

STRATEGIEN GEGEN JIHADISTISCHE RADIKALISIERUNG IN EUROPA

Zahlreiche europäische Staaten beurteilen Anschläge durch sogenannte «homegrown terrorists», d.h. durch radikalisierte, dauerhaft im eigenen Land wohnhafte Personen, als zentrale terroristische Bedrohung. Vor diesem Hintergrund haben Programme zur Radikalisierungsprävention und zur Deradikalisierung an Bedeutung gewonnen. Die Ansichten über den exakten Zweck, die genauen Zielgruppen und die Effektivität solcher Programme gehen allerdings häufig auseinander. Gute Ergebnisse hat man vor allem mit gezielten Interventionen erreicht.



Das Phänomen des «homegrown terrorism» erfordert neue Gegenstrategien: Bombenanschläge von London, 7. Juli 2005. REUTERS / Dylan Martinez

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 schätzen die Sicherheitsdienste europäischer Staaten jihadistischen Terrorismus, d.h. den von einer gewaltbereiten islamistischen Ideologie beeinflussten Terrorismus, als eine Hauptbedrohung ihrer Sicherheit ein. Selbstverständlich haben nicht alle Terroranschläge einen jihadistischen Hintergrund. Es gibt auch Vorfälle, deren Urheber durch andere Ideologien angestachelt werden, wie die Attacken in Norwegen 2011 exemplarisch belegen. Insgesamt steht jedoch für die meisten europäischen Länder der gewalttätige jihadistische Extremismus im Vordergrund, wie das *European Police Office* (Europol) regelmässig in seinen Jahresberichten festhält.

Jedes Jahr decken die zuständigen Behörden in Europa entsprechende Pläne auf,

vereiteln Anschläge und verhaften rund 100 bis 200 Personen im Zusammenhang mit jihadistisch motivierten Straftaten. Dennoch gelangen solche Anschläge immer wieder zur Ausführung. Dies zeigen die Bombenattacken 2005 in London, das Attentat auf zwei US-Soldaten 2011 am Frankfurter Flughafen oder der Anschlag auf eine jüdische Schule in Toulouse 2012. An dieser Ausgangslage wird sich gemäss Einschätzung von Europol in näherer Zukunft kaum etwas ändern.

Das Wesen der jihadistischen Bedrohung hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Die ersten jihadistischen Netzwerke in Europa wurden in den 1990er-Jahren von Einwanderern der ersten Generation etabliert. Diese verfügten meist über enge Verbindungen zu terroristischen

Netzwerken, die ausserhalb von Europa aktiv waren. Heutzutage handelt es sich bei den gewaltbereiten europäischen Jihadisten meist um so genannte «homegrown terrorists». Diese rekrutieren sich überwiegend aus in europäischen Ländern wohnhaften Einwanderern der zweiten oder dritten Generation, die teilweise auch über die jeweilige Staatsbürgerschaft verfügen. In wachsendem Ausmass treten auch Konvertiten in Erscheinung. Solche *homegrown terrorists* durchlaufen in Europa autonom und ohne Verbindung zu etablierten Terrororganisationen wie Al-Kaida einen Radikalisierungsprozess und wenden sich dabei einer gewaltbereiten jihadistischen Ideologie zu. Ob sie bei späteren Anschlägen unabhängig als sogenannte «lone actors» vorgehen wie 2004 der in Amsterdam geborene Mörder der niederländischen Filmemachers Theo van Gogh oder operativ mit Organisationen wie Al-Kaida verbunden sind wie die Attentäter von London 2005, ist unterschiedlich.

Als Reaktion auf das Phänomen des hausgemachten jihadistischen Terrorismus haben zahlreiche europäische Staaten ihre traditionellen Instrumente der Terrorismusbekämpfung verstärkt, die Gesetzgebung verschärft und die Geheimdienste ausgebaut. Darüber hinaus haben mehrere Länder Programme zur Radikalisierungsprävention und zur Deradikalisierung lanciert. Diese zielen im Wesentlichen darauf ab, die Radikalisierung gefährdeter Personen zu verhindern und bereits radikalisierte Individuen von ihrem Engagement abzubringen. Diese Programme konnten einige Erfolge verbuchen. Dennoch sind zahl-



reiche Fragen ungeklärt, beispielsweise ob man sich nur auf gewalttätigen Extremismus oder auf ideologische Radikalisierung per se konzentrieren soll, welche Organisationen als Partner für Präventionsmassnahmen geeignet sind oder wie die Effektivität der Projekte evaluiert werden kann.

Breites Spektrum von Initiativen

Pionier auf diesem Gebiet der Terrorismusprävention war Grossbritannien. Bereits 2003 rief der damalige Premierminister Tony Blair die *Prevent*-Initiative als Teil einer umfassenden Terrorabwehr-Strategie ins Leben. Sie beinhaltet Programme zur Vermeidung von Radikalisierung im Inland und zur Bekämpfung von jihadistischem Terrorismus. Zahlreiche andere europäische Staaten wie die Niederlande, Dänemark und Norwegen erliessen ebenfalls nationale Strategien. Auch die Europäische Union (EU) stellte 2005 eine entsprechende Strategie vor. Je nach Land unterscheiden sich die Ziele, Strukturen, Kosten und Ansätze dieser Initiativen. Dabei spielen die jeweiligen politischen, kulturellen und juristischen Gegebenheiten eine grosse Rolle. Während einige Staaten umfassende Strategien beschlossen, haben andere Regierungen weniger umfassende Programme konzipiert, die oft nur auf die lokale Ebene abzielen.

Generell lassen sich die Massnahmen gegen jihadistische Radikalisierung in zwei Kategorien unterteilen: allgemeine Initiativen zur Radikalisierungsprävention und gezielte Interventionen bei bereits radikalisierten oder sich radikalisierenden Personen (vgl. Grafik). Programme der ersten Kategorie sind hauptsächlich auf Gruppen ausgerichtet, die als potenziell gefährdet eingestuft werden (z.B. muslimische Jugendliche). Sie zielen darauf ab, deren Anfälligkeit für jihadistische Radikalisierung zu reduzieren. Das Spektrum von Massnahmen ist breit. So werden im Projekt *Radical Middle Way*

der britischen Regierung traditionalistische muslimische Gelehrte eingeladen, um Vorträge vor einem überwiegend jugendlichen, muslimischen Publikum zu halten. Ein niederländisches Projekt zielt darauf ab, die Integration junger Muslime zu fördern, indem ihnen der Zugang zu Arbeit und Bildung durch die Kooperation mit privatwirtschaftlichen Unternehmen erleichtert wird. Bei vielen Massnahmen geht es auch darum, kritisches Denken und die Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit entgegengesetzten Meinungen zu fördern. So werden in Slotervaart, einem Stadtteil Amsterdams, Kurse mit Titeln wie «Umgang mit Enttäuschungen» und «Lernen, mit Kritik an der eigenen Religion umzugehen» durchgeführt.

Solche Initiativen dienen auch dazu, eine Vertrauensbasis zwischen den Behörden und muslimischen Gemeinschaften zu etablieren. So verbringen im Rahmen des Projekts *Operation Nicole* britische Polizeibeamte und Mitglieder der muslimischen Bevölkerung ein Wochenende zusammen. Die Aktivitäten beinhalten etwa gemeinsame Fussballspiele oder Mahlzeiten. Wichtiger noch dürfte ein Rollenspiel sein, bei dem die Erfahrungen der jeweiligen Gegenseite nach einem simulierten terroristischen Angriff nachvollzogen werden. Solche vertrauensbildenden Massnahmen haben bereits konkrete Erfolge gezeitigt. So meldeten Mitglieder einer somalischen Moschee in Bristol 2008 kurz nach der Teilnahme an einem *Operation Nicole*-Anlass der Polizei, dass ein radikaler Konvertit mit Brandverletzungen an den Händen zum Gebet erschienen sei. Nach der Verhaftung des Betroffenen wurden in seiner Wohnung ein noch unvollständiger Sprengsatz sowie Pläne für einen Anschlag auf ein Einkaufszentrum entdeckt.

Der zweite Typus von Programmen sind gezielte Interventionen. Diese richten sich im

Gegensatz zu präventiven Aktionen nicht an relativ breite gesellschaftliche Gruppen, sondern fokussieren auf ausgewählte Individuen, die Anzeichen einer jihadistischen Radikalisierung aufweisen. Ihnen gegenüber wird die Wachsamkeit der Behörden signalisiert. Dadurch und durch weitere massgeschneiderte Aktivitäten soll eine Radikalisierung und speziell das Begehen von Straftaten verhindert werden.

Solche Programme weisen unterschiedliche Organisationsformen auf. Generell geht es in einem ersten Schritt um die Identifikation von Individuen, die einen jihadistischen Radikalisierungsprozess durchlaufen. Dazu werden Personengruppen wie Polizisten, Sozialarbeiter, Lehrpersonen, Vollzugsbeamte, Bewährungshelfer oder Personen aus dem Gesundheitswesen für die Thematik sensibilisiert. Dank einer entsprechenden Schulung sollten diese anschliessend dazu in der Lage sein, im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit potenzielle Fälle von Radikalisierung zu erkennen und an die zuständigen Behörden zu melden (vgl. Bild).

Um welche Stelle es sich dabei handelt, ist von Land zu Land verschieden. So zeichnet sich das britische Interventionsprogramm *Channel* durch einen starken Einbezug der Polizei aus. Im Gegensatz dazu ist in Dänemark und den Niederlanden die Polizei nur am Rand involviert. In Kopenhagen und Amsterdam sind spezifische Verwaltungseinheiten zuständig, die sich aus städtischen Fachleuten und Experten aus unterschiedlichen Bereichen zusammensetzen. Die übermittelten Informationen werden auch nicht an Vollzugsbehörden weitergegeben, ausser sie betreffen direkt eine Straftat. Dahinter steht die Absicht, die betroffenen Individuen in dieser Phase nicht zu bestrafen, sondern ihnen zu helfen.

In einem zweiten Schritt entscheidet die zuständige Behörde aufgrund einer Auswertung aller verfügbaren Informationen, ob tatsächlich ein Risiko besteht und eine gezielte Intervention gerechtfertigt ist. Wird dies bejaht, so erfolgt in einem dritten Schritt die Umsetzung der Intervention. Eine solche ist sehr komplex und sollte möglichst auf die spezifischen Rahmenbedingungen ausgerichtet sein. Ziel ist es, die betroffenen Individuen von militanten Ansichten und einer gewaltbereiten Haltung abzubringen. Häufig wird dazu ein Mentor eingesetzt, der bereits ein Vertrauensverhältnis mit der radikalisierten Person unterhält oder ein solches aufbauen kann. Als Mentor kann z.B. ein Verwandter,

ein Geistlicher oder eine Person dienen, die sich selbst bereits früher von radikalen Ansichten abgewandt hat. Der Mentor soll die betroffene Person im Idealfall dazu bringen, ihre radikalen Ansichten zu hinterfragen und sich davon abzuwenden.

Die ersten Erfahrungen mit dem Instrument der gezielten Intervention sind weitgehend positiv. Keine der rund 1500 Personen, bei denen man im Rahmen des Channel-Programms interveniert habe, sei anschliessend wegen einer mit Terrorismus in Verbindung stehenden Straftat festgenommen worden, bilanzierten die britischen Behörden Ende 2010. Auch dänische und niederländische Behördenvertreter äusserten sich positiv. Obwohl langfristige Erfahrungen noch fehlen, besteht in europäischen Ländern bei den zuständigen Behörden ein breiter Konsens über den grundsätzlichen Nutzen gezielter Interventionen.

Herausforderungen und Probleme

Programme zur Radikalisierungsprävention und zur Deradikalisierung in einem jihadistischen Umfeld stehen noch am Anfang. Derzeit werden vor allem folgende vier Fragen diskutiert: Wie ist das Phänomen der (jihadistischen) Radikalisierung erklärbar? Soll nur gewaltbereiter Extremismus bekämpft werden oder auch die kognitive Radikalisierung ohne gewalttätige Ausprägung? Mit welchen Partnern sollen die Behörden bei ihren Aktivitäten zusammenarbeiten? Wie kann die Effektivität der umgesetzten Programme und Massnahmen evaluiert werden?

Experten sind sich uneinig, welche Beweggründe Menschen dazu bringen, sich radikale Ansichten anzueignen und auf dieser Grundlage gewalttätig zu werden. Als Folge davon gibt es eine Vielzahl von Radikalisierungstheorien. Konsens besteht darüber, dass es sich um einen komplexen und in hohem Mass individuell ausgeprägten Mechanismus handelt, in dem strukturelle und persönliche Faktoren in Wechselwirkung zueinander stehen. Auf die Frage, warum Menschen ihre radikalen Ansichten wieder aufgeben und sich von gewaltbereiten Gruppen abwenden, gibt es ebenfalls keine allgemeingültigen Antworten. Die Konsequenz aus diesem begrenzten Verständnis von Radikalisierungsprozessen ist, dass Massnahmen gegen Radikalisierung sehr flexibel gehandhabt werden müssen. Es gibt kein Rezept, das in jedem Fall Erfolg verspricht. Alle Bemühungen sollten auf vertieften Kenntnissen über die Eigenheiten der jeweiligen Zielperson oder

Beispiel einer Sensibilisierungskampagne aus Deutschland

VERMISST



Das ist mein Bruder Hassan. Ich vermisse ihn, denn ich erkenne ihn nicht mehr. Er zieht sich immer mehr zurück und wird jeden Tag radikaler. Ich habe Angst ihn ganz zu verlieren – an religiöse Fanatiker und Terrorgruppen. Wenn es Dir so geht wie mir, wende Dich an die Beratungsstelle Radikalisierung unter **0911 – 943 43 43** oder beratung@bamf.bund.de
Mehr Infos findest Du auf www.bamf.de/beratungsstelle

INITIATIVE Sicherheitspartnerschaft
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Bild: Beratungsstelle Radikalisierung, Bundesministerium des Innern, 2012.

-gruppe beruhen, nach Möglichkeit an die konkreten Umstände angepasst sein und laufend neu bewertet werden.

Eine Schlüsselfrage im Zusammenhang mit Antiradikalisierungsstrategien lautet, ob diese nur gewalttätige Formen der Radikalisierung verhindern oder allgemeiner auch kognitive Radikalisierungsprozesse bekämpfen sollen. Gewaltbereiter Extremismus stellt – unabhängig vom ideologischen Hintergrund – eine unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit einer Gesellschaft dar. Aber sollte eine Regierung versuchen, bereits die Ausbreitung fundamentalistischer religiöser Ansichten ohne direkte gewalttätige Begleiterscheinungen zu unterbinden?

Befürworter einer solchen Vorgehensweise argumentieren, dass die kognitive Radikalisierung eine logische Vorstufe zur gewalttätigen Radikalisierung darstelle. Sie machen geltend, dass alle Terroristen einen Radikalisierungsprozess durchlaufen haben, bevor sie zu gewalttätigen Mitteln griffen. Wenn es dem Staat mit den Präventionsabsichten ernst sei, müsse er möglichst einschreiten, bevor sich radikale Ansichten verbreiten können. Die Gegner dieser Position betonen, dass ein direkter Zusammenhang zwischen fundamentalistischen Ansichten und Gewalt nicht empirisch belegt sei. Die Einschränkung der Meinungs- und Glaubensfreiheit in einer demokratischen Gesellschaft sei deshalb nicht gerechtfertigt. Die europäischen Länder beantworten diese umstrittene Frage unterschiedlich. In Grossbritannien sind die Behörden in letzter Zeit vermehrt dazu

übergegangen, auch die Bekämpfung von nicht-gewalttätigem Fundamentalismus einzubeziehen. In den Niederlanden dagegen konzentrieren sich die Präventionsbemühungen zunehmend auf die Verhinderung von gewaltbereiter Radikalisierung.

Ein weiteres Problem betrifft die Frage, mit welchen islamischen Gruppierungen bei der Durchführung von Antiradikalisierungsprogrammen zusammengearbeitet werden soll. Die meisten muslimischen Gemeinschaften in europäischen Ländern unterscheiden sich entlang ethnischer, nationaler, religiöser, sprachlicher und politischer Trennlinien. Keine einzelne Organisation kann den legitimen Anspruch erheben, auch nur annähernd die Mehrheit der muslimischen Gemeinschaft zu vertreten. Vor diesem Hintergrund ist es für die zuständigen Behörden schwierig zu entscheiden, mit welchen Gruppierungen sie zusammenarbeiten sollen.

Besonders heikel ist die Frage einer Kooperation mit gewaltfreien religiösen Fundamentalisten. So existieren in Europa zahlreiche Netzwerke, die sich in der Öffentlichkeit klar von Gewaltanwendung im Westen distanzieren, zugleich jedoch organisatorisch oder ideologisch mit islamistischen Bewegungen wie der Muslimbruderschaft oder salafistischen Gruppierungen verbunden sind. Experten sind sich darüber uneinig, ob solche Netzwerke Teil der Lösung oder Teil des Problems sind. Befürworter einer Kooperation argumentieren, dass solche Individuen und Gruppierungen bei potenziellen Jihadisten Legitimität und Glaubwürdigkeit besitzen und diese in ge-

wissen Fällen erfolgreich davon abhalten könnten, sich der Gewalt zuzuwenden. Gegner geben zu bedenken, dass solche fundamentalistischen Gruppierungen den ideologischen Nährboden für bekennende jihadistische Radikalisierte bereiten. Eine Regierung könne es sich daher nicht erlauben, Organisationen und Einzelpersonen zu legitimieren und finanziell zu unterstützen, die extremistische Ideen vertreten und damit Radikalisierungsprozesse zusätzlich anheizen. Auch in dieser Frage hat sich unter den europäischen Staaten noch keine einheitliche Meinung herausgebildet.

Schliesslich tun sich die europäischen Behörden schwer damit, die Effektivität ihrer Programme zu belegen. Auch das beste Deradikalisierungsprogramm wird kaum hundertprozentig erfolgreich sein. Wie soll etwa die Wirksamkeit eines Programms eingeschätzt werden, wenn einige wenige Personen, die es durchlaufen haben, sich dennoch dem Terrorismus zuwenden? Praktisch unmöglich ist es auch, den Erfolg von Massnahmen zur Radikalisierungsprävention empirisch zu messen und damit ihre Wirksamkeit und Kosteneffizienz zu evaluieren. Denn hier müsste letztlich ein negativer Befund nachgewiesen werden, nämlich dass sich wegen dieser Präventionsprogramme bestimmte Personen nicht radikalisiert haben. Man kommt also kaum umhin sich damit abzufinden, dass Programme zur Radikalisierungsprävention keine exakte Wissenschaft darstellen.

Schwerpunkt gezielte Intervention

Programme zur Radikalisierungsprävention und zur Deradikalisierung sind in Europa nach wie vor umstritten. Kritiker behaupten, sie seien ineffektiv und eine Geldverschwendung. Andere bemängeln, dass die meisten Programme nur Jihadismus abdecken und andere Formen wie Rechts- oder Linksextremismus vernachlässigten. Kritisiert wird auch, dass solche Programme muslimische Personen teilweise pauschal stigmatisieren und damit eher ihre gesellschaftliche Ausgrenzung anstatt ihre soziale Integration fördern würden. Hingewiesen wird auch auf das Spannungsfeld zwischen extensiv konzipierten Präventionsmassnahmen und den individuellen Grundfreiheiten.

Trotz all dieser Schwierigkeiten und Kontroversen vertreten die meisten Fachleute der Terrorismusbekämpfung die Überzeugung, dass zumindest einige dieser Massnahmen wichtige Bestandteile einer umfassenden

Strategie gegen den Terrorismus seien. Zudem ermöglichten es die bisherigen Erfahrungen den zuständigen Behörden, ihre Initiativen besser zu konzipieren und umzusetzen. Derzeit scheint sich eine Präferenz für gezielte Interventionen gegenüber generellen Präventionsmassnahmen herauszukristallisieren. Grund dafür sind die hohen Kosten und die nur begrenzt belegbare Wirkung allgemeiner Prävention. Gezielte Interventionen dürften deshalb in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Die Situation in der Schweiz

Die Schweiz ist nicht im selben Ausmass wie andere europäische Staaten vom Phänomen der jihadistischen Radikalisierung betroffen. Bisher wurden keine konkreten Anschlagpläne bekannt. Gemäss der Einschätzung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) stellt die Schweiz kein erklärtes prioritäres Ziel für jihadistisch motivierte Anschläge dar. Die Schweiz sei aber keine Insel, hält das Bundesamt für Polizei (Fedpol) fest. Die Behörde unterstreicht, dass die Schweiz – wenn auch in geringerem Ausmass – von denselben Entwicklungen betroffen sei wie die übrigen europäischen Länder.

Im Fedpol-Jahresbericht 2011 heisst es, die Schweiz diene mutmasslichen Jihadisten vor allem als Basis, um jihadistische Gruppen im Ausland logistisch und propagandistisch zu unterstützen. 2012 wies der NDB zudem darauf hin, dass sich mehrere zuvor in der Schweiz wohnhafte Personen derzeit in Gebieten wie Afghanistan/Pakistan und Somalia aufhalten würden, um sich an jiha-

distisch inspirierten Kampfhandlungen zu beteiligen. In der Vergangenheit kamen bei solchen Einsätzen vereinzelt Personen aus der Schweiz ums Leben. In Übereinstimmung mit anderen europäischen Ländern beurteilen auch die hiesigen Sicherheitsbehörden insbesondere Jihad-Rückkehrer als Herausforderung für die Sicherheit der Schweiz. Ferner gibt es Hinweise auf die Präsenz einer kleinen, aber lebhaften Salafistenszene. Die Mehrheit der jihadistischen Sympatisanten in der Schweiz wurde wie in den meisten europäischen Staaten im Inland sozialisiert, seien es nun muslimische Immigranten der zweiten oder dritten Generation oder Konvertiten.

Die Schweiz besitzt keine spezifische Strategie zur Prävention und Bekämpfung der jihadistischen Radikalisierung. Dennoch werden die Thematik und die Entwicklungen in Sicherheitskreisen und auf politischer Ebene diskutiert. Sollte sich die Einschätzung der Gefährdungslage ändern und die Einführung entsprechender Massnahmen notwendig erscheinen, kann die Schweiz von den Erfahrungen anderer europäischer Staaten profitieren.

Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Fachexperte für diese Analyse:
Lorenzo Vidino
vidino@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und Mailingliste:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0236

Bisher erschienen

- Nr. 126: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz
- Nr. 125: Nepal: Stockender Friedensprozess und Schweizer Engagement
- Nr. 124: Der syrische Bürgerkrieg: Zwischen Eskalation und Intervention
- Nr. 123: Die arabischen Revolutionen aus der Sicht Israels
- Nr. 122: Chemiewaffen-Verbot: Stand und Perspektiven
- Nr. 121: Nordkoreas Atomprogramm: zwischen Eindämmung und Dialog
- Nr. 120: Atomausstieg und Energieversorgung der Schweiz
- Nr. 119: Somalia: Geringe Aussichten auf Frieden
- Nr. 118: Arktis: Tauwetter mit Konfliktpotential
- Nr. 117: Indien-USA: Partnerschaft mit begrenztem Entwicklungspotential
- Nr. 116: Die NATO nach Chicago: Smarte Rhetorik und viele offene Fragen
- Nr. 115: Myanmar: Politische Reformen und Machterhalt der Militärs
- Nr. 114: Frauen, Frieden und Sicherheit: UNO-Resolution 1325 im Praxistest
- Nr. 113: Der Irak nach dem US-Abzug: Erneut am Abgrund
- Nr. 112: Schuldenkrise: Folgen für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik
- Nr. 111: PPPs in der Sicherheitspolitik: Chancen und Grenzen
- Nr. 110: Die OSZE in Rücklage
- Nr. 109: Afghanistan: Vage Aussicht auf eine regionale Lösung
- Nr. 108: Schutzmacht Schweiz: Renaissance einer Tradition?