

Kurzanalyse

1 / März 2018

oiiip Österreichisches Institut
für Internationale Politik
Austrian Institute for
International Affairs

Foreign Fighters – Grundlagen für Österreichs Präventions- und Deradikalisierungsarbeit

Daniela Pisoiu



Zusammenfassung

Das Phänomen der Foreign Fighters, sowie die dschihadistischen und salafistischen Szenen, die sich mittlerweile auch in Österreich herausgebildet haben, verdeutlichen die Notwendigkeit einer ernsthaften Auseinandersetzung mit dschihadistischer Radikalisierung, dschihadistischem Extremismus und Terrorismus mit einem sicherheitspolitischen und gesellschaftspolitischen Fokus. Die Kurzanalyse bietet eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die Präventions- und Deradikalisierungsarbeit in Österreich an.

Keywords

Foreign Fighters, Radikalisierung, Prävention, Deradikalisierung, Österreich

Autorin

Dr.ⁱⁿ Daniela PISOIU ist Senior Researcher am Österreichischen Institut für Internationale Politik. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören: Terrorismus, Radikalisierung, Extremismus, Vergleichende Regionale Sicherheit, Amerikanische und Europäische Außen- und Sicherheitspolitik.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at
Copyright © 2017

Einleitung

Dschihadismus ist ein relativ neues Phänomen in Österreich. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern, in denen sich bereits in den 1990er oder 2000er Jahren das Aufkommen dschihadistischer Bewegungen und Attentate abgezeichnet hat, blieb Österreich bis kurz vor der Wende dieses Jahrzehnts von solchen Entwicklungen weitestgehend verschont. Erst mit dem Aufstieg des Islamischen Staates (IS) und der Zunahme Zustrom an Menschen, die als Foreign Fighters¹ (ausländische Kämpfer) bezeichnet wurden, wurde der Dschihadismus hierzulande nicht nur sichtbar, sondern entwickelte sich auch zu einem ernsthaften Sicherheitsproblem. In absoluten Zahlen sind relativ wenige Foreign Fighters aus Österreich nach Syrien und in den Irak ausgehert. Laut aktuellen offiziellen Statistiken beläuft sich die Gesamtzahl auf 296 Personen (BVT, 2017), inoffizielle Schätzungen gehen hingegen von 300 Personen aus (Van Ginkel & Entenmann, 2016). Von diesen konnten 51 Personen an der Ausreise gehindert werden, 45 sind im Ausland gefallen oder verstorben und 90 sind nach Österreich zurückgekehrt. Im Vergleich zu den Gesamtzahlen anderer westeuropäischer Länder, wie beispielsweise Frankreich (1.700 Foreign Fighters und 250 RückkehrerInnen) oder Deutschland (750 Foreign Fighters und ca. 200 RückkehrerInnen), befindet sich Österreich am unteren Ende der Skala (The Soufan Group 2015). Werden diese Zahlen mit der Anzahl der Gesamtbevölkerung in Beziehung gesetzt, so rückt Österreich bei den Foreign Fighters jedoch auf den zweiten Platz in Europa vor. Vor allem angesichts einer kaum vorhandenen dschihadistischen Vorgeschichte und einer dementsprechend mangel-

haften Präventions- und Deradikalisierungs politik, deutet diese Statistik auf eine beunruhigende Entwicklung hin. Allerdings darf dennoch nicht davon ausgegangen werden, dass sich das Foreign Fighters Phänomen in Österreich gänzlich spontan entwickelt hat. So gab es auch vor der Ausrufung des Kalifats im Jahr 2014 schon einzelne Dschihadisten in Österreich, die vor allem Aktivitäten in Nachbarländern wie Deutschland oder Bosnien-Herzegowina unterstützt haben, bzw. diente Österreich auch immer wieder Dschihadisten als ein Transitland. Nicht nur das Phänomen der Foreign Fighters, sondern auch die dschihadistischen und salafistischen Szenen, die sich mittlerweile auch in Österreich herausgebildet haben, verdeutlichen die Notwendigkeit einer ernsthaften Auseinandersetzung mit dschihadistischer Radikalisierung, dschihadistischem Extremismus und Terrorismus aus sicherheitspolitischer und gesellschaftspolitischer Perspektive.

Prävention und Deradikalisierung auf europäischer Ebene

Prävention gilt als die erste Säule der EU Anti-Terror-Strategie. Bereits im Jahr 2005 wurde die Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, bestehend aus den vier Säulen Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion, durch den Rat der Europäischen Union formuliert (Rat 2005). Die Strategie basierte auf folgendem Präventionsverständnis: „In Europa und über Europa hinaus verhindern, dass sich Menschen dem Terrorismus zuwenden und bei den Faktoren oder Ursachen ansetzen, die zu Radikalisierung und Anwerbung von Menschen für den Terrorismus führen können.“ (ebd. : 3). Im Rahmen der Präventionsstrategie sind die Mitgliedsstaaten für die Terrorismusbekämpfung zuständig, dennoch kann die EU zusätzliche Unterstützung durch die Stärkung der nationalen

¹ Foreign Fighters sind radikalisierte Personen, die ins Ausland reisen um zu kämpfen; Dschihadisten sind radikalisierte Personen die den bewaffneten Dschihad gutheißen oder sich daran aktiv beteiligen. Salafisten sind Fundamentalisten die unter Umständen auch politische Ziele hegen.

Kapazitäten (wie die Weitergabe von bestehenden Kenntnissen und Erfahrungen); Förderung der europäischen Zusammenarbeit, insbesondere hinsichtlich des Informationsaustausches; Entwicklung kollektiver Kapazitäten durch gemeinsame politische Maßnahmen und das Nutzen von EU-Einrichtungen; Förderung der internationalen Partnerschaften, anbieten. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde die Formulierung einer umfassenden Strategie und eines umfassenden Aktionsplans zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus beschlossen, die eine unterstützende Rolle der EU in Form von Koordinierung nationaler Politikansätze, Austausch von Informationen und Ermittlung bewährter Praktiken beinhaltet. Die bis dato relativ unkonkret formulierten Prioritäten des Arbeitsfelds Prävention sind in aktuellen Dokumenten genauer präzisiert. In einer Mitteilung der EU-Kommission zur Prävention der zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führenden Radikalisierung werden mehrere Maßnahmen identifiziert. Dazu gehören die Entwicklung eigener nationaler Strategien zur Radikalisierungsprävention, Schulungen zur Radikalisierungsprävention, Erarbeitung von Strategien für den Ausstieg aus gewaltbereitem Extremismus, engere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und dem privaten Sektor zur Bewältigung der Herausforderungen des Internets, Förderung des kritischen Denkens, Forschung und Evaluierung, Zusammenarbeit mit Partnerländern (Kommission 2014). In Österreich wurden diese Ansätze bisher nur punktuell umgesetzt. Beispiele hierfür sind die Durchführung verschiedener Schulungen, die Zusammenarbeit mit Internet-Providern, die Instandsetzung einer Hotline sowie Deradikalisierungsmaßnahmen in Gefängnissen. Insgesamt und im Vergleich zu den Entwicklungen in anderen europäischen Ländern sind die Initiativen in diesem Bereich allerdings minimal. Bisher wurde es verabsäumt, eine nationale Strategie zu erstellen. Entscheidende Schritte wurden erst in den

letzten Monaten eingeleitet. Im Vergleich dazu verfügt Großbritannien bereits seit 2011 über eine nationale Präventionsstrategie, die Niederlande und Dänemark seit 2015 und Deutschland seit 2016. Die Etablierung eines Exit-Programms in Österreich wurde auch erst vor knapp einem halben Jahr in Form eines Pilotprojektes begonnen, während die bereits erwähnten Länder seit vielen Jahren wichtige Erfahrungen in dem Bereich sammeln konnten. Schulungen in Österreich sind nicht speziell auf das Problem der Radikalisierung zugeschnitten und auch im Bereich Forschung wurden keine systematischen Maßnahmen ergriffen. Der Nachholbedarf in der Präventions- und Deradikalisierungsarbeit reicht allerdings über diese Handlungsebenen und Maßnahmen hinaus. Im österreichischen Kontext liegen abgesehen von jährlichen BVT-Berichten bisher keine systematischen, empirischen und analytischen Arbeiten vor, die einen Überblick über die Erscheinungsformen der Radikalisierung in Österreich anbieten. Während auf der abstrakten Ebene Maßnahmen und Praktiken aus anderen Ländern übernommen werden können, sind nationale Spezifika entscheidend für die konkreten Inhalte von Präventions- und Deradikalisierungsmaßnahmen. Aufgrund der institutionellen Sicherheitsarchitektur Österreichs (insb. der Tatsache, dass der BVT eher eine polizeiliche als eine nachrichtendienstliche Behörde ist) steht nur begrenztes Wissen über die extremistische Landschaft und zentrale Trends in diesem Bereich zur Verfügung, was einen verstärkten Einsatz der Forschungseinrichtungen notwendig macht. Vom Phänomen des Dschihadismus und insbesondere jenem der Foreign Fighters scheinen überwiegend Personen mit Konflikt- und Fluchterfahrungen, inklusive der zweiten MigrantInnengeneration, und Personen mit erschwertem Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt betroffen zu sein. Von diesen anfänglichen Erkenntnissen ließen sich wichtige Implikationen bezüglich der Schwerpunktsetzung in der Prä-

ventions- und Deradikalisierungsarbeit ableiten, wie beispielsweise intensivere und/oder spezialisierte psychologische Betreuung, Maßnahmen in den Bereichen Bildungs- und Beschäftigungspolitik sowie gezielte Sozialpolitik und Community-Arbeit.

Handlungsempfehlungen für Österreich

1. Klären, was bekämpft werden soll und wie

Angesichts der Komplexität und der Verschränkung des dschihadistischen Phänomens mit anderen benachbarten Erscheinungsformen des fundamentalistischen bzw. politischen Islams ist eine **empirische und analytische Abgrenzung** sowie eine **Bedrohungsanalyse dieser Phänomene** unerlässlich. Insbesondere sollte geklärt werden, inwiefern Salafismus und salafistische sowie andere islamistische Bewegungen eine ideologische Brücke zum Dschihadismus darstellen und welche Vernetzungen zwischen den einzelnen Szenen und Organisationen existieren. Aufbauend auf diesen Untersuchungen sollten kriminalpolizeiliche, nachrichtendienstliche und auch gesellschaftspolitische Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Als Orientierungspunkt für die Kategorisierung von Bestrebungen, Organisationen und Personen sollte ausschließlich auf das Extremismus-Kriterium Bezug genommen werden. Gemäß diesem Kriterium liegt Extremismus nur dann vor, wenn das Ziel verfolgt wird, die demokratische Ordnung Österreichs zu gefährden oder aktiv zu bekämpfen.

2. Extremismus kennen

Eine **empirische und historische Übersicht** über den Dschihadismus in Österreich und dessen Nachbarländern sowie eine **fortwährende Aktualisierung** dieser Befunde, inklusi-

ve der Wechselwirkungen mit anderen Formen von Extremismus, ist notwendig, um die Gültigkeit und Angemessenheit einzelner Maßnahmen zu gewährleisten. In anderen europäischen Ländern werden sowohl inlandsnachrichtendienstliche als auch wissenschaftliche Statistiken über extremistische Szenen zur Verfügung gestellt. Der Aufbau einer öffentlich zugänglichen Datenbank zu extremistischen Organisationen und Ereignissen sowie ein ‚Repository of Knowledge‘ über Merkmale und Dynamiken extremistischer Szenen, inklusive gewaltsamer Ereignisse, ist dringend notwendig. Solche Ressourcen können für Forschungszwecke herangezogen werden, dienen aber auch der Aufklärung politischer Akteure und der Öffentlichkeit. Gleichzeitig vermindert die Bereitstellung unabhängiger und ausführlicher Informationen das Risiko von Fehleinschätzungen über die reale Bedrohungslage. Im internationalen Raum existieren bereits zahlreiche Terrorismusdatenbanken wie etwa die START-Datenbank der University of Maryland in den USA. Auf der europäischen Ebene betreiben individuelle Forscher/-innen Datenbanken zu Organisationen, Personen und Ereignissen in extremistischen Szenen. In Österreich werden solche Bestrebungen bisher nur für den Bereich Rechtsextremismus vom Dokumentationsarchiv des Österreichischen Widerstandes (DÖW) umgesetzt.

3. Evidenzbasierte Politik

Terrorismus- und Extremismusbekämpfung bedürfen umfassender und tiefgehender Kenntnisse dieses Phänomens sowie Kenntnisse darüber, welche Methoden sich in welchen Kontexten am besten bewährt haben. Im Nachbarland Deutschland liegen, neben einer Vielzahl an kleineren Studien und von mehreren Studien an der Schnittstelle Technologie-/Sozialwissenschaften, bereits zwei systematische und interdisziplinäre Studien zu Salafis-

mus und Dschihadismus vor. Diese beinhalten sowohl Grundlagenforschung als auch Präventions- und Deradikalisierungsforschung und Handlungsempfehlungen für die Politik. „Solange nicht geklärt ist, welche Prozesse gewaltbereitem Extremismus zugrunde liegen, ist es nicht möglich, seinen Herausforderungen gezielt zu begegnen.“ (Kommission 2014: 12) Die Erforschung der Radikalisierungsprozesse von Foreign Fighters aus Österreich und von österreichischen DschihadistInnen befindet sich im Anfangsstadium. Die wenigen Studien zu dieser Thematik behandeln isolierte Aspekte der Radikalisierung und basieren auf relativ kleinen Stichproben. Eine großangelegte, interdisziplinäre Forschungsarbeit zu Dschihadismus in Österreich ist notwendig, um Ursachen, Mechanismen und Auswirkungen von Radikalisierungsprozessen zu identifizieren. Neben einer großangelegten Studie ist die Erforschung weiterer spezifischer Themen dringend notwendig. Dazu zählen die Auswirkungen von Konflikt- und Bürgerkriegserfahrungen auf Radikalisierung, der Nexus zwischen Kriminalität und Terrorismus und die Auswirkungen existierender kultureller, institutioneller und sozialer Bildungs- und Arbeitsmarktbarrieren auf Radikalisierungsverläufe.

4. Die Nutzung von “Best Practices“

Auf europäischer Ebene werden innerhalb des RAN (Radicalisation Awareness Network) regelmäßig “Best Practices“ aus der Präventions- und Deradikalisierungsarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren gesammelt, besprochen und evaluiert. Auch auf der bilateralen Ebene kommt es zu gelegentlichem Erfahrungsaustausch staatlicher Programme. Gleichzeitig ist mittlerweile auf allen Ebenen anerkannt, dass nationale oder regionale Spezifika methodologische Anpassungen und die Kombination verschiedener Ansätze erfordern. Bisherige Kenntnisse weisen darauf hin, dass Schwer-

punkte auf die Präventionsarbeit in Schulen und Hochschulen (politische Bildung und Aufklärung) und in Gefängnissen gelegt werden sollten und, dass tiefgehende Reformen in den Bereichen psychologische Betreuung, Bildung und Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt notwendig sind, anstatt einseitig auf die Bekämpfung der Segregation oder radikalislamistischer Ideologien und Netzwerke zu fokussieren. Solche anfänglichen Überlegungen und die daraus resultierenden Maßnahmen müssen zunächst aber anhand von soliden Untersuchungen evaluiert werden.

5. Schaffung einer institutionellen Architektur

Präventions- und Deradikalisierungsarbeit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In diesem Bereich sollten nicht nur Sicherheitsbehörden aktiv sein, sondern alle relevanten gesellschaftlichen Akteure, von der Bewährungshilfe über Schulen und Hochschulen, Ausbildungseinrichtungen sowie das AMS, lokale und nationale Behörden, miteinbezogen werden. Präventionsarbeit bedeutet nicht nur Ausstiegshilfe und die Betreuung von Gefangenen, sondern umfasst auch die Arbeit mit bereits radikalisierten Personen und die allgemeine Aufklärungsarbeit. Die primäre und sekundäre Präventionsarbeit in Österreich ist durch mangelnde Institutionalisierung gekennzeichnet und basiert oft auf freiwillig geleisteter Arbeit. Vorhandene Einrichtungen der tertiären Prävention sind oftmals finanziell und personell unzureichend ausgestattet. Akteure der tertiären Prävention arbeiten außerdem oftmals isoliert von anderen gesellschaftlichen und institutionellen Akteuren, deren Aufgaben auf dem Gebiet nicht klar definiert sind. Für alle drei Bereiche müssen Zuständigkeiten geklärt sowie Aufgaben und Mittel klar verteilt werden. Eine besonders wichtige Bedingung für den Erfolg einer institutionellen Architektur ist die Zusammenar-

beit zwischen Institutionen, Ministerien, der Zivilgesellschaft und der Forschung. Das bundesweite Netzwerk für Extremismusprävention und Deradikalisierung stellt bereits ein vielversprechender Anfang dar. Diese Kooperation sollte institutionalisiert werden, bzw. ebenso die Forschung vernetzt, institutionalisiert und finanziell ausgestattet werden.

6. Internationale Kooperation

Österreich kann bereits auf aktive Kooperationen mit EU Institutionen und zum Teil auch auf bilaterale Kooperationen innerhalb der EU aufbauen. Einzelne Initiativen des BMEIA und von ForscherInnen wurden in der MENA Region und auf dem Westbalkan umgesetzt². Solche Kooperationen müssen weiterbetrieben und ausgebaut werden. Der Mehrwert der internationalen Kooperationen und insbesondere jenen der Nachbarschaftspolitik für die Bekämpfung des Terrorismus und des Extremismus wurde von der EU mehrmals betont. Aufgrund der geographischen Nähe und der gemeinsamen Geschichte sowie aufgrund transnationaler Verbindungen der islamistischen Szenen sollten sich zwischen Österreich und den Ländern des Westbalkans deutlich mehr gemeinsame Projekte und Initiativen entwickeln.

² Siehe z.B. die Mittelmeerkonferenz im Oktober 2016, oder die oip Veranstaltung „Daesh and the “new” terror recruits“, vom 29 März 2017.

Literatur

BVT (2017) Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, Verfassungsschutzbericht 2016. Abrufbar unter: <http://www.bvt.gv.at/401/files/Verfassungsschutzbericht2016.pdf> am 24.02.2018. (Zugriff: 18.03.2018).

Kommission (2014) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Prävention der zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führenden Radikalisierung: Verstärkung der EU-Maßnahmen, Europäische Kommission, Brüssel, den 15.1.2014, COM(2013)941final. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0941&from=de> (Zugriff:18.3.2018).

Rat 2005. Rat der Europäischen Union. Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, Brüssel, den 30.11.2005. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=de>. (Zugriff: 19.03.2018).

The Soufan Group (2015) Foreign Fighters. An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq, Dezember 2015. Abrufbar unter: http://www.soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate_FINAL.pdf (Zugriff: 17.03.2018).