24.02.2021

ABSCHLUSSBERICHT

RAN-Veranstaltung – Die Rückfallproblematik bei gewaltbereiten extremistischen und terroristischen StraftäterInnen

27. Januar 2021 – Digitale Veranstaltung

Radikalisierte und terroristische RückfalltäterInnen

Wichtige Ergebnisse

Werden radikalisierte oder terroristische StraftäterInnen nach der Entlassung aus dem Gefängnis rückfällig und wird eine terroristische oder extremistische Straftat begangen, fällt die darauffolgende Kritik durch die Öffentlichkeit bzw. aus der Politik heftig aus, und die Aufmerksamkeit der Medien ist dementsprechend hoch. An dem Expert*innentreffen in kleiner Runde am 27. Januar 2021 nahmen sowohl ExpertInnen als auch PraktikerInnen teil. Ziel war es, einen ersten Überblick über die gegenwärtig in Europa in Bezug auf die Rückfallquoten radikalisierter und terroristischer StraftäterInnen herrschende Situation sowie über die Charakteristika dieser Fälle zu geben. Dieses Treffen diente gleichermaßen der Vorbereitung zukünftiger Treffen zum Thema Rückfallprävention. Die Diskussion gliederte sich in drei Teile, wobei im ersten Teil die verfügbaren Daten im Mittelpunkt standen, im zweiten Teil die Besonderheiten der StraftäterInnen und RückfalltäterInnen sowie die Erwartungen an die Zukunft betrachtet und im dritten Teil Möglichkeiten der Nachbereitung nach RAN-Treffen und weitere Aktivitäten zu diesem Thema erkundet wurden.

Einige der wichtigsten Ergebnisse des Treffens:

1) Im Vergleich zu anderen Straftaten **scheint die Rückfallquote bei terroristischen StraftäterInnen** mit 5 bis 8 % **relativ niedrig zu sein**.

2) Angesichts steigender Zahlen sowohl radikalisierter als auch terroristischer Häftlinge und der wachsenden Zahl von Entlassungen ist es dringend erforderlich, **die Anzahl und Besonderheiten der Häftlinge, die kurz vor ihrer Entlassung stehen** und in Zukunft erneut in extremistische und terroristische Aktivitäten und Netzwerke verwickelt werden könnten, **besser zu bewerten**.

3) Ein gemeinsames Verständnis darüber und eine genauere Definition dessen, was „**Rückfälligkeit**" ist, was ein „**Rückfalltäter**" bzw. eine „**Rückfalltäterin**" ist und worin der Unterschied zwischen Rückfälligkeit und Wiedereinstieg besteht, wären hilfreich, um dem Thema noch besser gerecht zu werden. Inwiefern ist der **Wiedereinstieg** in gewaltbereite und gewaltfreie extremistische Netzwerke und Aktivitäten wie etwa Anwerbung und Mobilisierung gleichermaßen Teil des Problems? Sollte die Zielgruppe hinsichtlich des methodischen Ansatzes seit Beginn der Diskussion auf **terroristische *und* radikalisierte Häftlinge** erweitert werden?

4) Es besteht Bedarf an **mehr quantitativen *und* qualitativen Daten** über RückfalltäterInnen. Letztere sind speziell für PraktikerInnen von äußerster Wichtigkeit, da sie Einblicke in die Profile von RückfalltäterInnen bekommen müssen, um die Triebkräfte der Rückfallproblematik besser zu verstehen und das individuelle Fallmanagement optimieren sowie die Ergebnisse von Interventionen in Richtung Ausstieg, Deradikalisierung und Rehabilitation maximieren zu können.

5)

Dieser Beitrag fasst die Kernpunkte der Diskussion sowie die von den Teilnehmenden formulierten Empfehlungen zusammen und gibt einen Ausblick auf evtl. zur Nachbereitung anstehende Themen.

Kernpunkte der Diskussion

- Das Thema ist recht sensibel, da die von gewaltbereiten extremistischen und terroristischen StraftäterInnen nach ihrer Entlassung ausgehende Gefahr die politisch Verantwortlichen wie auch die Öffentlichkeit sehr zu beschäftigen scheint. Während schon seit Jahrzehnten radikalisierte und terroristische StraftäterInnen Wiedereingliederungsprogramme durchlaufen und wieder in die Gesellschaft entlassen werden, wird diesem Phänomen erst in jüngerer Zeit, was auch für die Medien gilt, mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Zurückzuführen ist diese Tatsache vor allem auf einige **öffentlichkeitswirksame Vorfälle**, die sich in den letzten Monaten und Jahren ereignet haben.

- Sie lassen ein Gefühl der **Dringlichkeit** entstehen. Bereits in naher Zukunft werden weitere terroristische und extremistische Häftlinge entlassen. Jede Rückfalltat erhöht den öffentlichen Druck auf die an den Ausstiegs-, Deradikalisierungs- und Rehabilitationsprogrammen beteiligten Fachkräfte, ebenso wie auf die entlassenen Häftlinge selbst.

- Ist von „RückfalltäterInnen" die Rede, so **mangelt es an einem gemeinsamen Verständnis**, was die gesamte Diskussion erschwert: Was meinen wir eigentlich, wenn im Gespräch die Rede ist von:

    - a) **Rückfälligkeit:** ein Rückfall in extremistische Verhaltensweisen muss nicht zwangsläufig in der Ausübung von Anschlägen enden, da er auch in Form von gewaltfreien Aktivitäten wie Anwerbung oder anderen unterstützenden Tätigkeiten zum Ausdruck kommen kann; und

    - b) **der Zielgruppe:** in Frankreich und im Vereinigten Königreich werden zum Beispiel nicht nur die wegen terroristischer Straftaten Verurteilten in die Statistik aufgenommen, sondern auch jene, die wegen **anderer Straftaten** verurteilt wurden und gleichzeitig **als radikalisierte StraftäterInnen gelten**.

- Weltweit liegt die allgemeine Rückfallquote bei gewaltbereiten extremistischen und terroristischen StraftäterInnen im Mittel bei 5,5 % ([1]). Verglichen mit der Rückfallquote „normaler" StraftäterInnen (weltweit in der Regel bei 40 bis 60 %) ([2]), **ist die Rückfälligkeit gewaltbereiter extremistischer und terroristischer StraftäterInnen als extrem niedrig einzustufen**. Zudem berücksichtigen die Rückfälligkeitsstatistiken über „reguläre" StraftäterInnen üblicherweise einen Zeitraum von zwei Jahren nach der Entlassung aus der Haftanstalt. Im Zusammenhang mit entlassenen radikalisierten und terroristischen StraftäterInnen betrachten Statistiken meist einen viel längeren Zeitraum von bis zu acht Jahren. Am höchsten ist das Rückfallrisiko für radikalisierte und terroristische StraftäterInnen normalerweise in den ersten Monaten nach der Entlassung ([3]).

- Was rückfällige Personen eigentlich von den nicht rückfälligen unterscheidet, ist noch nicht ausreichend erforscht worden. PraktikerInnen brauchen **qualitative Daten** über individuelle Profile sowie über die Umstände, unter denen eine Person rückfällig wird. Wir müssen sowohl die RückfalltäterInnen als auch diejenigen, die keine erneuten Straftaten begehen, besser verstehen.

([1]) Das globale Mittel von 5,5 % wurde von einer fachkundigen Person in der Runde angegeben und wird auch in dem Artikel Convicted terrorists less likely to reoffend than other criminals – study (The Guardian, 28. April 2020) genannt.
([2]) ebd.
([3]) Thomas Renard (2020), Overblown: Exploring the Gap Between the Fear of Terrorist Recidivism and the Evidence.

- Ungeachtet des allgemeinen Mangels an quantitativen Daten konnten fachkundige TeilnehmerInnen auf dem Treffen einige Länderdaten beitragen:
    - **Frankreich:** Die Datenlage zeigt etwa 60 in den letzten zwei Jahren entlassene radikalisierte und terroristische StraftäterInnen, und etwa 500 ab 2020 wegen terroristischer Straftaten verurteilte Häftlinge ([4]), 900 wegen nicht-terroristischer Straftaten verurteilte islamistisch-extremistische Häftlinge sowie 700 islamistisch-extremistische Häftlinge auf Kaution oder auf Bewährung ([5]).
    - **Österreich:** Seit 2006 wurden 116 terroristische Häftlinge entlassen; die Rückfallquote betrug 4 % ([6]). Der Attentäter von Wien im November 2020 war der einzige, der auf diese Weise rückfällig wurde. Die meisten begingen Straftaten wie zum Beispiel den Versuch, nach Syrien auszureisen, um sich dem IS anzuschließen.
    - **Spanien:** Im Zeitraum von 2004 bis 2017 haben 4 % der entlassenen radikalisierten und terroristischen StraftäterInnen erneut eine Straftat begangen ([7]). Die Quote dürfte jedoch tatsächlich höher ausfallen, da viele dschihadistische StraftäterInnen nach ihrer Entlassung in ihren Herkunftsstaat abgeschoben werden und nicht überwacht werden können.
    - **Allgemeine Situation in Europa:** 3 080 radikalisierte und terroristische Häftlinge, davon wurden 1 414 wegen Terrorismus und 1 666 wegen anderer Straftaten verurteilt, jedoch als extremistisch und radikalisiert eingestuft; 90 % dieser Insassen sind männlich und 10 % weiblich. Insgesamt wurden seit 2015 23 gefängnisbezogene Straftaten begangen, von denen sechs in einer Haftanstalt stattfanden ([8]).
- **Welche Rolle könnten/sollten Risikobewertungen und Bedarfsanalysen** im Zusammenhang mit Rückfallkriminalität **spielen**? Einige Länder, etwa Griechenland und Schweden, verfügen über keine spezifischen Instrumente zur Prävention und Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus (P/CVE). Generell ist das Sammeln von Informationen äußerst wichtig: Dem angemessenen Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Interessengruppen kommt eine Schlüsselrolle zu, wenn es gilt, Rückfalltaten zu verhindern, aber in diesem Bereich gibt es immer noch verschiedene Lücken. Neben dem Informationsaustausch ist es zudem ausschlaggebend, **wie** diese Informationen in einem Prozess des **ganzheitlichen Fallmanagements** eingesetzt werden.
- **Illusorische Beruhigung: Wiedereinstieg in extremistische Aktivitäten und extremistische Netzwerke:** Einige entlassene StraftäterInnen engagieren sich erneut in extremistischen Netzwerken, entscheiden sich aber vorerst für gewaltfreie Aktivitäten. Dabei gehen sie netzwerkfördernden Tätigkeiten wie Predigen oder Propaganda nach, jedoch könnten sie sich durchaus wieder der Gewalt zuwenden, wenn ein neuer „Ruf zu den Waffen" ertönt. Beispiel dafür sind Personen, die in den späten 1970er und 1980er Jahren in den Kriegen in Afghanistan kämpften und Jahre später in den 1990ern im Bosnienkrieg erneut in die Kämpfe eingriffen. Gewaltfreie/noch-nicht-gewaltbereite/gewalttätige extremistische Aktivitäten können extrem gefährlich sein, da z. B. Netzwerke aufgebaut werden, zählen aber möglicherweise nicht unter Rückfallkriminalität. Daher bedarf es einer Erweiterung der Sichtweise auf dieses Thema. **Wiedereinstieg** sollte zum Schwerpunkt werden, anstatt sich nur auf terroristische Straftaten zu konzentrieren.

([4]) Rajan Basra and Peter R. Neumann (2020), Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries.
([5]) Europol (2020), European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020.
([6]) Diese Zahlen wurden von einer bei dem Treffen anwesenden sachverständigen Person auf der Grundlage der Zahlen der österreichischen Bewährungshilfe NEUSTART angegeben.
([7]) Diese Zahl wurde auf dem Treffen von anwesenden Fachleuten genannt.
([8]) Dieser Überblick für Europa stützt sich auf Basra und Neumann, Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries.

- Es gibt unter den Häftlingen mindestens drei dominante maßgebliche Profile bzw. Zielgruppen:
    - **TerroristInnen und gewalttätige extremistische StraftäterInnen**, die wegen Terrorismus/gewalttätigem Extremismus verurteilt wurden und möglicherweise *rückfällig* werden könnten;
    - **TerroristInnen und gewalttätige extremistische StraftäterInnen**, die wegen Terrorismus/gewalttätigem Extremismus verurteilt wurden und möglicherweise nicht rückfällig werden, aber den *Wiedereinstieg* in extremistische Netzwerke und Aktivitäten betreiben könnten;
    - **Radikalisierte Häftlinge:** „Gewöhnliche Kriminelle", die entweder bereits zu Haftbeginn radikalisiert waren oder sich in der Haftanstalt radikalisiert haben und nach ihrer Entlassung in extremistische und terroristische Netzwerke und Aktivitäten *einsteigen* könnten.

In den Augen der Öffentlichkeit, der politischen Debatte und der Medien sind all diese Häftlinge, die in Haft waren und als bekannte ExtremistInnen oder TerroristInnen „gebrandmarkt" wurden, nun wieder entlassen worden.

Empfehlungen

- **Mehr Forschung:** Es besteht ein großer Bedarf an der Erhebung und Analyse von Daten über Rückfallkriminalität in den EU-Mitgliedstaaten. Aus ihnen ließe sich ein deutlicheres Bild des Phänomens in der EU erstellen. Die zu lösenden Aufgaben könnten besser definiert werden.

- **Sammlung und Analyse qualitativer Daten** über RückfalltäterInnen: Was kennzeichnet die speziellen Profile sowie die psychologischen und biografischen Umstände und wie sieht das soziale und funktionale Umfeld aus? Haben sie an einem Rehabilitations- und Wiedereingliederungsprogramm teilgenommen oder nicht? Es bedarf der Aufschlüsselung der verschiedenen Typen und Profile der RückfalltäterInnen, damit die PraktikerInnen ihre Arbeit dementsprechend konzipieren können.

- **Aufbau einer Rahmenumgebung im Sinne eines gemeinsamen Verständnisses:** Fallstudien zeigen, dass es etliche terroristische AttentäterInnen gibt, die zwar zuvor bereits inhaftiert waren, jedoch nicht wegen terroristischer Straftaten. Beispielsweise waren Ibrahim und Khalid El Bakraoui, zwei der Attentäter von Brüssel 2016, zuvor wegen zahlreicher Straftaten wie etwa Raubüberfällen inhaftiert. Deshalb muss die Zielgruppe umfassender definiert werden, um StraftäterInnen einzubeziehen, die als radikalisiert erkannt werden, **aber nicht** wegen terroristischer Straftaten **verurteilt worden sind**. Zudem könnten gewaltfreie/noch-nicht-gewaltbereite/gewalttätige extremistische Aktivitäten unter dem Radar verschwinden, die dennoch extrem gefährlich sein können. Über den Zusammenhang zwischen „Rückfallkriminalität", „Rückfälligkeit" und „Wiedereinstieg" sollte eine Diskussion unter PraktikerInnen und ExpertInnen geführt und ausgewertet werden, um die Risiken gewaltbereiter extremistischer oder terroristischer Aktivitäten nach der Entlassung besser zu verstehen.

- **Analyse der Ergebnisse der vor dem Rückfallverhalten durchgeführten Risikobewertungen und Bedarfsanalysen:** Gibt es Teile von Risikobewertungen und Bedarfsanalysen, die fehlgeschlagen sind? Wurde die rückfällige Person als wenig oder stark rückfallgefährdet eingestuft? Gibt es hier Raum für Verbesserungen?

- **Organisieren des Risikomanagements durch aktives persönliches Fallmanagement**, keine Überbewertung der Einschätzung mithilfe eines Risikobewertungsinstruments, aber Überwachung der Häftlinge *und* Beschäftigung mit den Häftlingen von dem Moment an, in dem sie die Haftanstalt betreten.

- **Triebkräfte der Rückfälligkeit verstehen:** Ähnlich wie bei Radikalisierungsprozessen ist es von wesentlicher Bedeutung, die Push- und Pull-Faktoren der Rückfälligkeit zu verstehen: Welche Rolle **spielt die Weltanschauung**? Werden Einzelpersonen erneut radikalisiert oder haben sie sich einfach nur über einen längeren Zeitraum unverdächtig verhalten?

- **Einsatz von Fallstudien:** Fallstudien über radikalisierte oder terroristische RückfalltäterInnen verschaffen PraktikerInnen Erkenntnisse und lassen Raum für den konkreten und nützlichen Austausch entstehen. PraktikerInnen können gemeinsam diskutieren, wo sie Raum für Verbesserungen sehen oder kritische, für Interventionen geeignete Momente erkennen. Die Fallstudie über Usman Khan, der im November 2019 bei einem Anschlag in London zwei Menschen tötete und drei verletzte, veranschaulicht die Vielfalt der auftauchenden Fragen, wenn über Rückfälligkeit gesprochen wird. Er wurde 2012 wegen terroristischer Straftaten verurteilt, 2018 vorläufig entlassen und nahm an dem für Haftanstalten konzipierten Bildungsprogramm „Learning together" (Zusammen lernen) teil. Wahrgenommen wurde er als ein gelungenes Beispiel für Rehabilitation. Die sich hier stellende Frage lautet: Hat er es während seiner sechsjährigen Haftstrafe geschafft, die Menschen in seinem Umfeld zu täuschen, oder hat er sich nach seiner Entlassung erneut radikalisiert? Ein genauer Blick auf Fallstudien kann diese wichtigen Fragen beantworten und viele Aspekte verdeutlichen.

- **Transparenz** hinsichtlich dessen, was Interventionsprogramme leisten können. Aufgrund der extrem hohen Erwartungen der Öffentlichkeit an Ausstiegs-, Deradikalisierungs- und Rehabilitationsprogramme im Kontext der Prävention und Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus ist Kommunikation und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit der Schlüssel zu einem **realistischen Erwartungsmanagement**. Auf diese Weise kann richtig auf den Druck der Öffentlichkeit reagiert und die Aufmerksamkeit der Medien gelenkt werden, wenn eine Person rückfällig wird.

Relevante Praktiken

Erwähnte Praktiken, die für das gemeinsame Treffen von Belang sein könnten:

1. **MAPPA** (Vereinigtes Königreich) steht für Multi-Agency Public Protection Arrangements (einrichtungsübergreifende Vereinbarungen zum Schutz der Öffentlichkeit) und für einen Prozess, in dessen Verlauf verschiedene Behörden wie die Polizei, der Strafvollzugsdienst und die Bewährungshilfe zusammenarbeiten, um die Öffentlichkeit zu schützen, indem von in der Gemeinschaft lebenden Gewalt- und SexualstraftäterInnen ausgehenden Risiken unter Kontrolle gebracht werden. Ziel ist, die entscheidenden Momente des Rehabilitationsprozesses wie etwa die Übergangszeit direkt nach der Entlassung radikalisierter oder terroristischer StraftäterInnen durch Kommunikation, Informationsaustausch und Vereinbarung von unterstützenden oder restriktiven Maßnahmen zu meistern.

2. **Der belgische Ansatz** beruht auf einer gemeinsam genutzten Datenbank von Personen, die direkten oder diskreten Nachbeobachtungsmaßnahmen unterliegen. Um eine angemessene Nachbeobachtung und einen ausreichenden Informationsaustausch zu gewährleisten, wurden neue lokale, einrichtungsübergreifende Strukturen wie zum Beispiel eine Plattform auf nationaler Ebene (nationale Taskforce), verschiedene Plattformen auf regionaler Ebene (lokale Taskforces) und Gemeindevertretungen (lokale integrierte Sicherheitsräte) eingerichtet. Die Datenbank kann von den Strafverfolgungsbehörden (Polizeikräfte vor Ort und des Bundes – PraktikerInnen mit Direktkontakt als Ermittlungseinheiten), Nachrichtendiensten, Haftanstalten usw. bearbeitet und konsultiert werden. Jeder Polizeibezirk hat eine für polizeiliche Informationen verantwortliche Person ernannt, die an den verschiedenen Plattformen beteiligt ist und maßgeblich dazu beiträgt, die örtliche Polizei bei der Durchsetzung der Maßnahmen und die Führungskraft der Gemeindevertretung bei ihren Bemühungen zu unterstützen, sozialpräventive Maßnahmen gegenüber diesen Einzelpersonen zu ermitteln.

Folgemaßnahmen

Folgende Themen wurden für das bevorstehende gemeinsame Treffen von RAN Prisons, RAN Rehabilitation und RAN Police am 16. und 18. März vorgeschlagen:

- Präsentation und Diskussion von **Fallstudien** , um Besonderheiten in den Profilen der RückfalltäterInnen zu erkennen. Bei einem der erwähnten Fälle handelte es sich um den österreichischen Attentäter, der im November 2020 einen Anschlag verübte.

- Austausch **bestmöglicher Verfahren** in Bezug auf die gemeinsame Nutzung von Informationen und, was noch wichtiger ist, Anwendung dieser Informationen im Rehabilitations- und Wiedereingliederungsprozess einer Person sowie bei der Nachbeobachtung nach der Entlassung.

- Im Mittelpunkt stehen **bestimmte Länder:** In einigen Länder gibt es eine höhere Anzahl radikalisierter und terroristischer StraftäterInnen.

Weiterführende Literatur

Weitere Informationen zu diesem Thema:

Der von Europol erstellte European Union Terrorist Situation and Trend Report 2020 (Bericht 2020 der Europäische Union über Situation und Trends im Terrorismus) verschafft einen guten Überblick über die europaweite Anzahl radikalisierter und terroristischer StraftäterInnen und schlüsselt sie nach verschiedenen Erscheinungsformen, Verurteilungen und der Länge der Haftstrafe auf.

Um den Zusammenhang zwischen gewöhnlichen Straftaten und Terrorismus zu erklären, haben Rajan Basra und Peter Neumann vom ICSR Berichte wie zum Beispiel Drugs and Terrorism: The Overlaps in Europe (Drogen und Terrorismus: Die Überschneidungen in Europa) und Crime as Jihad: Developments in the crime-terror nexus in Europe (Kriminalität als Dschihad: Entwicklungen im Geflecht aus Kriminalität und Terror in Europa) veröffentlicht.

Bei Überlegungen, wie die Profile von StraftäterInnen und RückfalltäterInnen zu kategorisieren und analysieren sind, kann der Artikel Comparing the Different Behavioral Outcomes of Extremism: A Comparison of Violent and Non-Violent Extremists, Acting Alone or as Part of a Group (Verschiedene individuelle Verhaltensweisen im Kontext des Extremismus: Vergleich gewaltbereiter und gewaltfreier ExtremistInnen, die allein oder als Teil einer Gruppe handeln), geschrieben von Sarah Knight, David Keatly und Katie Woodward, als Beispiel dienen.