

ANTWORTEN AUF JIHADISTISCHE RADIKALISIERUNG IN EUROPA

von Danny Bürkli*

Angesichts der verheerenden Folgen terroristischer Anschläge und der Problematik des «homegrown»-Terrorismus hat die Radikalisierungsprävention als Mittel der Terrorabwehr an Bedeutung gewonnen. Der vorliegende Artikel analysiert anhand der zwei Fallbeispiele Grossbritannien und Norwegen verschiedene Präventionsstrategien und untersucht deren Wirksamkeit. Entscheidend für den Erfolg einer Radikalisierungspräventions-Strategie ist die Wahl der Partner. Diesbezüglich umstritten ist jedoch, in welchem Ausmass Staaten mit fundamentalistischen religiösen Gruppierungen zusammenarbeiten sollen. Einen positiven Leistungsausweis zeigen zudem gezielte Interventionen. Als kontraproduktiv hat sich hingegen die Vermischung von Integrations- mit Sicherheitsfragen herausgestellt. Die Schweiz besitzt gegenwärtig keine eigentliche Radikalisierungspräventions-Strategie. Derzeit scheint es auch keine breite, gewaltbereite Radikalisierungsbewegung zu geben. Die Schweiz sollte aber weiterhin sowohl die Gefährdungslage als auch die angewandten Präventionsstrategien im europäischen Ausland analysieren.

EINLEITUNG

Am 11. September 2001 verübten 19 Attentäter aus Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Ägypten und dem Libanon Anschläge auf das World Trade Center in New York und auf das Pentagon. Diese Personen waren eigens aus dem Ausland in die USA gereist, um die geplanten Anschläge auszuführen. Im Kontrast dazu wurden die Terroranschläge von 2004 in Madrid und von 2005 in London von sogenannten «homegrown terrorists» verübt. Diese verfügten zwar über einen Migrationshintergrund, waren aber in den Ländern wohnhaft, die sie attackierten. Das gleiche gilt für den Mörder von Theo van Gogh, für die beiden Männer, welche versuchten, im Flughafen Glasgow eine

* Der Autor dankt allen Interviewpartnern sowie Andreas Wenger, Daniel Trachsler und Daniel Möckli für die wertvolle Unterstützung beim Verfassen des Artikels.

Autobombe zu zünden, für den Selbstmordattentäter, welcher sich in Stockholm in die Luft sprengte und für den Attentäter, welcher am Flughafen Frankfurt zwei US-Soldaten erschoss.¹ Verschiedene weitere Attentate von *homegrown*-Terroristen wurden in den vergangenen Jahren von Polizei und Nachrichtendiensten verhindert.² Die Bedrohungswahrnehmung veränderte sich durch diese Anschläge: Jihadistische Terroristen konnten nicht mehr an den Landesgrenzen abgefangen werden, sondern kamen neu auch von «innen».

Die Problematik des jihadistischen Terrorismus, d.h. eines von einer gewaltbereiten islamistischen Ideologie beeinflussten Terrorismus, hat in der Wahrnehmung europäischer Sicherheitsdienste mit diesen Entwicklungen eine neue Qualität bekommen.³ Täter sind zumeist junge Personen muslimischen Glaubens und Kinder von Einwanderern in zweiter oder dritter Generation. Angesichts dieser Tatsache ist die Frage nach dem in Europa bestehenden Radikalisierungs-, Rekrutierungs- und Gefährdungspotenzial durch jihadistischen Terrorismus in den Vordergrund gerückt.

In Anbetracht der verheerenden Folgen von Terroranschlägen wird dem Präventionsaspekt zunehmend Gewicht beigemessen. Die Terrorabwehr verlagert sich als Konsequenz davon immer mehr ins Vorfeld der eigentlichen Tat.⁴ Basierend auf der Annahme, dass jihadistische, im Land des Anschlags wohnhafte Täter vor einer Tat einen Radikalisierungsprozess durchlaufen, wurden Präventionskonzepte entwickelt, um künftige Anschläge zu verhindern. Grossbritannien war ein Vorreiter

1 Nesser, Peter. Ideologies of Jihad in Europe. In: *Terrorism and Political Violence* 23:2 (2011), S. 173–200, hier S. 179.

2 Rabasa, Angel/Pettyjohn, Stacie L./Ghez, Jeremy J./Boucek, Christopher. *Deradicalizing Islamist Extremists*. Santa Monica: RAND, 2010, hier S. 121.

3 Die in diesem Artikel verwendete Definition von «Jihad» bzw. «jihadistisch» entspricht der Folgenden: «Der jihadistische Islamismus steht für den islamischen bewaffneten Kampf (al-Jihad), der von Gewalt propagierenden und anwendenden Aktivisten getragen wird. Diese wähen sich in der militärischen Verteidigung des Dar al-Islam (der Region, die historisch der muslimischen Herrschaft unterworfen war) und der Umma gegen ungläubige Feinde.» Vgl. Sirseloudi, Matenia. Radikalisierung von europäischen Muslimen: Zwei Erklärungsansätze. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44 (2010), S. 39–43, hier S. 40.

4 Shawn, Marie Boyne. Free Speech, Terrorism, and European Security: Defining and Defending the Political Community. In: *Pace Law Review* 30:2 (2010), S. 417–482, hier S. 480.

in dieser Angelegenheit. London stellte 2003 eine Terrorabwehr-Strategie vor, die eine Strategie zur Radikalisierungsprävention beinhaltet. Seither hat sich dieses Politikfeld kontinuierlich weiterentwickelt. Die Radikalisierungsprävention wird von vielen europäischen Staaten inzwischen als unverzichtbares

«In Anbetracht der verheerenden Folgen von Terroranschlägen wird der Prävention zunehmend Gewicht beigemessen.»

Instrument der Terrorabwehr betrachtet. Die Niederlande, Dänemark und Norwegen haben nach Grossbritannien ebenfalls eigene Ansätze zur Radikalisierungsprävention vorgestellt. Auch jene Staaten, die über keine formalisierte oder veröffentlichte Radikalisierungspräventionsstrategie verfügen, verfolgen die Problematik intensiv.

Zwischen den verschiedenen nationalen Radikalisierungspräventionsstrategien bestehen grosse Unterschiede hinsichtlich der Bedrohungswahrnehmung und des konzeptuellen Verständnisses von Radikalisierung. Während gewisse Staaten fundamentalistische religiöse Einstellungen als Teil des Problems betrachten, konzentrieren sich andere im Rahmen ihrer Präventionsstrategie auf gewaltbereite Extremisten. Dieser Artikel geht der Frage nach, welche Schlussfolgerungen sich aus den bisherigen Erfahrungen mit Radikalisierungspräventionsstrategien ziehen lassen. Der Artikel untersucht zuerst die Bedrohungslage im europäischen Raum und die Problematik der Radikalisierung.⁵ Anschliessend werden an den Beispielen Grossbritannien und Norwegen verschiedene Radikalisierungspräventionsstrategien untersucht. Daraus wird ein Modell der «guten Praxis» abgeleitet. Zum Schluss untersucht der Artikel die Relevanz dieser Schlussfolgerungen für die Schweiz. Die breit geführte Debatte über die generelle Rolle des Islams in Europa ist hingegen nicht Gegenstand dieses Artikels.

5 Siehe für eine Übersicht über die Situation in den USA: Jenkins, Brian Michael. *Would-Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001*. Santa Monica: RAND, 2010.

1 JIHADISTISCHE RADIKALISIERUNG: DIE BEDROHUNGSLAGE IM EUROPÄISCHEN RAUM

Terrorismus stellt gegenwärtig für kein europäisches Land eine existenzielle Bedrohung dar.⁶ Gemäss der einhelligen Einschätzung europäischer Sicherheitsorgane ist der jihadistische Terrorismus aber eine ernstzunehmende Gefahr für die Bevölkerung.⁷ Im Jahr 2010 wurden in der EU 179 Personen im Zusammenhang mit jihadistischem Terrorismus festgenommen.⁸ Terrorismusabwehr ist auch ein ressourcenintensives Unterfangen. So investiert der britische Inlandnachrichtendienst (MI5) nach eigenen Angaben 73 Prozent seiner Ressourcen in die Abwehr des internationalen Terrorismus.⁹

In diesem Kapitel wird zunächst die Problematik der Radikalisierung näher betrachtet. Welche Arten von Radikalisierung gibt es und welche Rolle spielt die Religion im Radikalisierungsprozess? Auch wird eine Typologie vorgestellt, um verschiedene Arten von radikalisierten, gewaltbereiten Tätern analytisch einzuordnen.

1.1 RADIKALISIERUNG

Der Begriff der «Radikalisierung» bezeichnet im Kontext der Terrorismusabwehr gemeinhin zwei verschiedene Prozesse mit jeweils unterschiedlichen Endpunkten. Zum einen beschreibt der Begriff einen Prozess, an dessen Ende Individuen radikale, d.h. fundamentalistische religiöse Positionen einnehmen, ohne aber gewaltbereit zu sein oder Gewalt zu unterstützen. Diese Position wird nachfolgend als «religiöser Fundamentalismus», deren Vertreter als «religiöse Fundamentalisten» bezeichnet. Diese Art der Radikalisierung ist analytisch von jener zu unterscheiden, an deren Endpunkt der «jihadistische Islamismus» steht

6 Vgl. Möckli, Daniel. 9/11 ten years on: Terrorism as a manageable risk. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2011*. Zürich: Center for Security Studies, 2011, S. 67–88.

7 Europol. *TE-SAT – EU Terrorism Situation And Trend Report*. 2011, S. 4.

8 Ebd., S. 6. Die Zahlen schliessen Grossbritannien nicht ein.

9 Briggs, Rachel/Cole, Jenniger/Gilmore, Margaret/Soria, Valentina. *Anatomy of a terrorist attack – What the coroner's inquests revealed about the London bombings*. (Occasional Paper). London: RUSI, 2011.

bzw. «jihadistische Islamisten» stehen. Jihadistische Islamisten bzw. jihadistische Radikalisierte nehmen ebenfalls fundamentalistische religiöse Positionen ein, sind im Unterschied zu religiösen Fundamentalisten aber bereit, Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele anzuwenden.¹⁰ Die Bezeichnungen «gewaltbereite Extremisten» bzw. «gewaltbereiter Extremismus» werden in diesem Artikel synonym dazu verwendet. Jihadistische Radikalisierung ist folglich der Prozess, durch welchen eine Person zunehmend Gewalt als legitimes Mittel zur Erreichung politischer Ziele, d.h. des globalen Jihad, akzeptiert.¹¹

Die Grenze zwischen den beiden Endpunkten des Radikalisierungsprozesses ist in der Praxis oft unscharf. Trotzdem müssen diese beiden Arten von Radikalisierung im Kontext der Terrorismusabwehr analytisch voneinander getrennt betrachtet werden: Während gewaltbereite Radikale eindeutig eine Gefahr für den Staat und die Bevölkerung darstellen, können religiöse Fundamentalisten fallweise nützliche Partner bei der Terrorabwehr sein.¹² Zudem sind fundamentalistische und wertkonservative Ansichten nicht illegal.

«Jihadistische Radikalisierung ist der Prozess, durch welchen eine Person zunehmend Gewalt als legitimes Mittel zur Erreichung politischer Ziele, d.h. des globalen Jihad, akzeptiert.»

Warum radikalisieren sich Individuen bis hin zur Gewaltbereitschaft? Es besteht eine Vielzahl von konkurrierenden Ansätzen zur Beantwortung dieser Frage.¹³ Persönlich erfahrene Diskriminierung kann genauso wie eine wahrgenommene Benachteiligung der muslimischen Ge-

10 Für eine detaillierte Definition des Begriffs des jihadistischen Islamismus siehe Sirsouloudi, *Radikalisierung von europäischen Muslimen*, S. 40.

11 Dies entspricht der von norwegischen Sicherheitsdiensten verwendeten Definition von Radikalisierung. Vgl. Norwegian Ministry of Justice and the Police. *Collective security – a shared responsibility. Action plan to prevent radicalization and violent extremism*. Oslo: Norwegian Ministry of Justice and Police, 2011, S. 4.

12 Bartlett, Jamie/Birdwell, Jonathan/King, Michael. *The edge of violence – a radical approach to extremism*. London: Demos, 2010, S. 7.

13 Richards, Anthony. The problem with 'radicalization': the remit of 'Prevent' and the need to refocus on terrorism in the UK. In: *International Affairs* 87:1 (2011), S. 143–152, hier S. 143.

meinschaft als Ganzes eine Rolle im Radikalisierungsprozess spielen.¹⁴ Ein anderer Erklärungsansatz sieht den Grund für eine Radikalisierung in der Frustration junger Muslime über die Aussenpolitik westlicher Staaten. Auch beeinflussen strukturelle Faktoren wie die ethno-nationale Zusammensetzung der muslimischen Bevölkerung, der Grad der Verbindungen in Konfliktgebiete und die innen- und aussenpolitische

**«Das Verständnis von
Radikalisierungsprozessen ist
fragmentarisch und ungenügend.»**

Ausgangslage das Radikalisierungspotenzial in einem Land. Das sogenannte «Treppen-

Modell» des Psychologen Fathali M. Moghaddam erklärt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Individuum sich entscheidet, die nächste Stufe auf dem Weg zur Durchführung eines terroristischen Akts zu erklimmen.¹⁵ Fest steht, dass es nicht *einen* typischen Weg zur gewaltbereiten Radikalisierung und dass es keine eindeutig identifizierbare kausale Kette gibt, durch welche Individuen zu Terroristen werden. Zufällige Ereignisse und schwer zu erfassende soziale Prozesse und Gruppendynamiken spielen dabei eine grosse Rolle.¹⁶ Trotz zunehmender Forschungstätigkeit ist das Verständnis von Radikalisierungsprozessen weiterhin fragmentarisch und ungenügend.

In Bezug auf die Rolle der Religion im Radikalisierungsprozess gibt es zwei gegensätzliche Sichtweisen. Die erste betrachtet religiösen Fundamentalismus und gewaltbereiten Jihadismus als zwei Ausprägungen auf derselben Skala. Religiöser Fundamentalismus bereitet bei diesem Ansatz den Nährboden für eine jihadistische Radikalisierung, begünstigt diese und stellt Terroristen ein Reservoir an Sympathisanten zur Verfügung. Aus dieser Optik fungiert religiöser Fundamentalismus als Transmissionsriemen für spätere Gewalttäter. Die staatliche Bekämp-

14 Murshed, Syed Mansoob/Pavan, Sara. Identität und Radikalisierung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44 (2010), S. 43–46, hier S. 45.

15 Moghaddam, Fathali M. The Staircase to Terrorism. In: *American Psychologist*, 60:2 (2005), S. 161–169.

16 Für eine Übersicht siehe Dalgaard-Nielsen, Anja. Violent Radicalization in Europe: What We Know and What We Do Not Know. In: *Studies in Conflict & Terrorism* 33:9 (2010), S. 797–814; Siehe auch Vidino, Lorenzo. *Radicalization, Linkage, and Diversity: Current Trends in Terrorism in Europe*. Santa Monica: RAND, 2011, S. 7f.

fung von religiösem Fundamentalismus wäre damit im Namen der Gewaltprävention gerechtfertigt.

Die zweite Sichtweise verneint diesen Zusammenhang und argumentiert, dass religiöse Fundamentalisten ein wichtiges Bollwerk gegen gewaltbereite Extremisten darstellen würden. Sie könnten potenziellen jihadistischen Gewalttätern entgegentreten und deren theologische Argumente kraft ihrer eigenen strengen Auslegung der Religion glaubwürdig widerlegen.¹⁷ Diese zweite Sichtweise wird von einer gewissen empirischen Evidenz gestützt.¹⁸ Welche Sichtweise zutrifft, lässt sich nicht abschliessend beantworten. In der Praxis treten beide Varianten gleichzeitig auf, eine einfache Schematisierung wird der Komplexität der Realität nicht gerecht.

Fest steht, dass der Kern der jihadistischen Ideologie das Narrativ ist, wonach sich der Westen «im Krieg mit dem Islam» befindet.¹⁹ Terroranschläge in europäischen Ländern werden innerhalb dieses Narrativs zu legitimen Verteidigungsaktionen im «Krieg gegen den Islam» und werden als globale «revolutionäre Bewegung gegen den Westen» konzeptualisiert.²⁰ Dieses Narrativ bietet besonders für junge Muslime attraktive Anknüpfungspunkte für «kollektive Identitätszuschreibungen».²¹ Die Religion des Islam wird zum Gegenentwurf zum kapitalistischen westlichen Modell stilisiert.²² Jihadistische Islamisten im Westen können in diesem Zusammenhang als Angehörige einer revolutionären, anti-west-

17 Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 21.

18 Briggs, Rachel. Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom. In: *International Affairs* 86: 4 (2010), S. 971–981, hier S. 975; Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 19.

19 HM Government. *Prevent Strategy*. Norwich: TSO, 2011, S. 20. Vgl. <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/prevent/prevent-strategy/prevent-strategy-review?view=Binary>.

20 Sirseloudi, *Radikalisierung von europäischen Muslimen*, S. 42; Vgl. auch Huband, Mark. Radicalisation and recruitment in Europe: the UK case. In: Ranstorp, Magnus (Hrsg.). *Understanding Violent Radicalisation*. London: Routledge, 2010, S. 117–143, hier S. 119.

21 Sirseloudi, *Radikalisierung von europäischen Muslimen*, S. 41f.

22 Ebd., S. 41.

lichen Subkultur betrachtet werden. Alle typischen Symbole wie gruppenspezifischer Jargon, Kleidung und Musik sind vorhanden.²³

1.2 TYPOLOGIE: ZUGEHÖRIGKEIT UND UNABHÄNGIGKEIT

Der eingangs verwendete Begriff des *homegrown*-Terrorismus ist analytisch unscharf. Er bezeichnet in der Regel einen Täter, welcher dem Land, in welchem ein Anschlag durchgeführt wird, mehr oder weniger «zugehörig» ist. Gleichzeitig wird der Begriff verwendet, um die Unabhängigkeit des Täters von einer etablierten Terrororganisation zu signalisieren. Die Bezeichnung des *homegrown*-Terrorismus beinhaltet daher zwei Dimensionen: einerseits die Zugehörigkeit eines Täters zum Zielland eines Anschlags, andererseits den Grad der operationellen Unabhängigkeit von einer etablierten Terrororganisation. Beide sind keine binären Kategorien und treten in verschiedenen Schattierungen auf. Ein in Europa geborener und aufgewachsener Attentäter ist auf der Zugehörigkeitsachse höher einzustufen als ein Attentäter, der erst nach Erreichen der Volljährigkeit nach Europa gelangt ist. Ein Täter, der lediglich eine spiri-

«Homegrown-Terrorismus bezeichnet einerseits die Zugehörigkeit eines Täters zum Zielland eines Anschlags und andererseits den Grad der operationellen Unabhängigkeit von einer Terrororganisation.»

tuell-ideologische Anleitung von einer Organisation erhalten hat, ist analog

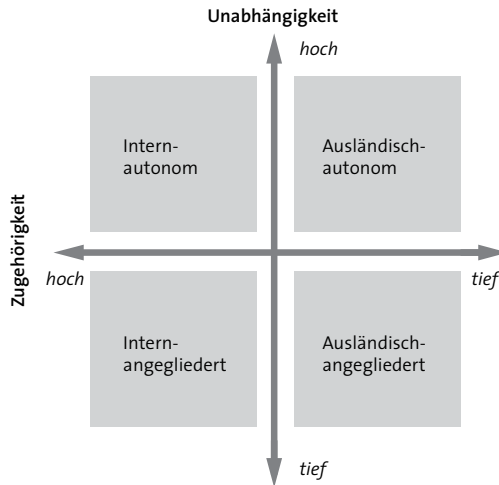
dazu auf der Unabhängigkeitsachse tiefer einzustufen als ein Täter, der ein Ausbildungslager derselben Terrororganisation besucht hat.

Abbildung 1 zeigt ein Schema, dem die beiden Achsen Zugehörigkeit und Unabhängigkeit zugrundeliegen. Vier Idealtypen terroristischer Täter lassen sich darin identifizieren: intern-autonome, intern-angegliederte, ausländisch-autonome und ausländisch-angegliederte Täter. Der Begriff des *homegrown*-Terroristen umfasst sowohl die Kategorie

23 Roy, Olivier. Al-Qaeda In The West As A Youth Movement: The Power Of A Narrative. In: Michael Emerson. (Hrsg.) *Ethno-Religious Conflict in Europe - Typologies of Radicalisation in Europe's Muslim Communities*. Brüssel: Centre for European Policy Studies, 2009, S. 11–26.

der intern-autonomen als auch jene der intern-angegliederten Täter. Intern-autonome Täter werden im Land des Anschlags sozialisiert. Sie radikalisieren sich über Quellen aus dem Internet oder über persönliche Kontakte und pflegen keine Verbindungen zu etablierte Terrororganisationen. Intern-angegliederte Täter pflegen im Unterschied dazu Kontakte zu etablierten Terrororganisationen. Die dazu unvermeidbare Kommunikations- oder Reisetätigkeit erleichtert das Auffinden dieser Individuen geringfügig. Es gibt Hinweise darauf, dass sich die Fähigkeiten und damit die Gefährlichkeit von Tätern durch Kontakte zu Terrororganisationen und Besuche von Trainingscamps signifikant erhöhen.²⁴

Typologie terroristischer Täter



Quelle: Crone, Martin/Harrow, Martin. *Homegrown terrorism in the West, 1989–2008 (DIIS Working Paper 30)*. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2010, S. 9.

Ein Beispiel für eine intern-autonome Täterin ist Roshonora Choudhry, eine zum Zeitpunkt der Tat 21-jährige Studentin aus London. Sie ver-

24 Nesser, Peter. How did Europe's Global Jihadis Obtain Training for their Militant Causes? In: *Terrorism and Political Violence* 20:2 (2008), S. 234–256, hier S. 235 und S. 248.

suchte im Mai 2010, den Parlamentarier Stephen Timms mit einem Messer zu erstechen, um ihn für seine Unterstützung des Irakkriegs zu bestrafen. Timms überlebte schwer verletzt. Choudhry hatte keinerlei Kontakt zu terroristischen Organisationen und radikalisierte sich nach eigenen Angaben durch online erhältliche Videos jihadistischer Prediger, welche zu Attentaten in Europa aufriefen.²⁵ Ein Beispiel für intern-angegliederte Täter sind die Verantwortlichen der Anschläge von Madrid von 2004. Bei diesen stellte sich heraus, dass operationelle Verbindungen zu etablierten Terrororganisationen bestanden und die Attentäter nicht wie ursprünglich angenommen unabhängig agiert hatten.²⁶ Die Radikalisierungspräventions-Strategien europäischer Staaten richten sich gegen intern-autonome und intern-angegliederte Täter, d.h. gegen all jene Individuen mit einer hohen Zugehörigkeit zum Anschlagsland. Externe Täter sind in der Regel nicht das Ziel von Radikalisierungspräventions-Bemühungen.²⁷

Der Eindruck, wonach die Zahl der internen und der autonomen jihadistischen Terroristen in Europa zugenommen hat, ist empirisch abgestützt. Gemäss einer Studie, die jihadistische Terroranschläge in Europa und Nordamerika von 1989 bis 2008 umfassend untersucht hat, ist der Anteil interner Terroristen seit 2003 signifikant angestiegen.²⁸ In mehr als acht von zehn Fällen sind die Täter in Europa aufgewachsen. 95 Prozent haben mehr als fünf Jahre in einem europäischen Land gelebt.²⁹ Eine ähnliche Tendenz lässt sich in Bezug auf die Unabhängigkeit von terroristischen Organisationen feststellen. Seit den 1990er-Jahren sind

25 Dodd, Vikram. Roshonara Choudhry: Police interview extracts. In: *The Guardian*, 3. November 2010.

26 Reinales, Fernando. The Madrid Bombings and Global Jihadism. In: *Survival* 52:2 (2010), S. 83–104; Briggs/Cole/Gilmore/Soria, *Anatomy of a terrorist attacks*, S. 2; Hoffmann, Bruce. Radicalization and Subversion: Al Qaeda and the 7 July 2005 Bombings and the 2006 Airline Bombing Plot. In: *Studies in Conflict & Terrorism* 32:12 (2010), S. 1100–1116, hier S. 1102.

27 Grossbritannien hat ergänzend zu den Radikalisierungspräventions-Massnahmen innerhalb des Landes Radikalisierungspräventions-Programme in Schlüsselstaaten wie Pakistan gestartet. Diese haben potenzielle ausländisch-autonome und ausländisch-angegliederte Täter im Blick. Solche Präventionsaktivitäten ausserhalb des Landes sind aber die Ausnahme und stehen aus diesem Grund nicht im Fokus dieses Artikels.

28 Crone, Martin/Harrow, Martin. *Homegrown terrorism in the West, 1989–2008* (DIIS Working Paper 30). Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2010, S. 13.

29 Ebd.

Attentate zunehmend unabhängiger geworden, d.h. es werden je länger je mehr Anschläge von Gruppierungen und Individuen ohne Beziehung zu einer etablierten Terrororganisation verübt.³⁰ Dennoch besass immer noch mehr als die Hälfte aller Anschläge eine transnationale Dimension, d.h. ein Täter hatte ein Trainingscamp besucht, war vor dem Anschlag in eine Konfliktzone gereist oder hatte in Kontakt mit einer Terrororganisation gestanden.³¹

Die Zunahme unabhängiger Täter ist für Polizei und Nachrichtendienste signifikant, da jene im Vorfeld des Anschlags kaum Spuren hinterlassen und aus diesem Grund nur sehr schwer aufzuspüren sind. Erschwerend kommt hinzu, dass es kein eindeutig identifizierbares ethnisches oder sozio-demographisches Profil von Terroristen gibt.³²

Auch ist Propagandamaterial nicht mehr nur in Arabisch, sondern in verschiedenen europäischen Sprachen verfügbar, darunter auch auf Deutsch. Ein Bei-

**«Unabhängige Täter sind für Polizei
und Nachrichtendienste nur sehr
schwer aufzuspüren.»**

spiel dafür ist die von Al Kaida auf der Arabischen Halbinsel auf Englisch online herausgegebene Publikation «Inspire». Diese ist im Stil eines Hochglanzmagazins aufgemacht und enthält Aufrufe zum Jihad in Europa, Anleitungen zum Bombenbau und Erfahrungsberichte jihadistischer Kämpfer im Jemen. Diese Entwicklung macht jihadistisches Material niederschwellig verfügbar, weitet den Empfängerkreis dieser Produkte aus und führt zu einer Diversifizierung der Bedrohung.

Das Internet ist nicht der einzige Ort der Radikalisierung: Moscheen mit «Hasspredigern», Universitäten und Gefängnisse sind weitere Orte,

30 Ebd., S. 14.

31 Ebd., S. 14; Für eine weitere Studie welche «Unabhängigkeit» und «Autonomie» von Anschlägen in Europa untersucht siehe Vidino, *Radicalization, Linkage, and Diversity*, S. 9–32.

32 Bakker, Edwin. *Jihadi Terrorists in Europe and Global Salafi Jihadis*. In: Coolsaet, Rik. (Hrsg.) *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Burlington: Ashgate, 2008, S. 69–84, hier S. 83; Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 19; House of Commons Communities and Local Government Committee. *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*. London: TSO, 2010, Randziffer (Rz.) 14. Vgl. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmcomloc/65/65.pdf>.

in denen junge Personen sich typischerweise radikalieren bzw. wo sie radikalisiert werden.³³ Als ein weiterer Faktor der Diversifizierung spielen nach Angaben von Studien und Nachrichtendiensten Konvertiten eine sowohl quantitativ als auch qualitativ zunehmend wichtige Rolle in jihadistischen Bewegungen.³⁴ Verlässliche Angaben zur Zahl der Konvertiten und ihrer Rolle in solchen Organisationen sind nicht erhältlich.

2 STRATEGISCHE REAKTIONEN AUF DIE BEDROHUNGSLAGE

Der Begriff der Radikalisierungsprävention wird als Oberbegriff benutzt, um einen breiten Fächer an Massnahmen zu bezeichnen.³⁵ Diese reichen von klassischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Terrorabwehrmassnahmen, wie Abhöraktionen oder Infiltrationen von Gruppierungen, über gezielte Interventionen bis hin zu «weicheren» Sensibilisierungskampagnen und allgemeinen Integrationsmassnahmen. In der Praxis lassen sich diese Massnahmentypen nicht immer trennscharf differenzieren. Sogenannte De-Radikalisierungs- und *Disengagement*-Massnahmen unterscheiden sich von der Radikalisierungsprävention, indem sie bereits radikalisierte Individuen im Fokus haben. Diese Massnahmen werden im Rahmen dieses Artikels nicht untersucht.

Die Stossrichtung der Radikalisierungsprävention, im weiteren Sinne des Radikalisierungsbegriffs, ist umstritten. Aufgrund der präventiven Logik der Massnahmen stellt sich die Frage, ob ein solches Unterfangen in einer liberalen, demokratischen Gesellschaft angebracht ist. Inwiefern soll und darf sich der Staat in religiöse und ideologische Angelegenheiten einmischen?³⁶ Und ist es rechtsstaatlich vertretbar, reine Vorbereitungshandlungen zu kriminalisieren (sogenannte

33 Neumann, Peter R. *Joining al-Qaeda: Jihadist Recruitment in Europe*. (Adelphi Paper). London: IISS, 2008, S. 21–29.

34 Roy, Olivier. Al-Qaeda: A True Global Movement. In: Coolsaet, Rik. (Hrsg.) *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Burlington: Ashgate, 2008, S. 109–114, S. 111.

35 In der englischsprachigen Literatur wird der Begriff *counter-radicalization* verwendet.

36 Foley, Frank. The expansion of intelligence agency mandates: British counter-terrorism in comparative perspective. In: *Review of International Studies* 35 (2009), S. 983–995, hier S. 985.

prägend. Norwegen ist aus Schweizer Perspektive interessant, weil Grösse und staatliche Ressourcen sich im Gegensatz zu Grossbritannien in einem vergleichbaren Rahmen bewegen.

Zur Untersuchung der Radikalisierungspräventions-Strategien lassen sich vier Schlüsselfragen identifizieren: 1) Was hat die Strategie zum Ziel? Wird jihadistischer Islamismus (d.h. gewaltbereiter Extre-

«Die Ausgestaltung der Präventionsstrategie hängt massgeblich von der Bedrohungswahrnehmung und der politischen Kultur und Geschichte eines Landes ab.»

mismus) oder auch religiöser Fundamentalismus bekämpft? 2) Welche Massnahmen werden im Rahmen der

Radikalisierungsprävention eingesetzt? 3) Wird im Rahmen der Strategie mit nicht-gewaltbereiten, religiös-fundamentalistischen Organisationen und Individuen kooperiert? 4) Wie wird versucht, unbeabsichtigte negative Konsequenzen wie die Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung zu verhindern?

2.1 FALLBEISPIEL GROSSBRITANNIEN

London war seit Beginn der 1990er-Jahre ein wichtiges Zentrum für exilierte arabische islamistische Aktivisten, Flüchtlinge aus Ägypten und Algerien sowie jihadistische Rückkehrer aus den Kriegen in Bosnien und Afghanistan.³⁸ Zu jener Zeit wurde die Bezeichnung «Londonistan» geprägt. Die Stadt entwickelte sich zu einem wichtigen internationalen Knotenpunkt der islamistischen Szene. Grossbritannien pflegte eine Politik des *laissez faire*, solange diese Gruppierungen sich darauf beschränkten, operativ ausserhalb des Landes zu agieren.³⁹ Die erste Generation islamistischer Extremisten, welche sich zu jener Zeit in London niederliess, hatte einen prägenden Einfluss auf die Entwicklung der heute breitgefächerten islamistischen Szene Grossbritanniens.

38 Klausen, Jytte. *Al Qaeda-Affiliated and 'Homegrown' Jihadism in the UK: 1999-2010*. London: Institute for Strategic Dialogue, 2010, S. 15; Nesser, *Ideologies of Jihad in Europe*, S. 176.

39 Ebd.; Ruthven, Malise. The Big Muslim Problem! In: *The New York Review of Books*, 17. Dezember 2009.

Die Anschläge des 11. September 2001 lösten in Grossbritannien weitreichende Reformen im Bereich der Terrorabwehr aus. Im Jahr 2003 stellte die Regierung unter Premierminister Tony Blair die ganzheitliche Terrorabwehr-Strategie «CONTEST» vor, die aus vier Teilen bestand.⁴⁰ Die Teilbereiche «Prävention» (*prevent*) und «Verfolgung» (*pursue*) zielten auf eine Reduktion der terroristischen Gefahr; die Bereiche „Schutz“ (*protect*) und «Vorbereitung» (*prepare*) hatten zum Ziel, die Verwundbarkeit zu verringern. Die britische Terrorabwehr wurde im Rahmen der CONTEST-Strategie vollständig auf die Bedrohung durch jihadistische Terroristen ausgerichtet. Der Fokus lag aber weiterhin auf Ausländern (d.h. vor allem auf ausländisch-angegliederten Tätern) und im Ausland verübten Taten.⁴¹

Noch im Juni 2005 veröffentlichte das britische *Joint Terrorism Assessment Center* (JTAC) eine Einschätzung, wonach «gegenwärtig keine Gruppierung mit der Absicht und den Fähigkeiten Grossbritannien zu attackieren» existiere.⁴² Einen Monat später folgte mit den Selbstmordanschlägen vom 7. Juli 2005, die 56 Todesopfer forderten, der Gegenbeweis. Die Attentäter waren radikalisierte, in Grossbritannien wohnhafte Täter. Die Folge dieser Anschläge war, dass sich in Grossbritannien das Bedrohungsbild wandelte: von hierarchisch gesteuerten Organisationen wie der Kaida hin zu lose organisierten Zweckvereinigungen radikalisierter Einheimischer.

Die Radikalisierungsprävention erhielt im Zuge dieser Entwicklungen einen markant höheren Stellenwert. Zwischen 2006 und 2008 erhöhte sich das Budget des Präventions-Teilbereichs, der *Prevent*-Strategie, von £6 Millionen auf £140 Millionen pro Jahr. Religiöse Gemeinschaften (*communities*), namentlich solche muslimischen Glaubens, wurden als wichtige Partner im Kampf gegen den Terrorismus identifiziert und in die Präventionsarbeit eingebunden. Infolgedessen wurde 2006 die Verantwortlichkeit für das *Preventing Violent Extremism*-Programm (PVE) vom *Home Office* an das *Department for Com-*

40 Clutterbuck, Lindsay. An overview of violent jihad in the UK: radicalization and the state response. In: Ranstorp, Magnus (Hrsg.). *Understanding Violent Radicalisation*. London: Routledge, 2010, S. 143–167, hier S. 160.

41 Briggs, *Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom*, S. 972.

42 Hoffmann, *Radicalization and Subversion*, S. 1101.

munities and Local Government (DCLG) übergeben.⁴³ Im März 2009 stellte die Regierung von Premierminister Gordon Brown die überarbeitete Terrorabwehr-Strategie «CONTEST2» vor.⁴⁴ Diese beinhaltete auch eine überarbeitete *Prevent*-Strategie. Die im Mai 2010 angetretene Koalitionsregierung unter Premierminister David Cameron veranlasste nach Amtsantritt eine erneute Überprüfung der *Prevent*-Strategie. Das Resultat dieser Überprüfung und damit eine weitere Version dieses Teilbereichs der Terrorabwehr wurde der Öffentlichkeit im Juni 2011 vorgestellt.

Die CONTEST- sowie die *Prevent*-Strategie wurden somit seit 2003 mehrfach überarbeitet und neuen Erkenntnissen sowie den politischen Rahmenbedingungen angepasst. An der grundlegenden Positionierung der *Prevent*-Strategie als integraler Bestandteil der britischen

«Die Prävention genießt eine höhere Priorität als früher.»

Terrorabwehr-Strategie hat sich nichts geändert. Innerhalb der Präventionsstrategie hat sich in

diesen acht Jahren aber viel verändert. Der Prävention wird eine höhere Priorität zugemessen als zu Beginn und das Verständnis der Radikalisierungsmechanismen hat sich verbessert. Auch hat scharfe öffentliche Kritik an der *Prevent*-Strategie zu Änderungen geführt.

Der Aufgabenbereich der Prevent-Strategie

Ursprünglich konzentrierte sich die *Prevent*-Strategie ausschliesslich auf gewaltbereiten Extremismus (*violent extremism*). Der Tätigkeitsbereich wurde 2009 im Rahmen der CONTEST2-Strategie ausgeweitet, um auch nicht-gewaltbereiten religiösen Fundamentalismus zu erfassen. Es sollten neu auch Ansichten bekämpft werden, welche «nicht direkt Gewalt unterstützen, aber unsere gemeinsamen Wertvorstellungen ableh-

43 House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009-10*, Rz. 6. Das Home Office ist das britische Ministerium welche für die innere Sicherheit des Landes zuständig ist.

44 HM Government. *Pursue Prevent Protect Prepare: The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism*. Norwich: TSO, 2009. Vgl. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm78/7833/7833.pdf>.

nen und unterminieren sowie den sozialen Frieden gefährden».⁴⁵ Diese Entwicklung hin zu einem breiten Verständnis des Radikalisierungsbegriffs wurde mit der Präsentation der erneut überarbeiteten *Prevent*-Strategie im Juni 2011 akzentuiert.⁴⁶

Nominell trennt die neue Strategie Fragen der Integration von solchen der Terrorabwehr. Die *Prevent*-Strategie wurde von Premierminister David Cameron aber explizit in den Kontext der britischen Multikulturalismus-Debatte gestellt.⁴⁷ Ein von «britischen Werten» abweichendes Verhalten wird folglich als ursächlich mit Terrorismus und Gewaltbereitschaft zusammenhängend betrachtet. Fundamentalistische islamistische Gruppierungen werden aus dieser Warte nicht nur als Integrationsproblem oder potenzielles Problem für den sozialen Frieden wahrgenommen, sondern als eine der Ursachen von terroristischer Gewalt. Daraus wird die Notwendigkeit zur Förderung einer «moderaten Werthaltung», welche sich von einer wertkonservativen, religiös fundamentalistischen Werthaltung abgrenzt, in der gesamten muslimischen Bevölkerung abgeleitet.⁴⁸ Der Rahmen dessen, was unter dem Titel der Terrorismusbekämpfung subsumiert wird, ist damit sehr breit gesteckt.

**«Ein von ›britischen Werten‹
abweichendes Verhalten wird
als ursächlich mit Terrorismus
und Gewaltbereitschaft zusam-
menhängend betrachtet.»**

45 Ebd., S. 81.

46 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 6; Siehe dazu auch in derselben Publikation das Glossar mit Begriffsdefinitionen (S. 108).

47 Curtis, Polly. David Cameron to target Islamists who hold 'un-British' beliefs In: *The Guardian*, 5. Juni 2011. Siehe dazu auch David Camerons Rede an der Münchner Sicherheitskonferenz. Vgl. <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/02/pms-speech-at-munich-security-conference-60293>.

48 Hansard, *Westminster Hall Commons Debates (Tuesday 15 March 2011)*. Rz. 15WH. Vgl. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110315/halltext/110315h0001.htm#11031559000001>.

Getroffene Massnahmen im Rahmen der Präventionsstrategie

Die im Jahr 2011 vorgestellte *Prevent*-Strategie hat drei Ziele: Erstens sollen sich Behörden und Gesellschaft der ideologischen Herausforderung durch Terroristen stellen. Zweitens soll das Abrutschen von Individuen in terroristische Aktivitäten verhindert werden. Und drittens soll die Kooperation der relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen (Bildung, religiöse Institutionen, Gesundheitswesen, Gefängniswesen) gefördert werden, um der Radikalisierung zu begegnen.⁴⁹ Die Wahrnehmung der fundamentalistisch religiösen Ideologie als Teil des Problems impliziert auch die Notwendigkeit einer eigentlichen Gegenkampagne, um die erwähnten «moderaten Werthaltungen» zu fördern.⁵⁰ Die 2007 gegründete *Research, Information and Communications Unit* (RICU), die im *Home Office* situiert ist, hat die Aufgabe, diese «strategische Kommunikation» zu gestalten.⁵¹ Im Rahmen dieses Mandats unterstützt die RICU verschiedene von der Regierung als moderat eingeschätzte muslimische Stimmen, um diesen vermehrt Gehör zu verschaffen. Dies soll verhindern, dass die öffentliche Debatte von fundamentalistischen Organisationen dominiert wird. Dass die Liste der unterstützten Medien und Organisationen geheim ist, illustriert allerdings die Schwierigkeit und Problematik dieses Auftrags – die betroffenen Institutionen würden durch eine Veröffentlichung diskreditiert. Die RICU hat zudem einen Leitfaden mit Kernbotschaften entwickelt, welcher die Behörden und die Regierung dabei unterstützen soll, bei ihrer Kommunikation zwischen Islam und Terrorismus zu differenzieren.⁵²

Um das zweite Ziel zu erreichen und das Abrutschen von Individuen in terroristische Aktivitäten zu verhindern, setzt die neue *Prevent*-Strategie auf gezielte Interventionen (*targeted interventions*). Die Strategie spricht dabei von «verletzlichen» Individuen, welche vor einem Abrut-

49 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 40.

50 Hansard, *Westminster Hall Commons Debates* (Tuesday 15 March 2011), Rz. 14WH.

51 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 47.

52 Die vier Kernbotschaften sind: 1) Terrorismus ist eine reale Gefahr für uns alle. 2) Terroristen sind Kriminelle und Mörder. 3) Terroristen greifen unsere gemeinsamen Werte an. 4) Wir müssen zusammenarbeiten, um der Herausforderung durch Terroristen Herr zu werden. Vgl. TNS Media Intelligence. *The language of terrorism: analysing the public discourse and evaluating RICU's impact, January 2007 – March 2008*. London: TSO, 2010, S. 44.

schen in die Kriminalität geschützt werden müssten. Die Radikalisierungsprävention wird damit bewusst in die Nähe von anderen, konventionelleren staatlichen Präventionsbemühungen wie der Sucht- oder der allgemeinen Kriminalitätsprävention gestellt. Als Vorbild für solche gezielte

«Um das Abrutschen von Individuen in terroristische Aktivitäten zu verhindern, setzt die neue Prevent-Strategie auf gezielte Interventionen.»

Interventionen dient das als verhältnismässig erfolgreich geltende britische *Channel*-Programm. Sobald Sozialarbeiter, Lehrer oder andere Staatsangestellte, die mit radikalisierten, potenziell gewaltbereiten Individuen in Kontakt kommen, eine Gefährdung erkennen, können sie den Fall an einen Ausschuss überweisen. Dieser Ausschuss unter dem Vorsitz der Polizei schätzt das Gefährdungspotenzial ein und beschliesst konkrete unterstützende Massnahmen, um einer Gewalttat vorzubeugen.⁵³ Das *Channel*-Programm zielt auf alle Spielarten des gewaltbereiten Extremismus ab, nicht nur auf jihadistische Islamisten.⁵⁴

Die neue, im Jahr 2011 vorgestellte *Prevent*-Strategie hat den Anspruch, fokussierter zu sein als frühere Versionen. Gelder, die im Rahmen des *Preventing Violent Extremism*-Programms (PVE) gesprochen wurden, flossen in den vergangenen Jahren in die unterschiedlichsten Projekte. Zu den Empfängerprojekten gehörten unter anderem Boxclubs für muslimische Jugendliche, Frauenförderungsinitiativen und Produktionen von DVDs mit pädagogisch wertvollem Inhalt.⁵⁵ Nur wenige dieser Projekte hatten einen direkten Bezug zu Gewaltprävention, vielfach wurden mit Geldern aus *Prevent*-Fonds herkömmliche Projekte aus dem Bereich der soziokulturellen Animation, der Jugend- und der Sozialarbeit finanziert.⁵⁶ Die Prämisse lautete, dass der Staat muslimischen Ge-

53 Bartlett/Birdwell, *From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism In A Big Society*. London: Demos, 2010, S. 13.

54 House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 29.

55 Bartlett/Birdwell, *From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism In A Big Society*, S. 9.

56 House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 158.

meinschaften helfen müsse, gegenüber Radikalisierungstendenzen resilient zu werden.⁵⁷ Die negativen Konsequenzen dieser Praxis werden weiter unten ausgeführt.

Das dritte Ziel, die Unterstützung jener staatlichen und nichtstaatlichen Sektoren, wo Radikalisierung auftreten kann und die Förderung der Kooperation zwischen diesen, ist primär der Erkenntnis geschuldet, dass eine jihadistische Radikalisierung in einigen Fällen hätte verhindert werden können, wenn Sozialarbeiter, Lehrer, Professoren, Gefängnisaufseher oder Ärzte die entsprechenden Hinweise richtig gedeutet hätten. Aufgrund der Feststellung, dass statistisch gesehen die meisten terroristischen Täter unter dreissig sind, kommt Schulen und Universitäten eine besondere Bedeutung zu.⁵⁸ Kontrovers debattiert werden dabei die Rolle von fundamentalistischen islamistischen Studentengruppen an britischen Universitäten und die Frage, wie und ob gegen diese vorgegangen werden soll. Verschiedenen Universitäten wurden *Prevent*-Polizisten fest zugeteilt.⁵⁹ In Übereinstimmung mit den Bemühungen, Radikalisierungsprävention in die Nähe herkömmlicher Präventionsbemühungen zu stellen, soll auch dem Gesundheitssektor in Zukunft eine grössere Rolle zukommen. So soll u.a. die Sensibilisierung auf die Radikalisierungsprävention künftig Teil des Medizinstudiums werden.⁶⁰

Frage der Zulässigkeit der Zusammenarbeit mit religiösen, fundamentalistischen Individuen und Gruppierungen

Im Gleichschritt mit der Ausweitung der Ziele der *Prevent*-Strategie ist die britische Regierung bei der Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Partnern zurückhaltender geworden. Besonders im Nachgang zu den Londoner Anschlägen hat sich das Misstrauen offizieller Stellen

57 Vgl. HM Government, *Pursue Prevent Protect Prepare: The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism*, S. 13.

58 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 64.

59 Laville, Sandra. University heads set up working group to tackle extremism. In: *The Guardian*, 6. Januar 2010.

60 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 84.

gegenüber fundamentalistischen islamischen Bewegungen erhöht.⁶¹ Die überarbeitete *Prevent*-Strategie nimmt in dieser Hinsicht eine kompromisslose Position ein. Künftig soll jegliche Zusammenarbeit mit und die Finanzierung von «extremistischen Gruppierungen» ausgeschlossen werden.⁶² Die in der Vergangenheit praktizierte Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Organisationen hatte zu massiver Kritik geführt, weil sich dadurch einzelne fundamentalistische, nicht-repräsentative Organisationen als Sprachrohre der muslimischen Gemeinschaft *en large* präsentieren und zum Teil etablieren konnten. Die neue, kompromisslose Position ist allerdings nicht unumstritten, da fundamentalistische Organisationen in der Vergangenheit auch nachweisbar wertvolle Radikalisierungspräventionsarbeit geleistet hatten. In der Praxis wird sie sich ein solcher rigider Kurs voraussichtlich nur schwer strikt umsetzen lassen.⁶³

Ein Beispiel für eine erfolgreiche, von religiösen Fundamentalisten geführte Radikalisierungspräventions-Initiative ist das «STREET»-
P r o g r a m m .

STREET (*Strategy to Reach Empower & Educate Teenagers*) ist eine zivilgesellschaft-

«Die britische Regierung bei der Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Partnern zurückhaltender geworden.»

liche Initiative und wird von Abdul Haqq Baker, dem ehemaligen Vorsitzenden der Moschee in Brixton (London) geführt. Abdul Haqq Baker ist eine kontroverse Figur, als religiöse Fundamentalisten besitzen er und seine Mitstreiter gegenüber jungen, gewaltbereiten Islamisten indes eine Glaubwürdigkeit, welche für Sozialarbeiter ohne einen solchen religiösen Hintergrund nur schwer zu erreichen ist.⁶⁴ Die finanzielle Un-

61 Mohamed, Abdulfatah Said. Communities defeat terrorism, counterterrorism defeats communities. In: *Religion in Conflict Transformation* (Politorbis). Bern: EDA, (forthcoming); Rabasa/Pettyjohn/Ghez/Boucek, *Deradicalizing Islamist Extremists*, S. 123.

62 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 8.

63 Lambert, Robert. Empowering Salafis and Islamists against Al-Qaeda: A London Counterterrorism Case Study. In: *Political Science & Politics* 41 (2008), S. 31–35.

64 Vgl. Rabasa/Pettyjohn/Ghez/Boucek, *Deradicalizing Islamist Extremists*, S. 30.

terstützung für das STREET-Projekt wurde allerdings im Zeichen der Neuausrichtung der *Prevent*-Strategie eingestellt.⁶⁵

Negative Konsequenzen der Präventionsstrategie

Die Antwort Grossbritanniens auf gewaltbereite Radikalisierung ist stark geprägt vom britischen Immigrations- und Integrationsmodell. Dieses stützt sich stark auf die Selbstorganisation ethnischer und religiöser Gemeinschaften sowie auf deren anerkannte kollektive Rechte ab. Die Anwendung dieses Modells im Rahmen der Radikalisierungsprävention bzw. der Terrorismusabwehr birgt die Gefahr, der Rolle der Religion und der Gruppenzugehörigkeit jihadistischer Terroristen zuviel Gewicht beizumessen. Die operative Abstützung auf religiöse Gemeinschaften und die Betonung der religiösen Identität der radikalisierten Täter führten zu drei negativen Effekten: Erstens hat diese Praxis zu einer Ermächtigung von sogenannten «*gatekeepers*» geführt. Individuen, welche sich gegenüber Behördenvertretern als Repräsentanten der muslimischen Glaubensgemeinschaft präsentieren konnten, wurden durch staatliche Gelder und öffentliches Ansehen in eine Sonderstellung gehoben. Oftmals handelte es sich aber nicht um die besten oder legitimsten, sondern nur um die präsentesten und lautstärksten Partner. Besonders junge Muslime – und die meisten terroristischen Täter sind jung – fühlen sich von solchen Personen nicht oder nur schlecht vertreten.

Zweitens hat diese Praxis zu einer Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung geführt.⁶⁶ Die Verteilung der *Prevent*-Gelder auf Verwaltungsbezirke wurde nicht aufgrund einer Risikoabschätzung, sondern proportional zum Anteil der Muslime an der Wohnbevölkerung vorgenommen.⁶⁷ Durch diese Konzentration der *Prevent*-Massnahmen auf die muslimische Bevölkerung wurde insinuiert, dass diese ein inhärent

65 Casciani, Dominic. Preventing violent extremism: A failed policy? In: *BBC News*, 7. Juni 2011.

66 Vgl. Bürkli, Danny/Bubbers, Joel/Esenlik, Esra. *Preventing or Enabling? Counter-radicalization Policy in a Divided Britain*. ISN Insights 2011.

67 Bartlett/Birdwell, *From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism In A Big Society*, S. 11.

höheres Gewaltpotenzial als die restliche Bevölkerung habe.⁶⁸ Dieses Vorgehen hat drittens für Organisationen und Individuen, welche Gelder aus *Prevent*-Fonds in Anspruch nehmen wollten, starke

«Die Überbetonung der Religionszugehörigkeit jihadistischer Terroristen hat zu einer Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung geführt.»

Anreize gesetzt, sich in einem religiösen Kontext, d.h. als muslimisch zu definieren. Organisationen, welche sich vormals über ihre ethnische Identität definiert hatten, begannen ihre muslimische Identität hervorzuheben, um sich für *Prevent*-Gelder zu qualifizieren.⁶⁹ Anstatt die Integration zu fördern, hat dieses Vorgehen die religiöse Identität muslimischer Einwohner Grossbritanniens überbetont und so der Integration und möglicherweise auch der Gewaltprävention geschadet.

Ein weiterer Vorwurf, welcher vonseiten muslimischer Bürgerrechtsgruppen geäussert wurde, lautete, dass die britische Regierung das *Prevent*-Programm als Deckmantel benutzt habe, um muslimische Einwohner zu bespitzeln.⁷⁰ Die Einbettung von polizeilichen Antiterror-Spezialisten in lokale Behörden sorgte für Misstrauen und unterminierte das für eine erfolgreiche Radikalisierungsprävention unabdingbare Vertrauensverhältnis zwischen den muslimischen Gemeinschaften und den Behörden.⁷¹ Dieses generelle Misstrauen führte dazu, dass die Entgegennahme von *Prevent*-Geldern die Empfänger zu diskreditieren drohte und einige in der Radikalisierungsprävention tätige zivilgesell-

68 Vergleiche dazu auch die Stellungnahme der *Islamic Society of Britain* in House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 14; sowie Brown, Katherine E. Contesting the Securitization of British Muslims. In: *Interventions* 12:2 (2010), S. 171–182, hier S. 174.

69 House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 43.

70 Vgl. Kundnani, Arun. *Spooked! How not to prevent violent extremism*. London: Institute of Race Relations, 2009.

71 Briggs, *Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom*, S. 972. Siehe auch House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 23.

schaftliche Organisationen es vorzogen, auf Gelder aus dem *Prevent*-Fonds zu verzichten.⁷²

Diese negativen Effekte wurden erkannt und flossen zum Teil in den 2010 begonnenen und 2011 abgeschlossenen Überarbeitungsprozess der *Prevent*-Strategie ein. Die in der neuen Strategie klare Trennung der Aufgabenbereiche zwischen dem für die Sicherheit zuständigen *Home Office* und dem für Integrationsfragen zuständigen *Department for Communities and Local Government* ist eine der Hauptkonsequenzen aus diesen Lehren. Zudem hat sich der Fokus der neuen *Prevent*-Strategie von den Gemeinschaften (*communities*) hin zu Individuen verschoben.⁷³ Die neue britische Strategie ist auch breiter geworden. Neu sollen alle Formen der Radikalisierung erfasst werden, ungeachtet des ideologischen Hintergrunds. Diese Veränderung soll primär der Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung entgegenwirken. Gleichzeitig wurde der Aufgabenbereich der Strategie signifikant ausgeweitet, um auch nicht-gewaltbereite Radikalisierung einzuschliessen. Obwohl die neue *Prevent*-Strategie nominell zwischen Integration und Terrorabwehr unterscheidet, bleibt das Grundproblem bestehen, dass die Bemühungen zur Integration der muslimischen Bevölkerung im Kontext der Terrorabwehr betrieben werden. Dies dürfte zu einer weiter anhaltenden Stigmatisierung und Versicherheitlichung der staatlichen Beziehungen zu dieser Bevölkerungsgruppe führen.⁷⁴

2.2 FALLBEISPIEL NORWEGEN

Ende Juli 2011 kam es in Oslo und auf der Insel Utöya zu einem Doppelanschlag, der über 70 Personen das Leben kostete. Entgegen anderslautender erster Spekulationen hatte dieser Anschlag keinen jihadistischen Hintergrund, sondern war von einem rechtsradikalen Attentäter verübt worden. Der Anschlag zeigte in aller Deutlichkeit auf, dass auch Massnahmen zur Radikalisierungsprävention keine absolute Sicherheit

72 Mohamed, *Communities defeat terrorism, counterterrorism defeats communities*.

73 Vgl. BBC News. *Anti-terror fund to get new focus – security minister*. 15. Dezember 2010.

74 Hickmann, Mary J./Thomas, Lyn. *'Suspect Communities'? Counter-terrorism policy, the press, and the impact on Irish and Muslim communities in Britain*. London: London Metropolitan University, 2011, S. 5.

gewährleisten können. Eine Analyse des norwegischen Ansatzes zur Radikalisierungsprävention erscheint lohnend, weil sich die Strategie Norwegens grundlegend von jener Grossbritanniens unterscheidet und weil es aufschlussreich sein wird zu beobachten, welche Konsequenzen Oslo aus den Anschlägen vom Juli 2011 hinsichtlich ihrer Radikalisierungspräventions-Strategie ziehen wird.

Der norwegische Inlandnachrichtendienst *Politiets sikkerhetstjeneste* (PST) veröffentlicht jedes Jahr einen Bericht zur Gefährdungslage. Nach Einschätzung des PST nimmt die Radikalisierung mit islamistischem Hintergrund in Norwegen zu und findet zunehmend in der Öffentlichkeit und in den sozialen Medien statt.⁷⁵ In Norwegen wohnhafte Individuen würden aktiv Personen rekrutieren und diese in Krisen- und Konfliktgebiete vermitteln. Das Bedrohungsbild sei durch eine zunehmende Ungewissheit über den künftigen Verlauf der Entwicklungen charakterisiert.⁷⁶

Ende 2010, noch vor den Anschlägen von Oslo und Utøya, stellte die Regierung der Öffentlichkeit eine Radikalisierungspräventions-Strategie unter dem Titel «Aktionsplan zur Vorbeugung von Radikalisierung und gewaltbareitem Extremismus» vor.⁷⁷ Verglichen mit anderen europäischen Ländern wie z. B. Deutschland legte die norwegische Politik damit eine bemerkenswerte Handlungsbereitschaft an den Tag. Aber auch in Norwegen verlief die Entwicklung des Aktionsplans reaktiv. In den vergangenen fünf Jahren wurden verschiedene Anschlagpläne aufgedeckt. Auch die skandinavischen Nachbarländer verzeichneten Probleme mit radikalisierten Individuen. Im Juli 2010 wurden drei in Norwegen wohnhafte Personen nach einjähriger Observation verhaftet, sie wurden verdächtigt, einen Terroranschlag in Europa zu planen.

75 Norwegian Police Security Service. *Annual Threat Assessment 2011*. Vgl. http://www.pst.politiet.no/Filer/utgivelser/trusselvurderinger%20engelsk/Unclassified_threat_assessment_2011.pdf, S. 4.

76 Ebd., S. 4; Norwegian Ministry of Justice and the Police, *Collective security – a shared responsibility. Action plan to prevent radicalization and violent extremism*, S. 2.

77 Norwegian Ministry of Justice and the Police. *Collective security – a shared responsibility. Action plan to prevent radicalization and violent extremism*. Oslo: Norwegian Ministry of Justice and Police, 2011, S. 4. Vgl. http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Radikalisering_engelsk.pdf.

Die Verhafteten hatten bereits begonnen, Sprengstoff zu produzieren.⁷⁸ Ebenfalls 2010 verhaftete der PST zwei Männer mit norwegischer Aufenthaltserlaubnis, welche Anschläge in Norwegen und Dänemark geplant hatten.⁷⁹

Im Winter 2008 fanden in Oslo gewalttätige Demonstrationen statt. Sie standen im Zusammenhang mit der israelischen Operation «gegossenes Blei» in Gaza. Die meisten Demonstranten hatten einen Migrationshintergrund und waren muslimisch-arabischen Ursprungs. Bemerkenswerterweise verzögerte die norwegische Regierung die Publikation ihrer Radikalisierungspräventions-Strategie absichtlich, um sie von den Unruhen zu entkoppeln. Das Ziel der norwegischen Regierung war es, den Aktionsplan in einer ruhigen Atmosphäre zu präsentieren, um eine Entdramatisierung des Inhalts und eine sachliche Diskussion zu ermöglichen.

Aufgabenbereich der Präventionsstrategie

Der norwegische Aktionsplan definiert Radikalisierung als einen Prozess, durch welchen eine Person Gewalt zunehmend als legitimes Mittel

«Norwegen definiert die Bedrohung durch radikalisierte, jihadistische Täter als Strafverfolgungsproblem, welches mit strafrechtlichen Mitteln bekämpft werden soll.»

zur Erreichung politischer Ziele akzeptiert.⁸⁰ In einem verwandten Sinne wird Extremismus

als «die Einstellung einer Person gegenüber der Anwendung von Gewalt» definiert.⁸¹ Der norwegische Ansatz vermeidet mit dieser Begriffsdefinition jegliche Zweifel über das Ziel: die Prävention von Gewalt-

78 Shane, Scott/Schmitt, Eric. Norway Announces Three Arrests in Terrorist Plot. In: *The New York Times*, 8. Juli 2010.

79 Associated Press. Norway: Admission in Bomb Plot Against A Danish Newspaper. In: *The New York Times*, 14. Juli 2011.

80 Norwegian Police Security Service, *Annual Threat Assessment 2011*, S. 4; Norwegian Ministry of Justice and the Police, *Collective security – a shared responsibility*, S. 7.

81 Edb., S. 7.

taten. Der Schwerpunkt wird eng auf gewaltbereite Täter gelegt, die breitere Frage von religiösem, konkret islamistischem Fundamentalismus wird im Rahmen dieser Terrorismusabwehr-Strategie nicht behandelt. Norwegen definiert die Bedrohung durch radikalisierte, jihadistische Täter auch als Strafverfolgungsproblem, welches daher mit den herkömmlichen Mitteln des Strafrechts bekämpft werden soll.⁸² Die Prävention jihadistischer Radikalisierung wird damit als Massnahme zur Kriminalitätsprävention konzeptualisiert. Jihadistische Extremisten werden nicht als gefährliche Feinde der norwegischen Zivilisation dargestellt, sondern lediglich als fehlgeleitete Kriminelle. Dieser Ansatz führt zu einer bewussten Entglorifizierung des terroristischen Akts. Das norwegische Vorgehen steht damit in einem starken Kontrast zu jenem Grossbritanniens.

Getroffene Massnahmen im Rahmen der Präventionsstrategie

Der Aktionsplan umfasst vier Arbeitsbereiche und eine Liste von dreissig Massnahmen, welche gewaltbereite Radikalisierung und Gewaltextremismus verhindern helfen sollen. Die vier Arbeitsbereiche sind: verbesserte Unterstützung für verletzte und gefährdete Personen, verbesserte Kooperation zwischen Behörden, verstärkter Dialog sowie Forschung und Information.⁸³ Vier der dreissig Massnahmen, aus jedem Arbeitsbereich eine, sind besonders erwähnenswert:

1) Arbeitsbereich «verbesserte Unterstützung für verletzte und gefährdete Personen»: Der Aktionsplan sieht eine Weiterentwicklung und Verbesserung des Konzepts der präventiven Gespräche vor.⁸⁴ Diese Strategie wurde 2003 vom PST in Zusammenarbeit mit der Polizei im Kontext von Neonazi-Aussteigerprogrammen eingeführt.⁸⁵ Mitglieder der rassistischen und gewaltbereiten Neonazi-Organisation *Vigrid* wurden

82 Ebd., S. 8.

83 Ebd., S. 6.

84 Massnahme 25 des Aktionsplans, Ebd., S. 33.

85 Bjørge, Tore/Van Donselaar, Jaap/Grunenberg, Sara. Exit from right-wing extremist groups: lessons from disengagement programmes in Norway, Sweden and Germany. In: Bjørge, Tore/Horgan, John (Hrsg.). *Leaving Terrorism Behind: Individual and collective disengagement*. Abingdon: Routledge, 2009, S. 135–151.

damals zu Gesprächen mit der Polizei eingeladen. Bei Minderjährigen wurden auch die Eltern angegangen. In diesen Gesprächen wurde den Betroffenen gegenüber Besorgnis signalisiert, zudem wurden die Konsequenzen möglicher Gesetzesübertretungen thematisiert und Lösungswege diskutiert.⁸⁶ Generell weist die Polizei in solchen Treffen einerseits auf die Konsequenzen einer Straftat für die betroffene Person hin, andererseits wird auch darauf aufmerksam gemacht, dass die Polizei die Aktivitäten der betroffenen Person im Visier hat.⁸⁷

2) Arbeitsbereich «verbesserte Kooperation zwischen Behörden»: In mehr als 300 Gemeinden in Norwegen existieren sogenannte Polizeiräte und Organe zur Koordination lokaler Kriminalitätspräventionsmassnahmen (SLT). Polizeiräte vereinigen die lokalen Behörden und die Polizei. Die SLT sind Körperschaften, welche lokale Kriminalitätspräventionsmassnahmen koordinieren. In Letzteren sind Behörden, Standesorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten. Der Aktionsplan sieht vor, dass diese lokal stark verankerten Polizeiräte und die SLT mit der Umsetzung der Radikalisierungspräventionsmassnahmen mandatiert werden.⁸⁸ Die Radikalisierungsprävention wird damit, wie andere Kriminalitätspräventionsmassnahmen, in bestehende lokale Strukturen eingebunden. Bis dato hatte der norwegische Inlandnachrichtendienst (PST) keine formelle, ständige Vertretung in diesen lokalen Körperschaften. Der Aktionsplan schreibt aber vor, dass bei Radikalisierungsproblemen die lokalen Polizeibehörden künftig den PST beizuziehen hätten.⁸⁹

3) Arbeitsbereich «verstärkter Dialog»: Im Kontext der Notwendigkeit eines verstärkten Dialogs hat die norwegische Regierung be-

86 Bartlett, Birdwell und King zeigen in ihrer Untersuchung über Radikalisierung in Grossbritannien allerdings, dass auch diese Massnahme kein Allzweckmittel ist. In gewissen Kreisen hätten solche Einladungen zu einem präventiven Gespräch schon bald als Auszeichnung gegolten. Vgl. Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 33.

87 Für eine detaillierte Beschreibung des Ablaufs eines solchen Gesprächs siehe Bjørge, Tore/Carlsson, Yngve. *Early Intervention with Violent and Racist Youth Groups*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2005, S. 95–97.

88 Massnahme 12 des Aktionsplans, Norwegian Ministry of Justice and the Police, *Collective security – a shared responsibility*, S. 29.

89 Ebd., S. 30.

schlossen, ein Pilotprojekt an der Universität Oslo zu fördern. Führungsfiguren mit Migrationshintergrund aus verschiedenen religiösen Gemeinschaften werden Kurse angeboten, welche diese Personen mit den norwegischen Gegebenheiten vertraut machen sollen. Dazu gehören Themen wie Religionsfreiheit, Wertvorstellungen und die norwegische Gesetzeslage.⁹⁰

4) Arbeitsbereich «Forschung und Information»: Der Aktionsplan identifiziert eine wissensbasierte Vorgehensweise als Grundlage für eine effektive und effiziente Gewaltprävention. Verschiedene Ministerien (Justiz- und Polizeiministerium, Aussenministerium, Verteidigungsministerium, Ministerium für Kultur und Bildung) wurden mandatiert, auf bereits bestehenden Forschungsprojekten aufbauend die Ursachen- und Grundlagenforschung voranzutreiben. Zu diesem Zweck wird eine Forschungsgruppe gebildet, welche das vorhandene Wissen und zukünftige Forschungstätigkeiten bündeln soll.⁹¹

Neben Polizei, PST, Gefängnisverwaltung und den Immigrationsbehörden bezieht der Aktionsplan auch eine Reihe von anderen Sektoren mit ein: die lokalen Verwaltungen, den Bildungssektor, die Sozialbehörden, zivilgesellschaftliche Organisationen, den Gesundheitssektor sowie die Aussenpolitik. Damit verfolgt Norwegen einen ganzheitlichen, interministeriellen Ansatz. Aufgrund der kurzen Laufzeit der norwegischen Präventionsstrategie lässt sich die Wirksamkeit allerdings noch nicht abschliessend beurteilen. Die jüngsten Anschläge in Norwegen zeigten jedoch auf, dass auch die Implementierung einer Präventionsstrategie keine absolute Sicherheit gewährleisten kann. Aufschlussreich dürfte sein, welche Lehren die norwegischen Behörden aus den Anschlägen vom Juli 2011 hinsichtlich ihrer Radikalisierungspräventions-Strategie ziehen und welche Anpassungen sie vornehmen werden.

«Norwegen verfolgt einen ganzheitlichen, interministeriellen Ansatz.»

90 Ebd., S. 31.

91 Ebd., S. 27.

Die Frage der Zulässigkeit der Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Individuen und Gruppierungen

Die norwegischen Behörden pflegen eine enge Zusammenarbeit mit religiösen Gruppierungen. Wie wichtig ein solches Vertrauensverhältnis ist, hat sich während der Karikaturen-Kontroverse in Dänemark gezeigt. Während eine Delegation dänischer Imame im Nahen Osten unterwegs war, um die Karikaturen und Dänemark zu kritisieren, weilte eine ähnliche norwegische Delegation mit dem Ziel im Ausland, Entscheidungsträgern im Nahen Osten zu vermitteln, dass die Beziehungen zwischen Norwegen und den Muslimen gut seien.⁹² In Norwegen stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit einer Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Organisationen nicht in der gleichen Dringlichkeit wie in Grossbritannien. Da der Aktionsplan lediglich gewaltbereiten Extremismus zum Thema hat, steht eine fallbasierte Zusammenarbeit der Polizei mit fundamentalistischen Organisationen auch nicht im Widerspruch zu den gesetzten Zielen.

2.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Basierend auf den beiden Fallbeispielen sowie auf dem Studium der Situation in weiteren europäischen Ländern lässt sich konstatieren, dass Radikalisierungspräventions-Massnahmen in Europa tendenziell breiter, gezielter und lokaler werden. Breiter, indem zunehmend alle Spielarten der gewaltbereiten Radikalisierung erfasst werden, ungeachtet des ideologischen Hintergrunds. Gezielter, indem unter dem Titel der Terrorabwehr nur gewaltbereite Extremisten angesprochen werden und breitere Integrationsmassnahmen zumindest rhetorisch davon entkoppelt werden. Lokaler, indem sich die Einsicht durchsetzt, dass detailliertes lokales Wissen über die «Radikalisierungslandschaft» für eine erfolgreiche Prävention unabdingbar ist und die Umsetzung der Massnahmen darum in lokale Hände zu legen ist.

Vier Schlussfolgerungen lassen sich aus den beiden Fallbeispielen ziehen: *Erstens* müssen Massnahmen, die auf fundamentalistische reli-

92 Norwegian delegates apologize for cartoons. In: *The Daily Star*, 17. Februar 2006.

giöse Einstellungen abzielen und damit integrationspolitische Ziele verfolgen, getrennt werden von Terrorabwehr-Massnahmen, die gewaltbereiten jihadistischen Islamismus bekämpfen. Konzeptuelle Klarheit über das eigentliche Ziel von Präventionsmassnahmen ist unabdingbar.⁹³ Auf europäischer Ebene geht der Trend klar in Richtung einer – zumindest rhetorischen – Entkopplung von Integrationsmassnahmen und Terrorabwehr.⁹⁴ Für eine solche Entflechtung sprechen zuvorderst die negativen Konsequenzen einer Vermischung, die am Beispiel Grossbritanniens klar erkennbar sind.⁹⁵ Die Wahrnehmung einer Vermischung bewirkt

«Konzeptuelle Klarheit über das eigentliche Ziel von Präventionsmassnahmen ist unabdingbar.»

eine Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung und birgt die Gefahr, dem Aspekt der Religion zu grosses Gewicht zu schenken.⁹⁶ Am Beispiel Grossbritanniens kann beobachtet werden, dass eine ständige Betonung des religiösen Aspekts zu einer Art «Fremdislamisierung» führt.⁹⁷ Die religiöse Identität beginnt andere Identitäten zu verdrängen, weil Medien und Behörden diesen Aspekt bei muslimischen Personen häufig übermässig hervorheben.⁹⁸ Es ist für Behörden aus diesem Grund von grösster Wichtigkeit, muslimische Individuen in erster Linie als Bürger und Einwohner des Landes und erst in zweiter Linie

93 Vidino, Lorenzo. *Countering Radicalization in America: Lessons from Europe*. Washington: United States Institute of Peace, 2010, S. 4.

94 Siehe dazu auch Abbildung 1 sowie Richards, Anthony, *The problem with 'radicalization': the remit of 'Prevent' and the need to refocus on terrorism in the UK*, S. 152 und S. 149.

95 Ebd., S. 143.

96 Coolsaet, Rik/Struye de Swielande, Tanguy. Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation. In: Coolsaet, Rik. (Hrsg.) *Jibadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Burlington: Ashgate, 2008, S. 155–181, hier S. 155

97 Behloul, Samuel. Feindbild oder Feind? Muslimisch geprägte Migranten im Spannungsfeld zwischen Fremdislamisierung und religiös-kultureller Selbstbehauptung. In: *lamed. Zeitschrift Stiftung Zürcher Lehrhaus* Nr. 4 (2008), S. 17–20.

98 Coolsaet, Rik/Struye de Swielande, Tanguy, *Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation*, S. 156; Briggs, *Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom*, S. 981; Vgl. auch mit Problematik in England: House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 43; Murshed/Pavan, *Identität und Radikalisierung*, S. 4.

als Muslime zu verstehen. Fundamentalistische religiöse Organisationen, deren Normvorstellungen von denjenigen einer liberalen demokratischen Gesellschaft stark abweichen, stellen möglicherweise eine Herausforderung für den sozialen Frieden dar. Sofern diese Normvorstellungen aber kein unmittelbares Sicherheitsproblem darstellen, sollte diese Problematik nicht unter dem Titel der Terrorabwehr oder der Prävention gewaltbereiter Radikalisierung angegangen werden.

Das Vertrauen der Gesamtbevölkerung und damit auch der muslimischen Gemeinschaften in staatliche Institutionen und Sicherheitsdienste ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Terrorabwehr.⁹⁹ Die Aufdeckung intern-autonomer Täter stellt Sicherheitsdienste vor grosse Herausforderungen. Hinweise aus dem Umfeld dieser Personen an Polizei und Nachrichtendienste sind dabei in der Regel das einzige Mittel. Das dazu notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Bevölkerung und Sicherheitsorganen kann nur gewährleistet werden, wenn die Präventionsmassnahmen nicht als stigmatisierend und diskriminierend empfunden werden.

Zweitens ist die Wahl der Partner eine zentrale Frage bei allen Radikalisierungspräventions-Bemühungen. Praktische Erfahrungen zeigen, dass nicht-gewaltbereite religiöse Fundamentalisten nützliche Partner sein können, auch wenn ihre Weltanschauung den Prinzipien einer liberalen, offenen Gesellschaft widerspricht.¹⁰⁰ Aus staatspolitischer Sicht stellen sich bei solchen Kooperationen kritische Fragen. De facto arbeiten aber alle europäischen Polizei- und Nachrichtendienste, allerdings in unterschiedlichem Ausmass, mit nicht-gewaltbereiten religiösen Fundamentalisten zusammen. Es ist ein Unterschied zu machen zwischen einer offiziellen Sanktionierung im Sinne einer Ermächtigung (*empowerment*) und einer fallbasierten, «taktischen» Zusammenarbeit. Vieles spricht dafür, auf lokaler Ebene soweit notwendig taktische Partner-

99 Für ein erfolgreiches Beispiel von vertrauensbildenden Massnahmen siehe Mohamed, *Communities defeat terrorism, counterterrorism defeats communities*; Bartlett/Birdwell, *From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism In A Big Society*, S. 10.

100 Vidino, Lorenzo. Europe's New Security Dilemma. In: *The Washington Quarterly* 32:4 (2009), S. 61–75, hier S. 62. Siehe dazu auch Githens-Mazer, Jonathan. *Beyond Extremism and Ideology: The Unanticipated Constructive Roles played by North African Islamists and Jihadis in Contemporary British Society* (Global Migration and Transnational Politics Working Paper no. 16). Fairfax: George Mason University, 2010.

schaften mit fundamentalistischen Organisationen oder Individuen einzugehen, ohne diesen jedoch Legitimität durch offizielle Anerkennung zu verleihen oder sie als legitime Vertreter der muslimischen Gemeinschaften zu akzeptieren.¹⁰¹ Die Bereitschaft, mit fundamentalistischen Individuen oder Organisationen in ausgewählten Fällen zusammenzuarbeiten, sollte daher nicht gleichgesetzt werden mit der Ermächtigung solcher Organisationen auf lokaler oder nationaler Ebene.

Die «lautesten» und sichtbarsten Partner, oft gerade religiös-fundamentalistische Gruppierungen, sind gleichzeitig aber nicht zwingend die besten.¹⁰² Dasselbe gilt allerdings auch für «moderate» Gruppierungen. Eine Zusammenarbeit mit diesen gilt als politisch unproblematisch, sie können allerdings genauso wenig repräsentativ sein wie fundamentalistische Gruppierungen.¹⁰³ Anstelle mit wenigen grossen Partnern, wie z.B. nationalen Dachverbänden, zusammenzuarbeiten, scheint es für europäische Staaten darum ratsam, sich auf mehrere, lokal verankerte Organisationen abzustützen.¹⁰⁴ Ein solches Vorgehen setzt jedoch präzise Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten voraus. Religiöse Individuen und Organisationen, sowohl moderate als auch fundamentalistische, können wertvolle Beiträge zur Radikalisierungsprävention leisten. Eine Präventionsstrategie sollte sich aber nicht ausschliesslich auf religiöse Verbände abstützen, sondern auch säkulare Organisationen einschliessen.

Drittens haben gezielte, individuelle Interventionen als Massnahmen zur Gewaltprävention einen verhältnismässig guten Leistungsausweis, insbesondere verglichen mit breiten, gesamtgesellschaftlichen Massnahmen.¹⁰⁵ Das erwähnte britische *Channel*-Projekt ist ein Beispiel dafür, die norwegische Methode der präventiven Gespräche ein anderes. Gezielte Interventionen sind nicht unumstritten. Die unbeabsichtigten negativen Konsequenzen sind aber unbestreitbar kleiner als bei Massnahmen mit breiterem Zielpublikum. Erfahrungen aus «Gang»- und Neonazi-

101 Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 43.

102 Ebd., S. 23.

103 Spalek, Basia/Lambert, Robert. Muslim communities, counter-terrorism and counter-radicalisation: A critically reflective approach to engagement. In: *International Journal of Law, Crime and Justice* 36 (2008), S. 257–270, hier S. 267.

104 Vidino, *Countering Radicalization in America: Lessons from Europe*, S. 6.

105 Siehe dazu Abbildung 2.

Ausstiegsprojekten können dabei wertvolle Grundlagen für konkrete Methoden und Vorgehensweisen liefern.¹⁰⁶

Die Bedrohung durch radikalisierte, jihadistische Täter stellt *viertens* keine einzigartige, neue Situation dar. Terrorismus und politische Gewalt sind für Europa keine neuartigen Phänomene.

«Gezielte, individuelle Interventionen als Massnahmen zur Gewaltprävention haben einen verhältnismässig guten Leistungsausweis.»

Spätestens seit der Zeit der Roten Armee Fraktion (RAF) und der

Brigate Rosse gehört die Terrorismus-Bekämpfung zum Pflichtenheft der europäischen Sicherheitsbehörden. Islamistische Jihadisten in Europa können auch als Angehörige einer gewaltbereiten Subkultur, analog zu Neonazi-Gruppierungen oder «Gangs» betrachtet werden. Aus dieser Optik ist die Bedrohung durch gewaltbereite Junge nicht neu, auch wenn die Bereitschaft, wahllos Zivilisten zu töten, neu zu sein scheint. Auch aus diesem Grund sollten Methoden, die sich in «Gang-» und Neonazi-Exit-Programmen als verhältnismässig effektiv erwiesen haben, auf ihre Wirksamkeit bei jihadistischen Islamisten geprüft werden.¹⁰⁷

Bei der Radikalisierungsprävention hat in den vergangenen acht Jahren ein Lernprozess stattgefunden. Die obengenannten Schlussfolgerungen kristallisieren sich auf europäischer Ebene langsam als eine Art «pragmatischen Konsens» heraus. Das Feld der De-Radikalisierung und des *Disengagement* steckt im Gegensatz dazu in Europa und Nordamerika noch in den Kinderschuhen.

Die Grundprobleme jeder Präventionsmassnahme sind die Messbarkeit der Intervention und damit die Evaluation der Wirksamkeit und Kosteneffizienz. Jede Radikalisierungspräventions-Strategie bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen der Unberechenbarkeit menschlichen Verhaltens, mangelnder Messbarkeit des Effekts und spezifischer politischer Rahmenbedingungen. Zufälligkeiten spielen eine grosse Rolle in Radikalisierungsprozessen. Es ist unmöglich mit Sicherheit zu pro-

106 Vgl. Rabasa/Pettyjohn/Ghez/Boucek, *Deradicalizing Islamist Extremists*, S. 11.

107 Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 15.

agnostizieren, welche Individuen zu welchem Zeitpunkt in ihrem Leben Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele anwenden werden.¹⁰⁸ Radikalisierungsprävention wird deshalb nie eine exakte Wissenschaft sein.

«Das Problem der jihadistischen Radikalisierung und des gewaltbereiten Extremismus kann nicht im eigentlichen Sinne «gelöst» werden»

Das Problem

der jihadistischen Radikalisierung und des gewaltbereiten Extremismus kann aus diesen Gründen nicht im eigentlichen Sinne «gelöst» werden.¹⁰⁹ Nicht jeder Anschlag kann verhindert werden, was die jüngsten Anschläge in Norwegen erneut gezeigt haben. Demokratische Gesellschaften müssen mit dieser Tatsache leben lernen.¹¹⁰

Dissens und radikale Ideen sind und waren konstante Begleiter jeder Demokratie. Das Konzept der «Radikalisierung» und der «Radikalisierungsprävention» darf darum nicht dazu führen, dass Radikalität als in jedem Fall negative und zu bekämpfende Eigenschaft betrachtet wird.¹¹¹ Der britische Autor Kenan Malik erinnert daran, dass der Begriff «radikal» im muslimischen Kontext vor dreissig Jahren eine andere Bedeutung hatte als heute: Er bezeichnete säkulare muslimische Aktivisten, die gegen britischen Rassismus und den ungebührlichen Einfluss muslimischer religiöser Institutionen vorgingen.¹¹²

108 Githens-Mazer, Jonathan/Lambert, Robert. Why conventional wisdom on radicalization fails: the persistence of a failed discourse. In: *International Affairs* 86:4 (2010), S. 889–901, hier S. 893.

109 Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 13.

110 Vgl. Leiter, Michael. *The Changing Terrorist Threat And NCTC's Response*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2010.

111 Vgl. dazu auch Sedgwick, Mark. The Concept of Radicalization as a Source of Confusion. In: *Terrorism and Political Violence* 22:4 (2010), S. 479–494.

112 Malik, Kenan. Assimilation's Failure, Terrorism's Rise. In: *The New York Times*, 6. Juli 2011. Siehe dazu auch Coolsaet/Struye de Swielande, *Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation*, S. 156.

3 DIE SITUATION IN DER SCHWEIZ

Die Schweiz gehört nach Einschätzung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) zwar zum gesamteuropäischen Gefahrenraum, ist aber nicht spezifisch von terroristischen Akten bedroht: «Es besteht eine Bedrohung für die Schweiz und ihre Interessen, auch wenn keine Hinweise vorliegen, dass Terrorakte mit Beteiligung von in der Schweiz ansässigen Personen geplant oder vorbereitet wurden.»¹¹³ Die Radikalisierungs-Problematik, welche europäische Länder, besonders auch Deutschland, stark beschäftigt, ist in der Schweiz kein Thema öffentlicher Debatten. Ist die Frage für die Schweiz überhaupt relevant?

Eine Dramatisierung der Situation ist nicht angezeigt, denn es scheint in der Schweiz gegenwärtig keine Anzeichen für eine breite, gewaltbereite Radikalisierungsbewegung zu geben.¹¹⁴ Nach Angaben des NDB befinden sich gegenwärtig auch nur wenige Schweizer Bürger zum Zweck einer Teilnahme an Kampfhandlungen in Konfliktgebieten.¹¹⁵ Allerdings hat sich in jüngster Zeit ein «Netzwerk» gebildet, das Personen rekrutiert. Diese werden anschliessend in Konfliktgebiete geschickt, um Trainingscamps zu besuchen oder an Kampfhandlungen teilzunehmen.¹¹⁶ «Auch hierzulande wurden Personen radikalisiert oder rekrutiert», hält der NDB dazu fest.¹¹⁷ Sollte sich daraus eine eigentliche Jihadisten-Szene nach deutschem Muster bilden, wäre dies ein Anlass zur Sorge.¹¹⁸ Weiter gibt es für den NDB Hinweise darauf, dass die Schweiz «als Ruhe- und Vorbereitungsraum missbraucht wird».¹¹⁹

113 Sicherheit Schweiz, Jahresbericht 2010 des Nachrichtendienstes des Bundes, S. 34. Nachfolgend zitiert als Jahresbericht NDB 2010.

114 Jahresbericht NDB 2010; Berger, Olivier. Tonfall einiger Muslime wird härter. In: *Die Südschweiz*, 14. September 2010; vergleiche dazu auch Gianni, Matteo. *Muslime in der Schweiz*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2010.

115 Jahresbericht NDB 2010, S. 33 sowie Sicherheit Schweiz, Jahresbericht 2009 des Nachrichtendienstes des Bundes, S. 27.

116 Jahresbericht NDB 2010, S. 32.

117 Ebd.

118 Zur Situation in Deutschland: Bundesministerium des Inneren. Verfassungsschutzbericht 2010 (Vorabfassung). 2010, S. 173–184.

119 Jahresbericht NDB 2010, S. 11.

Die Schweiz ist keine «Insel der Glückseligen». Es gibt keinen zwin-
genden Grund zur Annahme, dass ein Anschlag eines radikalisierten
Einzeltäters in

der Schweiz
nicht möglich

«Die Schweiz ist keine «Insel
der Glückseligen».»

ist. Erfahrungen zeigen, dass hastig zusammengeschusterte Massnah-
men das Problem eher verschärfen, anstatt es zu lösen. Aus diesen Grün-
den erscheint es angezeigt, die Entwicklungen europäischer Radika-
lisierungspräventions-Strategien aufmerksam zu verfolgen und deren
Relevanz für die Schweiz zu untersuchen.

Die Schweiz hat keine explizite Radikalisierungspräventions-Strate-
gie nach dem Vorbild Grossbritanniens oder Norwegens. Wie in ande-
ren europäischen Ländern dürfte die Entwicklung auch in der Schweiz
reaktiv verlaufen. Radikalisierung ist in der Schweiz gegenwärtig ein
Problem, welches operativ praktisch ausschliesslich auf polizeilicher und
nachrichtendienstlicher Ebene behandelt wird. Dem NDB sowie den
Kantonspolizeien stehen verschiedene, durch die Gesetzeslage einge-
schränkte Massnahmen zur Verfügung. Das Bundesamt für Migration
kann z. B. im Falle von Hasspredigern oder Gewaltunterstützern Ein-
reiseverbote verfügen.¹²⁰ Auch werden in der Schweiz präventive Ge-
spräche praktiziert, allerdings nicht im gleichen Ausmass und nicht mit
einer vergleichbaren Systematik wie in Norwegen.

Direkte Vergleiche der Situation in der Schweiz mit derjenigen in
anderen europäischen Ländern sind schwierig. Obwohl es sich beim
Problem der jihadistischen Radikalisierung um ein europäisches bzw.
globales Problem handelt, spielen lokale und nationale Faktoren eine
bedeutende Rolle. Dazu gehören unter anderem die geographische Her-
kunft der muslimischen Wohnbevölkerung, aussenpolitische Faktoren
und die Anwesenheit von aus Konfliktgebieten zurückgekehrten jiha-
distischen Kämpfern. Die Schweizer Aussenpolitik erlaubt weiter im
Gegensatz zur Aussenpolitik anderer europäischer Staaten in der Re-
gel keine einfache Instrumentalisierung von Handlungen als Teil des

120 Ein solches Verbot wurde z.B. im Dezember 2009 gegen den deutschen Konvertiten und
Islamisten Pierre Vogel ausgesprochen. Vgl. Islamist darf nicht predigen. In: *Neue Zürcher
Zeitung*, 27. Januar 2011.

«Kriegs des Westens gegen den Islam».¹²¹ Ein Beispiel hierfür ist die personell geringe und 2008 eingestellte Beteiligung an der ISAF-Mission in Afghanistan. Allerdings können auch innenpolitische Entscheide wie beispielsweise der Volksentscheid zum Minarettbauverbot potenzielle Angriffsflächen bieten.

Basierend auf den obigen Ausführungen und den beiden Fallbeispielen können folgende Schlussfolgerungen für die Schweiz gezogen werden: Es sollte vermieden werden, die muslimische Wohnbevölkerung pauschal als verdächtig zu betrachten (*suspect community*). Zudem sollten Individuen nicht auf ihre islamische Religionszugehörigkeit reduziert werden. Eine solche Betrachtungsweise ist erstens sachlich nicht gerechtfertigt und führt zweitens zu einer kontraproduktiven Versicherheitlichung (*securitization*) der behördlichen Beziehungen zu muslimischen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie zu einer potenziellen «Fremdislamisierung», d.h. der eigentlichen Schaffung einer nationalen muslimischen Minderheit.¹²² Eine differenzierte Betrachtungsweise ist unentbehrlich, es gibt nicht *den* Islam oder *die* Muslime als homogene Gruppe. Die Fragmentierung der islamischen Glaubensgemeinschaft entlang ethno-nationaler Linien und damit das Fehlen eines einheitlich auftretenden Dachverbands in der Schweiz sind eine Tatsache, die es zu akzeptieren gilt.¹²³ Das Drängen auf eine einheitliche Struktur nach kirchlichem Vorbild könnte sich als kontraproduktiv erweisen. Das Beispiel Grossbritanniens zeigt, dass ein solches Vorgehen das Risiko birgt, nicht-repräsentativen und fundamentalistischen Individuen und Organisationen übermässiges Gewicht zu verleihen.

Sollen Präventionsmassnahmen erfolgreich sein, ist eine präzise Kenntnis der lokalen Situation unabdingbar. Sowohl Exponenten moderater als auch fundamentalistischer religiöser Gemeinschaften kön-

121 Von Februar 2004 bis März 2008 befanden sich jeweils zwei bis vier Schweizer Staboffiziere in der *International Security and Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Vgl. Schweizer Armee zieht Offiziere aus Afghanistan zurück. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. November 2007.

122 Ettinger, Patrick/Imhof, Kurt. *Ethnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz*. Zürich: Universität Zürich, 2011 sowie Behloul, Samuel. *Reaktionen der bosnischen und albanischen Muslime in der Schweiz auf den Islam-Diskurs*. Luzern: Universität Luzern, 2010, S. 3.

123 Vgl. Behloul, *Reaktionen der bosnischen und albanischen Muslime in der Schweiz auf den Islam-Diskurs*, S. 10–12.

nen für Behörden wertvolle Partner sein; dies setzt aber voraus, dass die relevanten Ansprechpartner bekannt sind und ein Vertrauensverhältnis besteht.¹²⁴ Die norwegische Entscheidung, die Implementierung der Massnahmen in die Hände der lokalen Behörden – mit Unterstützung durch den Inlandnachrichtendienst PST – zu legen, ist dahingehend richtungsweisend. Sollte die Problematik in der Schweiz akut werden, wäre auch eine Einführung präventiver Gespräche nach norwegischem Vorbild zu prüfen.

Um eine sachliche und produktive Debatte über die Problematik der jihadistischen Radikalisierung überhaupt zu ermöglichen, sollten Integrations-

Sicherheitsfragen getrennt werden.¹²⁵ Für

**«Integrationsfragen sollten
getrennt von Sicherheitsthemen
diskutiert werden.»**

April 2007 war

ein nationales Forum mit Vertretern von muslimischen Organisationen geplant. Dieses hätte sich sowohl Sicherheits- als auch Integrationsfragen widmen sollen. Die Einschränkung auf diese zwei Themen und die Vermischung von Religionsfragen mit der Sicherheitsthematik wurde vonseiten der muslimischen Verbände scharf kritisiert. Das Forum wurde schliesslich nicht durchgeführt.¹²⁶ Die Kontroverse um dieses «Islam-Forum» illustriert anschaulich die Folgen einer Vermischung von Integrations-, Sicherheits- und Religionsfragen. Ungeachtet der Frage, ob es inhaltlich angezeigt gewesen wäre, beide Themen an der gleichen Veranstaltung miteinander zu besprechen, zeigt die negative Reaktion, dass es sich dabei um keinen zielführenden Weg handelt.

Vieles spricht dafür, die Problematik der Radikalisierung in der Schweiz weiterhin als primär polizeiliches und nachrichtendienstliches Thema zu behandeln. Eine nationale Radikalisierungspräventions-Strategie nach norwegischem Vorbild zum jetzigen Zeitpunkt birgt das Risiko, im politischen Diskurs instrumentalisiert zu werden und damit

124 Ebd., S. 12.

125 Für eine Untersuchung dieser Frage im deutschen Kontext siehe Steinberg, Guido. *In Al-Qaeda's Sights: Germany Needs an Anti-Terrorism Strategy*. Körber Policy Paper No. 9, 2010, S. 23–29.

126 Bühler, Stefan. Der einflussreichste Muslim. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Mai 2007.

mehr Schaden als Nutzen anzurichten. Ein verstärkter Expertendialog sowie die Sensibilisierung von Schlüsselpersonen auf die Radikalisierungsproblematik sind aber wünschenswert. Der allgemeine Kenntnisstand über die Situation in der Schweiz in Bezug auf gewaltbereite Radikalisierung ist weiterhin unbefriedigend. Es existieren nur wenige fundierte Forschungsbeiträge, wobei sich diese meist nur am Rande mit Radikalisierungsfragen beschäftigen.¹²⁷ Mehr Informationen, beispielsweise über die Situation in Strafanstalten, wären für eine faktenbasierte Diskussion vonnöten.

Es ist unmöglich vorherzusagen, wie sich die Radikalisierungsproblematik in Zukunft in Europa und in der Schweiz entwickeln wird. Mit grosser Wahrscheinlichkeit werden die deutlichen nationalen Unterschiede bezüglich der Gefährdungssituation bestehen bleiben. Die gegenwärtige Situation in der Schweiz rechtfertigt keine drastischen Massnahmen. Die Schweiz sollte aber weiterhin sowohl die Gefährdungslage als auch die angewandten Präventionsstrategien im europäischen Ausland beobachten.

127 Ein Beispiel dafür ist das Nationale Forschungsprogramm NFP 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft» (www.nfp58.ch).