

Überblick zu Präventionsprogrammen im Kontext „islamischer Extremismus“ im europäischen Ausland

vorgelegt und erarbeitet von
Dr. Götz Nordbruch (ufuq.de)

erstellt im Auftrag des Projektmoduls „Neue Herausforderungen der
pädagogischen Extremismusprävention bei jungen Menschen“ am
Deutschen Jugendinstitut e. V. (DJI)

Halle (Saale) im November 2013

Gefördert im Rahmen des Bundesprogramms
„Initiative Demokratie Stärken“.



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

INITIATIVE
DEMOKRATIE
STÄRKEN



Vorbemerkung der Herausgeber/innen

Erscheinungsformen von islamischem Fundamentalismus bzw. Extremismus sind unter in Deutschland lebenden Muslimen nach wie vor die Ausnahme; im Zusammenhang mit Fragen des Zusammenlebens in einer Einwanderungsgesellschaft, aber auch vor dem Hintergrund anhaltender Terrorwarnungen kommt entsprechenden Tendenzen jedoch seit einigen Jahren verstärkt öffentliche und fachliche Aufmerksamkeit zu. Dabei wird auch diskutiert, ob und inwiefern zu diesen Themen mit jungen Menschen pädagogisch-präventiv gearbeitet werden kann und soll.

Aufgabe des vom BMFSFJ geförderten, an der Arbeits- und Forschungsstelle Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit des DJI angesiedelten Projektmoduls „Neue Herausforderungen der pädagogischen Extremismusprävention bei jungen Menschen“ ist es, Erkenntnisse zu diesen Phänomenen wie auch zu darauf bezogenen präventiven Ansätzen für die Fachwelt aufzubereiten, wobei ein besonderes Augenmerk auf jugendspezifische Aspekte sowie auf international vorliegende Erfahrungen gerichtet wird. Insgesamt soll ein Beitrag dazu geleistet werden, Notwendigkeiten und Möglichkeiten pädagogischer Arbeit in diesem Themenfeld präziser bestimmen zu können.

Die Frage, wie diesen Phänomenen präventiv begegnet werden kann, wird in den europäischen Nachbarländern bereits seit längerer Zeit intensiv diskutiert. So wurden in den vergangenen zehn Jahren in einigen Staaten nationale Präventionsprogramme aufgelegt, die ihren Schwerpunkt in diesen Bereich legten. Die Expertise „Überblick zu Präventionsprogrammen im europäischen Ausland“ wurde vom Projektmodul „Neue Herausforderungen der pädagogischen Extremismusprävention bei jungen Menschen“ konzipiert und beauftragt, um einen ersten Überblick über diese Programme und die in ihrem Rahmen umgesetzten Maßnahmen zu erlangen.

Dazu werden auf Grundlage wissenschaftlicher Literatur und relevanter Dokumente die nationalen Programme in Großbritannien, Dänemark und in den Niederlanden betrachtet. Außerdem wird auf deren lokale Äquivalente in Frankreich und auf die entsprechenden Aktivitäten bei der Europäischen Union eingegangen. Im ersten Teil der Expertise werden jeweils politische und fachliche Entstehungskontexte, Zielstellungen, zentrale Handlungsfelder und -ebenen der Programme in den betrachteten Ländern vorgestellt. Im zweiten Teil geht der Autor auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verschiedenen nationalen Präventionsansätze ein und zeigt Richtungsänderungen und Diskussionspunkte in der Programmentwicklung in den jeweiligen Ländern auf. Dabei wird unter anderem die Rolle islamischer Akteure in der Prävention vertieft diskutiert.

Ein zentrales Ergebnis der Expertise ist, dass die Regierungen sowohl in Dänemark als auch in Großbritannien zum Anfang dieses Jahrzehnts einen deutlichen Richtungswechsel in der Prävention vollzogen haben: In beiden Ländern wurde der Fokus stärker auf indizierte Prävention gerichtet, d. h. auf Maßnahmen, die sich an Zielgruppen richten, die mit Blick auf demo-

kratiefeindliche oder gewaltbefürwortende Einstellungen bereits auffällig sind. Zuvor waren in den Programmen Ansätze einer universalen bzw. im Vorfeld angesiedelten Prävention prägend, die z. B. die Integration bestimmter Bevölkerungsgruppen in die Gesellschaft und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts fördern sollten. Diese Ansätze sind inzwischen in den Hintergrund getreten bzw. werden getrennt vom Kontext der Prävention angesiedelt und umgesetzt.

Joachim Langner, Michaela Glaser, Dr. Maruta Herding

Zum Autor:

Dr. Götz Nordbruch ist Islamwissenschaftler und Mitarbeiter des Vereins ufuq.de – Jugendkultur, Medien und politische Bildung in der Einwanderungsgesellschaft. Er promovierte an der Humboldt-Universität Berlin und arbeitete danach als Wissenschaftler in Frankreich und Dänemark. Neben seiner Tätigkeit bei ufuq.de ist er Leiter des Projektes „Zwischentöne – Unterrichtsmaterialien für das globalisierte Klassenzimmer“ am Georg-Eckert-Institut für internationale Schulbuchforschung.

Überblick zu Präventionsprogrammen im Kontext „islamischer Extremismus“ im europäischen Ausland

In der jüngeren Vergangenheit sind in mehreren europäischen Ländern Strategien zur Prävention von Radikalisierungsprozessen unter Muslimen entwickelt worden. Dabei gelten junge Musliminnen und Muslime als wichtigste Zielgruppe, die für radikale islamistische Ideologien anfällig ist. Unmittelbarer Anlass für diese Initiativen waren Anschläge wie der Mord an Theo van Gogh im November 2004 in Amsterdam oder die Bombenanschläge in London im Juli 2005, die von jungen muslimischen Erwachsenen verübt wurden. Grund zum Handeln war vor allem die Tatsache, dass diese Anschläge nicht wie in der Vergangenheit von internationalen Terrororganisationen, sondern von Einheimischen geplant und durchgeführt wurden. Mit dem Phänomen des *home-grown terrorism* rückten die Lebensbedingungen von jungen Musliminnen und Muslimen vor Ort, also in Großbritannien, den Niederlanden oder auch in Deutschland, in den Mittelpunkt des Interesses. Angesichts aktueller Berichte über junge Erwachsene, die für den „Dschihad“ in Syrien angeworben wurden und nach Syrien ausgereist sind, gewinnen diese Strategien besondere Dringlichkeit. (Cardash/Cilluffo/Marret 2013)

In den national und international geführten Debatten um die Ausrichtung von Präventionsstrategien gehen die Einschätzungen darüber, welche Annahmen und Ansätze für die Prävention von extremistischen und Gewalt propagierenden Positionen und Verhaltensweisen Erfolg versprechend sind, teilweise weit auseinander. Der folgende Überblick beschreibt zunächst unterschiedliche nationale Ansätze der Präventionsarbeit und benennt anschließend zentrale Kontroversen und Tendenzen, die sich in der politischen und pädagogisch-praktischen Debatte abzeichnen. Dabei zeigen sich schon bei der genaueren Bestimmung des Begriffs „Radikalisierung“ deutliche Unterschiede. Während der Begriff in einigen Kontexten bereits als Einnahme einer Haltung, die gegen die staatliche Ordnung gerichtet ist, gefasst wird, wird der Begriff in anderen Zusammenhängen vor allem für gewaltbereite oder Gewalt propagierende Einstellungen und Handlungsweisen verwendet (siehe dazu ausführlich Schmid 2013). Entsprechend unterschiedlich sind die Ansätze, die auf politischer und pädagogischer Ebene in den verschiedenen Ländern verfolgt werden.

Präventionsstrategien in Europa

Auf europäischer Ebene wurde bereits im Dezember 2004 ein Aktionsplan zur Prävention von Radikalisierungsprozessen und der Anwerbung für den Terrorismus beschlossen. Als zentrale Ziele wurden dabei vom Rat der Europäischen Union a) die Unterbindung von Aktivitäten mit terroristischer Zielsetzung, b) die Stärkung „der Mehrheit“ gegenüber extremistischen Akteuren und c) die Förderung von Sicherheit, Recht,

Demokratie und Chancengleichheit ausgemacht (vgl. Rat der Europäischen Union 2005a, S. 3).

Dieser Aktionsplan ist Teil der *EU Counter-terrorism strategy* (November 2005) und bezieht sich wesentlich auf die Säule *Prevent* (Prävention von Radikalisierung und terroristischer Rekrutierung), die zusammen mit den Säulen *Protect* (Schutz der Bürger und der Infrastruktur gegen terroristische Angriffe), *Pursue* (strafrechtliche Verfolgung) und *Respond* (Maßnahmen als Reaktion auf mögliche Anschläge) die europäische Antiterrorstrategie bildet (vgl. Rat der Europäischen Union 2005b).

Im Rahmen dieses Aktionsplans wurde von der Europäischen Kommission im September 2011 das *Radicalisation Awareness Network* initiiert, um den Austausch von Praktikerinnen und Praktikern, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und NGOs in europäischen Ländern zu fördern. Thematisch beschränkt sich das Netzwerk nicht auf islamistisch geprägte Denkweisen, sondern behandelt unter den Stichworten *radicalisation and violent extremism* u. a. auch rechtsextreme Tendenzen und radikale Strömungen aus der Tierrechtsbewegung.

Großbritannien

Als erstes Land in der Europäischen Union reagierte Großbritannien bereits 2003 mit der Ausarbeitung einer umfassenden Präventionsstrategie auf die Herausforderungen einer möglichen Radikalisierung einzelner Muslime, die durch die Kriege im Irak und Afghanistan begünstigt wurde (vgl. auch Vidino/Brandon 2012, S. 11–26; Vermeulen/Bovenkerk 2012, S. 57–94). Die Antiterrorstrategie *Contest* verbindet die Säulen *Pursue*, *Prevent*, *Protect* und *Prepare*, die 2005 auch vom Rat der Europäischen Kommission aufgegriffen wurden. Als übergeordnete Zielsetzung galt hier die Abwehr der Gefahren des internationalen Terrorismus, gleichwohl lag ein Schwerpunkt auf präventiven Programmen in Großbritannien selbst, die auf lokaler Ebene und u. a. in Zusammenarbeit mit islamischen NGOs in sozialarbeiterisch und politisch-bildnerisch angelegten Maßnahmen vor allem mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen durchgeführt wurden. Die Maßnahmen verfolgten fünf Ziele: „die Erwidern einer gewaltbereiten extremistischen Ideologie“, „die Unterbindung von Aktivitäten von Personen, die gewaltbereiten Extremismus verbreiten, und die Unterstützung (im Sinne eines Angebots von Alternativen, GN) der Einrichtungen, in denen sie aktiv sind“, „die Unterstützung von Einzelpersonen, die für den gewaltbereiten Extremismus umworben und rekrutiert werden“, „die Stärkung der Widerstandskraft der *communities* gegen gewaltbereiten Extremismus“ und „die Auseinandersetzung mit den Missständen, die von Ideologen ausgenutzt werden“ (HM Government 2008, S. 16). Diese Schwerpunktsetzung spiegelte sich in den Aktivitäten der Projekte, die im Rahmen der staatlichen Präventionsprogramme gefördert wurden. Neben der Förderung einer Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen und religiösen Themen, über die kritische und mehrstimmige Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse angeregt werden sollen, gehörten allgemeine pädagogische Aktivitäten zu den wesentlichen Tätigkeiten der Projekte.

In die Entwicklung der Präventionsstrategie wurden auch Vertreter der muslimischen Gemeinschaften einbezogen. So stellte der *Preventing Violent Extremism Action Plan*, der im April 2007 vorgelegt wurde, die Bedeutung lokaler Ansätze und die Stärkung von religiösen Einrichtungen und von Vertreterinnen und Vertretern der Muslime heraus. Diese Ausrichtung spiegelte sich auch im Slogan „Winning the hearts and minds“, unter dem der Aktionsplan verbreitet wurde (vgl. Department for Communities and Local Government 2007). In diesem Sinne wurden beispielsweise auch vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Polizei und islamischen Vereinen gefördert.

Die Schwerpunktsetzung der Strategie schlug sich in der Förderung von Initiativen wie dem Online-Portal *Radical Middle Way* oder der *Muslim Youth Helpline* nieder, die maßgeblich von islamischen Einrichtungen betrieben wurden und auf die Stärkung nicht-extremistischer islamischer Botschaften gerade unter Jugendlichen abzielten. Eine ähnliche Zielsetzung verfolgte die *Muslim Contact Unit*, die bereits vor der Formulierung der *Contest*-Strategie im Januar 2002 vom *Metropolitan Police Special Branch* eingerichtet wurde. Auch hier stand die Förderung von nicht-extremistischen islamischen Akteuren im Vordergrund, die dschihadistischen Gruppierungen entgegen treten könnten. Die Zusammenarbeit der MCU mit islamischen Akteuren wurde dabei als Partnerschaft verstanden und verfolgte einen Ansatz des *community policing*, der ausdrücklich auch auf die Interessen von Muslimen selbst einging (Lambert 2011, S. 49–75).

Ein weiterer Schwerpunkt der britischen Präventionsstrategie liegt bis heute auf Interventionen bei einzelnen Personen, die bereits in das (weitere) Umfeld von gewaltbereiten Gruppierungen geraten sind („*Channel-Programme*“). Ausgangspunkt solcher Interventionen, die allein in den Jahren 2010 und 2011 mit insgesamt 1.120 Personen durchgeführt wurden, sind Hinweise durch Behörden, aber auch durch Schulen und Jugendeinrichtungen auf Personen, bei denen eine Radikalisierung befürchtet oder bereits beobachtet wird. Ziel dieser Maßnahmen ist es, den zumeist Jugendlichen und jungen Erwachsenen Lösungsmöglichkeiten für persönliche Probleme aufzuzeigen und die betroffenen Personen auf diesem Wege zu stabilisieren. Die dezentrale Organisation des Channel-Programms über örtliche Koordinatorinnen und Koordinatoren, die in der Regel bei der Polizei angesiedelt sind, spiegelt sich in den auf den Einzelfall zugeschnittenen Interventionsformen in Form von Gesprächen, die von Polizeibeamtinnen und -beamten, Sozialarbeiterinnen und -arbeitern oder auch Vertreterinnen/ Vertretern von islamischen Einrichtungen geführt werden (vgl. Vidino/Brandon 2012, S. 18–20).

Mit dem Regierungswechsel im Mai 2010 wurde die Präventionsstrategie grundsätzlich überarbeitet (vgl. HM Government 2011a, S. 39–41). Die Veränderungen bestanden insbesondere in einer Einschränkung der allgemein-präventiven Maßnahmen und einer Konzentration auf ausdrücklich gewaltsame Formen islamistischer Ideologie. Zudem wurden der Rolle islamischer Akteure als Partner der Präventionsarbeit enge Grenzen gesetzt (mehr dazu unten). Die Neuausrichtung beinhaltet zudem eine

Fokussierung auf Städte, in denen Radikalisierungstendenzen besonders spürbar sind.

Die Niederlande

In den Niederlanden war der Mord an dem Filmmacher Theo van Gogh im November 2004 Anlass für verstärkte Bemühungen um eine Koordination der Präventionsarbeit gegen islamistische Gewalt. Erste Initiativen wurden auf lokaler Ebene in den Städten Amsterdam, Rotterdam und Den Haag auf den Weg gebracht, die wesentlich auf eine bessere Integration von Muslimen in die Gesellschaft setzten. Einen weiteren Anstoß für die Ausweitung und Koordination der Präventionsbemühungen gab eine Studie des Institute for Migration and Ethnic Studies der Universität Amsterdam, die 2006 konkrete Empfehlungen für die Prävention von Radikalisierungsprozessen lieferte. Hierzu zählten u. a. die Förderung individueller kognitiver und kommunikativer Kompetenzen unter jungen Muslimen sowie die Stärkung alternativer religiöser Botschaften und Selbstverständnisse.

Im August 2007 wurden diese Erfahrungen und Empfehlungen mit dem *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007–2011* auf nationaler Ebene aufgegriffen und ausgebaut. Ähnlich wie in Großbritannien verband der Aktionsplan allgemeinpräventive Maßnahmen wie die „Förderung von Kenntnissen und Fähigkeiten einer demokratischen Staatsbürgerschaft (*citizenship*) unter Jugendlichen“ sowie die Förderung von Eltern und islamischen Einrichtungen als Sozialisationsinstanzen mit dem Bemühen um eine stärkere Einbindung von Jugendlichen in die Gesellschaft durch Ausbildungs- und Berufsförderung. Die pädagogische Auseinandersetzung auf bildnerischer Ebene wurde hier ausdrücklich durch sozialintegrative Maßnahmen ergänzt.

Der Aktionsplan sieht darüber hinaus die gezielte Förderung der lokalen Behörden und Praktiker/innen vor, um diese in ihrer Arbeit mit gefährdeten Jugendlichen zu stärken. Neben der Sensibilisierung für radikale Einstellungen und Verhaltensweisen zählt hierzu auch die Förderung von konkreten Projekten und Netzbildungen im sozialen Raum. Ein Beispiel für eine solche Maßnahme ist die Arbeit des *Municipal Information House on Radicalisation* in Amsterdam, das als Anlaufstelle und Forum für einen kontinuierlichen Austausch und fundierte Informationen über radikale Strömungen und entsprechende Präventionsmaßnahmen fungiert (vgl. Vermeulen/Bovenkerk 2012, S. 95–113).

Schließlich umfasst der Aktionsplan auch gezielte Interventionen mit einzelnen Personen, die durch Mitarbeiter/innen der Behörden, Sozialarbeiter/innen, Lehrer/innen oder Angehörige als gefährdet eingeschätzt werden – wobei hier im Unterschied zu Großbritannien weniger auf Polizeibeamte gesetzt wird. Unterstützt werden diese Ansätze durch die Förderung von Gegenarrativen, mit denen alternative Deutungsangebote und nicht-extremistische Ideologien im Internet und in anderen Medien gestärkt werden sollen. Ausgangspunkt ist dabei die Erkenntnis, dass auch in den Niederlanden – ähnlich wie zum Beispiel in Deutschland –

extremistische Gruppierungen bisweilen eine Deutungshoheit über religiöse Themen errungen haben.

Dänemark

Umfangreiche Erfahrungen in der Präventionsarbeit wurden in den vergangenen Jahren auch in Dänemark gesammelt. Mit einem Aktionsplan, der im Januar 2009 unter dem Titel *A common and safe future: An action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people* vorgelegt wurde, verband sich das Ziel einer Zusammenarbeit all jener Akteure, „die die grundlegenden Werte von Freiheit, Sicherheit und Chancen für alle fördern wollen“, und die den Kampf gegen „jene Akteure, die Gewalt, Hass und Unterdrückung“ unterstützen. Entsprechend vielfältig sind die gesellschaftlichen Ebenen, die als relevante Aktionsfelder des Aktionsplans ausgemacht wurden. Hierzu zählten u. a. Maßnahmen gegen Gang- und Jugendgewalt, gegen Diskriminierung sowie die Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Bildung (vgl. Government of Denmark 2009; Dalgaard-Nielsen 2011, S. 225–226).

Im Bereich der gezielten Interventionen gegen Radikalisierungstendenzen setzen die Behörden dabei neben Mentoring-Programmen für gefährdete Jugendliche auch auf eine Sensibilisierung von Praktikern, die die pädagogische Arbeit mit Jugendlichen mit extremistischen Weltbildern erleichtern soll. Dabei konnte auf bereits bestehende Netzwerke des sogenannten SSP-Ansatzes zurückgegriffen werden, über den in den einzelnen Kommunen eine enge Kooperation zwischen Sicherheitsbehörden, lokalen Behörden, Schulen und sozialen Einrichtungen etabliert wurde. Deutlich umfangreicher waren hingegen die Maßnahmen, die im Aktionsplan im Bereich der allgemein-präventiven Arbeit vorgesehen sind. Diese bestanden vielfach in Ansätzen der politischen Bildungsarbeit, die auf ein *Empowerment* von benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie auf eine Förderung von demokratischen Werten im Sinne eines *active citizenship* setzen. Dazu gehören auch eine offensive Informationspolitik über innen- und außenpolitische Themen und die sozialräumliche Arbeit in sozialen Brennpunkten, über die Missständen und sozialen und kognitiven Desintegrationsprozessen begegnet und vorgebeugt werden soll.

Die Vereinheitlichung dieser lokalen Maßnahmen durch den Aktionsplan im Januar 2009 war ein unmittelbares Ergebnis der Auseinandersetzungen im Kontext des Karikaturenstreits 2006 und der folgenden politischen Kontroversen und sozialen Spannungen. Dabei konnte auf bereits bestehende Initiativen auch auf nationaler Ebene zurückgegriffen werden, mit denen bereits in den Jahren zuvor ähnliche Probleme aufgegriffen wurden. Hierzu zählte u. a. ein institutionalisierter Dialog zwischen Vertretern des dänischen Geheimdienstes und Imamen, der einen kontinuierlichen Austausch ermöglichen sollte.

Frankreich

Im Vergleich mit Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark sticht in Frankreich die weitgehende Fokussierung der Debatte um islamistische Gewalt auf sicherheitspolitische Maßnahmen ins Auge. So beschreibt das

Weißbuch *La France face au terrorisme* der französischen Regierung (2006) die Herausforderung vor allem als eine der Sicherheitsbehörden, die sich auf die neuen Gefahren, die vom globalen Terrorismus ausgingen, vorzubereiten hätten. Der „Kampf der Ideen“, also die aktive Erwidern radikaler Ideologien beispielsweise in den Medien oder im Bildungssystem, wird hier nur am Rande erwähnt (vgl. Secrétariat général de la défense nationale 2006, S. 117–121; Marret 2011, S. 236–237).¹ Auf lokaler Ebene lassen sich gleichwohl Bemühungen ausmachen, die in diesem Bereich anzusiedeln sind und in gewisser Weise vom laizistischen Selbstverständnis des Staats abweichen. So geht die Gründung des *Instituts des Cultures d'Islam* in Paris in 2006 auf das Interesse der Stadt zurück, eine symbolische Vertretung der Muslime zu schaffen, die die Einbindung fördern und damit zugleich radikalen Strömungen entgegen wirken würde (vgl. Vermeulen/Bovenberk 2012, S. 173–183; Change Institute 2008, S. 64–67). Als unmittelbare Kooperation von Stadt und islamischen Akteuren ist das Projekt in Frankreich eine Ausnahme.

Gemeinsamkeiten, Entwicklungen und Kontroversen

In diesem Überblick über verschiedene nationale Präventionsstrategien werden drei Themenfelder deutlich, die in den Debatten um die Ausrichtung der Präventionspolitik diskutiert werden. Dies betrifft zunächst 1) die Problembeschreibung selbst: Welche Phänomene sollen durch die Präventionsstrategie bekämpft werden? Darüber hinaus unterscheiden sich die Ansätze 2) hinsichtlich der gesellschaftlichen Ebenen und Zielgruppen, auf die sich die Strategien beziehen. Damit zusammen hängt schließlich auch die Frage 3) nach der Rolle, die den unterschiedlichen Akteuren – und hier vor allem den islamischen Akteuren – in der Präventionsarbeit zukommt.

Problemdefinition, Zielgruppen und gesellschaftliche Handlungsfelder

Der dänische Aktionsplan (2009) definiert den Rahmen der dänischen Präventionspolitik als Prävention von Extremismus und Radikalisierung, wobei unter Extremismus totalitäre und antidemokratische Ideologien gefasst werden, die Intoleranz und eine Spaltung in „wir-“ und „sie“-Gruppen befördern. Eine Bereitschaft zur Gewaltanwendung ist dabei nicht erforderlich, um als extremistisch eingestuft zu werden. Radikalisierung bezeichnet schließlich den Prozess, in dem sich eine Person schrittweise extremistischen Ideen und Methoden annähert (vgl. Government of Denmark 2009, S. 8).

In ähnlicher Weise richtete sich die niederländische *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007–2011* gegen Entwicklungen, die „die Unterschiede zwischen Gruppen der Gesellschaft verschärfen, wodurch sich Spannungen zwischen diesen Gruppen und Segregationstendenzen entlang ethnischer und religiöser Linien ergeben können“ (Ministry of the Interior

1 Präventionsarbeit im engeren Sinne wird von der Protection judiciaire de la jeunesse in der Arbeit mit straffälligen Jugendlichen geleistet. Auch hier beschränkt sich die Präventionsarbeit auf eher unsystematische Ansätze (vgl. Bouzar 2006).

and Kingdom Relations 2007, S. 5). Vor dem Hintergrund einer solchen Problemdefinition setzen die in diesen Aktionsplänen formulierten Präventionsstrategien wesentlich auf allgemeinpräventive Maßnahmen in den Bereichen schulische und außerschulische Bildung und Sozialarbeit, mit denen demokratische Werte und sozialer Zusammenhalt gefördert werden sollen.² Soziale und kognitive Desintegration gelten hier als wichtige Faktoren (auch beschrieben als *feeding* oder *breeding ground*) für Radikalisierungsprozesse. Entsprechende Bedeutung gewinnen pädagogische und Maßnahmen und Ansätze im Bereich der politischen Bildung, die auf eine Bekämpfung von Diskriminierung (in Freizeit, Beruf, Schule etc.) und auf ein Empowerment von jungen Erwachsenen setzen. In diesem Sinne gehören Mentoring- und Peer-Education-Programme sowie Diskussions- und Dialogveranstaltungen zum Kernbestand der Maßnahmen, die in diesem Rahmen initiiert und gefördert wurden.

Bis zum Regierungswechsel im Mai 2010 verfolgte auch die britische Präventionsstrategie einen solchen allgemeinpräventiven Ansatz. Mit der Revision der Strategie durch die neue Regierung wurde schließlich eine „klare Unterscheidung von *Prevent* (d. h. der Präventionsstrategie, GN) und der Arbeit im Bereich der Integrationsförderung“ (HM Government 2011b, S. 21) beschlossen. Inhaltlich konzentriert sich diese neue Strategie ausdrücklich „auf alle Formen des Terrorismus (mit Ausnahme des heimischen Terrorismus in Nordirland), einschließlich dem der extremen Rechten. Sie widmet sich auch dem nichtgewalttätigen Extremismus und extremistischen Gruppen, die Menschen – bisweilen gezielt – zu terroristischen Aktivitäten verleiten können.“ (HM Government 2011b, S. 21)

Diese Neuausrichtung, in der die Vorbehalte der konservativ-liberalen Regierung gegenüber der Sozial- und Integrationspolitik der Labour-Regierung deutlich werden, fällt mit ähnlichen Entwicklungen in Dänemark und den Niederlanden zusammen (Vidino/Brandon 2012, S. 32–33). Auch hier wird mit dem Ziel einer Bündelung und Effektivierung der Maßnahmen eine stärkere Abgrenzung der allgemeinpräventiven Arbeit von spezifischen Maßnahmen gegen extremistisch begründete Gewalt angestrebt. Ähnlich wie in Großbritannien soll in Dänemark – hier allerdings unter der neuen sozialdemokratisch geführten Regierung – zukünftig verstärkt auf gezielte Interventionen und Deradikalisierungsmaßnahmen gesetzt werden, die sich auf gefährdete Einzelpersonen und konkret betroffene soziokulturelle Milieus konzentrieren, in denen eine besondere Empfänglichkeit für gewaltbefürwortende Ideologien vermutet wird:

2 Unter diese Problembeschreibung fallen damit auch rechtsextreme und teilweise linksextreme Ideologien. Interessant ist hier ein Vergleich mit dem norwegischen Ansatz. Als „extremistisch“ wird von den norwegischen Behörden nur jene Ideologie beschrieben, die den Einsatz von Gewalt gutheißt: „An extreme person is therefore a person who accepts use of violence to achieve political goals. Therefore, ‚extremism‘ only reflects choice of means and not political goals. ‚Radicalization‘ means herein the process whereby a person to an increasing extent accepts the use of violence to achieve political goals“ (Norwegian Ministry of Justice and the Police 2011, S. 7).

„Während die alte Strategie auf zwei Füßen stand – der eine mit dem Schwerpunkt *citizenship*, Integration und sozialer Zusammenhalt, der andere mit einem Schwerpunkt auf Sicherheitsfragen und der Sorge um das Wohlergehen von Einzelpersonen in konkreten Fällen –, steht die neue Strategie nur noch auf dem zweiten Fuß“ (Lindekilde/Sedgwick 2012, S. 32).

Dieser Wandel geht u. a. auch auf die Ergebnisse neuerer Studien zurück, die den Ursachen und Rahmenbedingungen von Radikalisierungsprozessen nachgingen. So wurden Annahmen, nach denen Radikalisierungsprozesse wesentlich mit sozialer Desintegration und konkreten Erfahrungen mit Benachteiligungen erklärt werden, als vereinfachend und letztlich irreführend bemängelt. Demzufolge prägen zwar Erfahrungen mit Diskriminierungen und Ausgrenzungen den Alltag vieler Muslime und können von islamistischen Strömungen in Form einer Opferideologie instrumentalisiert werden; gleichwohl lässt sich die Bereitschaft zur Gewaltanwendung in vielen Fällen nicht unmittelbar auf Desintegration und eigene Diskriminierungserfahrungen zurückführen (Schmid 2013, S. 25–26; McCauley/Moskalenko 2011). Auch lassen sich in den Biografien vieler islamistisch-motivierter Straftäter keine Hinweise auf problematische Lebensverhältnisse ausmachen (siehe im Unterschied dazu für dschihadistische Strömungen in Frankreich: Marret 2011, S. 237). Vor diesem Hintergrund wird die direkte Verbindung von integrationspolitischen Initiativen und sicherheitspolitischen Zielsetzungen im Sinne einer Prävention von islamistisch-motivierten Anschlägen infrage gestellt.

In diesem Zusammenhang ist die Argumentation interessant, die in Frankreich gegen eine explizite Fokussierung auf Radikalisierungsprozesse angeführt wird. Aus französischer Sicht kommt als Gegenstand staatlicher Maßnahmen nicht ein *Prozess*, sondern allein ein *konkreter Rechtsbruch* infrage. Insofern konzentriert sich die französische Strategie auf terroristische *Straftaten*, nicht aber auf das terroristische *Potenzial* eines Einzelnen oder einer Ideologie. Ein solcher Ansatz ermöglicht es, „zwischen dem Kampf gegen den Terror per se und den sozialen und politischen Bedingungen, in denen Terrorismus und politische Gewalt stattfinden können, zu unterscheiden“ (Marret 2009, S. 15). Diese Argumentation trifft sich zugleich mit Vorbehalten, die gegenüber allgemeinpräventiven Ansätzen im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen Radikalisierungsprozesse formuliert werden.³ So wird u. a. darauf hingewiesen, dass Einstellungen, die die gesellschaftliche Ordnung infrage stellen, nicht zwangsläufig Gegenstand von staatlichen Interventionen sein dürften, sondern vor dem Hintergrund der Meinungsfreiheit als Teil der gesellschaftlichen Debatte zu tolerieren seien (vgl. Change Institute 2008, S. 46; Bartlett/Birdwell/King 2010, S. 13–14).

Ein weiterer Aspekt, in zu dem sich wesentliche Übereinstimmungen in den verschiedenen nationalen Präventionsstrategien zeigen, betrifft die

3 Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Unruhen in den französischen Vororten im Oktober-November 2005 in der Diskussion um Präventionsmaßnahmen kaum eine Rolle spielen. Als soziale Konflikte, in denen religiöse Argumente oder Identifikationsmuster nur in Einzelfällen zu beobachten waren, werden sie hier in der Regel nicht im Sinne eines breeding grounds für Radikalisierungen gedeutet (vgl. International Crisis Group 2006, S. 2).

unterschiedlichen Bereiche und Ebenen, auf denen Maßnahmen der Präventionsarbeit von staatlicher Seite initiiert und gefördert werden sollen. Gemeinsam ist den Präventionsprogrammen der Fokus auf eine Arbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die als besondere Risikogruppe für Radikalisierungsprozesse ausgemacht werden. Dabei sind es vor allem Ansätze, die auf die Entwicklung von (vor allem auch theologisch fundierten) Gegennarrativen abzielen, sowie Ansätze des Empowerments, die als besonders erfolgsversprechend ausgemacht werden (vgl. Pratchett/Thorpe/Wingfield/Lowndes/Jabbar, S. 35–36).

Gemeinsam ist den Strategien zudem die Arbeit in Gefängnissen, die angesichts der wachsenden Zahl von Häftlingen mit islamistischem Hintergrund an Bedeutung gewinnt. Als Maßnahmen der Deradikalisierung können diese Programme auf Erfahrungen zurückgreifen, die in verschiedenen Ländern mit rechtsextremen und nationalistisch-motivierten Straftätern gesammelt wurden.⁴ Zugleich beschränken sich diese Maßnahmen nicht auf Häftlinge, die bereits vor ihrer Verhaftung in gewaltbereiten islamistischen Milieus aktiv waren. Andere Maßnahmen zielen auf junge Häftlinge, um diese gegen dschihadistische Propaganda durch andere Häftlinge oder durch äußere Einflussnahmen zu immunisieren (siehe dazu zum Beispiel Alonso 2010, S. 226).

Sowohl in Dänemark und den Niederlanden als auch in Großbritannien wird darüber hinaus die Schulung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren als wesentliche Facette der Präventionspolitik ausgemacht. Die Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern sowie Sozialarbeiterinnen und -arbeitern zu ideologischen Hintergründen und Erscheinungsformen religiös begründeter Extremismen sowie zu pädagogischen Interventionsmöglichkeiten gilt als wichtiger Baustein der Präventionsstrategie.

Zur Rolle islamischer Akteure

In den vergangenen Jahren wurde zudem ein größeres Gewicht auf die Einflussnahme im Bereich islamischer Bildungseinrichtungen (z. B. Madrasas und Moscheen) gelegt. Dazu zählt neben der gezielten Förderung der Qualifikation von Imamen – zum Beispiel durch die Gründung des *Mosque and Imams National Advisory Board* (MINAB) in Großbritannien im Juli 2006 oder durch die Einführung von Imam-Schulungen an Universitäten in den Niederlanden – die Förderung von Bildungsmedien, mit denen die Auseinandersetzung mit demokratischen Werten und *active citizenship* auch im religiösen Kontext gestärkt werden soll (vgl. HM Government 2011b, S. 23; Department for Communities and Local Government 2007, S. 5). Dabei wurden zunehmend auch Frauen und Eltern als zentrale Zielgruppen ausgemacht, die in der Präventionsarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine wichtige Rolle einnehmen (vgl. Vidino/Brandon 2012, S. 36). Gerade im Zusammenhang mit Maßnahmen in islamischen Bildungs-

4 Eine Ausnahme bildet auch hier Frankreich, wo es trotz der relativ hohen Zahl der Häftlinge, die wegen islamistisch-motivierter Straftaten in Haft sitzen, keine besonderen Deradikalisierungsprogramme gibt, die auf Häftlinge ausgerichtet sind (vgl. Marret 2011, S. 236).

einrichtungen wurden allerdings auch kritische Stimmen laut, die staatliche Interventionen in diesem Bereich als stigmatisierend beschrieben (vgl. dazu z. B. Choudhury/Fenwick 2011, S. 68).

Diese Maßnahmen verstehen sich als Teil eines Versuches, alternative Angebote zu dschihadistischen Ideologien anzubieten und etablierte islamische Akteure darin zu unterstützen, die Deutungshoheit in religiösen Fragen (zurück-)zugewinnen. Angesichts der verstärkten Nutzung des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium durch Jugendliche und junge Erwachsene gewinnt an Bedeutung, extremistischen Ideologien in Online-Foren entgegenzuwirken. So wird das Internet in der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung mittlerweile als ein zentrales Aktionsfeld der Präventionsarbeit ausgemacht. (siehe zum Beispiel El Difraoui 2012, S. 24-28) Unterschiedliche Ansichten bestehen allerdings hinsichtlich der Bedeutung von Versuchen, extremistische Inhalte zu filtern oder zu löschen. Als Maßnahmen, die in der Regel nur vorübergehende Wirkung zeitigen, sind entsprechende Ansätze umstritten (vgl. Stevens/Neumann 2009, S. 15–19; El Difraoui 2012, S. 20). Größeres Gewicht wird Maßnahmen zugeschrieben, die auf eine Förderung von Medienkompetenz unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen und einen reflektierten Umgang mit Online-Medien und den dort vermittelten Inhalten abzielen (vgl. Stevens/Neumann 2009, S. 43–46; El Difraoui 2012, S. 23–24). Dazu zählt auch die Förderung alternativer Angebote von islamischen Trägern, wie sie in der Vergangenheit beispielsweise mit dem britischen Online-Projekt *Radical Middle Way* versucht wurde.

Damit stellt sich auch die Frage nach dem *ownership* entsprechender Initiativen, die in den verschiedenen nationalen Strategien unterschiedlich beantwortet wird. Auf politischer Ebene wird diese Frage besonders kontrovers diskutiert, berührt sie doch das politisch-kulturelle Selbstverständnis und den Status des Islam und islamischer Akteure in der Gesellschaft. Gerade in jenen Ländern, in denen sich bereits eine islamische Zivilgesellschaft etabliert hat und auch von staatlicher Seite als Ansprechpartner akzeptiert wird, spielten islamische Akteure allerdings in der Präventionsarbeit schon in der Vergangenheit eine wichtige Rolle. Angesichts des Stellenwerts islamischer Einrichtungen beispielsweise in der britischen Zivilgesellschaft – und in ihrer Rolle als Mittler zwischen Bürger und Staat – lag es nahe, auch im Bereich von Antiradikalisierungsprogrammen auf die Mitwirkung islamischer Akteure bei der Sensibilisierung für Radikalisierungsprozesse zu setzen (siehe dazu auch Briggs/Fieschi/Lownsbrough 2006; Saggar 2009, S. 398). Eine entsprechende Mitwirkung beschränkte sich keineswegs auf eine Umsetzung „neutraler“ staatlicher Interessen, sondern bot auch Raum für explizit religiöse Initiativen und Botschaften, die von den Akteuren selbst formuliert wurden. Schließlich, so urteilte eine Studie über die Hintergründe von Radikalisierungsprozessen in Großbritannien, spiegelte

„die Attraktivität extremistischer Gruppen zum Teil auch das Scheitern der traditionellen religiösen Institutionen und Organisationen, Jugendliche zu erreichen und ihre Fragen und Bedürfnisse anzusprechen“ (Choudhury 2007, S. 32).

Ähnlich wie auf individueller Ebene zielt die Zusammenarbeit mit muslimischen Akteuren insofern auch auf ein Empowerment durch die Förderung von organisatorischen, kommunikativen und pädagogischen Kompetenzen, über die muslimische Vereine und Initiativen als zivilgesellschaftliche Akteure symbolisch aufgewertet und de facto gestärkt werden (vgl. Pratchett /Thorp/Wingfield/Lowndes/Jabbar, S. 31–32).

Gleichwohl besteht eine grundsätzliche Problematik staatlicher Präventionsstrategien in der Tendenz einer inhaltlichen Vereinheitlichung von ideologischen Positionen sowie der Gefahr, bestehende Initiativen im zivilgesellschaftlichen Bereich durch sicherheitspolitische Überlegungen zu delegitimieren. So dokumentiert eine Studie des *Change Institutes* die Vielfalt der Projekte, die bereits vor der Entwicklung staatlicher Präventionsprogramme wichtige Arbeit im Bereich der Prävention von Radikalisierungsprojekten leisteten. Mit der stärkeren Rahmung der Präventionsarbeit durch staatliche Programme stellt sich dagegen die Frage nach der Unabhängigkeit und der Legitimität dieser Angebote in den jeweiligen Zielgruppen (vgl. Change Institute 2008, S. 44–45). Dies betrifft nicht zuletzt die Inhalte, die von diesen Projekten vertreten werden.

Interessant ist in dieser Hinsicht die Einschätzung eines ehemaligen leitenden Beamten der *Muslim Contact Unit* in London, der eine Akzeptanz auch von radikalen, dem gesellschaftlichen Mainstream widersprechenden (aber gewaltfreien) Positionen für notwendig hält. So betont er, dass islamische Angebote, die als Teil einer Gegenöffentlichkeit zu dschihadistischen Strömungen gefördert werden sollen, nicht zuletzt über solche Positionen an Glaubwürdigkeit und damit an Legitimität unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen gewinnen würden (vgl. Lambert 2011, S. 33).

Diese Einschätzung widerspricht der Linie, die mittlerweile von der neuen britischen Regierung verfolgt wird. So sprach sich die britische Regierung nach dem Regierungswechsel im Mai 2010 ausdrücklich gegen einen „Staatsmultikulturalismus“⁵ aus, wie er von vorherigen Regierungen beispielsweise mit der umfangreichen Förderung islamischer Einrichtungen in der Präventionsarbeit betrieben wurde. Mit der grundlegenden Überarbeitung der *Contest*-Strategie im Juli 2011 durch die neue Regierung wurden Kooperationen mit Organisationen aus dem Spektrum der Muslimbruderschaft oder des Salafismus, die den Einsatz von Gewalt ausdrücklich ablehnen, deutliche Grenzen gesetzt. Aus Sicht der Regierung ist eine Förderung von Gruppierungen ausgeschlossen, die in der „jüngeren Vergangenheit zu Gewalt oder Hass aufgerufen oder diese unterstützt haben, oder britische Werte untergraben haben“ (HM Government 2011b, S. 21).

Im Unterschied zu dieser Entwicklung in Großbritannien verfolgen die niederländischen Behörden einen zunehmend pragmatischen Umgang auch mit salafistischen Akteuren. Aus Sicht der niederländischen Sicherheitsbehörden stellte der wachsende Einfluss salafistischer Initiativen lange Zeit eine ernste Gefahr dar, was sich in einer „zero-tolerance“-Haltung und verstärkter Strafverfolgung gegenüber Personen aus diesem Spektrum nieder-

5 „Cameron: My war on multiculturalism“ (Independent.co.uk, 15.12.2010).

schlug. Die spürbare Mäßigung führender Vertreter dieses Spektrum, die in der Folgezeit zum Beispiel im Zusammenhang mit der angekündigten Veröffentlichung des Films *Fitna* von Geert Wilders zu beobachten war, veranlasste die Behörden schließlich zu einem pragmatischeren Umgang, der auch punktuelle Formen der Zusammenarbeit in der Prävention von Radikalisierungsprozessen ermöglicht (vgl. Vidino/Brandon 2012, S. 43–45; Vermeulen/Bovenkerk 2012, S. 117–119).

Auch in diesem Zusammenhang werden die Besonderheiten deutlich, die die Ausrichtung der Präventionsprogramme in den jeweiligen nationalen Kontexten prägen. Neben den aktuellen politischen Debatten um die Themen Islam und Migration spielt dabei das jeweilige staatliche Selbstverständnis ebenso wie das Selbstverständnis der muslimischen *communities* in der Gesellschaft eine wichtige Rolle.

Literatur

- Alonso, Rogelio (2010): Radicalisation and recruitment among jihadist terrorists in Spain. Main patterns and subsequent counter-terrorist measures. In: Magnus Ranstorp (Hrsg.): *Understanding violent radicalisation. Terrorists and jihadist movements in Europe*, London, S. 207–230
- Bartlett, Jamie/Birdwell, Jonathan/King, Michael (2010): *The edge of violence: a radical approach to extremism*. London
- Bouzar, Dounia (2006): *Quelle éducation face au radicalisme religieux?* Paris
- Briggs, Rachel/Fieschi, Catherine/Lownsborough, Hannah (2006): *Bringing it home. Community-based approaches to counter-terrorism*, Demos. London
- Cardash, Sharon L./Cilluffo, Frank J./Marret, Jean-Luc (2013): *Foreign Fighters in Syria: Still Doing Battle, Still a Multidimensional Danger*. Foundation pour la Recherche Stratégique, note n. 24/2013. Paris.
- Change Institute (2008): *Study on the best practices in cooperation between authorities and civil society with a view to the prevention and response to violent radicalisation*. London
- Choudhury, Tufyal/Fenwick, Helen (2011): *The impact of counter-terrorism measures on Muslim communities*. Manchester
- Choudhury, Tufyal (2007): *The role of Muslim identity politics in radicalisation (a study in progress)*. London
- Christmann, Kris (2012): *Radicalisation and Violent Extremism. A Systematic Review of the Research Evidence*. London
- Demant, Froukje/Slootman, Marieke/Buijs, Frank/Tillie, Jean (2008): *Decline and Disengagement. An Analysis of Processes of Deradicalisation*, Institute for Migration and Ethnic Studies. Amsterdam
- El Difraoui, Asiem (2012): *jihad.de. Jihadistische Online-Propaganda: Empfehlungen für Gegenmaßnahmen in Deutschland*, SWP-Studien 2012/S 05.
- Gad, Ulrik Pram (2008): *It takes two to Tango. Danish concepts of dialogue as counterterrorism*, NUPI Working Paper 747
- Hammonds, William (2011): *Das Prevent-Programm zur Verhinderung gewaltsamer Radikalisierung in Großbritannien. Der Bürger im Staat*. 4–2011
- Lambert, Robert (2011): *Countering al-Qaida in London: Police and Muslims in Partnership*. London
- Lindekilde, Lasse (2012): *Neo-liberal Governing of „Radicals“: Danish Radicalization Prevention Policies and Potential Iatrogenic Effects*, *International Journal of Conflict and Violence*, 6 (1), 2012
- Lindekilde, Lasse/Sedgwick, Mark (2012): *Impact of Counter-Terrorism on Communities: Denmark Background Report*. London
- Marret, Jean-Luc (2011): *Dschihadismus „Made in France“ und Terrorismusbekämpfung. Der Bürger im Staat*. 4–2011
- Marret, Jean-Luc (2009). *Prison De-radicalization and disengagement: The French case*. Paris
- McCauley, Clark/Moskalenko, Sophia (2011): *Mechanismen der Radikalisierung von Individuen und Gruppen. Der Bürger im Staat*, 4–2011
- Pizani-Williams, Linda/Karmani, Alyas (2010): *Reducing Influences that Radicalise Prisoners (RIRP) EU Project*. London
- Pratchett, Lawrence/Thorp, Leila/Wingfield, Melvin/Lowndes, Vivian/Jabbar, Ruby (2010): *Preventing Support for Violent Extremism through Community Interventions: A Review of the Evidence*. London
- Saggar, Shamit (2009): *Boomerangs and Slingshots: Radical Islamism and Counter-Terrorism Strategy*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 35 (3), 2009
- Schmid, Alex P. (2013): *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, ICCT Research Paper. Den Haag
- Slootman, Marieke/Tillie, Jean (2006): *Processen van radicalisering: waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*. Amsterdam
- Stevens, Tim/Neumann, Peter (2009): *Countering Online Radicalisation. A Strategy for Action*, ICSR. London

Vermeulen, Floris/Bovenkerk, Frank (2012): Engaging with violent Islamic extremism. Local Policies in Western European Cities. Den Haag

Vidino, Lorenzo/Brandon, James (2012): Countering Radicalization in Europe, ICSR. London

Offizielle Dokumente

Department for Communities and Local Government (2007): Preventing Violent Extremism – winning hearts and minds. London

Gouvernement of Denmark (2009): A Common and Safe Future – Action Plan to Prevent Extremist Views and Radicalisation Among Young People. Kopenhagen

HM Government (2011a): Prevent Strategy. London

HM Government (2011b): CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism. Annual Report. London

HM Government (2008): The Prevent Strategy. A guide for local partners in England. London

Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2007): Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007 – 2011. Den Haag

Norwegian Ministry of Justice and the Police (2011): Collective security – a shared responsibility. Action plan to prevent radicalization and violent extremism. Oslo

Secrétariat général de la défense nationale (2006): La France face au terrorisme – Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme. Paris

Rat der Europäischen Union (2005a): Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus, 24. Nov. 2005

Rat der Europäischen Union (2005b): The European Union Counter-Terrorism Strategy, 30. Nov. 2005