

EX-POST-BEITRAG

Umgang mit gewalttätigen extremistischen und terroristischen Straftätern: Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gefängnis, Bewährung und Strafverfolgung

Dieses Dokument soll neue Erkenntnisse über die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gefängnis, Bewährung (Triple-P) und einem vierten wichtigen Partner, der Staatsanwaltschaft (4P), im Umgang mit gewalttätigen extremistischen und terroristischen Straftätern liefern. Er richtet sich sowohl an Führungskräfte und Mitarbeiter der oben genannten Einrichtungen als auch an nationale und lokale politische Entscheidungsträger in den EU-Mitgliedstaaten. Sie spiegelt die wichtigsten Ergebnisse des sechsten **RAN Policy and Practice Event** (RAN Richtlinien- und Praxis-Veranstaltung) wider, das am 22. November 2018 in Paris stattfand. Dieses Dokument beschreibt den Trend, wie sich die 4P-Kooperation schnell **formalisiert**, um eine effektivere Reaktion auf gewalttätige extremistische und terroristische Straftäter zu ermöglichen. Die Formalisierung nimmt durch die Etablierung standardisierter

Arbeitsverfahren, die Entwicklung und Anwendung verschiedener **Werkzeuge** für den Informationsaustausch, die Risiko- und Bedarfsanalyse und die Umsetzung neuer **Rechtsvorschriften** Gestalt an.

Dieses Dokument wurde geschrieben von **Dr. Jean-Luc Marret** der Fondation pour la Recherche Stratégique, in Zusammenarbeit mit **Wim Klei** des RAN Centre

Von Triple-P bis 4P

Im Laufe des Jahres 2018 untersuchte RAN, wie die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten gestaltet wird. Dabei wurde Triple-P als Akronym verwendet, das sich auf die Zusammenarbeit zwischen drei dieser Einheiten bezieht: **Polizei, Gefängnis und Bewährung** ⁽¹⁾. In diesem Beitrag wird jedoch der Begriff 4P eingeführt, **inklusive der Strafverfolgung als wesentlicher Partner** dieses Gesetzdurchsetzungsensembles. Insbesondere auf dem Policy and Practice Event in Paris wurde die Idee unterstützt, dass sich alle vier Einheiten gegenseitig brauchen, was ein System der gegenseitigen Abhängigkeit bei der Ermittlung und Verurteilung gewalttätiger extremistischer und terroristischer Straftäter sowie schließlich auch bei der Rehabilitation dieser Personen darstellt. Sie benötigen **Informationen** (Nachrichten, Erkenntnisse) voneinander, um eine korrekte Analyse durchzuführen und die richtigen Entscheidungen zu treffen. Sie müssen **ihre Arbeit** aufeinander abstimmen, um die richtigen Maßnahmen im richtigen Moment zu ergreifen. Und sie müssen sowohl **Lücken vermeiden als auch Überschneidungen** untereinander vermeiden, wenn es um (ehemalige) gewalttätige Extremisten und Terroristen geht.

Während eine solche Zusammenarbeit in der Vergangenheit relativ informell zwischen den Netzwerken und Gemeinschaften der Praktizierenden stattfand, ist heute eine zunehmende **Formalisierung** zu beobachten. Diese Formalisierung bedeutet einen Schritt nach vorne, in der Art und Weise, wie die Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten, wenn sie mit gewalttätigen Extremisten umgehen. Die Umstände werden weniger spontan und das Handeln verantwortungsvoller, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Achtung der Privatsphäre des Täters als auch der Sicherheit des Personals und der Rechtsstaatlichkeit. Dazu gehören die Einführung standardisierter Arbeitsverfahren und die Einführung eines Rechtsrahmens, der beispielsweise den Datenaustausch regelt. Dazu gehört auch die Anwendung neuer Fähigkeiten und Instrumente, insbesondere im Bereich der Informationsbeschaffung und Risikobewertung.

4P und seine Herausforderungen

Die Zusammenarbeit im Rahmen von 4P hat ihre Herausforderungen. Drei dieser Herausforderungen werden hervorgehoben:

- Zunächst einmal schaffen neue Rechtsvorschriften sowohl Zwänge als auch Chancen. Die Fachkräfte müssen lernen, **wie sie (effektiv) im Rahmen der neuen Gesetzgebung arbeiten können**, insbesondere in Fragen der Vertraulichkeit (Sicherheitsfreigabe) von

⁽¹⁾ Die wichtigsten Erkenntnisse zur Informationsbeschaffung und Risikobewertung im Rahmen von Triple-P finden Sie im Ex-Post-Bericht der RAN-Veranstaltung in Prag: Kompetenzzentrum des Radicalisation Awareness Network. (2018). Ex-Post-Bericht [Triple P: Koordination und Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gefängnis und Bewährungshilfe im Umgang mit gewalttätigen extremistischen und terroristischen Straftätern](#).

Informationen/Informationsaustausch ⁽²⁾, des Schutzes der Rechte des Einzelnen, seiner Privatsphäre oder des Zugangs zu den gesammelten persönlichen Daten.

- Zweitens bergen formalisierte Verfahren das Risiko einer **verzögerten Reaktionsfähigkeit**, da das Befolgen von Prozeduren Zeit benötigt. Es dauert eine Weile, bis Informationen am richtigen Ort ankommen und Entscheidungen getroffen werden können. Lösungen können gefunden werden, indem alle Beteiligten gleichzeitig an den Besprechungstisch eingeladen werden.
- Drittens können intelligente Informationswerkzeuge den Informationsaustausch zu einfach machen („nur einen Klick entfernt“), was zu „**Überaktivität**“ auf operativer Personalebene mit potenziellen Gegenreaktionseffekten führt (z.B. übermäßige Exposition von Verdächtigen was die Beobachtung, Befragung und Überwachung betrifft).

Wie sich die 4P-Kooperation entwickelt

Die Zusammenarbeit beginnt mit Menschen, die miteinander in Kontakt treten, dies motiviert durch ihre beruflichen Bedürfnisse, zum Beispiel um bestimmte Arten von Informationen zu erhalten. Häufig herrscht **Pragmatismus vor**. Praktizierende schaffen und entwickeln kontinuierlich neue Gewohnheiten und testen diese Praktiken während sie ein Gleichgewicht zwischen materiellen und finanziellen Einschränkungen, operativen Kulturen, wahrgenommenen Bedürfnissen und rechtlichen Bedingungen herstellen. In der Regel wenden sie sich zuerst an andere innerhalb ihres eigenen beruflichen Netzwerks; z.B. an Praktizierende und Mitarbeiter in angeschlossenen Organisationen, mit denen sie zuvor zusammengearbeitet haben. Solche Formen des Informations- und Erkenntnisaustausches sind normale Bestandteile der Arbeitsabläufe aller 4P-Einheiten. So sammeln Staatsanwaltschaft und Polizei Informationen, während sie gegen (potenzielle) Täter ermitteln. Teilweise werden diese Informationen von ihnen von Strafvollzugsbeauftragten und/oder Rehabilitationsbetreuern eingeholt, die sich mit diesen Tätern befassen, gegen die ermittelt wird, oder die sich mit den sozialen Netzwerken dieser Täter befassen. Ebenso benötigen Gefängnis- und Bewährungspersonal Informationen über verurteilte und/oder freigelassene Personen, um adäquate Maßnahmen treffen zu können, wobei (ein Teil) dieser Informationen von ihnen bei der Polizei und der Strafverfolgung eingeholt wird. Darüber hinaus arbeiten die 4P-Einheiten auch mit Dritten, einschließlich des Gesundheitswesens, der Sozialarbeit, des Bildungswesens, der Arbeitsvermittlung und anderer Dienststellen, sowie mit Städten und der Zivilbevölkerung zusammen.

Im Laufe der Zeit hat sich gezeigt, dass formalisierte Kooperationsverfahren viele Vorteile haben. Diese ermöglichen insbesondere eine **bessere Verbreitung** von Informationen und Erkenntnissen; eine

⁽²⁾ Um eine Art von Grundsätzen zu finden, die den Informationsaustausch beeinflussen, siehe: Kompetenzzentrum des Radicalisation Awareness Network. (2018). Ex-Post-Beitrag [Triple P: Koordination und Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gefängnis und Bewährungshilfe im Umgang mit gewalttätigen extremistischen und terroristischen Straftätern](#).

besser organisierte **gemeinsame Wissensbasis** und die Möglichkeit, Verbindungen und Kooperationskanäle zu entwickeln; eine erhöhte **Kapazität für Synthese und Analyse** (z.B. in einem „Infohaus“, siehe unten); und schließlich die Reduzierung des Risikos, einen sensiblen Einzelfall auszulassen, da der kontinuierliche Austausch von Bits und Bytes zwischen allen relevanten Akteuren **hilft, das Gesamtbild im Auge zu behalten.**

Der Rechtsrahmen für 4P

In vielen Ländern wird eine kooperative Formalisierung von 4P beobachtet. Die wachsende Zahl von abgestimmten und gemeinsamen Aktionen und Verantwortlichkeiten bei der Bekämpfung von gewalttätigen Extremisten und Terroristen - von der Ermittlung und Strafverfolgung bis hin zu Verurteilung und Rehabilitation - kennzeichnet diesen Trend. Alle Partner unterstützen sich gegenseitig und produzieren relevante und umsetzbare Informationen. Die EU-Mitgliedstaaten zeigen eine große Vielfalt von informeller bis hin zu formalisierterer Zusammenarbeit zwischen mehreren Stellen ⁽³⁾. Die pragmatischen Antworten auf operative Bedürfnisse werden getestet und gegen die doktrinaire, operative und betriebswirtschaftliche Kompatibilität geprüft: funktioniert es, bringt es gewünschte Ergebnisse, passt es in unsere Arbeitsabläufe, und ist es erlaubt, so zu arbeiten?

Ohne einen institutionellen oder rechtlichen Rahmen hatten diese eher improvisierten Bemühungen teilweise weitreichende Folgen für die betroffenen Personen - Praktizierende und Personen, die wegen gewalttätigem Extremismus und Terrorismus verdächtigt oder verurteilt wurden. Klare Rechtsvorschriften sind aus mehreren Gründen hilfreich bei der Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus (P/CVE): es ist ein Standard für einen demokratischen Rechtsstaat, es legt klare und verbindliche Regeln zur Bekämpfung von Willkür fest und rationalisiert die Zusammenarbeit zwischen mehreren Stellen, einschließlich ihrer Methoden und Verfahren.

Die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates ist auf die Umsetzung nationaler Rechtsvorschriften ausgerichtet, die die Verpflichtungen, Beschränkungen und Möglichkeiten der 4P-Zusammenarbeit regeln und gleichzeitig die Rechte verfolgter oder untersuchter Personen auf dem Gebiet von P/CVE gewährleisten. Diese Richtlinie betrifft den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen sowie den freien Verkehr dieser Daten. Mit dieser Richtlinie sollen die Rechte der betroffenen Personen (Recht auf Information, Zugangsrecht, Recht auf Berichtigung oder Einschränkung der Daten), die Beschränkungen unterliegen können, aber auch die Pflichten der für die

⁽³⁾ Weitere Informationen zu einer Art von Grundsätzen, die den Informationsaustausch beeinflussen, finden Sie unter: Kompetenzzentrum des Radicalisation Awareness Network. (2018). Ex-Post-Beitrag [Triple P: Koordination und Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gefängnis und Bewährungshilfe im Umgang mit gewalttätigen extremistischen und terroristischen Straftätern.](#)

Verarbeitung Verantwortlichen bekräftigt werden. Die Richtlinie sieht auch vor, dass zum Schutz der öffentlichen Sicherheit oder zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten oder der Vollstreckung von strafrechtlichen Sanktionen die Rechte des Betroffenen eingeschränkt werden können, solange eine solche teilweise oder vollständige Einschränkung notwendig und angemessen ist ⁽⁴⁾.

Der Fall Deutschland zeigt, dass diese EU-Richtlinie und die Urteile des Verfassungsgerichts zwar eine Herausforderung für die Politik darstellten, aber die Notwendigkeit, diese in nationales Recht umzusetzen, zu fruchtbaren Formen der Zusammenarbeit zwischen mehreren Behörden und einem tragfähigen Gleichgewicht zwischen individuellen Rechten und staatlichen Befugnissen geführt hat. Der rechtliche Rahmen kann daher nicht so sehr als Zwang, sondern als Chance für eine breite Zusammenarbeit mehrerer Behörden gesehen werden (siehe Kasten).

Der Fall Deutschland

In Deutschland regeln die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2017 und 24. April 2013 die Ermittlungsbefugnisse der Bundeskriminalpolizei zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und zur Einrichtung der KV-Datenbank durch den Grundsatz der zweckmäßigen und hypothetischen Wiedererlangung von Daten sowie den Grundsatz der Informationstrennung. Letztendlich hat dies zu konkreten Ergebnissen geführt: so ist inzwischen beispielsweise nach deutschem Recht eine längerfristige Überwachung unvereinbar mit der Menschenwürde. Auf der anderen Seite kann die Bewährung nach § 481 StPO nun über einen breiten Kooperationsmechanismus namens KODEX Daten an die Polizei übermitteln, um eine Bedrohung abzuwenden.

Voraussetzungen innerhalb von Institutionen zur Teilnahme an einer 4P-Kooperation

Innerhalb jeder Institution und im Hinblick auf die Verwaltung der internen Arbeitsabläufe beinhaltet die Formalisierung beispielsweise, dass bestimmte **Privilegien** von Mitarbeitern wegfallen und auf andere übertragen werden. Es geht auch darum, die bewährte **Praxis** zugunsten einer neuen Praxis zu ändern, die manchmal eine Quelle für beruflichen Stress in einem sich verändernden Umfeld sein kann. Bei der Umsetzung neuer Kooperationsstrukturen und -prozesse können Praktiker über die **gesetzlichen Grenzen ihrer Handlungsfreiheit** unsicher sein, was zu einer Zeit vorübergehender Leistungsdefizite führt. Ein neuer normativ-rechtlicher Rahmen trägt jedoch dazu bei, die Latte in der Praxis höher zu legen, die Zusammenarbeit zu verbessern und die Rechte des Einzelnen zu stärken. Der

⁽⁴⁾ Artikel 13 Absatz 3, 15 und 16 Absatz 4, EU-Richtlinie 2016/680. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.L .2016.119.01.0089.01.ENG>

Fall des Gefängnis- und Bewährungsdienstes Ihrer Majestät im Vereinigten Königreich zeigt, wie interne Regeln und Strukturen den Arbeitsprozess innerhalb eines Staates und in der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten ermöglichen oder erschweren können.

Der Fall Großbritannien

Der vorgestellte Fall erwähnte den Balanceakt in Bezug auf Transparenz und Ehrlichkeit mit der betreffenden Person, um ein funktionierendes Verhältnis zu der betroffenen Person zu haben, während gleichzeitig die Allgemeinheit geschützt und Informationen ausgetauscht werden.

Weitere Herausforderungen waren angemessene Überprüfungsniveaus, der Austausch von Informationen, die Entscheidung, welche Informationen ausgetauscht werden sollen⁵, die Führung von jemandem, wenn er wieder in die Gemeinschaft entlassen wird, und die Notwendigkeit zu wissen, ob Interventionen funktionieren, indem alle Bewertungen und Beurteilungen zusammengefügt werden, um das komplette Puzzle zu erhalten. Es zeigt, dass regelmäßige Bestandsaufnahmen nützlich und notwendig sind (Feedback-Loop-Prozess).

Kollaborative Konfigurationen unter 4P Einheiten

Die Formalisierung der 4P-Kooperation verbessert die Chancen für ein effektives Handeln jeder der vier Einheiten. Alle Partner profitieren von formalisierten Kooperationsabläufen und -routinen. Von Interesse ist hier insbesondere der Strafvollzug als Quelle relevanter Informationen sowohl für den Prozess der Untersuchung vor dem Prozess als auch für den Prozess der Erstellung von Rehabilitationsplänen nach der Entlassung.

In **Frankreich** wurde innerhalb der Gefängnisse ein Gefängnisnachrichtendienst eingerichtet, um den Informationsaustausch zwischen Gefängnis, Polizei und Nachrichtendiensten zu verbessern.

Aufklärung, Information und Rechtsprechung

Die Unterscheidung zwischen Intelligenz und Information muss hier besonders deutlich sein, da sich die Justiz nicht auf Intelligenz verlassen kann, deren Bedingungen für Sammlung, Wert und Verwendung möglicherweise nicht legal sind, z.B. im Sinne von strafrechtlichen Beweisen. Als solches wäre sie unbrauchbar. Der Austausch von Erkenntnissen unterscheidet sich vom Austausch von Informationen, der dieselben Verbreitungsmethoden anwenden kann, jedoch nicht bewertete Materialien umfasst, die nicht den strengen Anforderungen des Nachrichtenzyklus unterworfen

⁵ Weitere Informationen zu den Herausforderungen beim Informationsaustausch im Rahmen der Triple-P-Zusammenarbeit finden Sie unter: Kompetenzzentrum des Radicalisation Awareness Network. (2018). Ex-Post-Beitrag [Triple P: Koordination und Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gefängnis und Bewährungshilfe im Umgang mit gewalttätigen extremistischen und terroristischen Straftätern](#).

wurden. Die Phasen des Nachrichtenzyklus umfassen die Erstellung von Anforderungen durch die Entscheidungsträger, die Sammlung, Verarbeitung, Analyse und (klassifizierte/eingeschränkte) Veröffentlichung von Nachrichten. Der Kreis ist geschlossen, wenn die Entscheidungsträger Rückmeldungen und eventuell überarbeitete Anforderungen bereitstellen ⁽⁶⁾. Die Nachrichtendienste gehen noch einen Schritt weiter, indem sie Daten und Informationen abfragen, um eine Geschichte (z.B. eine Prognose) zu erzählen, die als Entscheidungsgrundlage dienen kann ⁽⁷⁾. Die Judikalisierung des Nachrichtendienstes bedeutet, dass die Nachrichtendienste eine Reihe neuer Probleme bewältigen müssen, die ihre Arbeitsweise in Frage stellen - von der Behandlung der Zeugenaussagen von Geheimdienstmitarbeitern vor Gericht bis hin zum Umgang mit neuen Beweisstandards, die die Art und Weise, wie sie Informationen sammeln und speichern, erheblich beeinflussen ⁽⁸⁾.

Gerichtliche Untersuchung kann von den in einer Kooperationsstruktur gewonnenen und geteilten Erkenntnissen profitieren. Der Strafvollzugsnachrichtendienst scheint für Strafverfolgung und Polizei von großer Bedeutung zu sein. Der Strafvollzugsnachrichtendienst besteht unter anderem aus der Bewertung der Radikalisierungs- oder Bekehrungsfähigkeit, der Analyse der Einstellung zur Autorität und der Datenerhebung über Meinungsäußerungen. Die Strafverfolgung kann von Informationen aus dem Gefängnis über das Verhalten der betreffenden Person profitieren. Die Beobachtung im Gefängnis kann dem Richter Informationen über die Person in Untersuchungshaft geben.

Der Strafgefangenennachrichtendienst ist auch für die Bewährung von Bedeutung, indem er den richtigen **Rehabilitationsplan** für die Freilassung von Personen aufstellt. Von Bedeutung sind beispielsweise die Informationen über die Fortschritte der Häftlinge im Zusammenhang mit der Distanzierung vom gewalttätigen Extremismus. Eine konstruktive Dynamik des Rückzugs kann in der Tat die Überlegungen der Justizbehörden in einer Weise fördern, die für die betreffende Person vorteilhaft sein kann. Hier spielen sowohl die Bewährung als auch das Gefängnis eine wichtige Rolle.

⁽⁶⁾ Siehe: http://apa-nc.org/wp-content/uploads/2014/06/mw_final.pdf

⁽⁷⁾ Siehe: <https://www.recordedfuture.com/threat-intelligence-data/>

⁽⁸⁾ Siehe: http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/ar_2009-2010-eng.pdf

Die Rolle des Ermittlungsrichters in Frankreich

In Frankreich spielt der Ermittlungsrichter eine besonders wichtige Rolle innerhalb der 4P-Kooperation. Hier und im Bereich der Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus handelt das Antiterrorgericht vor dem Urteil, wenn noch die Unschuldsvermutung überwiegt, vor der Verurteilung oder Freilassung einer Person. Für ihn/sie gilt der Grundsatz der doppelten Zuständigkeit: alles, was ein demokratischer Richter tut, kann angefochten werden. In dieser Situation ist die Frage nach seinem/ihrem rechtskonformen Handeln sensibel und grundlegend zugleich. Jedes demokratische Recht erfordert, dass das Gesetz ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Freiheit herstellt ⁽⁹⁾. Der französische Antiterrorrichter arbeitet mit einem Antiterrorgesetz, das vom allgemeinen Recht abweicht, aber in gleicher Entfernung von den Interessen der Staatsanwaltschaft, der Verteidigung und der Opfer sowie in Zusammenarbeit mit der Justizpolizei, um ein kontradiktorisches Verfahren zu gewährleisten.

Beispiele für 4P-Kooperationen

Im Allgemeinen werden vier Arten von Nachrichten- oder Informationsaustauschnetzen unterschieden ⁽¹⁰⁾:

- **Hierarchische lineare Nachrichtensysteme** beziehen Punkt-zu-Punkt-Verbindungen zwischen Akteuren, zum Beispiel Polizei und Justizvollzug, national oder lokal, ein und scheinen einen sicheren Informationsaustausch zu fördern, allerdings nur zwischen den beteiligten Organisationen.
- **Koordinierte Verbindungsnetze** erfordern die Einrichtung spezifischer Standorte mit mehreren Dienststellen, an denen sich Vertreter und Analysten der betreffenden Organisationen treffen und Informationen austauschen. Das Modell des "Hauses der Sicherheit" (house of safety), das häufig in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich gezeigt wird, ähnelt diesem erweiterten kooperativen Austauschmodell, mit unterschiedlichen Klassifizierungsstufen, je nach vorhandenem Personal und Sicherheits- oder rechtlichen Einschränkungen.
- **Hub-and-Spoke-Netzwerkorganisation** der gemeinsamen Nutzung von Informationen beinhaltet eine gemeinsame Verbindung zu Nachrichtendiensten und Informationen, meist über gesicherte Netzwerke zu gemeinsamen Servern und Datenbanken, auf die alle Mitglieder zugreifen können.

⁽⁹⁾ Siehe: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/juger-le-terrorisme>

⁽¹⁰⁾ Pfeifer, J. W., [Netzwerkfusion: Austausch von Informationen und Nachrichten für eine vernetzte Welt](#). Homeland Security Affairs, Bd. 8, October 2012.

- **Eine Kombination dieser Netzwerke** kann tatsächlich bevorzugt werden, dies je nach Bedarf und politischen und operativen Anforderungen, aber auch aufgrund rechtlicher oder haushaltspolitischer Einschränkungen.

Belgien, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich wenden diese Art von Informationsaustauschnetzwerken an, die jeweils auf ihre eigene Weise funktionieren, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Der Fall der belgischen zentralen Antiterrorereinheit zeigte eine Struktur für die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Sicherheitsdiensten. Eine Möglichkeit für den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Stellen besteht darin, dass den Sicherheitsdiensten (Polizei, Nachrichtendienste, Sicherheit und die Koordinierungsstelle für die Bedrohungsanalyse (CUTA)) unter der Leitung eines der Akteure eine gemeinsame Datenbank zur Verfügung steht. Es wurde hervorgehoben, wie die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch über die Datenbank durch die Umsetzung eines neuen Gesetzes ermöglicht werden.

Der belgische Ansatz

Beim belgischen Ansatz lassen sich drei Ebenen unterscheiden. Auf jeder Ebene arbeiten die 4P-Einheiten sowohl untereinander als auch mit Dritten zusammen. Auf der ersten Ebene von "Integration & Gesellschaft" liegt der Schwerpunkt auf der Resilienz von Zivilgesellschaft, Netzwerken und Gemeinschaften. Auf der zweiten Ebene von "Prävention & Repression" liegt der Schwerpunkt auf dem Austausch von Wissen und Erfahrungen, der Durchsetzung von Netzwerken zur Früherkennung von Anzeichen einer Radikalisierung und dem individualisierten Ansatz für besonders gefährdete Personen. Die dritte Ebene besteht aus einem regionalen Kompetenzzentrum, das sich auf Information und Expertise konzentriert und mit einem Pool von Experten zusammenarbeitet.

Das niederländische Modell des **Sicherheitshauses** zeichnet sich durch eine mehrstufige und organisationsübergreifende Zusammenarbeit aus, die weit über das traditionelle Triple-P hinausgeht. Solche strukturierten Organisationen sind notwendigerweise von innen heraus von internen Regeln durchdrungen, die die Zusammenarbeit ermöglichen. Sicherheitshäuser befassen sich mit komplexen Fällen, für die manchmal keine operative Entscheidung völlig zufriedenstellend oder einstimmig erscheint. Zu den wesentlichen Faktoren für eine erfolgreiche Zusammenarbeit gehört ein ausgewogenes Verhältnis zwischen harten und weichen Maßnahmen, und dass es sich um gute Menschen und nicht um gute Praktiken handelt. Von besonderem Interesse ist die Rolle des Gemeindepolizisten, der als Bindeglied zwischen dem Geheimdienst und dem örtlichen Sicherheitshaus fungiert.

Safety House (Sicherheitshaus), Arnhem (NL): mehrstufig und organisationsübergreifend

*Im Sicherheitshaus sind drei Ebenen zu unterscheiden, von denen jede mit einem Netzwerk von Akteuren ausgestattet ist. Auf der **Führungs- und Strategieebene** sind der Bürgermeister, der Staatsanwalt und der Bezirkspolizeipräsident beteiligt. Auf der **taktischen Ebene** sind der Leiter der örtlichen Polizei und der Sicherheitsberater der Gemeinde beteiligt. Auf der **operativen Ebene** kommt die multidisziplinäre Beratung ins Spiel; einschließlich Kinderschutz, Sozialarbeiter, Bewährungshelfer und Polizeibeamter und der lokalen Zivilgesellschaft (wie Sportverbände, informelle Netzwerke von Eltern, Nachbarn, Lehrer, Moscheen und Kulturorganisationen).*

Der britische Multi-Agency-Ansatz wird als Channel-Panel bezeichnet. Verweise auf den Channel werden von der "Weiterverfolgungstätigkeit" sorgfältig "entkoppelt", so dass eine beträchtliche Bandbreite möglicher Interventionen von den Channel-Panel-Partnern sicher berücksichtigt werden kann.

Der britische Channel

Das Channel-Panel ist ein vertrauliches, freiwilliges Programm zum Schutz mehrerer Dienststellen, das Menschen unterstützt, die anfällig für gewalttätigen Extremismus sind. Es wird in allen lokalen Behörden in England und Wales durchgeführt und befasst sich mit allen Arten von Extremismus. Es geht um frühzeitiges Eingreifen zum Schutz gefährdeter Kinder und Erwachsener, die anfällig für Radikalisierung sein könnten, was, wenn sie nicht unterstützt werden, zu einer Beteiligung an terroristischen Aktivitäten führen könnte ⁽¹¹⁾.

In Frankreich wurde im Februar 2018 ein nationaler Plan mit 60 Maßnahmen zur ganzheitlichen Neuausrichtung der Präventionspolitik verabschiedet ⁽¹²⁾. Dieser Plan legt die Modalitäten für Maßnahmen in verschiedenen Bereichen fest (Schulen, Universitäten, Sportvereine, privater und öffentlicher Sektor). Er organisiert die Überwachung radikalisierter Personen in Gewahrsam oder unter gerichtlicher Aufsicht, unter anderem durch die Einrichtung neuer Radikalisierungsbewertungsstellen (QER), die sich mit der Bewertung von Personen befassen, die sich im Gewahrsam des normalen Strafrechts befinden.

⁽¹¹⁾ Siehe: <https://www.gov.uk/government/case-studies/the-channel-programme>. Zu den wichtigsten Ergebnissen in Bezug auf Personen, die über das Channel-Programm vermittelt und unterstützt werden, siehe auch:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/694002/individuals-referred-supported-prevent-programme-apr2016-mar2017.pdf

⁽¹²⁾ Siehe: <https://www.cipdr.gouv.fr/pnpr/>

Frankreich: zwei Ebenen der 4P-Zusammenarbeit

Auf lokaler Ebene arbeitet eine Bewertungsgruppe unter der Aufsicht des Präfekten, die sich aus allen Sicherheitsdiensten zusammensetzt (territorialer Nachrichtendienst, Generaldirektion für innere Sicherheit (DGSI), Kriminalpolizei, nationale Gendarmerie, Gefängnisverwaltung, Verteidigungsministerium). Auf dieser Ebene können Informationen einfach und effektiv ausgetauscht werden. Auf nationaler Ebene besteht eine Überwachungsstelle zur Verhinderung von Radikalisierung und Unterstützung von Familien aus Mitgliedern der staatlichen Stellen (Polizei, Bildung, Jugendschutz, Arbeitsamt), der lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft. Unter der Aufsicht des Staatsanwalts erlässt sie spezifische Maßnahmen, die sich auf die Profile von Personen stützen, die sich einer Radikalisierung unterziehen, einschließlich ihrer Familien, um Gewalttaten zu verhindern.

4P und darüber hinaus

Die Formalisierung der 4P-Kooperation schafft stärkere Beziehungen zwischen den Strafverfolgungsbehörden, die gewalttätigem Extremismus entgegenwirken. 4P kann jedoch nicht effektiv arbeiten, ohne die Beziehungen und die Abstimmung mit anderen Parteien in der Gesellschaft aufrechtzuerhalten, wie die oben genannten Beispiele gezeigt haben.

Lokale Gemeinschaften haben ein intensives Wissen über das Terrain. Es gibt jedoch kein einheitliches europäisches Modell. Die Rolle der **Psychotherapeuten** wird in einer wachsenden Zahl von EU-Mitgliedstaaten als grundlegend angesehen, obwohl ihre Beteiligung Fragen der Patientenvertraulichkeit und des Berufsgeheimnisses aufwirft. **NGOs und Freiwilligenorganisationen** bieten einen bestimmten Blickwinkel und erhöhen so das Bewusstsein für die Zusammenarbeit zwischen mehreren Behörden, die Sicherheit der Bürger oder die Möglichkeiten der Wiedereingliederung der Begünstigten. Schließlich verdient die Rolle der betroffenen **Bürger** in verschiedenen Aspekten des Kampfes gegen gewalttätigen Extremismus und Terrorismus (von der Gegennarrative bis zum Bericht) hervorgehoben zu werden.

Katiba des Narvalos

Es handelt sich hierbei um ein Netzwerk französischsprachiger Bürger, die Gegennarrative gegen jihadistische Netzwerke und insbesondere Daesh produzieren ⁽¹³⁾. Der bereits erwähnte nationale Plan Frankreichs für 2018 überlässt der Zivilgesellschaft einen wesentlichen Teil der Bemühungen, um die Entwicklung von Gegennarrativen in verschiedenen Registern, einschließlich Humor, Kunst und Religion, unter verschiedenen Zielgruppen, insbesondere jungen Menschen und Frauen, zu fördern.

⁽¹³⁾ Siehe: <https://twitter.com/katnarv> and <https://twitter.com/CtrlSec>

Wichtige Takeaways

Die wichtigsten Erkenntnisse über die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gefängnis und Bewährungshilfe bei gewalttätigen extremistischen und terroristischen Straftätern sind folgende:

- Eine zunehmende **Formalisierung der Zusammenarbeit** durch standardisierte Arbeitsverfahren, die Entwicklung und Umsetzung von **Werkzeugen und Normen für den Informationsaustausch**, Risiko- und Bedarfsanalyse, Entscheidungen über **Verantwortung** sowie die Umsetzung neuer Rechtsvorschriften;
- Die Triple-P-Zusammenarbeit sollte eine **4P-Zusammenarbeit sein: die Strafverfolgung** ist neben der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gefängnis und Bewährung bei der Ermittlung, Verurteilung und Rehabilitierung von gewalttätigen extremistischen und terroristischen Straftätern ein vierter wesentlicher Partner;
- Die **Notwendigkeit eines unterstützenden Rechtsrahmens** zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch. Die Gesetzgebung sieht einen Standard für einen demokratischen Rechtsstaat vor; sie legt klare und verbindliche Regeln zur Bekämpfung von Willkür fest und optimiert die Zusammenarbeit zwischen mehreren Behörden, einschließlich ihrer Modalitäten und Verfahren;
- Neben Gesetzen, Regeln und Verfahren **sollte zwischen den Einrichtungen ein Vertrauen aufgebaut werden**, um sich gegenseitig auf das Fachwissen und die Fähigkeiten des anderen zu verlassen;
- Die **Bedeutung der Weitergabe von Strafvollzugsinformationen** für Strafverfolgungs- und Rehabilitationszwecke;
- Sensibilisierung für mögliche verschiedene **Risikobewertungsinstrumente** und die **Bedeutung ihrer Ergebnisse**;
- Nutzung von **lokalen Informationsaustauschnetzen** für die Zusammenarbeit mehrerer Agenturen **über 4P** hinaus, einschließlich psychiatrischer Dienste, Sozialarbeiter und der Zivilgesellschaft.