



Bundeskriminalamt

HERBST-
BKA TAGUNG 2015
AUTUMN
CONFERENCE

Internationaler Terrorismus: Wie können Prävention und Repression Schritt halten?

BKA-Herbsttagung vom 18. - 19. November 2015

Resümee

Holger Münch

Präsident des Bundeskriminalamtes

– Es gilt das gesprochene Wort. –

Hinter uns liegen zwei spannende Tage mit, wie ich finde, sehr interessanten, differenzierten und lehrreichen Beiträgen unserer Referentinnen und Referenten. Hierfür meinen herzlichen Dank!

Die Ereignisse von Paris und die dadurch noch einmal verdeutlichte Gefährdungslage für ganz Europa standen im Zentrum der Vorträge und der Podiumsdiskussion, mit denen wir die Tagung gestern eröffnet haben. Wir haben über die Herausforderungen durch den internationalen religiös motivierten Terrorismus gesprochen und darüber, wie diesen zu begegnen ist.

All die verschiedenen Blickwinkel, die unsere Referentinnen und Referenten hier eingebracht haben, lassen sich auf einen großen gemeinsamen Nenner bringen: Wir sind uns einig, dass Repression im Sinne von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung erforderlich und wichtig ist. Repression darf aber nicht umschlagen in Stigmatisierung, Ausgrenzung und Generalverdacht, denn das bereitet nur den Boden für weitere Radikalisierung.

Wir stimmen auch darin überein, dass der Kampf gegen politisch oder religiös motivierten Terrorismus in erster Linie ein Kampf um Köpfe ist. Besonders eindrucksvoll hat dies wohl Frau Dr. Karboul auf den Punkt gebracht: Wir dürfen es gar nicht erst soweit kommen lassen, dass wir unsere jungen Leute an extremistische Hassprediger jedweder Couleur verlieren. Sondern wir müssen sie für unsere Werte gewinnen. Werte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung, Toleranz und gleiche Rechte für alle. Werte, die allen extremistischen und terroristischen Ideologien verhasst sind. Werte, die vergangene Woche in Paris gezielt angegriffen wurden. Lassen Sie mich das so auf den Punkt bringen – Vielfalt in unserer Gesellschaft ist das Gegenteil von Einfalt.

Und wir müssen frühzeitig damit beginnen, denn wenn ein Prozess der Radikalisierung erst einmal fortgeschritten ist, lässt er sich oft nur noch schwer aufhalten und umkehren.

Wirksame Präventionsarbeit erfordert ressort- und disziplinübergreifende Ansätze. Auch in diesem Punkt waren wir uns einig. Prävention kann nur dann effektiv funktionieren, wenn alle relevanten Akteure in Abstimmung miteinander agieren und Initiativen zielgerichtet koordiniert werden. Das ist auch das eindeutige Fazit der Beiträge zur Präventionspraxis, die wir heute gehört haben. Wir brauchen einen gesamtgesellschaftlich verankerten Ansatz, der

im Rahmen einer gemeinsamen Präventionsstrategie umgesetzt wird. Diese Strategie muss nachhaltig sein und auf neue Herausforderungen und Entwicklungen reagieren können.

Aus meiner Sicht gibt es fünf zentrale Punkte, die die Basis erfolgreicher und nachhaltiger Präventionsarbeit bilden und die im Rahmen dieser Strategie adressiert und weiterentwickelt werden müssen.

Erstens: Die Koordination von Präventions- und Deradikalisierungsmaßnahmen muss weiter ausgebaut werden.

Präventionsarbeit basiert zu einem großen Teil auf unmittelbarer Zusammenarbeit mit einzelnen Personen und Gruppen. Die Träger und Mitarbeiter von Präventionsinitiativen müssen die lokalen Gegebenheiten und die Besonderheiten der örtlichen Szene kennen und darauf reagieren. Es liegt somit in der Natur der Sache, dass die Präventionslandschaft in Deutschland aus vielen Einzelinitiativen besteht, die sich in ihren Angeboten und Strategien an den Erfordernissen ihrer direkten Umgebung orientieren. Genau darin liegt auch die Stärke vieler Präventionsinitiativen in Deutschland.

Ein Nebeneinander vieler Einzelinitiativen birgt aber auch Risiken.

Können wir zum Beispiel sicher sein, dass wirklich alle Präventionsakteure ihre Zielgruppen und deren Bedürfnisse in vollem Umfang erkennen und mitdenken?

Dazu ein Beispiel: Das Bundeskriminalamt wertet im Rahmen eines fortlaufenden Projekts gemeinsam mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Hessischen Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus die Daten aus, die uns zu den bislang nach Syrien und in den Irak ausgereisten Personen vorliegen. Die Ergebnisse zeigen – es handelt sich hier um eine sehr heterogene Gruppe: Faktoren wie Bildung, soziale Herkunft oder auch die Tätigkeit und Erfahrungen der einzelnen Personen in den Kampfgebieten variieren stark. Angebote, die sich an Rückkehrer richten, müssen diesen Unterschieden Rechnung tragen. 20 Prozent der nach Syrien und in den Irak ausgereisten Personen sind Frauen – Tendenz steigend. Ihre Motivation, in die Kampfgebiete auszureisen, ist in der Regel anders gelagert als die der Männer. Auch die Faktoren, die zu ihrer Radikalisierung beigetragen haben, unterscheiden sich in Teilen von denen männlicher Islamisten. Das bedeutet, wir brauchen

genderorientierte Ansätze, die speziell auf die Bedürfnisse von Jihad-Rückkehrerinnen eingehen.

Und noch ein weiteres Risiko besteht: Ohne hinreichende Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren sind Redundanzen und konkurrierendes Handeln nicht zu vermeiden. Schlimmer noch: Bestehende Lücken in der Präventionsarbeit werden nicht erkannt und können somit nicht geschlossen werden. Alle Akteure der Prävention und Intervention müssen daher wechselseitig wissen, wer ihre Ansprechpartner sind – auf lokaler Ebene, auf Länderebene und auf nationaler Ebene. Und sie müssen sich untereinander koordinieren. Das ist die Grundvoraussetzung für alle weiteren Punkte, auf die ich jetzt zu sprechen komme.

Zum zweiten Punkt: Vorhandene Ressourcen müssen gezielt gesteuert werden, um zivilgesellschaftliche Akteure sowie lokale Einrichtungen und Träger in ihrer Arbeit zu fördern und zu unterstützen. Es muss sichergestellt sein, dass Fördergelder dorthin fließen, wo sie gebraucht werden und wirkungsvoll eingesetzt werden können. Das gilt sowohl für die Präventionsarbeit als auch für die Forschung.

Viele Forschungsaspekte dieses Themenbereichs sind noch nicht hinreichend untersucht, so zum Beispiel Erscheinungsformen von Radikalisierung oder auch die Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen. Ich erinnere an den Vortrag von Frau Dr. Steffen heute Vormittag. Dementsprechend sollten künftige Forschungsvorhaben bedarfsorientiert ausgelegt und koordiniert werden.

Dies alles setzt voraus, dass zunächst horizontal auf Ebene des Bundes und des jeweiligen Landes aber auch vertikal zwischen Bund und Ländern wirksame und am Bedarf orientierte Abstimmungsprozesse etabliert und auch umgesetzt werden. Da der islamistische Extremismus unsere Gesellschaft auf nicht absehbare Zeit beschäftigen wird, sollten Gelder zudem längerfristig und verstetigt bereitgestellt werden. Träger von Präventionsinitiativen brauchen Planungssicherheit und personelle Kontinuität. Projekte und Betreuungsverhältnisse können nicht einfach abgebrochen werden, wenn die Finanzierung ausläuft.

Um sicherzustellen, dass Ressourcen effektiv eingesetzt werden, brauchen wir – drittens – ein funktionierendes Qualitätsmanagement.

Es gibt derzeit keine verbindlichen Qualitätsstandards, an denen sich Träger von Präventions- und Deradikalisierungsmaßnahmen orientieren. Zwar sind Evaluationsmaßnahmen im Rahmen von Projektanträgen zwingend vorgesehen. Das allein ist aber nicht ausreichend. Ziel muss es sein, diese auch wirklich transparent und objektiven Standards entsprechend durchzuführen! Präventionsakteure sollten nachweisen können, dass ihre Programme die beabsichtigten Wirkungen nachhaltig entfalten, dass diese nicht nach kurzer Zeit verpuffen oder gar unerwünschte Nebenwirkungen und kontraproduktive Effekte erzeugen. Dazu müssen Evaluationskriterien nachvollziehbar ausgestaltet sein und – soweit möglich – messbar gemacht werden.

Damit Sie mich richtig verstehen: Ich plädiere hier nicht für die Schaffung von zusätzlichem Verwaltungsaufwand oder von bürokratischen Hemmnissen, sondern dafür, dass wir die Dinge, die wir tun, richtig tun.

Deshalb noch folgende Anmerkung: Solange Erfahrungswerte begrenzt sind, Evaluationsmaßnahmen nur eingeschränkt stattfinden und die Erkenntnislage somit defizitär ist, müssen wir in diesem Bereich auch den Mut haben, zu experimentieren und neue Herangehensweisen auszutesten – auch auf die Gefahr hin, dass sie sich als nicht wirksam erweisen. Gleichzeitig muss aber gewährleistet sein, dass wir aus den eigenen Fehlern und aus denen anderer lernen. Diese „DOs and DON'Ts“ müssen wir sukzessive zu Handlungsempfehlungen weiterentwickeln, die wiederum als Grundlage für Richtlinien und Qualitätsstandards genutzt werden können.

Die Präventionsarbeit im Bereich Islamismus ist in weiten Teilen noch unerforschtes Terrain. Wir verfügen bislang über wenige Erfahrungswerte dahingehend, welche Angebote von der Zielgruppe angenommen werden und welche Maßnahmen wirksam sind.

Daher brauchen wir – viertens – ein effektives System des Wissensmanagements, an dem sich Träger von Präventionsinitiativen beteiligen. Wir müssen prüfen, inwieweit Präventionskonzepte aus dem Bereich Rechtsextremismus auch im Bereich Islamismus Anwendung finden können und wirksam sind; inwieweit wir bestehende Strukturen nutzen und darauf aufbauen können beziehungsweise in welcher Form wir sie anpassen müssen.

Darüber hinaus muss es zwischen den verschiedenen Trägern mehr Austausch über Erfahrungswerte geben, über good practices – Konzepte und Herangehensweisen, die sich bewährt haben –, aber eben auch darüber, was nicht funktioniert hat und warum.

Und fünftens: Wir müssen die Kooperation zwischen Sicherheitsbehörden und zivilgesellschaftlichen Trägern verbessern. Uns auf Augenhöhe begegnen.

Viele zivilgesellschaftliche Initiativen äußern den Wunsch, dass wir als Polizei offener auf andere Akteure zugehen. Gleichzeitig sind einige zivilgesellschaftliche Akteure nicht bereit, mit der Polizei zusammenzuarbeiten, aus Sorge, dass dies ihren Status als unabhängige und neutrale Akteure gefährden könnte. Wenn wir sinnvoll miteinander kooperieren wollen, müssen wir Vorbehalte abbauen, einen Blick dafür bekommen, welchen Zwängen und welcher Handlungslogik der jeweils andere unterliegt, und vor allem müssen wir Vertrauen aufbauen! Der Dialog zwischen Staat und verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren – darunter auch die muslimischen Verbände – ist deshalb besonders wichtig.

Insbesondere bei Deradikalisierungsmaßnahmen oder eventuell künftig im Rahmen von Aussteigerprogrammen müssen Polizei, gegebenenfalls Justiz und Verfassungsschutz, und die Träger entsprechender Präventionsinitiativen eng miteinander kooperieren. Wir müssen klare Ansprechpartner haben, an die Personen vermittelt werden können, die offen dafür sind, an entsprechenden Maßnahmen teilzunehmen. Gleichzeitig müssen Präventionsinitiativen auch Fälle an die Sicherheitsbehörden herantragen können, bei denen sie mit ihren Maßnahmen nicht weiterkommen und die potenziell eine Gefahr darstellen.

So viel zu den zentralen Punkten, die eine nationale Präventionsstrategie aus polizeilicher Sicht umfassen sollte.

Was können wir als Polizei und auch andere Sicherheitsbehörden als Beitrag für das Gelingen von Prävention leisten?

Unsere Aufgabe muss es sein, Informationen an zivile Träger weiterzusteuern, die es diesen ermöglichen, Maßnahmen zielgerichteter zu konzipieren und die Personen anzusprechen, die auch aus Sicht der Sicherheitsbehörden erreicht werden sollten.

Wirkungsvolle Prävention im Bereich der politisch motivierten Kriminalität setzt voraus, dass Kenntnis über den konkreten Bedarf besteht, an dem Prävention ansetzen kann und muss. Wo sind extremistische Gruppierungen besonders aktiv? Wie genau sehen die Zielgruppen von Präventions- und Deradikalisierungsmaßnahmen aus?

Träger und Mitarbeiter von Präventionsinitiativen müssen über Phänomenwissen verfügen, über Entwicklungen und Neuerungen in der Szene auf lokaler und auf nationaler Ebene informiert sein und für mögliche Probleme und künftige Herausforderungen sensibilisiert werden. Hier kann die Polizei, und insbesondere das Bundeskriminalamt als Zentralstelle, unsere Partner im zivilgesellschaftlichen Bereich maßgeblich unterstützen:

Im Bundeskriminalamt werden die Daten und Erkenntnisse aller Polizeidienststellen bundesweit in Lagebildern zusammengeführt. Gepaart mit dem Wissen und den Erkenntnissen lokal verorteter Initiativen können wir die Bedarfslage erheben und die Entwicklungen im Phänomenbereich nachzeichnen. Damit dieses Wissen aber zielgerichtet an zivilgesellschaftliche Initiativen herangetragen oder von diesen abgefragt werden kann, bedarf es Strukturen der Vernetzung zwischen Polizei und zivilgesellschaftlichen Initiativen, die hierfür in Anspruch genommen werden können.

Über die Erkenntnisse und Informationen zur bundesweiten Kriminalitätslage hinaus trägt das Bundeskriminalamt durch eigene kriminologische Forschung sowie durch Kooperationsprojekte mit Universitäten dazu bei, den Forschungsstand zur politisch motivierten Kriminalität und zu deren Prävention zu verbessern. Frau Dr. Rieger hat einige Ergebnisse der Forschungsprojekte, die das BKA gemeinsam mit der Uni Köln durchgeführt hat, in ihrem Vortrag gestern angesprochen. Diese Kompetenz bringen wir gerne weiterhin ein, auch mit dem Ziel, uns mit anderen Akteuren abzustimmen und noch besser zu vernetzen.

Der Transfer von Fachwissen und praktischem Know-How bezüglich der Prävention im Bereich Islamismus sowie die Abstimmung des Forschungsbedarfs sind von zentraler Bedeutung. Wir müssen den Wissenstransfer im Sinne eines gemeinsamen Wissensmanagements stärker institutionalisieren und ausbauen. Darauf wollen wir hinwirken.

Derzeit stehen wir im Dialog mit der „Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention“ (DFK), um zu klären, inwieweit ein solcher Wissenstransfer künftig über die Strukturen des Forums realisiert werden kann. Ein weiterer möglicher Träger neben dem DFK wäre die „Forschungsstelle Nationales Zentrum für Kriminalprävention“, die ab 2016 angebunden an das DFK ihre Arbeit aufnehmen wird.

Darüber hinaus werden aktuell im Rahmen von Forschungsprojekten des BKA und des DFK die Eckdaten und Tätigkeitsbeschreibungen von Präventionsinitiativen bundesweit erhoben und kategorisiert. Anhand der Ergebnisse, die im kommenden Jahr vorliegen werden, können wir die Präventionslandschaft im Bereich Islamismus in Deutschland abbilden und beschreiben. Eine solche Kartographie kann dann als Grundlage genutzt werden, um weitere Schritte in Richtung einer sinnvollen Vernetzung und Koordinierung von Präventionsmaßnahmen zu initiieren.

Wir fangen dabei aber nicht bei null an. Im Auftrag der Innenministerkonferenz haben Polizei und Verfassungsschutz 2014 eine Rahmenkonzeption zur Vernetzung von Präventionsinitiativen im Bereich Islamismus erarbeitet, die nun regelmäßig entsprechend neuer Erkenntnisse und Entwicklungen aktualisiert und angepasst wird. Ziel ist die Schaffung einer gemeinsamen, ganzheitlichen Präventionsstrategie, die eine effektivere Koordinierung bestehender Präventionsinitiativen gewährleistet, gleichzeitig aber flexibel genug ist, um regionale und lokale Besonderheiten in den einzelnen Bundesländern zu berücksichtigen. Wichtig ist nun, dass wir dieses Konzept flächendeckend in die Praxis umsetzen. In einigen Bundesländern ist dies bereits erfolgt. Die Umsetzung solcher ganzheitlicher Strategien setzt aber auch voraus, dass diese mit den notwendigen Ressourcen hinterlegt werden. Dies zu gewährleisten ist in erster Linie Aufgabe der Politik. Und auch darauf kann eine solche Kartographie vielleicht hinweisen.

Die Beiträge, die wir in den vergangenen beiden Tagen gehört und die Diskussionen, die wir geführt haben, verdeutlichen erneut, wie komplex und vielschichtig das Thema Prävention ist. Gleichzeitig hat sich aber auch mein Eindruck gefestigt, dass wir größtenteils in dieselbe Richtung denken, dieselben Schwachstellen monieren und denselben Verbesserungsbedarf sehen. Das ist die beste Grundlage, um im Rahmen einer gemeinsamen, nationalen

Präventionsstrategie die Herausforderungen, die wir in den letzten beiden Tagen diskutiert haben, anzugehen. Wir müssen die Anschläge von Paris als ein deutliches Zeichen werten: Wir haben keine Zeit zu verlieren. Ich hoffe, dass wir mit der diesjährigen Herbsttagung den Diskurs in diese Richtung belebt und ein Stück weitergebracht haben.

Als Zentralstelle der deutschen Polizei wollen wir uns an der Umsetzung einer nationalen Präventionsstrategie und eines Netzwerks von Präventions- und Deradikalisierungsmaßnahmen beteiligen. Wie ich gestern bereits sagte: Der Polizei ist bewusst, welche Grenzen ihr als Präventionsakteur gesetzt sind. Das gilt auch für das BKA. Daher können und wollen wir nicht zentraler Akteur oder gar Hüter eines solchen Netzwerks sein. Wir wollen uns aber mit unserer Expertise in den Prozess einbringen.

Deshalb wird das Bundeskriminalamt im ersten Halbjahr 2016 einen Workshop durchführen, zu dem wir die Akteure und Initiativen aus dem Bereich der Prävention und Deradikalisierung einladen werden. Wir wollen gemeinsam mit den Experten und Praktikern klären, welche Schritte nun zu gehen sind, um die fünf Aspekte, die ich genannt habe, voranzubringen. Was davon liegt in unserer Hand? Wo können wir Fortschritte erzielen? Und wer kann dabei welchen Beitrag leisten? Wir bieten an, die Umsetzung der Ergebnisse zu begleiten und zu unterstützen, wie wir auch jede weitere Initiative im Rahmen des Möglichen unterstützen werden, die den Weg für die Fortentwicklung einer abgestimmten gemeinsamen Präventionsstrategie ebnet.