

28.03.2023

ABSCHLUSSBERICHT

RAN Practitioners-Studienreise

22.–23. Februar 2023, online

Der niederländische behördenübergreifende Ansatz zur Rehabilitation radikalisierter Inhaftierter (Multi-Agency Approach to Rehabilitation of Radicalised Detainees, MAR)

Wesentliche Ergebnisse

In den kommenden Jahren werden in der ganzen EU gewaltbereite extremistische und terroristische StraftäterInnen aus der Haft entlassen werden. Ihre Inhaftierung ist eine einzigartige Möglichkeit, um sie auf den Übergang und die Wiedereingliederung in die Gesellschaft vorzubereiten. Die Zeit in Haft kann für die Rehabilitation und den Ausstieg aus dem Extremismus genutzt werden, was die Gefahr von Rückfällen verringert. Die Vorbereitung und Umsetzung dieses Prozesses erfordert jedoch einen ganzheitlichen Ansatz, der auf die Beteiligung und Zusammenarbeit verschiedener AkteurInnen in behördenübergreifenden Settings angewiesen ist.

Während einer zweitägigen digitalen Studienreise hatten PraktikerInnen aus Ländern inner- und außerhalb der EU die Möglichkeit, mehr über die Ansätze zu erfahren, die vom Niederländischen Programm gegen Radikalisierung und Extremismus (Programme Against Radicalisation and Extremism, PARE) und dem dazugehörigen behördenübergreifenden Ansatz zur Rehabilitation radikalisierter Inhaftierter entwickelt wurden, und diese zu diskutieren. Der Fokus lag dabei auf der Rehabilitation gewaltbereiter und extremistischer terroristischer StraftäterInnen und radikalisierter Inhaftierter und der Bewertung einer potenziellen Radikalisierung der Inhaftierten. Was die Rehabilitation radikalisierter Inhaftierter und die Radikalisierungsbewertung innerhalb von Haftanstalten angeht, sind die folgenden Punkte von zentraler Bedeutung:

- Der Prozess der **Haftentlassung stellt ein Kontinuum dar**, in dem die Zeit der Inhaftierung genutzt werden kann und sollte, um die gewaltbereiten und extremistischen terroristischen StraftäterInnen auf ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft vorzubereiten. Dafür ist eine gemeinschaftliche Unterstützung durch unterschiedliche staatliche und nicht-staatliche AkteurInnen erforderlich. Die Umsetzung behördenübergreifender Ansätze in einer frühen Phase trägt dazu bei, dieses Kontinuum zwischen Inhaftierung und Gesellschaft herzustellen. Eine Haftentlassung erfordert eine gute Vorbereitung, eine angemessene Übergabe und Kontinuität auf lokaler Ebene.

- **Informationsaustausch ist für eine behördenübergreifende Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung** und ist zudem unerlässlich, um die Rehabilitation gewaltbereiter und extremistischer terroristischer StraftäterInnen sowie radikalisierter Inhaftierter zu verbessern. Lediglich Verfahren und Protokolle bereitzustellen ist nicht ausreichend. Vielmehr muss ein **kultureller Rahmen** in den Prozess integriert sein. Der Ansatz in den Niederlanden baut auf einer langjährigen Kultur des Informationsaustauschs auf. Nach den Anschlägen von Utrecht wurde die Gesetzgebung dahingehend angepasst, dass die Weitergabe von Informationen vereinfacht wurde.
- Bei der Entwicklung **maßgeschneiderter Rehabilitationsmaßnahmen** ist es wichtig, potenzielle Risiken zu beachten und die Bedarfe der KlientInnen zu priorisieren. Dabei müssen alle relevanten Interessengruppen einbezogen und Inhalte sowie Zielgruppen definiert werden.
- Die **Beteiligung am Rehabilitationsprozess** ist von zentraler Bedeutung. Das bedeutet, dass die StraftäterInnen in die Rehabilitationspläne aktiv einbezogen werden, damit das Gefühl der Ablehnung, das möglicherweise ohnehin schon vorhanden ist, nicht noch weiter verstärkt wird. Zusätzlich sollten weitere Interessengruppen wie etwa die Kommune, die Bewährungshilfe und die Polizei ebenfalls in den Rehabilitationsprozess einbezogen werden.
- Das Durchführen einer **Radikalisierungsbewertung innerhalb der Haftanstalt** und die dafür erforderlichen Strukturen, einschließlich Schulungen für die Vollzugsbediensteten, sind unabdingbar für eine effektive Umsetzung des Rehabilitationsprozesses¹.

Kernpunkte der Diskussion

Die Vorstellung des von der niederländischen Behörde für Strafanstalten entwickelten MAR und die anschließende Diskussion boten eine Möglichkeit, die zentralen Elemente und wichtigsten Herausforderungen in Zusammenhang mit einer effektiven Rehabilitation zu ermitteln. Dazu zählt unter anderem Folgendes:

- Die Bedeutung von **behördenübergreifender Arbeit** wurde bereits in verschiedenen Foren betont. Das Einbeziehen von PraktikerInnen und Einrichtungen, die in der Prävention und Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus (P/CVE) tätig sind, in den Umgang mit gewaltbereiten und extremistischen terroristischen StraftäterInnen birgt jedoch auch einige Fallstricke. Dabei stellen sich Fragen in Bezug darauf, **wer daran beteiligt sein sollte und in welcher Phase des Prozesses dies empfehlenswert ist**. Das Programm gegen Radikalisierung und Extremismus ist für die Koordination des behördenübergreifenden Ansatzes zur Rehabilitation zuständig. Die drei wichtigsten AkteurInnen, die in erster Linie in die Beratungen involviert sind, sind die Strafanstalten, die Kommunen und die Bewährungshilfe. Das übergeordnete Ziel besteht in der Ausarbeitung eines Resozialisierungsplans für Inhaftierte, die einen Bezug zum Extremismus aufweisen.
 - Die Anschläge in Utrecht im Jahr 2019 haben Veränderungen im niederländischen Recht angestoßen, durch die die rechtliche Grundlage für den Informationsaustausch in Bezug auf gewaltbereite und extremistische terroristische StraftäterInnen und radikalisierte StraftäterInnen ausgeweitet wurde. Der Informationsaustausch erfolgt bedarfsabhängig zwischen den Beteiligten. Es werden keine Informationen an AkteurInnen weitergegeben, die diese Informationen nicht benötigen. Zusätzlich zur Standardisierung von Prozessen ist der Informationsaustausch in den Niederlanden dadurch möglich, dass dort eine Kultur des gegenseitigen Vertrauens besteht. Bei Anzeichen für eine Radikalisierung werden Untersuchungen eingeleitet, die vom **Amt für Befragungen und Sicherheit** koordiniert werden. Das Amt ist dafür zuständig, interne Berichte von den relevanten AkteurInnen zu erfassen und bei Bedarf Telefongespräche mitzuhören, Gefängniszellen durchsuchen zu lassen, zu beaufsichtigen, was die Inhaftierten lesen, und die in den Akten vermerkten Aussagen sowie das bisherige Verhalten zu überprüfen. Des Weiteren können von der Polizei oder der Staatsanwaltschaft weitere Informationen eingeholt werden. Auf

¹ Dies wurde nach den Anschlägen in Utrecht im März 2019 deutlich, da der Täter erst kurz zuvor aus der Haft entlassen worden war.

Grundlage dieser Bewertung wird eine Entscheidung dazu getroffen, ob der Fall dem MAR vorgelegt werden soll.

- Eine Haftentlassung ist mit praktischen Herausforderungen in Bezug auf die **Fallübergabe** verbunden, da mehrere AkteurInnen aus unterschiedlichen Einrichtungen involviert sind. Ein reibungsloser Austausch von Informationen vor, während und nach der Haftentlassung wird in den Niederlanden vom Programm gegen Radikalisierung und Extremismus ermöglicht, dem Haftanstalten, Bewährungshilfe und Kommunen angehören. Die lokalen Behörden sind von Beginn an in den behördenübergreifenden Ansatz zur Rehabilitation radikalisierter Inhaftierter involviert. Das stellt eine effiziente Weitergabe von Informationen an die Sicherheitshäuser in den niederländischen Kommunen sicher, die dafür zuständig sind, die Resozialisierung nach der Entlassung zu unterstützen. In den Niederlanden ist es **seit Langem gängige Praxis**, Inhaftierten nach deren Entlassung **Rehabilitations- und Wiedereingliederungsmaßnahmen** anzubieten. Lokale behördenübergreifende Strukturen und Unterstützungsmechanismen wie etwa Sicherheitshäuser gab es bereits, bevor PraktikerInnen die Zielgruppe der gewaltbereiten und extremistischen terroristischen StraftäterInnen ins Visier nahmen.
 - Gewaltbereite und extremistische terroristische StraftäterInnen benötigen spezialisierte Rehabilitationsmaßnahmen, zu denen auch Maßnahmen zählen, die auf einen Ausstieg und den Umgang mit ideologischen Motiven abzielen. Dabei ist es jedoch wichtig, dass diese Personen **keine Vorzugsbehandlung** gegenüber anderen StraftäterInnen im Hinblick auf die praktische Unterstützung wie etwa bei der Wohnungssuche oder der Integration in den Arbeitsmarkt erhalten.
 - Rehabilitationsmaßnahmen beziehen sich ggf. auf Folgendes:
 - **Familie:** Verbessern von Beziehungen, Investieren in schützende Familienmitglieder, Einbeziehen dieser Familienmitglieder in die Resozialisierung
 - **Soziales Netzwerk:** (Wieder-)Aufbau gesunder sozialer Netzwerke, Distanzierung von extremistischen Netzwerken
 - **Persönliche Identität:** Stärken der Resilienz und der Fähigkeiten zur Problembewältigung
 - **Reflexion zur Ideologie:** Wissen, spirituelle Anleitung, Ermutigen zu kritischer Reflexion, Anbieten von Alternativen
 - **Alltag:** Wohnraum, Einkommen, Stabilität, Bildung/Beruf
 - **Psychische Gesundheit:** Therapie, Evaluierung, Traumaberatung
 - **Verhalten und Einstellungen:** Ansprechvermögen, vorgetäuschte oder keine Kooperation
- Gewaltbereite und extremistische terroristische StraftäterInnen sind in den Niederlanden von anderen Inhaftierten getrennt. Sie werden in den Haftanstalten in speziellen Trakten untergebracht. Dies hat in der Vergangenheit bereits Kritik hervorgerufen. Der MAR-Ansatz kommt jedoch bei **allen Inhaftierten** zum Einsatz, die **Anzeichen einer Radikalisierung** zeigen, unabhängig davon, ob sie im speziellen Trakt für TerroristInnen untergebracht sind oder nicht. Fälle gewaltbereiter und extremistischer terroristischer StraftäterInnen werden automatisch an das MAR-Team übergeben. Bei Inhaftierten, die vor oder während ihrer Inhaftierung Anzeichen einer Radikalisierung zeigen, werden hingegen die Akten entsprechend markiert, oder sie werden an die VerbindungsbeamtInnen in der Haftanstalt weitergeleitet.
 - Es kann eine **Herausforderung** darstellen, **Anzeichen einer Radikalisierung klar zu erkennen**. Einerseits besteht die Gefahr von Fehlinterpretationen (z. B. auf Grundlage von Vorurteilen gegenüber muslimischen Inhaftierten), andererseits sind sich die Inhaftierten darüber im Klaren, dass sie unter Aufsicht stehen, weshalb sie möglicherweise ihre Ideologien verstecken, sozial erwünschtes Verhalten an den Tag legen oder sogar andere Inhaftierte manipulieren.

- Eine **Radikalisierung** kann **intern** oder **extern** gemeldet werden. Anzeichen für eine Radikalisierung können innerhalb einer Haftanstalt, aber auch von der Polizei, der Bewährungshilfe oder anderen AkteurInnen, wie etwa den Kommunen in den Niederlanden, beobachtet werden. Eine interne Meldung liegt vor, wenn Mitarbeitende der Behörde für Strafanstalten ein Risiko erkennen. Externe Meldungen gehen hingegen von externen AkteurInnen bei PARE ein. In letzterem Fall informiert PARE die Behörde für Strafanstalten.
 - Anzeichen für eine Radikalisierung lassen sich aus verschiedenen Aspekten ableiten. Dazu zählen etwa die Kontakte der Person, ihre ideologischen Überzeugungen, die Art der begangenen Straftat unter extremistischen Gesichtspunkten, Veränderungen der Kontaktpersonen oder BesucherInnen, abweichende Verhaltensweisen oder die Suche nach extremistischen Informationen.
- Wenn ein Anzeichen für eine Radikalisierung vorliegt, werden die **zuständigen Kontaktstellen** innerhalb der Haftanstalt darüber benachrichtigt. Zur Umsetzung des MAR gehört auch, dass die zuständigen Vollzugsbediensteten entsprechend geschult werden, um diese Anzeichen zu erkennen. Die Behörde für Strafanstalten und PARE **bewerten das Risiko** daraufhin und bestimmen die geeigneten **Folgemaßnahmen**. Dies kann beispielsweise bedeuten, den Maßstab zu verringern, die Person zu überwachen, die Kommune und andere Interessengruppen zu benachrichtigen oder den Fall an MAR weiterzugeben. Eine Risikobewertung wird mithilfe von VERA-2R zu Beginn der Haftzeit durchgeführt, um die Risiken während der Inhaftierung zu beurteilen. Gegen Ende der Inhaftierung wird zusammen mit der Bewährungshilfe eine erneute Risikobewertung durchgeführt. Nach der Entlassung führen die Kommunen Risiko- und Bedarfsbewertungen mithilfe von RADIX durch, einem Tool, das eine größere Bandbreite an sozio-ökonomischen Faktoren berücksichtigt, die sie auf die Wiedereingliederung auswirken. In allen Fällen wird versucht, keine Aufmerksamkeit darauf zu lenken, dass Anzeichen für eine Radikalisierung vorliegen, um eine Stigmatisierung der betreffenden Person zu vermeiden.
- **Rehabilitationsmaßnahmen** sollten sich auf die **spezifischen Bedarfe** der jeweiligen Person konzentrieren. Um eine individualisierte Unterstützung zu gewährleisten, ist es daher erforderlich, Zeit zu investieren, um die individuellen Ressourcen und Fähigkeiten auszuarbeiten.
 - Für eine Rehabilitation ist es häufig erforderlich, auf mehr als nur die ideologischen oder extremistischen Überzeugungen einzugehen. Dazu gehört auch, Mittel und Strategien zur Bewältigung **praktischer Alltagsthemen** zu finden, wie etwa den Wiederaufbau familiärer und sozialer Beziehungen, das Verbessern der persönlichen Identität und das Erfüllen grundlegender Bedürfnisse wie Wohnraum, Beruf und Bildung. Außerdem ist es wichtig, das psychische Wohlbefinden zu verbessern.
 - Darüber hinaus sind für gewaltbereite und extremistische terroristische StraftäterInnen unter Umständen **Ad-hoc-Interventionen** erforderlich, die sich auf **terrorismusspezifische Aspekte/Probleme** beziehen, wie etwa die Reflexion ideologischer Überzeugungen und Aktionen, die für einen Ausstieg aus der Gewalt förderlich ist.
 - Eine systematische Erfassung und Auswertung von Daten, auf der eine solide evidenzbasierte Vorgehensweise in Bezug auf die Resozialisierung aufbauen könnte, hat bisher nicht stattgefunden. Dafür tragen praktische Erfahrungen wie etwa die Erfahrungen aus dem MAR-Programm zur Entwicklung **bewährter Praktiken** bei.
- Das Ziel besteht darin, eine **langfristige Zusammenarbeit zu fördern**. In dem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die Beteiligung von KlientInnen langfristig aufrechterhalten werden kann, um die Auswirkungen zu maximieren, die Wiedereingliederung zu erleichtern und das Risiko von Rückfällen zu verringern.
 - Die Zusammenarbeit mit gewaltbereiten und extremistischen terroristischen StraftäterInnen erfordert nicht zwangsläufig spezifische Anreize, sondern kann mit der Unterstützung verknüpft

werden, die ehemalige StraftäterInnen in der Regel auf Grundlage ihrer individuellen Bedarfe erhalten. Diese Unterstützung kann mithilfe einer fortlaufenden Zusammenarbeit mit FallmanagerInnen erfolgen. Indem den radikalisierten Personen die gleichen Maßnahmen und Anreize bereitgestellt werden wie anderen StraftäterInnen, ist es möglich, eine Stigmatisierung zu vermeiden. Außerdem sollte die Ausstiegshilfe auch nach Ablauf der Bewährung fortgesetzt werden.

- Das Einbeziehen relevanter Interessengruppen in einen behördenübergreifenden Ansatz erfordert **rechtliche Rahmenbedingungen**, die die Rolle der einzelnen AkteurInnen definieren und sicherstellen, dass Vorkehrungen für den Datenschutz getroffen wurden. Die Gesetzgebung kann auch die Implementierung von Rehabilitationsmaßnahmen erleichtern, indem es beispielsweise ermöglicht wird, die Dauer der Bewährung mit Blick auf die Risikobewertung unter bestimmten Bedingungen zu verlängern. In den Niederlanden kann die Justiz beispielsweise eine Verlängerung der Bewährung auf bis zu zehn Jahre veranlassen.

Empfehlungen

- Die Zeit der Inhaftierung sollte bei gewaltbereiten und extremistischen terroristischen StraftäterInnen dazu genutzt werden, ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft vorzubereiten. Dieser Prozess sollte bereits vor der Entlassung eingeleitet und auch nach der Wiedereingliederung in die Gesellschaft fortgesetzt werden, indem die relevanten AkteurInnen inner- und außerhalb der Haftanstalten einbezogen werden. Dazu zählen die Polizei und die Bewährungshilfe sowie Haftanstalten, Strafverfolgungsbehörden, Kommunen und soziale Einrichtungen.
- Das Zusammenwirken mehrerer Stellen stellt unter Umständen eine Herausforderung dar. Ein guter Ausgangspunkt, um diese zu überwinden, besteht darin, sich auf gemeinsame Bereiche zu konzentrieren, in denen eine Zusammenarbeit hergestellt und aufrechterhalten werden kann, anstatt auf die Grenzen dessen, was möglich ist.
- Unterstützung aus der Politik ist hilfreich, um die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen AkteurInnen zu fördern und Anreize für eine Zusammenarbeit hin zu erfolgreichen Rehabilitationsprozessen zu schaffen. Dies kann dazu beitragen, eine Kultur der gemeinsamen Verantwortung und der Zusammenarbeit auf operativer Ebene zu etablieren.
- Da die Zusammenarbeit unterschiedlicher AkteurInnen in verschiedenen Mitgliedstaaten zunimmt, ist ein darauf zugeschnittener rechtlicher Rahmen erforderlich, der diese durch den Prozess leitet und eine Formalisierung dieser Zusammenarbeit zur Folge hat.
- Um Personen, die Anzeichen für eine Radikalisierung zeigen und von einer Teilnahme an Rehabilitationsmaßnahmen profitieren könnten, zu identifizieren, ist es notwendig, den Kontext zu kennen, in dem diese tätig sind. Daher müssen Informationen im Hinblick auf die spezifischen Kontexte sowie die Rückmeldungen von Haftanstalten, der Bewährungshilfe und anderen AkteurInnen ausgewertet werden.

Relevante Praktiken

1. Die niederländischen Praktiken, die eine Resozialisierung unterstützen und Rückfälle verhindern sollen, umfassen auch ein **Mentoring-Programm**, das von einer NRO in Zusammenarbeit mit den niederländischen Kommunen koordiniert wird. Zum Programm gehören speziell geschulte Ehren- und Hauptamtliche, die gewaltbereite und extremistische terroristische StraftäterInnen dabei unterstützen, einen personalisierten Wiedereingliederungsplan auszuarbeiten, der eine Ausstiegsstrategie und die für eine Umsetzung dieser Strategie erforderlichen Mechanismen umfasst.
2. In Katalonien (Spanien) wurden spezielle **Teams** aufgestellt, deren Mitglieder eine heterogene professionelle Expertise aufweisen, um **Anzeichen einer Radikalisierung zu erkennen**. Alle Informationen werden von einer **zentralen Einheit** erfasst, die Risikobewertungen durchführt.
3. In Frankreich hat die NRO GROUPE SOS Solidarités das Programm **PAIRS (Individuelles Begleit- und gesellschaftliches Wiedereingliederungsprogramm)** ins Leben gerufen. Ziel des Programms ist, auf einen Ausstieg aus der gewaltbereiten Radikalisierung hinzuwirken und das Risiko eines Rückfalls in die Gewalt zu verhindern, während gleichzeitig die soziale Wiedereingliederung gefördert und staatsbürgerliche Werte vermittelt werden. Das Programm umfasst einen multidisziplinären Ansatz und sieht die Beteiligung von Fachkräften verschiedener Professionen vor, wie etwa PsychologInnen, BerufsberaterInnen, SozialarbeiterInnen und ExpertInnen für Islamstudien.
4. Die **französischen Betreuungseinheiten für Radikalisierung (QPR)** führen das PPRV-Programm für gewaltbereite und extremistische terroristische StraftäterInnen sowie für radikalisierte Inhaftierte durch. Das Programm bietet Einzel- und Gruppenaktivitäten an, die einen Ausstiegs- und Wiedereingliederungsprozess unterstützen sollen. Daran ist ein multidisziplinäres Team aus den Haftanstalten und der Bewährungshilfe beteiligt sowie spezielle BeraterInnen wie MediatorInnen, PsychologInnen, SozialarbeiterInnen und PädagogInnen. Das Team bereitet die Inhaftierten gemeinsam auf ihre Entlassung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft vor. Der Fortschritt wird zweimal monatlich in multidisziplinären Kommissionen besprochen und ausgewertet.

Folgemaßnahmen

Nach den Diskussionen, die während der Studienreise geführt wurden, können sich zukünftige RAN Practitioners-Veranstaltungen darauf konzentrieren, eine Kultur des gegenseitigen Vertrauens zwischen den AkteurInnen zu fördern, die in die Rehabilitation und Wiedereingliederung gewaltbereiter und extremistischer terroristischer StraftäterInnen sowie von Inhaftierten, die Anzeichen einer Radikalisierung zeigen, involviert sind. Zudem können PraktikerInnen von einem besseren Verständnis davon profitieren, wie Mentoring-Programme im P/CVE-Kontext funktionieren, insbesondere mit Blick auf die Rehabilitation, und wie dies in operative Vorschläge übersetzt werden kann. Zu guter Letzt könnte ein umgekehrter Ansatz den Schwerpunkt zukünftiger RAN Practitioners-Veranstaltungen darstellen, um auszuwerten, welche Maßnahmen und bewährten Praktiken, die speziell für gewaltbereite und extremistische terroristische StraftäterInnen entwickelt wurden, auch auf andere StraftäterInnen angewandt werden können.

Weiterführende Literatur

RAN (2022) [Police role and contribution in the holistic, multi-agency case diagnosis of at-risk individuals, groups and neighbourhoods](#)

RAN (2021) [RAN-Studienreise Paris zum Thema „Wirksame Lenkung des Haft-Ausstieg-Kontinuums“](#)

Themenpapier von RAN H&SC (2019) [Behördenübergreifende Zusammenarbeit und Verhinderung von gewaltbereitem Extremismus: Beitrag 2](#)

Themenpapier von RAN H&SC (2018) [Behördenübergreifende Zusammenarbeit und Verhinderung von gewaltbereitem Extremismus I](#)

