

# KAPITEL 7

## Extremismuspräventionslandschaft

### – eine Bestandsaufnahme präventiver Angebote in Deutschland sowie ausgewählter Präventionsstrategien aus dem europäischen Ausland

Saskia Lützinger, Florian Gruber, Ali Hedayat

#### Saskia Lützinger

Dipl.-Pädagogin und seit 2018 Lehrende am Fachbereich Kriminalpolizei der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Zuvor war Saskia Lützinger langjährig als wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus im Bundeskriminalamt tätig.

#### Florian Gruber

Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Kriminalhauptkommissar und seit 2012 bei der Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus im Bundeskriminalamt mit den Arbeitsschwerpunkten islamistisch motivierter Terrorismus/Extremismus sowie Extremismusprävention tätig.

#### Dr. Ali Hedayat

Dipl.-Politologe und seit 2016 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus im Bundeskriminalamt. Seine aktuellen Themenschwerpunkte liegen im Bereich der Propagandaforschung, Extremismusprävention, Protest- und Bewegungsforschung sowie des islamistisch motivierten Terrorismus/Extremismus.

Ein ausdrückliches Dankeschön für die tatkräftige Unterstützung an: Amira Niemeyer, Sarantis Tachtsoglou, Julia Mucha, Emily Gossmann und Jacqueline Pautz.

Die Bedeutung der Extremismusprävention hat in den letzten Jahr(zehnt)en nicht zuletzt aufgrund neuer extremistischer Ausprägungen und verschiedener Ereignisse in Europa beständig zugenommen. Das hieraus erwachsene präventive Angebot in Deutschland weist einen vielfältigen Charakter auf, stellt sich jedoch auch als recht unübersichtlich dar. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, auf Basis von 1.642 im Jahreszeitraum 2018 laufenden Präventionsangeboten einen Überblick über die Präventionslandschaft in Deutschland zu schaffen und diese im Spiegel Politisch motivierter Kriminalität (PMK) zu interpretieren. Es wird darüber hinaus ein Blick auf die nationalen Präventionsstrategien dreier Nachbarländer – Großbritannien, Frankreich und Dänemark – geworfen sowie Maßnahmen europäübergreifender Zusammenarbeit skizziert. Im Ergebnis wird deutlich, dass die Umsetzung präventiver Absichten in den einzelnen Ländern zwar unterschiedlich realisiert wird und mitunter andere Schwerpunkte verfolgt werden, im Kern jedoch alle die gleichen Ziele und den in Europa vorherrschenden Gedanken eines ganzheitlichen Ansatzes verfolgen. Auf Basis unterschiedlicher Kommunikationsplattformen werden der Austausch untereinander und das Lernen voneinander gesichert, die Qualitätssicherung einzelner Maßnahmen auf Basis wissenschaftlicher Begleitforschung (Evaluation) ist jedoch nach wie vor verbesserungswürdig.

## Extremismuspräventionslandschaft in Deutschland

Extremistische Szenen präsentieren sich als höchst uneinheitliches Gefüge unterschiedlicher Vertreter und Lager, die sich ihrerseits oft uneinig sind und mitunter gar gegensätzliche Positionen vertreten. Die Mitglieder einer Szene pauschal über einen Kamm zu scheren, wäre dementsprechend fatal, denn die Frage, wo innerhalb einer Szene eine Person konkret steht, ist ebenso wichtig, wie ein gezielter Blick darauf, welcher Weg sie letztlich dorthin geführt hat. Selbst wenn die Entwicklungsverläufe hin zum Extremismus – unabhängig davon, in welches ideologische Umfeld sich jemand schließlich sozialisiert – im Kern gewisse Ähnlichkeiten aufweisen, zeichnen sie sich doch auch durch ein hohes Maß an Individualität aus.<sup>1</sup>

Komplexität gepaart mit Individualität im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Entwicklungen gezielt zu berücksichtigen, ist die besondere Herausforderung, der sich Prävention immer wieder aufs Neue stellen muss. Denn eine „One-for-all“-Strategie, die für allezeit und für alle gleichermaßen funktioniert, gibt es nicht. Zum einen, weil unterschiedlich orientierte Szenen sich – bei aller Gemeinsamkeit – dennoch durch Besonderheiten auszeichnen. Zum anderen müssen altbewährte Strategien immer wieder hinterfragt und gegebenenfalls flexibel angepasst werden, um den Erfolg präventiver Maßnahmen zu sichern. Zielgruppenorientierung, Flexibilität, Innovationsbereitschaft und eine gegenwartsbezogene, gut durchdachte Ansprache sind hierfür maßgebliche Grundvoraussetzungen. Ganz entsprechend dieser Herausforderungen ist die Präventionslandschaft in Deutschland nicht nur einem ständigen Wandel unterworfen, sondern auch stark untergliedert. Dies zeigt sich an der Vielzahl sog. Modellprojekte, deren Ziel die Entwicklung und Erprobung innovativer Ansätze ist.

Eine Besonderheit hierzulande ist, dass bei Prävention keine strikte Trennung zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren gezogen wird, sondern beide miteinander kooperieren, das heißt Hand in Hand arbeiten. Diese Zusammenarbeit basiert auf der mittlerweile in Deutschland vorherrschenden Auffassung, dass Prävention nur dann gelingen kann, wenn sie im Sinne einer gesamtgesellschaftlich getragenen Ver-

1 Lützing 2010, 67f.

antwortung von möglichst vielen Aktiven umgesetzt wird. Dieser Leitgedanke ist folglich auch Kernelement der von der Bundesregierung verfolgten Nationalen Präventionsstrategie in Deutschland.<sup>2</sup>

Bereits in den 1990er-Jahren (Rechtsextremismus) bzw. den 2000er-Jahren (Islamismus) hat die Bedeutung präventiver Maßnahmen zur Vorbeugung extremistischer Entwicklungen und Politisch motivierter Kriminalität stark zugenommen (vgl. Kapitel 6). Aufgrund des großen Straftatenaufkommens ist jüngst auch die Prävention linksmotivierter Kriminalität wieder stärker ins Blickfeld geraten (prominentestes Beispiel hierfür dürften die Ausschreitungen 2017 anlässlich des G20-Gipfels in Hamburg sein). Dies zeigt sich unter anderem in einem Zuwachs linkspräventiver Angebote sowie der Einrichtung einer „Bundesfachstelle Linke Militanz“.<sup>3</sup>

Die zunehmende Bedeutung präventiver Maßnahmen, lässt sich auch anhand der Bundesförderprogramme gut nachzeichnen: Allein innerhalb des Zeitraums von 2015 bis 2018 wurden die Gelder zur Förderung präventiver Angebote nach und nach auf rund 132,5 Mio. €<sup>4</sup> jährlich angehoben und somit insgesamt mehr als verdreifacht. Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich auch auf Landesebene ab.

Der Zuwachs an Projekten und Initiativen, den diese Entwicklungen unweigerlich mit sich bringen, führt im Gegenzug jedoch auch dazu, dass es immer schwieriger wird, den Überblick zu behalten.

Im Rahmen des modular aufgebauten Forschungsprojekts „Entwicklungsmöglichkeiten einer phänomenübergreifenden Prävention politisch motivierter Gewaltkriminalität (PüG)“, welches zwischen 2014 und 2017 durch das Bundeskriminalamt durchgeführt wurde, wurde erstmals der Versuch unternommen, die Extremismuspräventionslandschaft in Deutschland für die Jahre 2014/2015 systematisch zu erforschen.<sup>5</sup> Hierbei wurde schnell deutlich, dass ergänzend zu bundes- und landesgeförderten Projekten auch eine Vielzahl an Initiativen existiert, die aus Eigenmitteln (kommunale Mittel, Spenden, etc.) finanziert und/oder rein ehrenamtlich getragen wird. Eine vollständige Erfassung solcher Kleinstprojekte gestaltet sich nicht nur schwierig, sondern ist praktisch unmöglich. Insbesondere gilt dies für einmalige Aktionen sowie Aktionen mit kurzen Laufzeiten.

Basierend auf den durch das PüG-Projekt gewonnenen Erfahrungen und nach Überarbeitung der hierfür entwickelten Erhebungskriterien wurde unter dem Titel „Extremismuspräventionsatlas (EPA)“ im Jahr 2018 eine Folgerhebung durchgeführt, die als Grundlage für den hier vorliegenden Beitrag dient. Im Gegensatz zum zeitlich begrenzten PüG-Projekt handelt es sich beim Präventionsatlas um ein fortlaufend angelegtes Projekt. Hieraus ergibt sich ein lebendiger Datenbestand, in den ständig neue Angebote aufgenommen und aus dem beendete Maßnahmen auch wieder herausgenommen werden. Entsprechend dieser Vorgehensweise stellt der hier vorliegende Beitrag zwar eine Momentaufnahme dar, dies wird jedoch durch die meist mehrjährigen Laufzeiten von Präventionsprojekten kompensiert. Es besteht also kei-

<sup>2</sup> Die Bundesregierung 2016, 17.

<sup>3</sup> Die 2017 gegründete und durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Stelle am Institut für Demokratieforschung der Georg-August-Universität Göttingen erforscht Radikalisierungshintergründe und Strukturen der linken militanten Szene, um daraus Präventionsansätze zu entwickeln.

<sup>4</sup> Bezieht sich auf die Bundesförderprogramme „Zusammenhalt durch Teilhabe“ und „Demokratie leben!“ (vgl. hierzu auch Kap. 6).

<sup>5</sup> Sämtliche Modulabschlussberichte des PüG-Projekts können auf der Homepage des Bundeskriminalamts heruntergeladen werden. Diese umfassen eine umfassende Literaturrecherche, die Darstellung der Präventionslandschaft 2014/2015 sowie eine Expertenbefragung, in der Präventionspraktiker hinsichtlich etwaigen Optimierungspotenzials in der Extremismusprävention befragt wurden.

ne Gefahr, dass die Extremismusprävention heute bereits ganz anders aussieht, als sie es zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags war. Vielmehr ist hier von einem fließenden Wandel auszugehen. Auf unserer Internetpräsenz ([www.extremismuspraeventionsatlas.de](http://www.extremismuspraeventionsatlas.de)) finden Sie eine kontinuierlich aktualisierte Deutschlandkarte mit den in den jeweiligen Städten/Regionen vorgehaltenen Präventionsangeboten.

Obwohl EPA zwar derzeit die umfassendste Datenbank extremismuspräventiver Angebote auf Bundes- und Landesebene ist, kann aufgrund der bereits erwähnten starken Zergliederung und der explosionsartigen Zunahme von Angeboten innerhalb der letzten Jahre (vgl. hierzu auch den von Gess et al. angeführten Begriff der „Projektitis“, Kapitel 6. im vorliegenden Band) keinesfalls von einer Vollerhebung ausgegangen werden. Insbesondere kommunalbezogene sowie privat- und ehrenamtlich finanzierte Projekte können nicht komplett erfasst werden. Wohl aber stellt der *Extremismuspräventionsatlas* sehr umfassend dar, was unter dem Etikett der Extremismusprävention derzeit von Bund und Ländern gefördert wird.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen verfolgt der hier vorliegende Beitrag das Ziel, ein möglichst detailliertes Bild davon zu zeichnen, was Extremismusprävention in Deutschland auszeichnet und wie sich diese konkret darstellt: Wo liegen aktuell Schwerpunkte? Was wird konkret angeboten? Welche Zielgruppen werden wie bedient? Und: Gibt es eventuell Verbesserungsbedarf?

## Datenbasis

Zum Zeitpunkt der vorliegenden Auswertung beinhaltete der *Extremismuspräventionsatlas* 1.642 Angebote (Stand: 31.12.2018). Diese wurden vornehmlich über die Bundes-/ Landesförderprogramme sowie mithilfe staatlicher Stellen und auf Basis von Einzelhinweisen zusammengesammelt. Aus der Masse der Angebote fanden schließlich nur solche Eingang in den Präventionsatlas, die

- (a) in 2018 auch praktisch umgesetzt wurden und
- (b) sich entsprechend der Einteilung nach IOM<sup>6</sup> in den Bereich von Prävention einordnen lassen, also Angebote, die konkret die Vorbeugung extremistischen Denkens und Handelns bzw. die Verhinderung einer Radikalisierung oder Politisch motivierter Kriminalität zum Ziel haben. Unspezifische Fördermaßnahmen wurden dementsprechend nicht mit aufgenommen.

Die Auswertung der Angebote erfolgte anhand vorher festgelegter Kriterien. Neben geografischen Angaben waren insbesondere auch das adressierte Phänomenfeld, die Art der Prävention, angesprochene Zielgruppe(n), der zugrunde gelegte Arbeitsansatz sowie die etwaige Veröffentlichung wissenschaftlicher Begleitforschung (Evaluation) von besonderem Interesse. Es wurden darüber hinaus Themenfelder aus dem Material heraus identifiziert und erfasst, die derzeit besonders verfolgt werden (Trends).

## Verteilung und Reichweite von Präventionsangeboten

Im Vergleich zu 2014/2015 (75 %) widmeten sich auch 2018 die meisten erfassten Angebote entweder ausschließlich oder neben weiteren Phänomenbereichen dem Arbeitsfeld Rechts-

<sup>6</sup> Zur Einteilung nach IOM - Institute of Medicine/National Research Council - vergleiche Kapitel 5.1 im vorliegenden Band.

extremismus (64 %).<sup>7</sup> Der Anteil der Islamismusprävention stieg von 14 % auf 32 %, derjenige der Linksextremismusprävention von 4 % auf 7 % (für weitere phänomenspezifische Details s. u.).

Die Projekte verteilen sich fast zu gleichen Teilen auf Ost- und Westdeutschland (51 % Ost, 49 % West).<sup>8</sup> Hierdurch erscheint Ostdeutschland, welches insgesamt nur knapp 20 % der Gesamtbevölkerung auf sich vereint, auf den ersten Blick überrepräsentiert. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um eine rein natürliche Verteilung, sondern auch um das Ergebnis finanzieller Verteilung, da insbesondere vom Bund derzeit eine gezielte und stärkere finanzielle Förderung ostdeutscher Angebote unterstützt wird (z. B. über das Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“).<sup>9</sup>

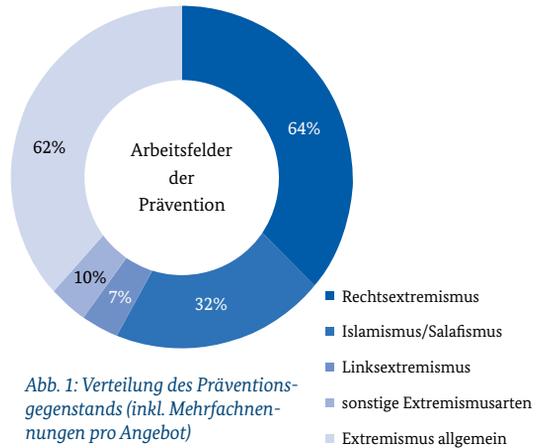


Abb. 1: Verteilung des Präventionsgegenstands (inkl. Mehrfachnennungen pro Angebot)

Die überwiegende Mehrzahl (80 %) präventiver Projekte ist landesweit bzw. kommunalbezogen tätig. Einen bundesweiten Ansatz verfolgt etwa jedes fünfte Angebot. Interessanterweise existieren in Westdeutschland mehr kommunale Angebote (27 %) als in Ostdeutschland (19 %), wo es jedoch deutlich mehr landesweit tätige gibt (Ost: 31 %, West: 22 %). Kompensiert wird dieser Umstand dadurch, dass in Ostdeutschland stark mit dem Modell mobiler Angebote gearbeitet wird, die bei Bedarf vor Ort nach individuellen Lösungen suchen, um so lokalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Ein weiteres gängiges Modell ist auch die Bildung von Netzwerken (44 %), bestehend aus lokalen Angeboten aus den Bereichen Kinder- und Jugendhilfe, Sportvereinen, religiösen Gemeinschaften, kommunaler Verwaltung und weiteren, die sich den besonderen Anforderungen im Rahmen der Extremismusprävention gemeinsam stellen. Typische Beispiele hierfür sind Beratungsnetzwerke, „Partnerschaften für Demokratie“ oder „Demokratiezentren“.

Unberührt hiervon bleibt die informelle Vernetzung zwischen Personen mit ähnlichen Tätigkeiten oder Projekten mit ähnlichem Zugschnitt, die wichtiger Bestandteil der Präventionsarbeit ist.



#### BUNDESWEITE ANGEBOTE

sind unabhängig vom Wohnort für jedermann zugänglich. Meist handelt es sich hierbei um Informationsmaterial/-broschüren. Immer häufiger werden jedoch auch Online-Angebote, wie z. B. Webinare, Schulungen oder Beratung angeboten. Außerdem bieten viele Träger auch Beratung per Telefon (Hotline) an.

<sup>7</sup> Gruber/Lützing 2017, 12.

<sup>8</sup> Die Berechnung erfolgte unter Vernachlässigung bundesweiter Angebote und solcher, die sowohl in mind. einem Bundesland im Osten als auch im Westen, aber nicht deutschlandweit arbeiten (n=340). Hierunter fallen nach hiesigem Verständnis auch Internetangebote, sofern der Zugang nicht nur einer speziellen Zielgruppe möglich ist (z. B. Jugendliche aus Stadt X, die sich über ein Passwort einloggen). Das Bundesland Berlin wurde hier dem Osten zugeordnet.

<sup>9</sup> Bundesprogramm Demokratie leben 2019, zu Bundesförderprogrammen vgl. auch Kap. 6.

Zu berücksichtigen bleibt jedoch, dass lokal auftretende Phänomene, wie beispielsweise Demonstrationen im Anti-Asyl-Kontext (etwa in Kandel oder Chemnitz),<sup>10 11</sup> Musikgroßveranstaltungen (etwa in Thamar),<sup>12</sup> Kampfsportveranstaltungen („Kampf der Lungen“),<sup>13</sup> Versammlungen im Zusammenhang mit NATO- oder G-7/G-20-Gipfeln sowie Kundgebungen an sogenannten Wallfahrtsorten von Nazionalsozialisten (etwa am Volkstrauertag, dem 17. November) durch bundesweite Mobilisierung immer auch eine überregionale Komponente aufweisen. Beispiele wie diese verdeutlichen, dass lokale Maßnahmen zwar einen gewissen Einfluss und eine präventive Wirkung entfalten können (z. B. Runde Tische, Gegendemonstrationen, Bürgerinitiativen), aufgrund ihrer begrenzten Reichweite Prävention jedoch nur als „überregionales Zusammenspiel“ funktionieren kann.

## Hand in Hand – Staat und Zivilgesellschaft

Außerhalb der EU liegt der Schwerpunkt zur Eindämmung extremistischer Bestrebungen in vielen Ländern immer noch auf einem repressiven, also bekämpfenden Ansatz. Präventive Programme, die sich auch dort zum Teil schon seit den 1990er-Jahren entwickelten, beschränken sich vor allem auf aussichtsreiche präventive Angebote (Aussteigerprogramme).<sup>14</sup> Es handelt sich hierbei jedoch meistens um staatliche Programme, da Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) in der Regel kein Zugang zu Justizvollzugsanstalten gewährt wird und/oder die Beziehung zwischen Staat und NGOs häufig von Misstrauen geprägt ist.<sup>15</sup> Dennoch existieren in jüngster Zeit erste von der EU bzw. deren Mitgliedsstaaten finanzierte De-Radikalisierungsprogramme in den Justizvollzugsanstalten einiger dieser Länder, welche unter Mitwirkung von NGOs umgesetzt werden (z. B. Jordanien, Marokko, Tunesien).

Die innerhalb der EU verfolgte und auch in Deutschland erfolgreich praktizierte enge Kooperation staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen im Rahmen der Extremismusprävention kann daher durchaus als eine Besonderheit angesehen werden.<sup>16</sup> Innerhalb

Deutschlands ist die Zusammenarbeit so eng verwoben, dass eine klare Grenzziehung kaum möglich ist. So kooperieren Vereine und staatliche Stellen häufig über Runde Tische, wenn es konkret um die Fallarbeit geht. Zudem werden Angebote staatlicher Einrichtungen, wie beispielsweise der Feuerwehren oder des Technischen Hilfswerks, häufig über Fördervereine



### SCHON GEWUSST?

60 % aller kommunalen und landesweit ausgerichteten Angebote werden durch zivilgesellschaftliche Träger umgesetzt. Rein auf Ostdeutschland bezogen, liegt diese Zahl gar noch höher (69 %). Zivilgesellschaftliches Engagement ist eine nicht wegzudenkende, tragende Säule innerhalb der Extremismusprävention Deutschlands.

10 Anlass: Ermordung einer minderjährigen deutschen Staatsangehörigen durch einen afghanischen Staatsangehörigen am 27.12.2017.

11 Anlass: Verdacht des gemeinschaftlichen Totschlags durch einen syrischen und irakischen Staatsangehörigen zum Nachteil eines Deutsch-Kubaners am 26.08.2018.

12 Wiederholt rechtsextremistische Konzert- und Rednerveranstaltungen mit tausenden Teilnehmern.

13 Größte organisationsübergreifende Kampfsportveranstaltung der rechtsextremistischen Szene in Europa.

14 Etwa: Ägypten, Algerien, Indonesien, Jemen, Jordanien, Saudi Arabien, Tunesien.

15 Ursächlich hierfür sind die angespannte geo- und gesellschaftspolitische Lage im Nahen Osten und in Nordafrika sowie die hiermit verbundenen sozialen Spannungen, welche Unruhen auslösen und die politische Stabilität nachhaltig beeinträchtigen. Akteure aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und internationalen Organisationen stehen der staatlichen Extremismusprävention in Nicht-EU-Staaten (z. B. in Saudi Arabien, Jordanien, Ägypten u. a.) grundsätzlich skeptisch gegenüber, da repressive Maßnahmen und die Anwendung von Gewalt gegen zivilgesellschaftliche Gruppen wie Menschenrechtsaktivisten oder Umweltschützer seit dem 11. September 2001 mit dem „Krieg gegen den Terror“ legitimiert werden.

16 Innerhalb der EU ist das Thema Extremismusprävention durchgängig präsent, spielt in einigen Ländern derzeit jedoch noch eine nachrangige Rolle. Dennoch gibt es beispielsweise in den Ländern Belgien, Österreich, Tschechien, Ungarn, Griechenland und Italien Präventionsprogramme unter Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die mit unterschiedlicher Intensität betrieben werden. Als Vorreiter der Extremismusprävention innerhalb der EU können Großbritannien, Dänemark und Frankreich gelten (s. u.).

umgesetzt, mithilfe derer Fördergelder Projekte realisiert werden können. Netzwerkartig organisierte Angebote, wie etwa die „Partnerschaften für Demokratie“, werden hingegen in der Regel von staatlicher Seite finanziert und koordiniert. Ihr wahres Potenzial entfalten sie vor allem über die angegliederten zivilgesellschaftlichen Initiativen, die Prävention unter Einbeziehung lokaler Besonderheiten schließlich in die Praxis umsetzen. Obwohl bezüglich der konkreten Umsetzung dieser Zusammenarbeit noch Verbesserungspotenzial besteht, sehen sowohl staatliche als auch zivilgesellschaftliche Akteure hierin einen tragfähigen und effizienten Weg für die Zukunft.<sup>17</sup>

Aber auch dort, wo zivilgesellschaftliche und staatliche Träger weitestgehend unabhängig voneinander arbeiten, ergänzen sich ihre Angebote in der Regel wechselseitig und tragen so zu einer Fülle an Angeboten bei, die unterschiedliche Zielgruppen ansprechen. Über die Jahre ist in ganz Deutschland ein recht breit gefächertes Portfolio an Angeboten entstanden, welches von Broschüren zur Sensibilisierung der Gesamtbevölkerung, lokal verankerten oder mobilen Beratungsstellen zur Unterstützung von Institutionen oder Angehörigen bis hin zu Online-Angeboten für Betroffene oder mit dem Thema Betraute selbst reicht (beispielsweise auch zur Thematik „Reichsbürger/Selbstverwalter“ oder zur „Arbeiterpartei Kurdistan, PKK“ sowie der „Grauen Wölfe“).<sup>18</sup> Ein Vorteil, den dieses umfangreiche und von unterschiedlicher Seite getragene Angebot mit sich bringt, liegt auf der Hand: Nicht jeden spricht das Gleiche an. So hat die oder der Ratsuchende in aller Regel die Wahl, ob sie, bzw. er sich lieber an eine behördliche Stelle, wie etwa Polizei oder Verfassungsschutz, wendet, oder eine zivilgesellschaftliche Einrichtung bevorzugt.

Abschließend kann festgehalten werden, dass zivilgesellschaftliche Träger eine nicht wegzudenkende Säule der Extremismusprävention in Deutschland darstellen. Sie tragen einen wesentlichen Anteil dazu bei, Prävention hier entsprechend des Verständnisses der Bundesregierung als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen und dieser mit einem ganzheitlichen Ansatz zu begegnen.<sup>19</sup>

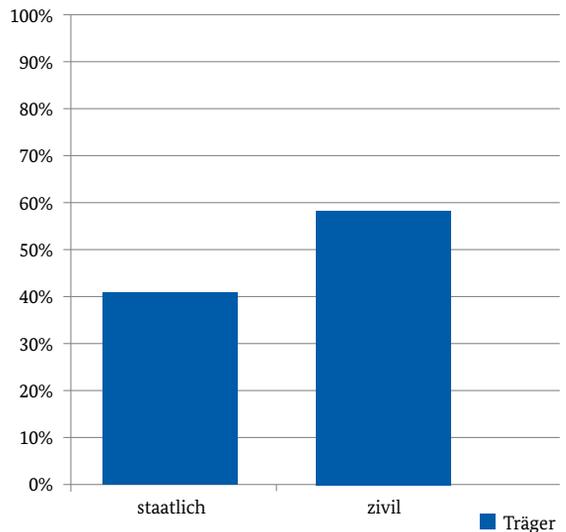


Abb. 2: Verteilung nach Trägerschaft

## Prävention für Jedermann? – Zielgruppen und Fokus

Wie in Kapitel 5 ausführlicher beschrieben, lassen sich grundsätzlich zwei Zielgruppen präventiver Maßnahmen unterscheiden: Die (potenziell) Betroffenen selbst (unmittelbare, di-

<sup>17</sup> Vgl. Lützing/Gruber 2017, 9.

<sup>18</sup> Zu Formen des Extremismus, deren Ursprung im Ausland liegt und die dementsprechend eine transnationale Komponente aufweisen, vgl. Kap. 2.4 in diesem Band.

<sup>19</sup> Die Bundesregierung 2016, 32.

rekte Prävention) sowie deren soziales Umfeld (z. B. Familie, Lehrerinnen und Lehrer, Justizvollzugsmitarbeiter), über das indirekt Personen erreicht werden sollen, die sich (potenziell) radikalisieren (könnten).

Ein Anteil von 77 % aller präventiven Maßnahmen richtet sich *direkt* an (potenziell) betroffene Jugendliche und/oder (junge) Erwachsene. Dies deckt sich auch mit den Alters-

i

### EXTREMISMUS & SOZIALES UMFELD

Erfahrungsgemäß kommt dem sozialen Umfeld sich (potenziell) radikalisierender Personen eine wichtige Bedeutung zu wenn es darum geht, Radikalisierungstendenzen zu erkennen (sog. Indikatorfunktion). Zum einen sucht das soziale Umfeld in der Regel noch vor dem Betroffenen selbst nach Rat und Unterstützung (z. B. bei Beratungsstellen oder Hotlines), zum anderen sind Radikalisierte nicht immer direkt ansprechbar – hier bietet das soziale Umfeld häufig eine gute Zugangsmöglichkeit (z. B. über die Familie, Peergroup oder Institutionen wie Schulen oder Vereine).

Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit spielen vor diesem Hintergrund eine ebenso wichtige Rolle, wie das gezielte Schaffen von Anlaufstellen an die sich

Familienangehörige, Freunde, enge Verwandte sowie Fachpersonal aus Erziehung/Bildung, religiösen Gemeinden oder der öffentlichen Verwaltung wenden können.

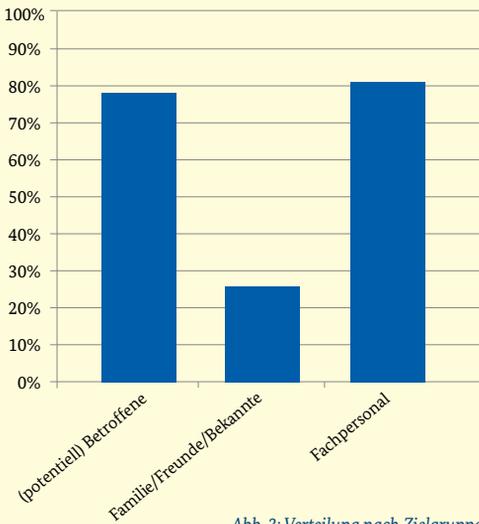


Abb. 3: Verteilung nach Zielgruppen (inkl. Mehrfachnennungen pro Angebot)

klassen, die entwicklungspsychologisch bedingt von vornherein viele Risikofaktoren mit sich bringen und am stärksten mit dem Thema Radikalisierung assoziiert werden. Kinder im Kindergarten- und Grundschulalter hingegen werden nur von etwa jedem fünften Angebot angesprochen (19 %). Für sie bleibt zu berücksichtigen, dass dies nur einen Teil der präventiven Maßnahmen für diese Altersstufe abbildet, für die insgesamt ein breites Angebot zur Vorbeugung allgemeinen kriminellen Verhaltens zur Verfügung steht. In der Regel setzt dieses weit im Vorfeld kritischer Entwicklungen an und stärkt vor allem grundlegende Schutzfaktoren, die ganz allgemein zur Vermeidung selbst- und fremdschädigenden Verhaltens, wie z. B. Suchtentwicklung, aggressives oder kriminelles Verhalten, beitragen. Für gewöhnlich stellen diese Präventionsprojekte daher noch keinen konkreten Bezug zu einem speziellen Handlungsfeld her und lassen sich dementsprechend auch nicht unter dem Etikett „Extremismusprävention“ einordnen, obwohl sie dieser natürlich zugutekommen. Entsprechend des in Kap. 5.1 umfassend dargestellten IOM-Modells lassen sich diese im Bereich der allgemeinen Förderung ansiedeln.

Dem gegenüber steht jedoch auch ein umfangreiches Angebot *direkter*

Maßnahmen, die sich an das soziale Umfeld richten (vgl. Abb. 3). Dies unterstützt zwar einerseits den oft getätigten Vorwurf, das Problem werde an Fachfremde übertragen, andererseits wird jedoch klar, dass der Bedeutung des sozialen Umfelds auch in der Prävention Rechnung getragen wird.

Genderspezifische Angebote, also solche, die sich speziell an männliche oder weibliche Betroffene richten, spielen in der Extremismusprävention nur eine nachrangige Rolle, und das, obwohl Radikalisierung in Abhängigkeit vom Geschlecht durchaus Besonderheiten mit sich bringt. Diese sind in erster Linie auf die unterschiedlichen Rollen und Funktionen zurückzuführen, die Frauen bzw. Männern innerhalb der verschiedenen Szenen zuteilwerden.

Obgleich diese Umstände längst Berücksichtigung in der Präventionspraxis finden, offenbart sich Extremismusprävention nach außen in erster Linie als geschlechtsübergreifende sowie alters- und prozessorientierte Prävention. Nur 0,5 % aller Maßnahmen richtet sich ausschließlich an Jungen und Männer sowie 2 % an Mädchen und Frauen. Dieser Umstand zeigt also, dass die Ausrichtung an Zielgruppen sich vornehmlich an Altersphasen und weniger am Geschlecht orientiert. Genderspezifische Aspekte finden unabhängig hiervon in der Regel Berücksichtigung in der praktischen Präventionsarbeit.

Neben Zielgruppe und Arbeitsformat lässt sich Extremismusprävention auch hinsichtlich des Zeitpunkts beschreiben, zu dem sie wirksam wird/werden soll. Handelt es sich hierbei um einen Zeitpunkt weit im Vorfeld etwaiger radikaler Bestrebungen, so sprechen wir von *universeller oder primärer Prävention* (vgl. Kapitel 5.1). Werden vornehmlich Personen oder deren soziales Umfeld angesprochen, die auf Grund bestimmter Faktoren (etwa: Sozialisation in eine kritische Peergroup) ein besonderes Risiko aufweisen, so ist von *selektiver oder sekundärer Prävention* (vgl. Kapitel 5.2) die Rede. Wird schließlich konkret eine Personengruppe angesprochen, die offensichtlich schon in einem extremistischen Umfeld verankert ist oder werden sonstige Maßnahmen getroffen, um ein erneute Straffälligkeit, Opferwerdung sowie das Verbleiben in extremistischen Strukturen zu verhindern, so handelt es sich schließlich um *indizierte oder tertiäre Prävention* („Das Kind ist schon in den Brunnen gefallen“; vgl. Kapitel 5.3). Die gezielte Kombination von Maßnahmen, die einerseits im Vorfeld sowie zu unterschiedlichen Zeitpunkten im weiteren Verlauf eines (möglichen) Radikalisierungsprozesses ansetzen, ist ein zentraler Ansatz für eine ganzheitliche, möglichst breit aufgestellte Prävention. Da der Entwicklungsprozess hin zum Extremisten nicht stufenartig, sondern fließend verläuft, lassen sich auch Präventionsangebote oftmals mehreren dieser Arbeitsfelder zuordnen. Solche „Schwellenprojekte“ zeichnen sich dadurch aus, dass der Zeitpunkt, an dem sie wirksam werden, eben an der Grenze von universeller zu selektiver oder von selektiver zu indizierter Prävention liegt. Zur Schwierigkeit der Grenzziehung zwischen unterschiedlichen Präventionsansätzen vgl. auch die Kapitel 5.1-5.3 im vorliegenden Band.

Der größte Teil präventiver Maßnahmen (85 %) richtet sich an Personen, die noch nicht in Kontakt mit Extremismus und Menschen mit Radikalisierungstendenzen gekommen sind (universelle Prävention). Hierzu gehören der größte Teil der Gesamtbevölkerung sowie beispielsweise Fachpersonal aus Erziehung, Bildung und außerschulischer Jugendbildung. Etwa die Hälfte aller Angebote (47 %) richtet sich hingegen an sog. „at risk“-Personen, die auf Grund ihrer individuellen Lebenssituation ein erhöhtes Risiko aufweisen, sich in extremistische Umfelder zu sozialisieren (selektive Prävention). Gründe hierfür können beispielsweise das Aufwachsen in einer extremistischen Familie, Kontakte mit radikalisierten Gleichaltrigen oder eine Anfälligkeit für autoritäre Denkmuster sein. Außerdem existieren Projekte im Bereich selektiver Prävention, die gezielt versuchen, das soziale Umfeld von „at risk“-Personen in die Lage zu versetzen, kompetent mit entspre-

chenden Personen zu arbeiten und ggf. geeignete Gegenmaßnahmen einzuleiten. Etwas mehr als ein Drittel (35 %) der Maßnahmen bietet entweder direkt klassische Hilfeleistungen für Personen an, die fest in einer extremistischen Struktur verankert sind, vermittelt Trainings für Fachleute oder bezieht das engere soziale Umfeld, wie die Familie, mit ein, um Betroffenen einen Ausweg anbieten zu können (indizierte Prävention). In der Regel handelt es sich hierbei um Aussteigerprogramme bzw. Distanzierungsberatungen.

## Prävention konkret – so arbeitet Extremismusprävention

Um die Präventionsarbeit zielgruppenorientiert gestalten zu können, ist es notwendig, viele Aspekte aufeinander abzustimmen. Dies erfolgt beispielsweise durch Berücksichtigung des Zeitpunkts im Radikalisierungsverlauf sowie über das gewählte Arbeitsformat. Die wohl bekanntesten Formate dürften hierbei eine klassische Beratungsstelle oder eine Broschüre sein. Beratungsleistungen, egal ob im Rahmen einer lokalen Beratungsstelle oder in Form eines mobilen Beratungsdienstes, sind zentraler Bestandteil von fast der Hälfte aller Angebote (46 %). Neben den sog. Aussteigerprogrammen – auch: Ausstiegs- bzw. Distanzierungsbegleitung – (6 %), richten sie sich zunehmend auch an die Opfer extremistischer Gewalt (7 %).

Neben einer Vielzahl informatorischer Online- und Offline-Angebote (27 %), wie beispielsweise Broschüren, Handbücher oder Websites, existieren mittlerweile auch interaktive, online-basierte Angebote (z. B. Beratungsleistungen, Schulungen oder Online-Sozialarbeit). Auch wenn deren relativer Anteil mit 4 % derzeit noch recht gering ist, zeichnet sich hier jedoch insgesamt eine steigende Tendenz ab (zu sinnvollen Ausgestaltungsmöglichkeiten siehe Kapitel 3.4).

Der Ansatz, auf den nach wie vor allerdings am stärksten gesetzt wird, lässt sich unter der Rubrik „Aus-/Fort- und Weiterbildung“ fassen: Rund die Hälfte (48 %) aller Maßnahmen

beinhaltet Angebote dieser Form. Konkret handelt es sich hierbei vor allem um Angebote zur Kompetenzerweiterung, wie z. B. Fachvorträge, Multiplikatorenschulungen oder Workshops für Fachpersonal sowie Mitarbeitertrainings von Organisationen oder Vereinen im Umgang mit auffälligen Kolleginnen und Kollegen und/oder schwieriger Klientel. Aus-/

Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen richten sich fast ausnahmslos an Fachpersonal, das im Anschluss in Eigenverantwortung das Wissen an z. B. Jugendlichen anwendet. In der direkten Arbeit mit Jugendlichen hingegen findet Aufklärung vornehmlich im Rahmen von Workshops und Projektwochen/-tagen statt. Eine Ausnahme bildet hier die Ausbildung zur Peer-Beratung (Gleichaltrige helfen sich gegenseitig; z. B. Konfliktlotsen an Schulen), die sich an Jugendliche richtet. Hierbei wird zunächst der direkte präventive Effekt bei den Jugendlichen selbst angestrebt, der dann um die Ausbildung und indirekte Weitergabe des Wissens an Gleichaltrige erweitert wird.

Im Kindesalter spielen problemorientierte Aufklärung und Sensibilisierung noch keine Rolle. In dieser Altersstufe wird in erster Linie mit klassisch universell-präventiven Ansätzen gearbeitet und Schutzfaktoren werden gestärkt. Neben den sonst üblichen einer



### SCHON GEWUSST?<sup>20</sup>

*Forscher sind sich immer noch uneinig, ob religiöse Erziehung einen Risiko- oder Schutzfaktor im Zusammenhang mit islamistischer Radikalisierung darstellt.*

<sup>20</sup> Vgl. Eilers/Gruber/Kemmesies 2017, 37f.

Straffälligkeit vorbeugenden Schutzfaktoren zählen hierbei in besonderem Maße die Förderung von Toleranz, Demokratie und politischer Teilhabe.

Da Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für gewöhnlich entlang eines thematischen Schwerpunkts entwickelt werden (etwa: Umgang mit sich radikalisierenden Jugendlichen; Unterschied zwischen Islam und Islamismus), richten sie sich in der Regel auch an mehrere Zielgruppen. Die am häufigsten adressierte Gruppe lässt sich unter dem Dachbegriff des haupt- bzw. ehrenamtlich tätigen Fachpersonals zusammenfassen, wobei damit vorrangig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Bereichen Erziehung, Bildung und außerschulischer Jugendarbeit gemeint sind (73 %). Weiterhin richten sich in der Gruppe des Fachpersonals Aus- und Fortbildungen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der kommunalen Verwaltung (32 %), Hilfsorganisationen und Wohlfahrtsverbänden (31 %) religiösen Gemeinschaften (27 %), Sportverbänden und -vereinen (24 %) sowie Sicherheits- und Justizbehörden (19 %). Solche Maßnahmen haben das Ziel, Teilnehmerinnen und Teilnehmern beizubringen, kritische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und darauf reagieren zu können. So können sie beispielsweise sich radikalisierende Betroffene schneller identifizieren und geeigneten Angeboten zuführen. Des Weiteren wird auf den Multiplikatoreffekt abgezielt, durch den das Wissen über zentrale Schlüsselpersonen weitergegeben werden kann. Dennoch sind Effizienz und Effektivität einzelner Schulungsmaßnahmen derzeit kaum abschätzbar, da unklar bleibt, wie Teilnehmerinnen und Teilnehmer schließlich mit den neu gewonnenen Erkenntnissen im Arbeitsalltag umgehen. Welches präventive Potenzial Schulungsmaßnahmen tatsächlich entfalten, ist daher letzten Endes kaum nachvollziehbar. Wie bereits 2017 gefordert, ist weitergehende Forschung in diesem Bereich dringend angebracht, um dieses wichtige Standbein der Extremismusprävention besser bewerten, optimieren und stärken zu können.<sup>21</sup>

## Prävention im Vergleich – Profile unterschiedlicher Arbeitsfelder

Die **Rechtsextremismusprävention** blickt in Deutschland mittlerweile auf eine lange Tradition zurück. Ausgehend von fremdenfeindlichen Ausschreitungen wie 1991 in Hoyerswerda<sup>22</sup> haben sich seit den 1990er-Jahren feste Strukturen, Netzwerke und Angebote etabliert, die in erster Linie auf die Zielgruppe von Jugendlichen und (jungen) Erwachsenen abzielen. Dennoch wendet sich ein beachtlicher Anteil auch an Kinder im Grundschulalter (21 %). Egal, ob man selbst betroffen ist, ratsuchend aus familiären Gründen oder da man zum sozialen Umfeld eines oder einer Betroffenen gehört, Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung ist, Mitglied in einem Verein, Fachpersonal aus Erziehung und Bildung, angestellt bei Sicherheitsbehörden oder Justizvollzugsanstalten oder Opfer rechter Straftaten wurde – alle finden eine breite Auswahl an zielgruppengerichteten Angeboten. Und dort, wo der Weg zur nächsten Beratungsstelle zu weit ist, besteht in der Regel die Möglichkeit, auf mobile sowie internetgebundene Angebote zurückzugreifen. Als ein Charakteristikum der Rechtsextremismusprävention kann der durch- aus klare Zuschnitt, den die unterschiedlichen Angebote aufweisen, gesehen werden.

Mehr als die Hälfte rechtspräventiver Angebote (56 %) lässt sich relativ eindeutig einem der Präventionsfelder universell, selektiv oder indiziert zuordnen. Bei knapp einem Fünftel der

<sup>21</sup> Vgl. auch Gruber/Lützing 2017, 36.

<sup>22</sup> Im September 1991 kam es in der sächsischen Stadt Hoyerswerda zu Angriffen auf ein Wohnheim für Vertragsarbeiter und Flüchtlinge, die im weiteren Verlauf derart eskalierten, dass sie von Seiten der Polizei kaum unter Kontrolle gebracht werden konnten. Bisweilen geht man von mehreren hundert Angreifern aus, die auf Zuruf und durch Ermunterung durch Zuschauer Brandsätze warfen. Hoyerswerda gilt als Auftakt einer Serie fremdenfeindlicher Anschläge.

Angebote (19 %) handelt es sich um sog. „Schwellenangebote“;<sup>23</sup> also solche, die an der Grenze von universeller und selektiver bzw. selektiver und indizierter Prävention arbeiten. Nur etwa jedes vierte Angebot (24 %) bedient hingegen die ganze Bandbreite aller Präventionsfelder. Hierbei handelt es sich in erster Linie um institutionelle Netzwerke, wie beispielsweise Beratungsnetzwerke, die Angebote in unterschiedlichen Präventionsfeldern koordinieren, um ein breites themenbezogenes oder lokal angepasstes Angebot sicherzustellen. Die zentralen Schwerpunkte innerhalb der Rechtsextremismusprävention lassen sich mit den Schlagworten Beratung, Vernetzung und Fortbildung zusammenfassen. Hierbei wird viel Energie in universelle Prävention gesetzt, wodurch deutlich wird, dass nicht nur an den „kritischen Auswüchsen“, sondern auch an den Wurzeln des Problems gearbeitet wird.

Eine nicht wegzudenkende Säule der Rechtsextremismusprävention sind die bundesweiten und mittlerweile in nahezu jedem Bundesland existenten eigenen Ausstiegs- und Distanzierungsberatungsstellen, die sich im Rahmen des XENOS<sup>24</sup>-Sonderförderprogramms „Ausstieg zum Einstieg“ (2009–2014) noch stärker untereinander vernetzt und als Bundesarbeitsgemeinschaft organisiert haben. Seit 2014 agiert die *Bundesarbeitsgemeinschaft „Ausstieg zum Einstieg“* als eingetragener Verein und hat sich im Laufe der Zeit zu einem bedeutenden Dachverband und wichtigen Partner innerhalb der Prävention entwickelt. Ziele der Bundesarbeitsgemeinschaft sind neben einem generellen Austausch zur Thematik auch das Setzen und Weiterentwickeln von Qualitätsstandards.

Aber nicht nur (potenzielle) Rechtsextremisten stehen im Fokus präventiver Bemühungen. Auch die Opfer rechtspolitischer Straftaten oder Diskriminierung sind in den vergangenen Jahren verstärkt ins Blickfeld gerückt – 7 % der Angebote widmen sich heutzutage den Belangen von Opfern rechter Gewalt mit dem Ziel, diese zu beraten, zu begleiten und zu stärken.

Insgesamt kann die Rechtsextremismusprävention als solide gewachsener, professioneller Bereich der Extremismusprävention beschrieben werden, dessen Wirksamkeit letztlich nur durch eine grundlegende, breit gefasste wissenschaftliche Begleitforschung (Evaluation) eingeschätzt werden kann. Hierbei bleibt zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich schwierig ist, abzuschätzen, was geschehen wäre, wenn keine präventiven Maßnahmen oder Einflussnahmen stattgefunden hätten. Blickt man also beispielsweise auf die Zeit der sog. Flüchtlingskrise von 2015/2016, so stellt sich die Frage, ob rechtspopulistische und rechtsextreme Denkweisen und Handlungen ohne die angestregten Präventionsbemühungen gleichermaßen oder gar noch stärker ausgefallen wären. Fragen wie diese lassen sich daher kaum zufriedenstellend beantworten.

Der über die Jahre gewachsene Erfahrungsschatz der Rechtsextremismusprävention dient jedoch ohne Frage als solide Basis, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn es darum geht, neueren Erscheinungsformen des Extremismus vorbeugend zu begegnen.

So sind ausgehend von der stetig wachsenden Bedeutung des **religiös begründeten Extremismus (Islamismus/Salafismus)** seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA<sup>25</sup> vielfältige Präventionsangebote parallel zu rechtspräventiven Angeboten entstanden. Insbe-

23 Eine klare Zuordnung zu ausschließlich einem Feld gestaltet sich in aller Regel schwierig (vgl. hierzu auch Kapitel 5 im vorliegenden Band).

24 Mit dem XENOS-Sonderprogramm „Ausstieg zum Einstieg“ unterstützte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Ausstieg junger Menschen aus der rechten Szene. Gefördert wurden Initiativen, Projekte und Vereine, die neue Ideen entwickelten, um den Ausstieg aus einem rechten Umfeld mit dem Einstieg in Arbeit zu verknüpfen.

25 Durch vier Verkehrsflugzeuge, die von Mitgliedern der Al Qaida entführt und in das World-Trade-Center in New York, das Pentagon in Washington und auf ein Feld in Pennsylvania gesteuert wurden, kamen mehr als 3.000 Menschen zu Tode.

sondere nach dem Anstieg der Ausreisen aus Deutschland in die Krisengebiete Syriens und des Irak konnte so auf eine neue Herausforderung reagiert und ein auffallend klar definiertes, umfangreiches und vielfältiges Angebotsspektrum entwickelt werden, das – obwohl noch im Wachstum begriffen – schon heute eine auffallend gute Struktur und Angebotsbreite aufweist. Bei nicht wenigen der heute mit dem Islamismus befassten Vorreiter innerhalb der Prävention handelt es sich um solche, die in der Vergangenheit im Rahmen der Rechtsextremismusprävention aktiv waren und dort Erfahrungen gesammelt haben.

Als eine Besonderheit fällt auf, dass im Rahmen der Islamismusprävention deutlich häufiger das soziale Umfeld Betroffener – insbesondere die Familie sowie religiöse Gemeinschaften – angesprochen wird, als dies in den anderen Phänomenfeldern der Fall ist. Die herausragende Bedeutung engerer Bezugspersonen im Rahmen präventiver Arbeit wurde bereits in einer 2016 durch die Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus durchgeführte Expertenbefragung mit Vertretern unterschiedlicher Projekte aus der Präventionspraxis deutlich.<sup>26</sup> Dem sozialen Umfeld kommt hierbei hauptsächlich die Rolle eines gut funktionierenden „Alarmsystems“ zu, welches auch aufgrund persönlicher Ängste (Ausreise eines Kindes, Märtyrertod o. ä.) deutlich früher Beratung und Hilfe sucht und somit wichtiges Bindeglied zwischen Präventionsanbieter und (potenziell) radikalisierte Person ist.

Anders als bei der Rechtsextremismusprävention, wo die Ausstiegshilfe mit 5 % einen eher geringen Anteil ausmacht, nehmen Ausstiegs- und Distanzierungsangebote in der Islamismusprävention derzeit einen deutlich höheren Stellenwert ein (11 %).

Unterschiede zwischen der Rechtsextremismus- und Islamismusprävention betreffen außerdem die geographische Verteilung und die jeweilige Organisation. Während die Islamismusprävention stärker auf sog. „Hot Spots“ islamistischer Radikalisierung ausgerichtet ist, sind Angebote zur Vorbeugung des Rechtsextremismus insgesamt geographisch besser verteilt. Zudem liegt im Bereich der Islamismusprävention ein etwas größerer Anteil an Maßnahmen in staatlicher Trägerschaft.

Die immer noch wachsende gesellschaftliche Bedeutung des religiös begründeten Extremismus, die nicht zuletzt auch durch die Medien gepuscht wird, spiegelt sich auch in der Präventionslandschaft wider: Während sich in 2014/2015 nur etwa jedes siebte Projekt (15 %) diesem Arbeitsfeld widmete, beschäftigt sich in 2018 bereits ein Drittel aller Angebote (32 %) mit dem Thema – Tendenz weiterhin steigend. Besonders beeindruckend ist diese Entwicklung, da sie nicht mit dem tatsächlichen Straftatenaufkommen Politisch motivierter Kriminalität (PMK) korrespondiert. Hier nahm religiös motivierte Kriminalität im Jahr 2017 mit 3 % am Gesamtaufkommen eine eher nachrangige Rolle ein, auch wenn im Vergleich der Vorjahre ein geringer Anstieg zu verzeichnen war (s. u.).

Ein weiterer offensichtlicher Widerspruch zwischen Kriminalitätsdaten und Präventionsangeboten zeichnet sich auch im Bereich der **Linksextremismusprävention** ab. Zwar wird das Fallzahlenaufkommen Politisch motivierter Gewaltkriminalität von linksmotivierten Straftaten dominiert (52 %), bei der Prävention nimmt die Vorbeugung des Linksextremismus jedoch nur eine nachrangige Rolle ein (7 %). Dass die Bedeutung des Themas – insbesondere nach der Gewalteskalation anlässlich des G20-Gipfels in 2017 – jedoch gestiegen ist, belegt die tatsächliche Anzahl linkspräventiver Maßnahmen, die sich in den vergangenen drei Jahren nahezu vervierfacht hat.

<sup>26</sup> Lützing/Gruber 2017, 13.

Linksextremismusprävention unterscheidet sich von den anderen Phänomenbereichen insbesondere dadurch, dass sie den größten Anteil bundesweiter Projekte (36 %) und einen deutlich herausragenden Anteil staatlicher Angebote aufweist (87 %). Das sichtbar vorhandene Defizit an landesweiten und lokalen Angeboten wird hierüber abgemildert. Eine genauere Betrachtung der präventiven Angebote im Bereich Linksextremismus lässt deutlich werden, dass es sich hierbei in großen Teilen um Angebote der Kategorie Informationsmaterial handelt (34 %), was bedeutet, dass hier weniger einzelfallorientierte Arbeit geleistet wird, als dies in den anderen Phänomenbereichen der Fall ist.

Neben Islamismus-, Links- und Rechtsextremismusprävention gibt es auch Angebote, die allgemein Einstellungen und Verhaltensweisen, die nicht mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung konform gehen, entgegenwirken (62 %), ohne sich dabei auf eine ideologische Richtung festzulegen (**allgemein extremismuspräventive Angebote**). Solche Angebote haben in erster Linie einen universell-präventiven Charakter und richten sich fast ausschließlich an Fachpersonal sowie breite Teile der Gesamtbevölkerung. Ausstiegsberatung existiert hier so gut wie nicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Ausstieg eine langwierige, individuell zu gestaltende Arbeit erfordert, die nicht komplett losgelöst von etwaigen Besonderheiten der unterschiedlichen ideologischen Umfeldler erfolgen kann.

Angebote, die allgemeine Extremismusprävention beinhalten, sind vorrangig lokal oder landesweit tätig und stärker von zivilgesellschaftlichen Trägern (58 %) getragen, als dies in den spezifischen Phänomenbereichen der Fall ist. Etwa ein Drittel (30 %) der allgemein extremismuspräventiven Angebote dient in erster Linie der Demokratieförderung; der größte Teil (70 %) setzt sich jedoch ergänzend einen konkreten phänomenologischen Schwerpunkt – überwiegend mit Blick auf den Rechtsextremismus (64 %) gefolgt vom islamistischen Extremismus (28 %).

Abschließend gibt es noch Angebote, die konkrete Phänomene betrachten, aber nicht den Feldern Rechts-, Linksextremismus oder Islamismus zugeordnet werden können (**sonstige Extremismusarten**). Der Anteil dieser Projekte liegt bei 10 % und umfasst Themen wie beispielsweise türkischen Nationalismus und Linksextremismus, die PKK sowie die Reichsbürger/Selbstverwalter-Problematik, die auch teilweise Schnittmengen zum Rechtsextremismus aufweist.

### Exkurs

#### Politisch motivierte Kriminalität (PMK)

*Straftaten, die aus einer politischen Motivation heraus begangen werden, bezeichnet die Polizei zusammengefasst als Politisch motivierte Kriminalität (PMK). Ausgehend von Motivlage und Tatumständen werden politisch motivierte Taten entsprechenden Themenfeldern und Unterthemen zugeordnet und die erkennbaren ideologischen Hintergründe und Ursachen der Tatbegehung abgebildet. Als extremistisch werden diese eingestuft, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass sie darauf abzielen, bestimmte Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen, die für unsere freiheitliche demokratische Grundordnung prägend sind (nach Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2018). Konkret werden in diesem Kapitel die Bereiche PMK -rechts-, PMK -links- und PMK -religiöse Ideologie- betrachtet.*

*In Deutschland wird die PMK über den „Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierter Kriminalität“ (KPMD-PMK) erfasst. Aufgrund des besonderen politischen*

Interesses werden Straftaten hier, anders als bei der „Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)“, bereits beim ersten Anfangsverdacht und somit im Jahr des Geschehens erfasst und bei neuen Ermittlungserkenntnissen aktualisiert (sog. Eingangsstatistik). Die erfassten Fälle bilden das Helffeld politisch motivierter Straftaten ab und lassen innerhalb der Bevölkerung keine Schlussfolgerungen über radikale oder extremistische Einstellungen zu, die losgelöst von den Straftaten auftreten, die den Behörden bekannt werden.

Die gemeinsame Betrachtung von Präventionsangeboten und dem Fallzahlenaufkommen im Bereich der PMK soll hier nicht als eine „Angebots-Bedarfs-Analyse“ verstanden werden. Einerseits ist die Anzahl vorhandener Präventionsangebote allein noch kein Beweis für die Qualität und die Deckung des Präventionsbedarfs, andererseits bliebe unberücksichtigt, inwiefern bzw. mit welchem Zeitverzug präventives Handeln auf messbare Veränderungen des Präventionsgegenstandes (hier: PMK) reagiert oder aber die Prävention zu einem Absinken der Fallzahlen führt und so ggf. dann einem geringeren Bedarf gegenüberstünde. Dennoch kann das Fallzahlenaufkommen im Bereich der PMK orientierend herangezogen werden. Im Folgenden soll eine erste Orientierung gebende Sichtung möglicher Zusammenhänge zwischen Fall- und Präventionsaufkommen getätigt werden.

Mit einem Anteil von 52 % am Gesamtfallzahlenaufkommen nimmt Politisch motivierte Kriminalität - rechts - einen deutlich höheren Stellenwert ein, als die Bereiche Links (25 %) oder religiöse Ideologie (3 %; vgl. Abb. 4).

Das Straftatenaufkommen speziell im Bereich der politisch motivierten Gewaltkriminalität (PMK-G) verteilt sich zu 52 % auf den Bereich Links, zu 30 % auf Rechts und zu 2 % auf die religiöse Ideologie (vgl. Abb. 5).

Der überwiegende Anteil (64 %) präventiver Bemühungen widmet sich der Prävention von Rechtsextremismus (davon jeweils ungefähr zur Hälfte staatliche und zivilgesellschaftliche Angebote).

Hiermit liegt der relative Anteil rechtspräventiver Angebote höher als

der Anteil rechtsmotivierter Straftaten an der PMK im Jahr 2017 (52 %) sowie der politisch motivierten Gewaltkriminalität (30 %), die im Wesentlichen von linksmotivierten Straftaten dominiert wird (52 %).

Bei der Islamismusprävention kann man feststellen, dass sie trotz ihres geringen Anteils am Straftatenaufkommen 2017 (3 %) von 32 % der hier erhobenen Angebote adressiert wird und dementsprechend einen deutlich höheren Stellenwert ein-



Abb. 4: Verteilung des Gesamtaufkommens politisch motivierter Kriminalität (PMK) in 2017



Abb. 5: Verteilung des Gesamtaufkommens politisch motivierter Gewaltkriminalität (PMK-G) in 2017

nimmt, als linkspräventive Angebote, die nur einen Anteil von 7 % an allen Präventionsangeboten haben.

Dies fällt vor allem in Anbetracht der Tatsache ins Auge, dass die Politisch motivierte Kriminalität (PMK) im Bereich Links 2017 (25 %) im Vergleich zur PMK-religiöse Ideologie (3 %) einen viel größeren Anteil an der PMK insgesamt einnimmt, vor allem aber im Bereich der politisch motivierten Gewaltkriminalität (52 %) noch vor der PMK-rechts (30 %) den größten Anteil ausmacht.

Der Abgleich von Zahlen zum Fallzahlenaufkommen PMK und Präventionsangeboten wirft einige Fragen auf. Besteht im Bereich der Linksextremismusprävention ggf. eine Unterversorgung? Die im Rahmen des EPA erhobenen Daten deuten darauf hin, dass das linksgerichtete Personenpotenzial mit den vorhandenen Präventionsangeboten kaum abgedeckt bzw. erreicht wird, was u. a. durch das vergleichsweise hohe Aufkommen an linksmotivierten Gewaltdelikten naheliegt.

Letzteres ist ggf. auch Ausdruck des Umstandes, dass das Gros der wenigen Linkspräventionsangebote sich in die Kategorie Beratung, Vernetzung, Infomaterial und Fortbildung einordnen lässt. Selten handelt es sich um Projekte, die explizit direkte Beratungskontakte mit Betroffenen vorsehen. Die im Rahmen von EPA erhobenen Informationen lassen eine nähere Bewertung nicht zu – hierzu bedürfte es weitergehender Forschung, um entsprechende Wirkzusammenhänge besser einordnen und ggf. verstehen zu können.

Ähnlich verhält es sich mit dem Bereich PMK-ausländische Ideologie (4 %), für den nur ein äußerst geringes Angebot an Präventionsmaßnahmen zur Verfügung steht, obwohl das tatsächliche Fallzahlenaufkommen höher ist als das im Bereich Islamismus, wo ein vergleichsweise großes Angebot besteht.

Im Ost-West-Vergleich zeigt sich, dass etwas mehr als die Hälfte der erfassten Präventionsangebote ausschließlich im Osten (51 %) zu finden ist. Da Ostdeutschland nur knapp 20 % der Bundesbevölkerung auf sich vereint, deutet die Angebotsverteilung darauf hin, dass sich dort deutlich intensivere Präventionsbemühungen finden lassen.

Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl fällt auf, dass dies tendenziell im Einklang mit dem dort nachweislich höheren Aufkommen an PMK im Allgemeinen sowie politisch motivierter Gewaltkriminalität (PMK-G) im Speziellen steht. Die Anzahl der Fälle Politisch motivierter Kriminalität pro 100.000 Einwohner war im Jahr 2017 in Ostdeutschland fast dreimal so hoch wie in Westdeutschland. Auch eine Betrachtung der Verteilung der Präventionsangebote pro 100.000 Einwohner zeigt ein Verhältnis zugunsten des Ostens, wo etwas über viermal so viele Angebote durchgeführt werden, wie in Westdeutschland.

Auch wenn das grobe Verteilungsmuster der Präventionslandschaft als positiv zu bewerten ist, lässt es keine Aussagen zur Abdeckung des tatsächlichen (vor allem auch regionalen) Bedarfs an Präventionsmaßnahmen zu. Eine detailliertere Betrachtung der PMK wirft, durch den deutlich hervorstechenden Anteil politisch motivierter Gewaltkriminalität im Bereich Links sowie dem zurückstehenden Straftatenanteil im Bereich des Islamismus, jedoch berechtigterweise die Frage auf, ob es ganz allgemein einer Optimierung bzw. Stärkung präventiver Bemühungen bedarf.

Obwohl die Linksextremismusprävention im politischen und gesellschaftlichen Ansehen gestärkt werden muss, ist eine Verschiebung zugunsten oder zulasten eines anderen Phänomens nicht sinnvoll. Besser wäre ein Ausbau ganz allgemein verhaltensorientier-

ter Prävention zur Vorbeugung von Gewalt. Dies verspricht auch den größten Erfolg, was das Erreichen der linken Zielgruppe betrifft. Grundsätzlich sind „linke Themen“ wie Ökologie, Globalisierungskritik und Antifaschismus außerhalb des extremistischen Spektrums anschlussfähiger als beispielsweise nationalistische/rechtsextreme Themen.

Dementsprechend ist die ideologisch-phänomenspezifisch orientierte Präventionsarbeit in diesem Bereich viel schwieriger als die Konzentration auf bestimmte Verhaltensweisen (Begehung von Straftaten, Ausüben von Gewalt), die im Allgemeinen geächtet sind. Ein positiver Seiteneffekt wäre, dass ein solches Vorgehen durch seinen phänomenübergreifenden Ansatz gleichzeitig auch den anderen Phänomenbereichen zugutekäme.

Für die Vorbeugung aller Extremismusphänomene bleibt unklar, inwiefern es hier zu einer Fehlverteilung kommen kann, da durch die Medienberichterstattung und politisches Agieren (etwa durch Mittelzuweisungen) immer auch die Gefahr besteht, bestimmte Bereiche durch eine Über- oder Unterschätzung auf- oder abzuwerten. So wird über die Verstärkung präventiver Maßnahmen oft erst nach konkreten Ereignissen nachgedacht. Setzt man aber anlassunabhängig und weitsichtig vorbeugende Akzente, führt das zu dem grundsätzlichen Dilemma, dass der konkrete Erfolg von Prävention, die im Vorfeld möglicherweise eine Radikalisierung oder Straftaten verhindert, schwer messbar ist.

## Aktuelle Entwicklungen – Schwerpunkte und Trends

Um am Puls der Zeit zu arbeiten, nimmt Prävention immer wieder aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen und Trends auf, wodurch es zu thematischen Schwerpunktsetzungen kommt. Im Jahreszeitraum 2018 genossen die beiden Themen Migration und Medienkompetenz besondere Aufmerksamkeit.

Die Anzahl an Angeboten, die das Thema **Migration** aufgreifen (40 %) hat sich gegenüber den Vorjahren in allen Phänomenfeldern, d. h. sowohl beim religiös begründeten, als auch rechts- und linksorientierten Extremismus, deutlich erhöht. Ausschlaggebend hierfür waren die großen Flüchtlingszuströme in den Jahren 2015/2016, die seither das am häufigsten aufgegriffene Thema innerhalb der rechten Szene in Deutschland darstellen. Ausgelöst hierdurch lassen sich auch innerhalb der linken Szene fortgesetzt Aktionen gegen den politisch rechten Gegner, polizeiliche Einsatzkräfte sowie Politikerinnen, Politiker und Unternehmen feststellen, die für die aktuelle Asylpolitik verantwortlich gemacht werden.<sup>27</sup>

Diesem Wechselspiel wohnt eine gewisse Eigendynamik inne. Von Seiten der Islamismusprävention wurden vielfältige Angebote entwickelt, um zu verhindern, dass Flüchtlinge bzw. Asylsuchende sich innerhalb Deutschlands radikalisieren.



### SCHON GEWUSST?

Ob die gezielte Ansprache von Migrantinnen und Migranten in der Prävention sinnvoll oder eher risikobehaftet ist, ist unklar. Kritiker führen an, die Vorannahme, diese Bevölkerungsgruppe bedürfe spezieller Konzepte, begünstige ggf. im Sinne des Etikettierungsansatzes Radikalisierungsprozesse im Sinne einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Vielmehr sei anzuraten, durch besondere Förderung und Unterstützungsmaßnahmen die persönliche Situation der Betroffenen (z. B. Fluchtursache, kulturelle/sprachliche Barrieren, Unterkunftssituation, Dauer des Asylverfahrens) zu verbessern, um eine weitgehende Stabilisierung ihrer Lebenssituation zu erreichen und so einer gesteigerten Anfälligkeit, für eine etwaige Ansprache durch extremistische Propaganda bzw. Personen vorzubeugen.

<sup>27</sup> Vgl. Bundeskriminalamt 2019, 57.

Insgesamt existiert daher ein breit gefächertes präventives Angebot, welches sich nicht ausschließlich an Migrantinnen und Migranten richtet. Typische Beispiele für Projekte mit Themenbezug sind etwa das Planspiel „Flüchtlingsheim in unserer Stadt“ sowie Sensibilisierungsflyer hinsichtlich rechtsextremistischer Angriffe und islamistischer Propaganda oder Rekrutierungsversuchen, denen Flüchtlinge/Asylbewerber ausgesetzt sind. Auch für die ehrenamtlichen Helfer im Rahmen der Flüchtlingsarbeit wurden vielfältige Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen entwickelt.

Auch technische Entwicklungen machen vor extremistischen Szenen keinen Halt. Vielmehr bieten Sie gar neue Möglichkeiten, ideologische Botschaften zu transportieren und/oder Einfluss auf Radikalisierungsprozesse zu nehmen (vgl. auch Kapitel 3.4). Während Anfang der 2000er-Jahre noch szenetypische Musik auf CDs an Schulhöfen verteilt wurde, nimmt das Internet heutzutage eine zentrale Rolle bei der Verbreitung extremistischen Gedankenguts ein – insbesondere im Zusammenhang mit propagandistischen Zwecken sowie gezielten Anwerbungsversuchen. Deutlich im Kommen sind auch Angebote, die die **Medienkompetenz** (junger) Menschen fördern (14 %). Sie zielt hierbei insbesondere auf einen qualifizierten und kritischen Umgang mit den Medien ab. Wichtig ist in erster Linie, Besonderheiten des Web 2.0-Zeitalters, der Social Media und der Echtzeitkommunikation sowie in geringerem Umfang auch technische Hintergrundinformationen zu vermitteln, um junge Menschen nicht nur zu passiven Anwendern der modernen Informationstechnologie zu machen, sondern auch dazu in die Lage zu versetzen, komplexere Hintergrundprozesse besser zu verstehen (z. B. Echo-Kammern und Filterblasen; Details siehe Kapitel 3.4). Innerhalb des Medienkompetenzangebots wird dieser Schwerpunkt am häufigsten im Bereich Rechtsextremismusprävention aufgegriffen (59 %), gefolgt von Extremismus allgemein (57 %), Islamismus (33 %) und Linksextremismus (9 %).

Derzeit lässt sich feststellen, dass Neue Medien immer mehr in der Präventionsarbeit genutzt werden. So handelt es sich bei knapp 4 % der Projekte um **online-basierte, interaktive** Angebote, also Angebote, für die eine Vor-Ort-Präsenz zur Teilnahme nicht mehr nötig ist. Hierunter fallen beispielsweise Online-Schulungen, Beratungsangebote oder Online-Sozialarbeit. Auch wenn deren Anteil (derzeit 60 Maßnahmen) insgesamt nicht sonderlich hoch erscheint, zeichnet sich in diesem Bereich eine deutliche Steigerung ab, die in den Vorjahreszeiträumen so noch nicht zu beobachten war.

## Gibt es Belege für die Wirksamkeit der Projekte?

Die Frage nach der Wirksamkeit von Prävention ist bisher kaum zu beantworten: Wie kann auch der Beweis geführt werden, dass sich jemand ohne Teilhabe bzw. aktive Teilnahme an einem Präventionsprojekt anders entwickelt hätte. Insbesondere aufgrund der Vielfältigkeit und Unvorhersehbarkeit sozialer Prozesse und Entwicklungen ist kaum nachzuvollziehen wie stark der Einfluss einer präventiven Intervention letztlich für den Einzelnen ist/war.

Dennoch macht es Sinn, Maßnahmen kritisch zu begleiten und zu prüfen, ob sie entsprechend ihrer Konzeption systematisch und nachweisbar durchgeführt und das ursprünglich geplante Ziel auch tatsächlich erreicht wird. Nur so können Maßnahmen optimiert und negative, nicht beabsichtigte Nebenfolgen identifiziert sowie weitgehend vermieden werden. Wissenschaftliche Begleitforschung, also die sach- und fachgerechte Bewertung (Evaluation) von Projekten, hilft dabei, sowohl Missstände als auch Bewährtes aufzudecken und sinnvoll in der zukünftigen Arbeit zu berücksichtigen.

Zwar wurden in der Vergangenheit ausgewählte Projekte evaluiert, in der Praxis gelangten die so gewonnen Erkenntnisse jedoch kaum an die Öffentlichkeit und konnten dementsprechend kaum Einfluss auf die Prävention nehmen. Eine von der Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus des Bundeskriminalamts im Jahr 2016 durchgeführte Expertenbefragung hat in diesem Zusammenhang gezeigt, dass sich viele Projekte eine gute Prozessbegleitung und Unterstützung zur Optimierung wünschen, andererseits aber auch viele Unsicherheiten bezüglich evaluativer Maßnahmen bestehen – so etwa die Angst, dass es sich hierbei um ein Kontrollinstrumentarium oder eine Form des Rechenschaftsberichts handelt.<sup>28</sup>

Da es sich bei den im EPA erfassten Angeboten um laufende Projekte handelt, liegen zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Evaluationsergebnisse vor. Es bleibt daher abzuwarten, ob sich die Zugänglichkeit für 2019/2020 verändert hat.

Erfreulicherweise beobachten wir, dass immer mehr Träger Unterlagen und Konzepte ihrer Projekte und Fortbildungsmaßnahmen im Internet veröffentlichen und so anderen zur Verfügung stellen. Hierdurch wird Prävention transparenter und bietet Orientierungsvorlagen für neue Mitstreiterinnen und Mitstreiter. Nachteilig bleibt jedoch, dass in letzter Konsequenz jedem selbst überlassen bleibt, zu bewerten, ob die vorgefundenen Konzepte angemessen oder effektiv sind – eine stärkere Transparenz könnte hier dazu beitragen, eine Richtung vorzugeben und möglicherweise ineffektive Konzepte nicht dauerhaft fortzuführen bzw. ungewollt zu verfestigen (zu Formen und Realisierungsmöglichkeiten effektiver Evaluationsmaßnahmen vgl. Kapitel 4).

## Grenzenlose Prävention – Extremismusprävention im europäischen Kontext

In den 2000er-Jahren wurden die ersten Programme zur Bekämpfung von Extremismus und Radikalisierung in der EU eingerichtet. Die Anschläge des 11. September und die daraus entstehende Angst vor dem sogenannten „homegrown Terrorismus“, d. h. im eigenen Land entstandenen Terrorzellen, drängten europäische Regierungen zum Handeln. Wissenschaft und Praxis teilten die Einschätzung von der Notwendigkeit nationaler und europäübergreifender Maßnahmen, um neuen grenzübergreifenden Bedrohungen Einhalt zu gebieten. Mit dem militärischen Engagement vieler europäischer Staaten in Afghanistan und im Irak stieg auch die Wahrscheinlichkeit, Ziel islamistisch motivierter „Vergeltungsschläge“ zu werden. Die Anschläge von Madrid (2004) und London (2005) bestätigten diese Befürchtungen und hatten den umfassenden Ausbau nationaler Extremismuspräventions-Programme in einigen europäischen Staaten zur Folge.

Der folgende Abschnitt beschreibt die nationalen Präventionsstrategien europäischer Staaten gegen den Extremismus anhand dreier gegenwärtig prominent diskutierter Fallbeispiele, und zwar **Großbritannien, Dänemark und Frankreich**. Anschließend gewährt er einen Einblick auf eine Auswahl Europa übergreifender Maßnahmen zur Prävention und Deradikalisierung. Zuvor erfordert die Darstellung europaweiter Maßnahmen in der Extremismusbekämpfung eine kurze Darstellung der Begriffe und Terminologien in diesem Zusammenhang, um deren Einsatz in den jeweiligen nationalen Rahmen der hier vorgestellten Staaten einordnen zu können.

<sup>28</sup> Lützinger/Gruber 2017, 18.

Der deutschsprachige Raum gebraucht eine Vielzahl an Begriffen zur Klärung der Prävention von Extremismus und Radikalisierung – so etwa Extremismusprävention, Radikalisierungsprävention oder Deradikalisierungsmaßnahmen. Eine vergleichbare Begriffsschärfe bzw. Unterscheidung einzelner präventiver Bereiche ist im europäischen Kontext jedoch nur bedingt vorhanden. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verwendet die Terminologie „Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that leads to Terrorism“ (Verhinderung von Terrorismus und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen). Im US-amerikanischen Kontext wird von „Countering Violent Extremism“ (Gegen gewalttätigen Extremismus – CVE) gesprochen und die Vereinten Nationen verwenden den Begriff „Preventing Violent Extremism (Verhinderung von gewalttätigem Extremismus – PVE)“.<sup>29</sup> Auch im weiteren internationalen Kontext werden Prävention und Deradikalisierung voneinander getrennt behandelt. In den nationalen Aktionsplänen der hier ausgeführten Länder werden beide Konzepte in die Programme zur Bekämpfung von Extremismus und Radikalisierung integriert.

## Großbritannien

**Großbritannien** hat mit **CONTEST**, einem der umfassendsten Aktionspläne Europas, auf die neue Sicherheitslage nach dem 11. September 2001 sowie den Anschlägen vom 7. Juli 2005 in London reagiert. Teil dieses Aktionsplans ist das **Prevent** Programm, das mit „Vorbeugung, Verfolgung, Schutz und Vorbereitung (Prevent, Pursue, Protect, Prepare)“, vier Komponenten umfasst,<sup>30</sup> die darauf abzielen, die von Radikalisierung gefährdeten Personen zu identifizieren, den Risikograd möglicher Gefährder einzuschätzen und Unterstützungsmaßnahmen für sie zu entwickeln. Die Entwicklung von Prevent lässt sich in zwei Phasen aufteilen.<sup>31</sup>

Die erste Phase stand im Zeichen der Vorbeugung des religiös begründeten Extremismus (Islamismus/Salafismus) durch den intensiven Austausch mit muslimischen Gemeinden. Vordergründiges Ziel von **Prevent 1** war die Stärkung „moderater“ muslimischer Gruppen auf nationaler, lokaler und kommunaler Ebene. Dementsprechend wurde die Leitung von Prevent dem Ministerium für Gemeinden und kommunalen Verwaltungen übertragen. Von 2007 bis 2011 wurden u. a. Pilotprojekte mit Ausrichtung auf die Förderung von Frauen und jungen Menschen umgesetzt und ab 2008 ausgeweitet. Zeitgleich wurden unter der Leitung der Abteilung für Sicherheit und Terrorismusbekämpfung des Innenministeriums Polizeistellen für den Einsatz in der Präventionsarbeit ausgebaut.

Seit Beginn wird Prevent sowohl in Großbritannien als auch in Europa kontrovers diskutiert. Die zunehmende „Versicherheitlichung“ von Prevent und die damit einhergehende stärkere Rolle von Polizei und Sicherheitsbehörden sowie der thematische Fokus auf Einwanderung, Sicherheit, Religion und Terrorismus ließen den Verdacht eines „Ausspionierungsprogramms“ laut werden, das kein anderes Ziel verfolge, als die vorwiegend muslimischen Gemeinden unter Generalverdacht zu stellen.<sup>32</sup> Die erste Version des Programms wurde 2011

<sup>29</sup> Armbrorst et al. 2018, 5.

<sup>30</sup> CONTEST wurde 2003 vom Home Office initiiert und 2006 erstmals aktualisiert. Diese aktualisierte Fassung des Aktionsplans wurde 2018 publiziert. CONTEST wird von vier „P“ Strategien getragen: Prevent, Pursue, Protect, Prepare. Dieser Abschnitt hebt ausschließlich die erste Säule „Prevent“ hervor und fasst die wesentlichen Grundzüge der Extremismuspräventionsstrategie Großbritanniens zusammen. Die weiteren drei Säulen werden aufgrund des Umfangs und der thematischen Eingrenzung nicht weiter berücksichtigt.

<sup>31</sup> Thomas 2017, 143.

<sup>32</sup> Ebd., 144.

durch eine überarbeitete Version – **Prevent 2** – abgelöst. Die Federführung wurde hierfür auf das Innenministerium übertragen. Dieser Führungswechsel wies auch auf eine inhaltliche Neujustierung des Programms hin. Prevent 2 wurde mit der Zielsetzung initiiert, eine ganzheitliche und phänomenübergreifende Extremismusbekämpfung zu verfolgen. Der Schwerpunkt liegt jedoch weiterhin auf dem Phänomen des religiös begründeten Extremismus (Islamismus/Salafismus).

Mit „**Prevent Duty**“ (einer sogenannten gesetzlichen Verpflichtung zur Prävention), auch bekannt als Maßnahme zur Terrorismusbekämpfung „**Counter-Terrorism and Security Act (Gesetz zur Terrorismusbekämpfung und Sicherheit – CSTA)**“ sind seit 2015 Schulen, Universitäten, der NGO-Sektor, öffentliche Einrichtungen wie das Gesundheitswesen<sup>33</sup> und muslimische Gemeinden gesetzlich angehalten, an Fortbildungen zur Sensibilisierung gegenüber extremistischen Tendenzen teilzunehmen. Etwaige von Radikalisierung betroffene Verdachtsfälle sollen an die Sicherheitsbehörden gemeldet werden.<sup>34</sup>

Die zunehmende Debatte um Extremismus, Migration und Terrorgefahr erschwerte auch die Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und staatlichen Behörden. In der ersten Phase von Prevent befanden sich die muslimischen Gemeinden in einem Dilemma. Entweder sie würden die Fördermittel ablehnen, um sich vor einer Kritik über fehlende Integrität und Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Instanzen zu schützen oder sie annehmen, um in Zeiten von Kürzungen öffentlicher Mittel in Großbritannien über ausreichende finanzielle Mittel zur Umsetzung und Gestaltung ihrer Projekte zu verfügen. Die aktuelle Entwicklung der Extremismusprävention in Großbritannien deutet auf einen Neuanfang nationaler und lokaler Zusammenarbeit hin. Die Regierung erkennt offenbar an, dass wirksame Maßnahmen im Kampf gegen den Extremismus auf das Wissen lokaler und kommunaler Experten angewiesen sind.

## Dänemark

**Dänemarks** Wohlfahrtsstaat und umfangreiche Maßnahmen zur Teilhabe im Bildungs-/Ausbildungs- bzw. Arbeitssektor wurden viele Jahre von Forschung und Praxis als die wirksamste Abwehrstrategie gegen Kriminalität und gewaltbereiten Extremismus angesehen. Anfang der 2000er-Jahre wurde die landesweite Aufmerksamkeit auf alarmierende Nachrichten der Sozialbehörden gelenkt. Diese warnten vor einer „Ghettoisierung“ bestimmter Stadtteile wie Brabrand am Rande der Stadt Aarhus und Nørrebro in Kopenhagen. Die aufkommende Kriminalität und soziale Spannungen würden den Nährboden für Desintegration und Radikalisierung begünstigen. Zeitweise standen gewaltbereite Rechtsextremisten in Aarhus im Fokus der Sicherheitsbehörden. Die Veröffentlichung der Mohammad Karikaturen<sup>35</sup> in der Zeitung Jylland Posten (2005) und die darauffolgenden Morddrohungen gegen den Karikaturisten Kurt Westergaard offenbarten die sozialen und integrationspolitischen Herausforderungen, mit denen sich Staat und Zivilgesellschaft konfrontiert sahen. Die Anschläge von Madrid und London ließen die Rufe nach effektiven Maßnahmen zur Prävention von Extremismus und Radikalisierung von Individuen laut werden und verschoben den Blick auf das Phänomen des religiös begründeten Extremismus (Islamismus/Salafismus).

<sup>33</sup> Medact 2018.

<sup>34</sup> Dresser 2018, 134.

<sup>35</sup> Berlingske Tidende.

Die Verwaltung der Stadt Aarhus und die Polizeibehörde von Østjylland<sup>36</sup> beschlossen 2005, enger zusammenzuarbeiten, um frühzeitige Maßnahmen gegen Radikalisierungsprozesse zu ergreifen.<sup>37</sup> Eine interministerielle Arbeitsgruppe entwickelte 2009 mithilfe von Vertretern aus Sicherheitsbehörden, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Kommunen und muslimischen Gemeinden einen Aktionsplan mit 22 Maßnahmen zur „Bekämpfung von Extremismus und Radikalisierung“.<sup>38</sup> Über Präventionsmaßnahmen hinaus umfasste dieser Aktionsplan eine Reihe gezielter Interventionsmaßnahmen und Frühwarnsysteme, um pädagogische Fachkräfte zu sensibilisieren und auf Anzeichen von Radikalisierung und extremistischer Weltbilder vorzubereiten.<sup>39</sup> Das unter dem „**Aarhus Modell**“ bekannte dänische Modell fußt auf dem Prinzip der vollständigen Rehabilitation strafrechtlich auffälliger Personen, ihrem Recht, als vollwertige Mitglieder an der dänischen Gesellschaft teilzuhaben und eine im Vergleich einzigartige gesetzliche Grundlage zur Zusammenarbeit zwischen Schulen, Sozialbehörden und Polizei, bekannt als **SSP-Kooperation**.<sup>40</sup> Hervorzuheben ist das seit 2009 angewandte System von Mentorinnen und Mentoren. Diese, häufig ehemalige oder aktive Polizeibeamtinnen und -beamte sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, betreuen betroffene Personen individuell, um Radikalisierungsprozessen vorzubeugen oder diese abzuschwächen. Dieses Modell wurde zunächst in den Städten Aarhus, Kopenhagen und Odense erprobt und anschließend landesweit eingeführt. 2014 wurde das Exit-Programm für radikalisierte Anhänger des religiös begründeten Extremismus (Islamismus/Salafismus) gegründet. Dies überschneidet sich zeitlich mit den Reisebewegungen von ca. 35 Jugendlichen aus Aarhus, die zwischen 2013 und 2014 in die Kampfgebiete von Syrien und dem Irak ausgehört waren.<sup>41</sup>

Die zentrale Anlaufstelle für die SSP Kooperation zwischen Polizei, Stadt und Kommune ist das 2010 in Aarhus eröffnete Informationshaus „**Infohuset**“. Hier treffen Sozialarbeit- und Jugendschutzteams zusammen, um sich zunächst über die betreffenden Personen auszutauschen und anschließend mit ihnen in direkten Kontakt zu treten.<sup>42</sup> Die Polizei versorgt die Teams mit notwendigen Hintergrundinformationen zur Person und ist Ansprechpartner bei Fragen der Risikoeinschätzung.

Zwar erwarteten Beobachter aus Zivilgesellschaft und Sicherheitsbehörden, dass Infohuset und weitere initiierte Extremismuspräventions-Programme nach einem Wahlerfolg der rechtspopulistischen Volkspartei 2015 eingestellt würden, diese Befürchtungen sind bislang jedoch nicht eingetreten. Über den dänischen Ansatz finden dennoch weiterhin kontroverse Diskussionen statt. Wie im Falle Großbritanniens spaltet das Modell Zivilgesellschaft und Politik entlang der Frage von Sicherheit und Freiheit. Die Maßnahmen wären nicht ausreichend geprüft, würden Minderheiten unter Generalverdacht stellen und die Befugnisse der Sicherheitsbehörden erweitern. Dänemark gilt jedoch europaweit als Maßstab für gelungene Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren auf lokaler und kommunaler Ebene. Dem dänischen Ansatz liegen Vorbilder aus Großbritannien und den Niederlanden zugrunde, deren

<sup>36</sup> Ostjylland.

<sup>37</sup> Bertelsen 2017, 173.

<sup>38</sup> Hemmingsen 2015, 12.

<sup>39</sup> Nordbruch 2013, 9.

<sup>40</sup> Dänische Regierung 2016.

<sup>41</sup> Seit 2013 reisten mindestens 125 Personen aus Dänemark Richtung Syrien und Irak aus. Vestergaard 2018, 258.

<sup>42</sup> Hemmingsen 2015, 28.

Erfahrungen als Lernprozesse genutzt und in die Entwicklung des dänischen Modells integriert werden konnten.<sup>43</sup>

## Frankreich

Im Februar 2018 stellte die **französische Regierung** den neuen nationalen Plan zur Prävention der Radikalisierung mit dem Titel „**Prévenir pour Protéger** (vorbeugen, um zu schützen)“ vor.<sup>44</sup> Der Maßnahmenkatalog beinhaltet die Vernetzung der Ressorts Justiz, Bildung und Soziales unter der Federführung des interministeriellen Komitees (CIPD) der französischen Regierung. Dies unterstreicht zwar den politischen Willen Frankreichs, eine nachhaltige Präventions- und Deradikalisierungs-Strategie aufzubauen, verdeutlicht aber auch das Verständnis französischer Sicherheitspolitik, staatliche Kompetenzen nicht oder nur begrenzt an lokale und kommunale Akteurinnen und Akteure abzugeben. Die Regierung geht davon aus, dass sich staatlich koordinierte Präventionsarbeit besser kontrollieren lässt und eine höhere Wirksamkeit erreicht. Frankreichs zentralisierter Ansatz ist nach dem deutlichen Anstieg radikalierter Personen sowie Ausreisender in die Kampfgebiete des Irak und Syrien nicht unumstritten. In jüngster Vergangenheit geriet der französische Strafvollzug zunehmend in die Kritik. Überbelegung sowie finanzielle Engpässe und die damit einhergehende fehlende Betreuung von Inhaftierten werden oft als eine Ursache für mögliche Radikalisierungsprozesse vermutet. Offensichtlich liegt der Schwerpunkt auf dem Strafvollzug und der Unterbringung von Inhaftierten. Die Umsetzung der Maßnahme des neuen nationalen Plans, bis zu 1.500 neue Haftplätze zu schaffen, um die grundsätzliche Trennung zwischen Radikalisierten, Risikopersonen und nicht-radikalisierten Inhaftierten zu gewährleisten, wird aufmerksam verfolgt. Über 512 Insassinnen und Insassen sind derzeit allein im Zusammenhang mit Terrorismus inhaftiert. Geplant ist eine intensive und individuelle Betreuung nach „dänischem Vorbild“. Diese Maßnahmen gelten sowohl für Prävention als auch Intervention.<sup>45</sup> In der öffentlichen Debatte wird vielfach das Beispiel des Attentäters Amedy Coulibaly angeführt. Dieser hatte sich vor seinem Anschlag auf den jüdischen Supermarkt Hyper Cacher (2015) offenbar in der Haft radikalisiert. Geplant sind darüber hinaus Fortbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen gegen extremistische Weltbilder an Schulen sowie in Sportvereinen und Unternehmen.

Innerhalb Europas sticht Frankreich aus vielerlei Gründen hervor. Der zentralistische Ansatz und das Verständnis, als Republik die Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, erweist sich als möglicher Stolperstein wirksamer Extremismusprävention.<sup>46</sup> Gesetzliche Verbote wie zum Beispiel 2003 das Tragen islamischer Frauenkleidung für Schülerinnen an der Schule und Bedienstete im öffentlichen Dienst und 2010 das Tragen der Burka in der Öffentlichkeit wurden von Teilen der Gesellschaft gelobt, andere sind der Meinung, dass dadurch der Radikalisierung eines Teils der muslimisch geprägten Jugend in den Vorstädten Vorschub geleistet wurde.<sup>47</sup>

Deutlich wird der Mangel an zivilgesellschaftlichen Strukturen und einer dauerhaften Vernetzung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen. Kritiker bemängeln die

<sup>43</sup> Tammikko 2018, 105.

<sup>44</sup> Interministerial Committee for the Prevention of Crime and Radicalisation 2018.

<sup>45</sup> Hier sei zu erwähnen, dass sich aktuell ca. 323 Rückkehrer aus Syrien und Irak in Frankreich befinden.

<sup>46</sup> Khosrokhavar 2017, 156 f.

<sup>47</sup> Ebd., 157.

fehlende Autonomie zivilgesellschaftlicher Träger sowie ein fehlendes Verständnis für die Präventionsarbeit als Unterstützung und Begleitung von Individuen. Demzufolge würde Prävention noch immer als „vorbeugende Repression“ gegen radikalisierte Abweichler der französischen Gesellschaft verstanden. Frankreichs Bemühungen, staatliche Maßnahmen rasch und zielführend zu verwirklichen, werden auch künftig mit Spannung verfolgt.

Alle drei vorgetragenen nationalen Präventionsstrategien gegen den Extremismus verdeutlichen die Notwendigkeit wissenschaftlich objektiver Begleitforschung (Evaluation). Bis heute liegen jedoch Evaluationsergebnisse, falls zugänglich, nur in Form mangelhaft dokumentierter Endberichte vor. Prozessbegleitende und transparente Evaluationsmaßnahmen sind somit schwer nachvollziehbar. Mit dem Anspruch, die Extremismusprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen und dieser mit einem ganzheitlichen Ansatz zu begegnen, haben Großbritannien, Dänemark und Frankreich nationale Präventionsstrategien initiiert, die der Strategie der deutschen Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung ähneln. Im Unterschied zur deutschen Präventionslandschaft liegt der aktuelle Schwerpunkt der vorgestellten Präventionsprogramme jedoch auf dem religiös begründeten Extremismus (Islamismus/Salafismus). Obwohl Links- und Rechtsextremismusprävention nicht vollkommen außen vor bleiben, werden sie weitestgehend ausgeklammert. Eine Ausnahme bildet Großbritannien, das sich seit Jahrzehnten mit rechtsextremistischen Erscheinungsformen, insbesondere im Umfeld des britischen Fußballs<sup>48 49</sup>, befasst und mit dem Nordirland-Konflikt auseinandersetzt. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans CONTEST werden repressive ebenso wie präventive „vertrauensbildende“ Maßnahmen wie „Community Policing“ (Bürgernahe Polizeiarbeit) im Kampf gegen den Rechtsextremismus eingesetzt.

## Länderübergreifende Präventionsnetzwerke in Europa

Unter dem Eindruck diverser Terroranschläge in Europa, fördert die EU eine Vielzahl von Maßnahmen im Bereich der **Strafverfolgung**, **Terrorismusbekämpfung** sowie **Extremismusprävention**. Der Europäische Rat und der Rat der Justiz- und Innenminister haben hierzu Maßnahmen zum verbesserten Informationsaustausch getroffen. Seit 2016 führt unter anderem das **Europäische Zentrum zur Terrorismusbekämpfung** bei Europol (ECTC)<sup>50</sup> Informationen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung zusammen und unterstützt die Mitgliedstaaten mit Expertise zu operativen und strategischen Fragen. Ein Schwerpunkt ist die länderübergreifende Bekämpfung extremistischer und terroristischer Propaganda im Internet. Die **EU Internetmeldestelle (EU IRU)** ist beim ECTC angesiedelt. Sie ist eine Analysestelle für terroristische Propaganda im Internet, stellt Analysen bereit und meldet den Internetanbietern terroristische Inhalte (flagging). Ihre Zielsetzung ist die zügige und nachhaltige Entfernung gewalttätiger und extremistischer Inhalte aus dem Internet.<sup>51</sup> Das **EU Internet Forum** sorgt für den Austausch zwischen den Telemediendienstleistern und Vertretern der Mitgliedsstaaten.

<sup>48</sup> Glaser 2011, 150.

<sup>49</sup> Wie zum Beispiel die rechtsextreme „English Defense League“ und kleinere Gruppen aus der Hooliganszene.

<sup>50</sup> Europol.

<sup>51</sup> Die durchschnittliche Erfolgsquote gemeldeter und erfolgreich entfernter Internetinhalte lag laut IRU bei etwa 80 % (Stand Ende 2017); Europol.

Mit dem **Radicalisation Awareness Network (RAN)**<sup>52</sup> wurde im September 2011 eine von der EU-Kommission angedachte Idee für ein europaweites Praktikernetzwerk mit Schwerpunkt auf („frontline“ oder „grassroot practitioners“) auf den Weg gebracht. Zum Praktikernetzwerk gehören sowohl staatliche als auch zivilgesellschaftliche Akteure. Seit 2013 hat die niederländische Beratungsagentur Radar Advies den Auftrag zur Koordination von RAN erhalten. Radar Advies wurde 1989 gegründet und beriet ursprünglich Städte und Kommunen in sozial- und gesundheitspolitischen Themen. Die Aufgaben von RAN sind unter dem „Präventionsstrang“ der europäischen Kommission „EU Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung von Terrorismus“ angesiedelt und werden bis 2019 von der EU gefördert.

Zu den Aufgaben gehört die Verbreitung empfohlener und bewährter Ansätze in der Präventions- und Deradikalisierungsarbeit innerhalb der Mitgliedsstaaten. RAN hat zum Ziel, Präventionsinstitutionen zu vernetzen, Informationen zu bündeln und diese an die EU, ihre Mitgliedsstaaten, aber auch an Drittstaaten aus dem Maghreb weiterzuleiten. Die Arbeit des Netzwerks wird vom RAN „Exzellenzzentrum“ (Centre of Excellence, CoE) aus Amsterdam koordiniert.<sup>53</sup> Hierfür finden in regelmäßigen Abständen Fachtagungen zu ausgewählten Themen statt. Ihre Ergebnisse werden protokolliert und als Arbeitspapiere veröffentlicht. Die Themen befassen sich mit allen Phänomenbereichen, einschließlich dem Links- und Rechts- sowie dem religiös begründeten Extremismus (Islamismus/Salafismus). In der Regel werden zunächst die nationalen Ansprechpartner (RAN Point of Contacts) der jeweiligen Mitgliedsstaaten angefragt und gebeten, potenzielle Fachleute vorzuschlagen. Derzeit gibt es neun Arbeitsgruppen, die sich auf die Schlüsselthemen Kommunikation, Bildung, Deradikalisierung und Ausstieg sowie Polizei und Justizvollzug konzentrieren.<sup>54</sup> Nationale Behörden, Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung können bei Bedarf kostenlos auf die Unterstützung und Beratung von RAN zugreifen. Eine Sammlung über Einblicke, Erfahrungen, Handlungsansätze und Präventionsangebote steht interessierten Praktikerinnen und Praktikern im Internet frei zur Verfügung.<sup>55</sup>

Die EU-Kommission gründete 2016 zur Verbesserung der Kommunikation staatlicher Stellen das „Europäische Netzwerk für Strategische Kommunikation“ (ESCN),<sup>56</sup> um den Mitgliedsstaaten erforderliche Kapazitäten bei der Entwicklung wirksamer Kommunikationsstrategien zur Bekämpfung extremistischer Internetpropaganda bereitzustellen. Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, dem Bereich Medien und Kommunikation sowie Sicherheitsbehörden bewerten aktuelle Entwicklungen und arbeiten Empfehlungen in Form von Arbeitspapieren für die Mitgliedsstaaten aus. ESCN baut auf das Vorgängerprojekt „Syria Strategic Communications Advisory Team“ (Strategie und Kommunikationsberatungsteam Syrien) auf. Darüber hinaus besteht mit dem „Network of Prevent Policy Makers“ (NPPM) ein von der EU-Kommission verwaltetes Netzwerk, in dem sich Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedsstaaten regelmäßig über Erfahrungen in der Radikalisierungsprävention austauschen.

<sup>52</sup> European Commission, *Radicalisation Awareness Network 2018*.

<sup>53</sup> Bundeszentrale für politische Bildung.

<sup>54</sup> Die vollständige Liste aller Arbeitsgruppen und ihre Kontaktdaten können bei der European Commission – Migration and Home Affairs/RAN Working Groups abgerufen werden 2019.

<sup>55</sup> European Commission – Migration and Home Affairs/RAN best practices 2019.

<sup>56</sup> Europäisches Netzwerk für strategische Kommunikation 2019.

Weitere europäische Präventionsnetzwerke sind das „**European Forum for Urban Security EFUS**<sup>57</sup> (Europäische Forum für urbane Sicherheit)“; deutscher Ableger: DEFUS) und das „**Strong Cities Network**<sup>58</sup> (Netzwerk starker Städte)“ des „Institute for Strategic Dialogue (Institut für Strategischen Dialog; **ISD**)“. Das „European Expert Network on Terrorism Issues (Europäische Expertennetzwerk für Terrorismusfragen) **EENeT**<sup>59</sup> bietet seit 2007 Sicherheitsbehörden und hochschul-universitären Forscherinnen und Forschern aus Europa eine Kooperationsplattform. EFUS, Strong Cities Network und EENeT bieten die Möglichkeit, Erfahrungen aus der Präventionspraxis sowie Fragestellungen aus der aktuellen Forschung auszutauschen und gemeinsam Fördermittel einzuwerben.

Die Projektlaufzeit einer Vielzahl der hier vorgetragenen Maßnahmen ist befristet und mit Ende des Jahres 2019 ausgelaufen. Über künftige Entwicklungen auf der EU-Ebene lassen sich gegenwärtig nur bedingt Vorhersagen treffen. Die EU-Kommission hat im Mai 2019 eine Ausschreibung für die Umsetzung ihrer Maßnahmen veröffentlicht. Im Unterschied zu der bisherigen Praxis ist diese Ausschreibung zweigeteilt zwischen Austauschformaten für **Wissenschaft sowie Policy Makers** auf der einen und einem **Praxisnetzwerk** – analog dem RAN – auf der anderen Seite. Während das erste Netzwerk den Austausch zwischen Entscheidungsträgern und bedarfsorientierter Wissenschaft institutionalisieren soll, bestehen die Aufgaben des zweiten Netzwerks im Aufbau und in der Stärkung der Kompetenzen der Präventionspraxis, in der Bereitstellung einer Netzwerkstruktur sowie der Entwicklung von Materialien zu „good practices“, aus denen sich Handlungsempfehlungen ableiten lassen.<sup>60</sup> Dabei stehen die Erweiterung der Fähigkeiten von EU-Mitgliedstaaten sowie relevanter Drittstaaten bei der Eindämmung von Radikalisierung durch die Bereitstellung von Austauschplattformen sowie durch praxis- und bedarfsorientierte Forschung im Mittelpunkt. Die Dienstleistungen sollen an unterschiedliche Auftragnehmer vergeben werden. Die Entscheidung der EU-Kommission über die eingereichten Bewerbungen auf die o. g. Ausschreibung steht aus.

Unabhängig von diesen Entwicklungen hat die EU-Kommission im Sommer 2017 eine hochrangige Expertengruppe Radikalisierung (**High-Level Commission Expert Group on Radicalisation – HLCEG-R**) eingerichtet. Sie sollte Vorschläge erarbeiten, um die Zusammenarbeit in der Radikalisierungsprävention auf EU-Ebene zu verbessern.<sup>61</sup> Auf Grundlage des Abschlussberichts der HLCEG-R vom Mai 2018 hat die EU-Kommission ihre Strukturen angepasst: Verstärkt durch abgeordnete Expertinnen und Experten aus den Mitgliedsstaaten, hat die Kommission ihre Koordinierungstätigkeiten in Bezug auf die Aktivitäten der oben beschriebenen Netzwerke intensiviert und im Herbst 2019 ein eigenes Referat eingerichtet, welches einzig für die Radikalisierungsprävention zuständig ist. Strategische und thematische Schwerpunkte werden durch einen „Steuerungsausschuss“ aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedsstaaten bestimmt. Darüber hinaus haben Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, im Rahmen eines sogenannten „**projektbasierten Ansatzes**“ die für sie relevanten Themen in einem zeitlich begrenzten Kontext zu erarbeiten und mögliche Outputs (etwa Toolkits, Leitlinien oder Empfehlungen) zu generieren.

<sup>57</sup> Europäisches Forum für urbane Sicherheit 2019.

<sup>58</sup> Institut für strategischen Dialog, Vorstellung Projekt Strong Cities Network 2019.

<sup>59</sup> European expert network on terrorism issues 2019.

<sup>60</sup> Ted eTendering.

<sup>61</sup> Europäische Kommission.

In Bezug auf die „Prävention und Deradikalisierung“ (Prävention und Bekämpfung der zu Gewaltextremismus führenden Radikalisierung) hat der Sonderausschuss Terrorismus des Europäischen Parlaments, das sogenannte **Special Committee on Terrorism („TERR“)**, in seinem Abschlussbericht vom Dezember 2018 die Schaffung eines **EU-Zentrums für die Prävention der Radikalisierung** vorgeschlagen. Seine Aufgabe soll die Koordinierung und Förderung der Zusammenarbeit und des Austauschs zwischen den Mitgliedstaaten, Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Praxis, Wissenschaft, Technologie sowie mit religiösen Führungspersonlichkeiten oder Gemeinschaften umfassen. Zu den Aufgaben des EU-Zentrums soll auch die Schulung verschiedener Gruppen von Fachleuten, einschließlich Richtern und Staatsanwälten, gehören sowie die Festlegung von wissenschaftlichen Methoden zur Bewertung und Messung der Wirksamkeit von Programmen und Projekten. Nicht zuletzt sollen Kriterien zur Koordinierung der Maßnahmen der Prävention entwickelt werden, die durch die Programme des Inneren Sicherheitsfonds finanziert werden. Mithilfe identifizierter Indikatoren sollen Programme besser auf lokale und regionale Bedarfe zugeschnitten werden. Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlung sind bislang nicht bekannt.

Obwohl der europäübergreifende Austausch inspirieren und Impulse aussenden kann, bleibt fraglich, inwiefern Präventionskonzepte sich auf andere Zusammenhänge übertragen lassen. Das dänische Aarhus Modell mag äußerst wirksam und innovativ sein – dennoch kann es nicht ohne weiteres auf andere europäische Bereiche übertragen werden. Die unterschiedlichen Verständnisse über Schlüsselbegriffe wie zum Beispiel Radikalisierung, Extremismus und relevante Personengruppen unterstreichen den Bedarf nach einer einheitlichen europäischen Präventionsstrategie.

## Literatur

- Armbrorst, Andreas/Biene, Janusz/Coester, Mark/Greuel, Frank/Milbrandt, Björn/Nehlsen, Inga (2018): Evaluation in der Radikalisierungsprävention: Ansätze und Kontroversen, *PRIF Report 11/2018*. Frankfurt/M. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Bertelsen, Preben (2017): Der Kampf gegen gewaltbereiten Extremismus: das Aarhus-Modell. In: Kärgel, Jana (Hrsg.): „Sie haben keinen Plan B“ Radikalisierung, Ausreise, Rückkehr – zwischen Prävention und Intervention. Bonn, BpB.
- Bundeskriminalamt (2019): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Bundeslagebild 2018, Wiesbaden.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Bundesweite Fallzahlen politisch motivierter Kriminalität im Jahr 2017.
- Der Polizeipräsident Berlin (2018): Lagedarstellung Politisch motivierte Kriminalität in Berlin 2017.
- Die Bundesregierung (2016): Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, 1. Aufl.. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Kooperation mit dem Bundesministerium des Innern (Hrsg.).
- Dresser, Paul (2018): Counter-Radicalisation Through Safeguarding: A Political Analysis of the Counter-Terrorism and Security Act (2015). In: *Journal for Deradicalisation*. Nr. 16.
- Eilers, Franziska/Gruber, Florian/Kemmesies, Uwe (2015): Entwicklungsmöglichkeiten einer phänomenübergreifend ausgerichteten Prävention politisch motivierter Gewaltkriminalität (PüG). Modul 2 – Literaturanalyse. Wiesbaden, Bundeskriminalamt (Hrsg.).
- Eilers, Franziska/Gruber, Florian/Kemmesies, Uwe (2017): Entwicklungsmöglichkeiten einer phänomenübergreifend ausgerichteten Prävention politisch motivierter Gewaltkriminalität (PüG). Modul 2 – Literaturanalyse. Wiesbaden, Bundeskriminalamt (Hrsg.), S. 37f.
- El Difraoui/Uhlmann (2015): Dans Politique étrangère 2015/4 (Hiver), Prévention de la radicalisation et déradicalisation: les modèles allemand, britannique et danois, pages 171-182. Quelle: [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pe\\_4-2015\\_eldifraoui-uhlmann.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pe_4-2015_eldifraoui-uhlmann.pdf) (21.12.2018).
- Ergebnisse einer Erhebung in europäischen Ländern. In: Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa. Erscheinungsformen, gesellschaftliche Reaktionen und pädagogische Antworten. Münch, Anna Verena/Glaser, Michaela (Hrsg.) unter Mitarbeit von Hohnstein, Sally. Quelle: [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs/96\\_14358\\_Rechtsextremismus\\_Rassismus\\_Fremdenfeindlichkeit\\_in\\_%20Europa.pdf#page=149](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/96_14358_Rechtsextremismus_Rassismus_Fremdenfeindlichkeit_in_%20Europa.pdf#page=149) (01.03.2019).
- Glaser, Michaela (2011): Prävention von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa. Halle, DJI.
- Gruber, Florian/Lützing, Saskia (2017): Extremismusprävention in Deutschland. Erhebung und Darstellung der Präventionslandschaft. Wiesbaden, Bundeskriminalamt (Hrsg.).
- Hemmingsen, Ann-Sophie (2016): An Introduction to: The Danish approach to countering and preventing extremism and radicalization holds potential as well as chances. DIIS. Danish Institute for International Studies.
- Interministerial Committee for the Prevention of Crime and Radicalisation (2018): “Prevent to Protect” National Plan to Prevent Radicalisation. Le Gouvernement, Quelle: [https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/08/PNPR\\_English\\_final\\_sansmediakit.pdf](https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/08/PNPR_English_final_sansmediakit.pdf) (20.01.2019).
- Khosrokhavar, Farhad (2017): Deradikalisierung in Frankreich. In: »Sie haben keinen Plan B« Radikalisierung, Ausreise, Rückkehr – zwischen Prävention und Intervention. Kärgel, Jana (Hrsg.). Bonn, BpB.
- Le Gouvernement. Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (2018): „Prévenir Pour Protéger“, Plan national de prévention de la radicalisation. <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/02/2018-02-23-cipdr-radicalisation.pdf> (20.01.2019).
- Lützing, Saskia/Gruber, Florian (2017): Extremismusprävention in Deutschland. Herausforderungen und Optimierungspotential. Wiesbaden, Bundeskriminalamt (Hrsg.).

- Lützinger, Saskia (2010): Die Sicht der Anderen. Eine qualitative Studie zu Biographien von Extremisten und Terroristen. BKA (Hrsg.): Polizei + Forschung, Bd. 40, Köln. Wolters Kluwer Deutschland.
- Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (2018): Verfassungsschutzbericht des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2017.
- Nordbruch, Götz (2013): Überblick zu Präventionsprogrammen im Kontext „islamischer Extremismus“ im europäischen Ausland.(Expertise im Auftrag des DJI). Quelle: [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs/1072\\_16376\\_Praeventionsprogramme\\_im\\_Kontext\\_islamischer\\_Extremismus\\_im\\_europaeischen\\_Ausland.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/1072_16376_Praeventionsprogramme_im_Kontext_islamischer_Extremismus_im_europaeischen_Ausland.pdf) (14.01.2019).
- Thomas, Paul (2017): Im Wandel begriffen und doch umstritten: „Prevent“, die Anti-Terrorismus-Strategie Großbritanniens. In: „Sie haben keinen Plan B“ Radikalisierung, Ausreise, Rückkehr – zwischen Prävention und Intervention. Kargel, Jana (Hrsg). Bonn, BpB.

## Quellen

- Berlingske Tidende, Artikel vom 14.02.2008: Dänische Zeitung Berlingsketidende. Quelle: <https://www.berlingske.dk/samfund/fem-kraeves-faengslet-efter-uro> (30.01.2019).
- Bundesamt für Familie und Zivilgesellschaftliche Aufgaben. Weitere Programme und Initiativen im Bundesprogramm "Zusammenhalt durch Teilhabe". Quelle: <https://www.demokratie-leben.de/bundesprogramm/weitere-programme-und-initiativen/zusammenhalt-durch-teilhabe.html> (28.01.2019).
- Bundesamt für Familie und Zivilgesellschaftliche Aufgaben. Weitere Programme und Initiativen im Bundesprogramm. Über „Demokratie leben!“. Quelle: <https://www.demokratie-leben.de/ueber-demokratie-leben.html> (18.12.2018).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Pressemitteilung vom 01.07.2014: „Neues Bundesprogramm: DEMOKRATIE LEBEN!“ Quelle: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/neues-bundesprogramm---demokratie-leben--/100336> (18.12.2018).
- Bundeszentrale für politische Bildung. Quelle: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/radikalisierungspraevention/267720/radicalisation-awareness-network-ran-der-eu?p=all> (10.02.2019).
- Bundeszentrale für politische Bildung. MeldungenArchiv2016: „Bund stellt sich den neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und verdoppelt sein Volumen für Z:T“. Quelle: <http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de/143291/bund-stellt-sich-den-neuen-gesellschaftlichen-herausforderungen-und-verdoppelt-sein-volumen-fuer-zt> (18.12.2018).
- Bundeszentrale für politische Bildung. Hintergründe des Programms; Steckbrief. Quelle: <http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de/ueberuns/141916/ueber-uns> (18.12.2018).
- Dänische Regierung (2016): Preventing and Countering Extremism and Radicalisation. National Action Plan. The Danish Ministry of Immigration, Integration and Housing. Quelle: [www.uim.dk](http://www.uim.dk) (14.02.2019).
- European Commission. Migration and Home Affairs (2018): Radicalisation Awareness Network (RAN), Quelle: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en) (03.02.2019).
- European Commission. Migration and Home Affairs (2018): Radicalisation Awareness Network, RAN Working Groups, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/about-ran\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran_en) (13.02.2019).
- European Commission. Migration and Home Affairs/RAN best practices (2019): [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-best-practices\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices_en) (04.03.2019).
- Europäisches Netzwerk für strategische Kommunikation. Quelle: <https://escn.be> (8.3.2019).
- Europäische Kommission. Quelle: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3552> (02.03.2020).

- Europäische Kommission, Migration und Inneres, Vorstellung der Netzwerke. Quelle: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-best-practices\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices_en) (04.03.2019).
- Europäisches Forum für urbane Sicherheit. Quelle: <https://efus.eu/de> (09.01.2019).
- European expert network on terrorism issues. Quelle: [https://www.european-enet.org/EENeT/EN/Home/home\\_node.html](https://www.european-enet.org/EENeT/EN/Home/home_node.html) (03.03.2019).
- Europol. Quelle: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc> (Januar 2020).
- Europol IRU. Quelle: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/eu-internet-referral-unit-eu-iru> (Januar 2020).
- Extremismuspräventionsatlas: [www.extremismuspraeventionsatlas.de](http://www.extremismuspraeventionsatlas.de)
- HM Government (2018): CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism. ASP Group. <https://www.gov.uk/government/publications/counter-terrorism-strategy-contest-2018> (22.12.2018).
- Institut für strategischen Dialog, Vorstellung Projekt Strong Cities Network. Quelle: <https://www.isd-global.org/programmes/policy-government-advisory/strong-cities-network/> (02.03.2019).
- Medact, Plattform zur Unterstützung von Fachkräften aus dem Bereich Gesundheit und Medizin. Quelle: [https://www.medact.org/2018/blogs/prevent-duty-in-the-nhs/?fbclid=IwAR31Q15z3smflvkmHAN2WVpgZir8Zi6ySrRhojYYM\\_7iiFxo3ytj5PLOFDw](https://www.medact.org/2018/blogs/prevent-duty-in-the-nhs/?fbclid=IwAR31Q15z3smflvkmHAN2WVpgZir8Zi6ySrRhojYYM_7iiFxo3ytj5PLOFDw) (27.02.2019).
- Ministerium des Innern und für Kommunales Brandenburg, Handout Pressekonferenz am 23.03.2018: „Vorstellung der Politisch motivierten Kriminalität im Land Brandenburg 2017“, Quelle: <https://mik.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.591198.de> (08.10.2018).
- Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Pressemitteilung Nr. 47 am 23.04.2018: „Entwicklung der Politisch motivierten Kriminalität im Jahr 2017 in Mecklenburg-Vorpommern“, Quelle: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Aktuell/?id=137455&processor=processor.sa.pressemitteilung> (08.10.2018).
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2018): Kriminalitätsentwicklung im Freistaat Sachsen im Jahr 2017 - 1. Polizeiliche Kriminalstatistik - Grafischer Überblick, 23.03.2018.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2018): Antwort auf Kleine Anfrage des Abgeordneten Enrico Stange, Fraktion DIE LINKE, Drs.-Nr.: 6/12914, Politisch motivierte Kriminalität (PMK) in Sachsen, I. Quartal 2018.
- Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, Pressemitteilung Nr. 172 am 10.04.2018: „Entwicklung der Politisch motivierten Kriminalität im Jahr 2017“, Quelle: <http://www.presse.sachsen-anhalt.de/index.php?cmd=get&id=890990&identifizier=bb29e9d65149db5f7cfb6705cea18503> (08.10.2018).
- Statistisches Bundesamt – Destatis, Pressemitteilung Nr. 347 vom 14.09.2018: „Bevölkerung in Deutschland: 82,8 Millionen zum Jahresende 2017“, Quelle: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18\\_347\\_12411.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18_347_12411.html).
- Tammikko (2018): The political challenges of community-level PVE practices: The Danish case of Copenhagen vs. Aarhus on dialoguing with extremist milieus. In: Journal For Deradicalization. Nr. 16/2018.
- Ted eTendering. Quelle: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=4796> (02.03.2020).
- Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (2018): Politisch motivierte Kriminalität Statistik 2017.
- Vestergaard (2018): Foreign Terrorist Fighters: De-Radicalisation and Inclusion vs Law Enforcement and Corrections in Denmark. Hart Publishing.

