken und Schwächen der verschiedenen Projekte. Das Ergebnis der Beurteilung wird den Antragstellern mitgeteilt, um sie zu ermutigen, den Aufbau ihrer Projekte zu verbessern. Die Beurteilung fließt auch in die Überwachungsstrategie der Kommission während der Laufzeit des Projekts ein. Die Qualität der Bewertungs- und Überwachungsstrategie ist jedoch nicht das einzige Entscheidungskriterium bei der Auswahl eines Projekts. Tatsächlich werden Projekte in erster Linie aufgrund ihrer Relevanz für das in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen festgelegte politische Ziel und ihres europäischen Mehrwerts ausgewählt (der z. B. daran bemessen wird, ob die Projekte mehrere Mitgliedstaaten einbeziehen oder Auswirkungen auf mehrere Mitgliedstaaten haben).

Überdies bedeutet das Fehlen von Wirksamkeitsindikatoren nicht, dass die Wirksamkeit nicht beurteilt werden kann; für die Projekte müssen detaillierte erläuternde Berichte vorgelegt werden, anhand derer die Kommission beurteilen kann, ob das Projekt einen wirksamen Beitrag zur Erreichung des politischen Ziels geleistet hat.

34. Zahlungen für aus EU-Mitteln kofinanzierte Projekte hängen davon ab, ob das Projekt gemäß seinen ursprünglichen Zielen durchgeführt wurde.

Im Rahmen dieser abschließenden Beurteilung bewertet die Kommission eine Reihe von Elementen, darunter die Qualität, die Nützlichkeit und die Übertragbarkeit der Ergebnisse.

Die Bewertungen der einzelnen Projekte fließen dann in die allgemeine Bewertung des Finanzierungsprogramms ein, die mit der Unterstützung externer Prüfer durchgeführt wird.

Wie zum Beispiel aus der Ex-post-Bewertung des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) 2007-2013 hervorgeht, werden das Programm ISEC insgesamt, die einzelnen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und die Projektergebnisse von den Mitgliedstaaten und den Akteuren generell sehr positiv wahrgenommen.

Schließlich werden die Bewertungen durch weitere Instrumente ergänzt, mit deren Hilfe die Kommission die Grundlage für die evidenzbasierte Beurteilung der einzelnen Interventionen verbessert. So werden Projektmanager zum Beispiel durch die Instrumente, die im Rahmen des aus EU-Mitteln finanzierten Projekts IMPACT entwickelt wurden, dabei unterstützt, die Wirksamkeitsbewertung ihrer Maßnahmen zu verbessern. Für bestimmte aus EU-Mitteln finanzierte Projekte (so etwa die Projekte, die im Rahmen des Programms zur Stärkung der Zivilgesellschaft finanziert werden sollen) hat die Kommission außerdem wegen des innovativen Charakters der Erstellung von alternativen Narrativen oder Gegennarrativen eine Ex-post-Bewertung des Programms vorgesehen. Darüber hinaus wird die Kommission im Rahmen der Weiterverfolgung des Zwischenberichts der hochrangigen Expertengruppe zum Thema Radikalisierung zusammen mit den Mitgliedstaaten untersuchen, wie die einschlägigen Programme und Interventionen besser bewertet werden können.

35. Die Kommission hat zusammen mit Europol Daten zur Entfernung terroristischer Inhalte von den Internetunternehmen angefordert, aber nur begrenzt Rückmeldungen erhalten. Die von Europol entwickelte Verwaltungsanwendung für die Meldung von Internetinhalten wird jedoch dazu beitragen, die Koordinierung mit den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sodass die Wahrscheinlichkeit von Doppelungen verringert wird. Was das erneute Hochladen entfernter Inhalte oder deren Verschiebung auf andere Plattformen betrifft, so hofft die Kommission, dass die von den Unternehmen selbst entwickelte Datenbank der bekannten terroristischen Inhalte („Hash-Datenbank“) dazu beitragen wird, das erneute Hochladen und die Verbreitung terroristischer Inhalte zu verhindern. Im Rahmen des Internetforums hat Europol seine Unterstützung bei der Optimierung dieses Instruments angeboten.

Die EU-Meldestelle für Internetinhalte (EU-IRU) verfügt über ein Abstimmungsverfahren, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten mitbestimmen können, welche Inhalte den Unternehmen

von der EU-IRU gemeldet werden. So soll verhindert werden, dass aus der Meldung und anschließenden Entfernung von Inhalten negative Auswirkungen resultieren, die die Ermittlungen erschweren könnten. Die EU-IRU konzentriert sich auf Online-Propaganda, die von den Terroristen mit dem Ziel genutzt wird, möglichst viele Anhänger anzulocken. Die im Geheimen geführte Eins-zu-eins-Kommunikation findet in der Regel erst später statt. Wenn diese präventiven Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit entfalten, könnte dies die Belastung der operativen Partner langfristig sogar verringern, da es weniger Ermittlungen geben würde.

Die oben genannten Maßnahmen stehen im Einklang mit dem im Juli 2017 vereinbarten Aktionsplan des EU-Internetforums; sie umfassen auch Regelungen für die Berichterstattung auf der Grundlage einer Reihe von Indikatoren. Die Empfehlung der Kommission zu illegalen Online-Inhalten stützt sich auf die im Rahmen des EU-Internetforums erzielten Fortschritte und enthält Regelungen für die Berichterstattung.

36. Die Kommission hat das RAN-Exzellenzzentrum beauftragt, über die Wirksamkeit seiner Maßnahmen Bericht zu erstatten. Gemäß dem Rahmenvertrag ist das Exzellenzzentrum des RAN gehalten, in seinen vierteljährlichen und insbesondere in seinen jährlichen Fortschrittsberichten darüber zu berichten, wie seine Maßnahmen zum Erreichen der angestrebten politischen Ziele beitragen. Ab dem Jahr 2017 umfasst der jährliche Fortschrittsbericht daher für jede Aufgabe eine solche Bewertung. Diese Berichte führen keineswegs „lediglich Tätigkeiten“ auf. Insbesondere zu einigen (wichtigen) Veranstaltungen führt das RAN außerdem Umfragen durch (wenn auch nicht auf systematische Weise).

Gestützt auf eine Bewertung der Tätigkeit des Exzellenzzentrums beurteilt die Kommission darüber hinaus zusammen mit den Mitgliedern des Lenkungsausschusses des RAN-Exzellenzzentrums Fortschritte, Herausforderungen und Verbesserungsmöglichkeiten (z. B. im Hinblick auf die Einbindung der einschlägigen Akteure, den Spielraum für Verbesserungen bei der Verbreitung und der Übertragbarkeit der Erkenntnisse). Die Sitzungen des Lenkungsausschusses finden vierteljährlich statt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

40. Seit 2017 hat die Kommission im Rahmen der Taskforce „Sicherheitsunion“ und der auf das Thema Radikalisierung spezialisierten Untergruppe ihre Übersicht über die aus EU-Mitteln finanzierten Maßnahmen verbessert und ist in der Lage, Synergien zwischen den verschiedenen Fonds und Maßnahmen zu ermitteln.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt der Empfehlung 1 zu. Eine erste Übersicht über Finanzierungsmöglichkeiten und Projekte wurde im Rahmen der Tätigkeit der Untergruppe „Radikalisierung“ der Taskforce „Sicherheitsunion“ erstellt; sie wird von den Dienststellen genutzt, um Synergien zu ermitteln und einschlägige Kenntnisse und Erfahrungen zu bündeln.

Empfehlung 2

Die Kommission stimmt der Empfehlung 2 zu. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Notwendigkeit engerer Kontakte mit den Mitgliedstaaten eine der Erkenntnisse der hochrangigen Expertengruppe der Kommission zum Thema Radikalisierung darstellt, der bereits mit konkreten Maßnahmen Rechnung getragen wird (so sind für 2018 bereits politische und praxisorientierte Veranstaltungen geplant, um politische Entscheidungsträger und Fachkräfte zusammenzubringen).

41. Die politischen Ziele der Kommission auf dem Gebiet der Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung sind in den entsprechenden politischen Dokumenten dargelegt. Während diese notwendigerweise allgemeinerer Natur sind, sind die konkreteren Ziele in den einschlägigen Initiativen dargelegt.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 29 und 30.

42. Die Kommission weist darauf hin, dass die einzelnen Projekte und Initiativen evaluiert und deren Erfolge dokumentiert werden. Dies fließt in die allgemeine Bewertung der Fonds und Programme ein. Die Kommission räumt jedoch ein, dass die längerfristigen Auswirkungen dieser Maßnahmen nicht systematisch gemessen werden.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 32 bis 36.

Empfehlung 3

Die Kommission stimmt der Empfehlung 3 zu.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	25.10.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	8.2.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	20.3.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	25.4.2018

Bei Radikalisierung handelt es sich um das Phänomen, dass Personen bestimmte Ideen vertreten, die dazu führen könnten, dass sie terroristische Handlungen begehen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen, gegen Radikalisierung vorzugehen, beispielsweise durch den Austausch bewährter Verfahren. Hierzu verwendet sie eine breite Palette von EU-Fonds. Der Hof hat geprüft, ob die Kommission ihre Unterstützung angemessen verwaltet hat. Er stellte fest, dass die Kommission dem Bedarf der Mitgliedstaaten Rechnung trug und die Zusammenarbeit durch einschlägige Initiativen wie das Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung förderte. Es bestanden jedoch einige Mängel bei der Gesamtkoordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Radikalisierung durch die Kommission sowie in ihrem Rahmenwerk zur Bewertung der Wirksamkeit ihrer Unterstützung. Daher unterbreitet der Hof der Kommission eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung ihrer Koordinierung zwecks optimaler Nutzung möglicher Synergien und sowie zur Verbesserung ihres Rahmenwerks zur Bewertung der Ergebnisse.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.