Positionspapier des FMB

Prävention von gewalttätigem Extremismus

Hintergrund

Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus stellen Gesellschaften vor große Herausforderungen: Extremistische Gruppierungen rechtfertigen Gewalt, indem sie Entwicklungshemmnisse wie Ungleichheit, Armut, schlechte Regierungsführung und Geschlechterkonstruktionen instrumentalisieren. Extremistische Gewaltakte verschärfen wiederum bestehende Konflikte, Fragilitäts- und Polarisierungstendenzen und destabilisieren gesellschaftliche und staatliche Strukturen. In den vergangenen Jahren hat insbesondere im Nahen und Mittleren Osten sowie in Teilen Afrikas und Asiens gewalttätiger Extremismus stark zugenommen. Viele betroffene Staaten stehen vor der realen Gefahr, dass gewalttätiger Extremismus einen großen Teil des in den vergangenen Jahrzehnten – auch mithilfe der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – erzielten Entwicklungsfortschritts zunichtemacht.

■ Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit

Vor diesem Hintergrund rücken Maßnahmen zur frühzeitigen Prävention von gewalttätigem Extremismus (*Prevention of Violent Extremism*, PVE) in den Fokus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Nach über einer Dekade des *war on terror* setzt sich die Erkenntnis durch, dass repressive Maßnahmen allein nicht zu mehr Sicherheit führen. Sie können weder Radikalisierung verhindern noch Menschen vor gewalttätigem Extremismus schützen. Innovative, insbesondere präventive Maßnahmen als Ergänzung zu strafrechtlichen, polizeilichen, militärischen und nachrichtendienstlichen Mitteln werden zunehmend nachgefragt. Die Agenda 2030 nimmt in SDG 16, dem Ziel zur Förderung friedlicher, gerechter und inklusiver Gesellschaften, Bezug zu PVE. SDG 16 fordert, die zuständigen nationalen Institutionen beim Kapazitätsaufbau zur Verhinderung von Gewalt, Terrorismus und Kriminalität durch die internationale Zusammenarbeit zu unterstützen. Die Bundesregierung greift das Thema in ihrer „Strategie zur Extremismusprävention und Demokratieförderung“ von 2016 sowie in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ von 2017 auf. Die Interessen von internationalen Gebern und Organisationen sowie auch der Auftraggeber der GIZ (insb. AA, BMZ und EU) richten sich entsprechend auf das Auftragsfeld PVE.

■ Unser Verständnis - Gewalttätiger Extremismus

Im Folgenden wird unter „Radikalisierung“ die zunehmende Hinwendung von Personen oder Gruppen zu einer extremistischen Denk- und Handlungsweise verstanden. Im Fokus steht dabei der gewalttätige Extremismus, dessen Aktivitäten die Beseitigung der bestehenden Gesellschaftsordnungen als Ziel haben. Die Formen der dazu eingesetzten Gewalt sind vielfältig und reichen von Sachbeschädigungen und Sabotage über Straßengewalt bis hin zu Bomben- und Selbstmordanschlägen. Gewalt wird nicht nur als legitimes Mittel zur Willensdurchsetzung angesehen, sondern selbst glorifiziert, wodurch die Gefahr von Massengewalt stets aktuell ist.
Der gewalttätige Extremismus ist gekennzeichnet durch ausgeprägte Freund-Feind-Stereotypen, ein hohes Maß an ideologischem Dogmatismus, politischen Autoritarismus und ein identitäres Gesellschaftsverständnis, das jede Form gesellschaftlicher Diversität ablehnt und individuelle Freiheiten kollektiven Zielen unterordnet. Zudem ist häufig ein Missionsbewusstsein und die Akzeptanz von Verschwörungstheorien charakteristisch.
Radikalisierungsverläufe sind individuell unterschiedlich, auch wenn es oft Ähnlichkeiten und gemeinsame Elemente gibt. Im Allgemeinen wird zwischen zwei Treibern unterschieden, die gewalttätigen Extremismus begünstigen, den strukturellen Bedingungen (***push*-Faktoren**) und den sogenannten perzeptiven Verstärkungsfaktoren (***pull*-Faktoren**). Zu den strukturellen Bedingungen gehören insbesondere ökonomische, politische und soziale Disparitäten, wie hohe Arbeitslosenquoten, eingeschränkte bürgerliche Freiheiten und staatliche Repression, Korruption und schwache staatliche Leistungsfähigkeit vor allem in

den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, öffentliche Infrastruktur und Bildung; aber auch Geschlechter-Konstruktionen basierend auf konservativen, patriarchalen Gesellschaftsstrukturen. Die Verstärkungsfaktoren beschreiben die persönlichen, individuellen Motivationen und Merkmale von Radikalisierungsverläufen. Persönlich empfundene Perspektivlosigkeit, Unzufriedenheit und Kränkung sowie gefühlte Diskriminierung und Marginalisierung können individuelle Sinn- und Identitätskrisen sowie gruppenbezogenen Hass erzeugen und Radikalisierung begünstigen.

■ Unser Interventionsfeld

PVE baut auf den Erfahrungen der Gewaltprävention auf. Im Allgemeinen werden drei Ebenen unterschieden: Maßnahmen im Bereich der universellen Prävention (auch „primäre Prävention" genannt) richten sich an keine spezifische Zielgruppe. Sie zielen auf eine allgemeine Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz gegenüber gewalttätigem Extremismus und können beratend bei der Förderung der demokratischen Kultur oder der interkulturellen Toleranz im Vorfeld der Entstehung von Extremismus ansetzen. Selektive Präventionsmaßnahmen („sekundäre Prävention") richten sich an Personen mit einem erhöhten Radikalisierungsrisiko aufgrund bestimmter Umstände, z.B. Strafgefangene. Dazu gehören auch Personen mit ersten Anzeichen einer Radikalisierung. Hier liegt der Fokus der Maßnahmen in der Regel auf der Unterstützung der sozioökonomischen Lebensbedingungen dieser weiten Zielgruppe, um ihre ideologische Verfestigung bzw. den Übergang zu gewalttätigem Handeln zu verhindern. Indizierte Prävention („tertiäre Prävention") richtet sich an bereits radikalisierte Personen. Daher wird in diesem Fall auch häufig von Deradikalisierung oder Distanzierung gesprochen. Die GIZ konzentriert sich in von ihr unterstützen Vorhaben bisher vor allem auf universelle und selektive Präventionsmaßnahmen.

Unsere Standpunkte

Die GIZ begreift PVE als ein gesellschaftlich bedeutendes und strategisches Thema, das in einen größeren Zusammenhang von nachhaltiger Veränderung zu setzen ist. Ansätze wie Gewaltprävention und Friedensförderung, Demokratie- und politische Partizipations- oder Bildungs- und Jugendförderung sind Kernkompetenzen der GIZ und geeignet, strukturelle Begünstigungsfaktoren von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus positiv zu beeinflussen.
PVE-Ansätze können in relevante und spezifische Maßnahmen unterteilt werden: PVE-relevante Maßnahmen richten sich auf institutionelle und strukturelle Rahmenbedingungen, indem sie bspw. Institutionen in der Implementierung und Koordinierung von Präventionsstrategien unterstützen oder strukturelle Defizite adressieren, die Radikalisierungspotenzial bergen (bspw. Arbeits- und Chancenlosigkeit, menschenunwürdiger Strafvollzug, Diskriminierung von Minderheiten). PVE-spezifische Maßnahmen zielen direkt oder indirekt auf bestimmte (kognitive oder Verhaltens-) Muster bei gefährdeten Personen oder ihrem sozialen Umfeld ab. Dazu zählt bspw. die Förderung von Resilienz gegenüber extremistischen Ideologien durch den Abbau von dichotomen Weltbildern oder Stereotypen und das Entstehen von Toleranz gegenüber anders Denkenden. Maßnahmen zur Förderung der Autonomie des Einzelnen und der Verantwortung für die individuelle Lebensgestaltung, wie sie die GIZ durchführt, wirken extremistischen Vorstellungen vom Einswerden des Individuums mit der Masse entgegen.
In diesem Rahmen vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

■ PVE erfordert Multi-Akteurs-Ansätze.

Radikalisierung findet in einem politischen, sozialen und religiösen oder ideologischen Spannungsfeld statt. Während viele Partnerregierungen in Extremismus in erster Linie ein Sicherheitsproblem sehen und deshalb Unterstützung im Bereich Polizei, Justiz und Strafvollzug wünschen, wird es von vielen gesellschaftlichen Gruppen in unseren Partnerländern auch als soziales, religiöses oder kulturelles Phänomen wahrgenommen. Um die Relevanz der Maßnahmen sowie deren Glaubwürdigkeit und Akzeptanz zu gewährleisten, sollten deshalb eine Vielzahl an Akteuren aus Staat und Zivilgesellschaft, insbesondere *Community-Based Organisations*, einbezogen und vorhandene Strukturen des Gemeinwesens genutzt werden. Spannungsverhältnisse zwischen Bevölkerungsteilen und den Behörden müssen rechtzeitig erkannt und bearbeitet werden, um nicht-intendierte negative Wirkungen (s. dazu unten) zu minimieren. Die Einbindung von lokalen Mittlern und Multiplikatoren, z.B. Würdenträgern oder religiösen Führern, die das soziale Umfeld, Traditionen, Sprache, Kultur und Religion der gefährdeten Personengruppe teilen, kann eine wichtige Rolle sowohl bei der Gestaltung als auch bei der Umsetzung der Maßnahme spielen. Das Ziel der GIZ ist es, eine gesamtgesellschaftliche Kultur der Toleranz und Prävention zu fördern, den offenen Dialog zu unterstützen, und die Notwendigkeit umfassender Kooperationen aufzuzeigen, damit Prävention gelingen kann.

■ PVE geht vom jeweiligen lokalen Kontext aus.

PVE-spezifische Maßnahmen müssen kontextspezifisch geplant und umgesetzt werden, um auf die Ursachen- und Wirkungszusammenhänge von Radikalisierungsprozessen eingehen zu können. Obwohl die Kontextualisierung ohnehin ein Standard der GIZ ist, gilt dies hier in besonderem Maße. Die aktuelle Forschung hat erkannt, dass in vergleichbaren Situationen bzw. bei ähnlich vulnerablen Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Rekrutierungsme-

chanismen die Hauptursache verschiedener Radikalisierungsverläufe darstellen. Zur Erarbeitung des Projektdesigns gehört deshalb eine systematische Untersuchung der Akteurs- und Konfliktkonstellationen im jeweiligen Projektkontext, einschließlich möglicher PVE-Strategien von Partnerregierungen sowie der Innenperspektive betroffener Bevölkerungsgruppen. Die kontextspezifische Planung von PVE-Maßnahmen erfordert entsprechend gestaltete Prüfmissionen und eine mehrmonatige sog. *Inception Phase* (Orientierungsphase zu Projektbeginn).

■ PVE-Maßnahmen müssen genderspezifisch sein und Genderstereotype berücksichtigen.

Konfliktreiche Gender-Thematiken, wie traditionelle Rollenvorstellungen, Sexismus und Ungleichwertigkeitsvorstellungen sind ein wichtiger Faktor für das Interesse junger Männer und Frauen an extremistischen Gruppen. Dazu zählen Gender-Stereotype wie aggressive, militarisierte Männlichkeit, die oftmals, neben einer massiven Verunsicherung bzgl. der eigenen Rolle, eine der Ursachen dafür sind, warum sich vor allem junge Männer extremistischen Szenen zuwenden. Ebenso entscheiden sich bspw. junge Mädchen und Frauen aus muslimischen Familien für eine strengere Form des Islam als die von der Elterngeneration praktizierte und schließen sich der jihadistischen Szene an. Dies kann auch eine empfundene Form des „Empowerment" in einer patriarchalen Familienhierarchie sein. Auch wenn Frauen deutlich weniger bei Gewaltakten aktiv sind als Männer, so können sie doch wichtige Funktionen bei der Verbreitung von Ideologien in der Familie, im Gemeinwesen oder in Medien einnehmen. Die Erkenntnis, dass in allen Extremismen Gender-Aspekte und -Dynamiken virulent sind, ist eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Prävention, denn auch die Angebote und Rekrutierungsstrategien von extremistischen Gruppen sind genderspezifisch.

■ Nur langfristig angelegte PVE-Maßnahmen sind erfolgreich.

Nachhaltige und damit erfolgreiche Prävention ist nur mit langfristig angelegten Interventionen möglich und bedarf daher eines langfristigen und verbindlichen Engagements. Kurzfristige Einzelmaßnahmen sind nur unzureichend in der Lage, die komplexen gesellschaftlichen oder individuellen Faktoren, die Radikalisierungsprozesse fördern, zu bearbeiten. Die Umsetzung kann mit kleineren Pilotmaßnahmen beginnen, die flexibel auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten sind. Größere Vorhaben und Programme können in einem nächsten Schritt folgen.

■ PVE-Maßnahmen müssen zielgruppensensibel geplant und kommuniziert werden.

Wichtige Umsetzungsprinzipien der GIZ, die eine besondere Relevanz für PVE-Maßnahmen haben, sind die möglichst transparente und partizipative Planung und Steuerung der Maßnahmen gemeinsam mit den beteiligten Institutionen und Akteuren sowie eine sensible Kommunikationsarbeit gegenüber Auftraggebern, Partnern, Zielgruppen und Öffentlichkeit. Letzteres ist bedeutend, um eine Versicherheitlichung der Thematik und Stigmatisierung gewisser Bevölkerungsteile zu vermeiden. So können Aufklärungsmaßnahmen unter Umständen von extremistischer Seite als feindlich dargestellt werden. Wenn diese Maßnahmen damit ungewollt extremistische Narrative bedienen, werden sie schnell kontraproduktiv und können potenzielle Partner der IZ abschrecken.

■ Die GIZ kann PVE-Maßnahmen in umfassende Förderansätze modular integrieren.

Eine nachhaltige Vorbeugung von gewalttätigem Extremismus, die nicht nur Symptome behandelt, erfordert einen umfassenden Ansatz, der die politischen, gesellschaftlichen und sozioökonomischen Ursachen berücksichtigt und gesellschaftlichen Ausgrenzungskräften entgegenwirkt. Wenn PVE-Maßnahmen in einen größeren Zusammenhang mit guter Regierungsführung, Demokratieförderung und Rechtsstaatlichkeit gesetzt und mit Maßnahmen für soziale Kohäsion, Einbindung marginalisierter Bevölkerungsschichten und Friedensentwicklung kombiniert werden, haben sie die größte Chance auf eine nachhaltige Wirkung.
Die GIZ unterstützt zahlreiche Vorhaben, die auf die nachhaltige sozioökonomische Entwicklung der Partnerländer abzielen und den strukturellen Begünstigungsfaktoren von Radikalisierung, wie bspw. fehlende ökonomische Perspektiven, unzureichende Bildungschancen, geringe politische Teilhabe, Rechtlosigkeit, Intransparenz und Korruption, mittelbar entgegenwirken. Eine größere Rechenschaftspflicht staatlicher Akteure und ein professionell arbeitender Sicherheitssektor reduzieren Willkür und Machtmissbrauch und stärken das staatsbürgerliche Bewusstsein und den sozialen Zusammenhalt. Vorhaben, die in den Bereichen Jugend- und Friedensförderung, Gewaltprävention und Vergangenheitsarbeit, interreligiöser Dialog, Zugang zu Recht, Bildungs-, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung oder Stärkung von Medienvielfalt und Medienkompetenzen arbeiten, sind ebenfalls relevant für PVE-Maßnahmen und ermöglichen einen integrierten, modularen Ansatz. Umgekehrt gilt: Erst die sensible Integration des PVE-Ansatzes macht ein Vorhaben, das sich auf strukturelle Rahmenbedingungen oder benachteiligte Zielgruppen orientiert, zu einem PVE-relevanten Vorhaben.
Weitere bedeutende Schnittstellen bestehen zu Themenbereichen wie Flucht und Migration. Die genaue Analyse dieser Zusammenhänge und Entwicklung von spezifischen Reformansätzen bleiben eine der Herausforderungen für die kommenden Jahre.

■ **Risikominderung ist ein wichtiger Bestandteil von Planung und Durchführung von PVE-Maßnahmen.**

PVE-Vorhaben haben ein erhöhtes Risiko für nicht-intendierte negative Wirkungen, insbesondere in Bezug auf Menschenrechte, Gender- und Konfliktsensibilität. Dieses Risiko steigt in der Zusammenarbeit mit Partnerregierungen, die ein anderes Präventionsverständnis haben. Ein wichtiger Beitrag von Vorhaben kann es sein, Partnern zu vermitteln, dass eine unverhältnismäßige Bekämpfung von Extremismus, bspw. durch willkürliche Strafverfolgung, häufig kontraproduktiv ist und eine Radikalisierung u. U. befördert. PVE kann im schlimmsten Fall als Mittel der Stigmatisierung und der politischen Repression gegen Oppositionelle missbraucht werden. Für die GIZ besteht das Risiko, von Zielgruppen als einseitiger Unterstützer des Sicherheitsapparates wahrgenommen zu werden. Mit dem Safeguards- und Gender-Managementsystem erfasst die GIZ nicht-intendierte negative Wirkungen. Hierzu dient die integrierte Kontext- und Menschenrechtsanalyse und die Entwicklung von SMARTen Indikatoren und entsprechenden (kontextsensiblen) Monitoring-Systemen.
Die GIZ ist mit ihren langjährigen Erfahrungen in der Entwicklung von wirkungsorientierten Monitoring-Systemen hier gut aufgestellt und sollte dieses Wissen in Wert setzen. Wichtig ist zudem, dass Vorhaben realistische Ziele verfolgen und reale Perspektiven anbieten, um sowohl in Richtung Auftraggeber als auch Partner keine falschen Erwartungen zu wecken. Indizierte Prävention, also die Arbeit mit bereits radikalisierten Personen, bedarf mit Blick auf die Risiken einer zusätzlichen Aufmerksamkeit. Durch eine mögliche Nähe zu extremistischen Szenen, sind personelle Risiken für die GIZ und ihre Partner besonders zu berücksichtigen, wenn Vorhaben in diesem Feld tätig werden sollten.

Erfahrungen und Handlungsempfehlungen

Erfahrungen der GIZ im Bereich PVE bestehen derzeit vor allem im Bereich der universellen Präventionsmaßnahmen, wie bspw. im Gewaltpräventionsvorhaben in Südafrika. Erste einschlägige Erfahrungen zu PVE wurden im EU-finanzierten GIZ InS-Vorhaben zu Extremismus im Strafvollzug in Jordanien gesammelt. In einigen BMZ-/EU-finanzierten Vorhaben werden Aktivitäten im selektiv-präventiven Bereich umgesetzt (Stärkung Jugendlicher für Friedensentwicklung und gewaltfreie Konfliktbearbeitung auf den Philippinen, Wirtschaftsförderungsvorhaben Nord-Kamerun, u.a.). Das von jungen Erwachsenen aus Europa und Afrika geleitete Vorhaben *Interfaith Dialogue on Violent Extremism* (iDove) des Sektorvorhabens Werte, Religion und Entwicklung, nutzt inter- und intrareligiöse Dialogformate als Maßnahme zur frühzeitigen Prävention von gewalttätigem Extremismus. Weitere PVE-spezifische Vorhaben laufen zurzeit an bzw. befinden sich in der Entwicklung (z.B. das AA-finanzierte Vorhaben zur Prävention von Gewalt und Radikalisierung im Strafvollzug in Tunesien).
Herausfordernd und anspruchsvoll ist der Nachweis der Wirkung von Prävention und ihren sichtbaren Erfolgen. Eine realistische Ziel- und Indikatorenformulierung bildet dabei den Kern von PVE-Vorhaben und ist in einem konstruktiv-kritischen Dialog mit den Auftraggebern zu klären. Für die Weiterentwicklung ihrer Fach-und Analysekapazität, die Evaluierung von Wirkungen und die Mitwirkung an wichtigen Policy-Debatten baut die GIZ den Austausch mit der praxisorientierten Präventionsforschung weiter aus.

Kooperationspartner

Die GIZ unterhält eine Kooperationsbeziehung u.a. mit dem Deutschen Präventionstag (DPT) und seinem Institut für angewandte Präventionsforschung (dpt-i). Als deutschlandweit größter Kongress für Kriminalprävention sowie angrenzender Präventionsbereiche bringt der DPT seit 1995 jährlich die wichtigsten Akteure im Bereich Präventionsarbeit zusammen, zu der seit einigen Jahren auch PVE gerechnet wird. Der DPT und die Kooperation mit dem dpt-i bieten der GIZ wichtige Foren für einen deutschen und internationalen Austausch zur Thematik und ermöglichen es ihr, sich als wichtiger Akteur im Themenfeld zu positionieren.
Erste Kooperationsbeziehungen mit der Wissenschaft wurden geknüpft und sollen ausgebaut werden.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
Iwww.giz.de

Verantwortlich/Kontakt:
Andreas Auer
KC Rechtsstaat und Sicherheit, 4C10
E andreas.auer@giz.de

Beteiligte:
Susanne Jacobi und Annira Busch

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Eschborn 2019