

EX-POST-BEITRAG

Einbeziehung von Sozial- und Gesundheitspersonal in institutionelle Strukturen

Zusammenfassung

Dieser Beitrag wurde verfasst von

Maurice van der Velden und Jordy Krasenberg, RAN Centre of Excellence. Die Autoren vertreten darin ihre eigenen Ansichten, die nicht notwendigerweise mit denen des RAN Centre of Excellence, der Europäischen Kommission, einer anderen Institution oder Teilnehmern der RAN-Arbeitsgruppen übereinstimmen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Strukturen für die behördenübergreifende Zusammenarbeit (Multi-Agency Working, MAW) zu schaffen, um Entscheidungsträger und Praktiker besser auf die Radikalisierungsprävention vorzubereiten. Die konkrete Umsetzung wird unter Vertretern der Strafverfolgung, der örtlichen Behörden sowie Fachkräften im Gesundheits- und Bildungswesen ausführlich diskutiert. Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten zu fördern – ob in formellen oder informellen, dauerhaften oder ad hoc geschaffenen Strukturen.

Die Erfahrung innerhalb der EU zeigt, dass die behördenübergreifende Zusammenarbeit komplexer ist, als es zunächst scheint. Bei diesem Treffen wurden verschiedene MAW-Modelle sowie Möglichkeiten für

das Lernen voneinander und den weiteren Austausch praktischer Erfahrungen präsentiert.

Behördenübergreifende Zusammenarbeit

Über das Thema behördenübergreifende Zusammenarbeit und darüber, wie verschiedene Stellen, Behörden und Praktiker einbezogen werden sollten, um die generelle Zusammenarbeit, Planung und Nachbereitung von Präventivmaßnahmen zu verbessern, ist bereits viel gesagt worden. Das Themenpapier der Arbeitsgruppe H&SC von 2017¹ dient als Einführung in die behördenübergreifende Zusammenarbeit und die Prävention von gewaltbereitem Extremismus im Kontext der Arbeitsgruppe Health and Social Care (H&SC).

Die unten präsentierten Ergebnisse des Treffens zeigen Unterschiede, Gemeinsamkeiten, Herausforderungen und allgemeine Trends in der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Diensten sowie zwischen den Praktikern selbst auf. Das neue RAN-Grundsatzpapier zu praktischen MAW-Beispielen wird auf den Ergebnissen dieses Treffens basieren.

Behördenübergreifende Zusammenarbeit: Definitionen und Arten

Man kann MAW einfach so definieren, dass verschiedene Behörden und Dienste kooperieren, um die strategische und operative Abstimmung zwischen sich zu verbessern. Dieses Konzept erscheint eindeutig, aber es gibt viele verschiedene Arten behördenübergreifender Ansätze mit jeweils eigenen Vorzügen je nach Kontext. Im Themenpapier 2018 wird dargestellt, dass manche Teams aus der Ferne miteinander kooperieren, anstatt als integriertes Team zusammenzuarbeiten, bei einigen befinden sich die Mitglieder am gleichen Standort, bei anderen treffen sie sich nur, um sich mit einer neu entstehenden Bedrohung zu befassen, wieder andere verfolgen langfristige strategische Ziele².

Die behördenübergreifende Zusammenarbeit kann ganz unterschiedlich organisiert sein, wie sich in den verschiedenen MAW-Modellen zeigt³. Atkinson und Kollegen nennen eine Reihe von Modellen für behördenübergreifende Aktivitäten für jeweils unterschiedliche Zwecke:⁴

1. **Entscheidungsfindung:** Dieser Ansatz ist hilfreich, wenn Fachleute aus verschiedenen Behörden zusammenkommen sollen, um **eine Entscheidung über bestimmte erforderliche Maßnahmen zu treffen**. Wenn es darum geht, eine in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung zu verhindern, könnten dazu beispielsweise Treffen zwischen Fachkräften aus dem Gesundheits- und Bildungswesen sowie aus den Polizeibehörden nötig sein, um zu besprechen, wie man am besten eine Gemeinschaft unterstützen kann, aus der einige Personen bekanntermaßen in terroristische

¹ Siehe: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/multiagency-working-preventing-violent-extremism-042018_en.pdf

² Siehe: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/multiagency-working-preventing-violent-extremism-042018_en.pdf

³ Atkinson, Doherty und Kinder, 2005; Cameron, Lart, Harrison, MacDonald und Smith, 2000; Watson, Townsley, Abbott und Latham, 2000 ⁴ Atkinson et al., 2005.

Aktivitäten verwickelt sind. Der Schwerpunkt bei der Entscheidungsfindung solcher Zusammenkünfte ist in der Regel strategischer (d. h. richtlinienbasierter) und nicht operativer Natur.

2. **Erbringung von Dienstleistungen:** Dies findet beispielsweise statt, wenn Fachkräfte aus dem Gesundheits- und Bildungswesen sowie aus den Polizeibehörden dauerhaft in ein behördenübergreifendes Team entsandt werden, in dem Know-how gebündelt wird und das seine Dienstleistungen im Rahmen eines integrierten Ansatzes koordinieren kann (z. B. bei Bemühungen, in einer Gemeinschaft Resilienz gegen eine in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung aufzubauen). Hierbei befinden sich die Fachkräfte entweder am selben Standort (**zentrale Erbringung**) oder an unterschiedlichen Orten, die miteinander in Verbindung stehen (**koordinierte Erbringung**). Die Aktivitäten können strategischer und operativer Art sein.
3. **Operative Teams:** Ein operatives Team, das für eine behördenübergreifende Zusammenarbeit sorgt, bringt Vertreter von Behörden zusammen, um Dienstleistungen für eine bestimmte Gruppe zu erbringen. Dieses Modell entspricht einem multidisziplinären Team (MDT), wie es im Gesundheitswesen üblich ist (z. B. psychologische und psychiatrische Betreuung, Sozialarbeit, Beschäftigungs- und Sprachtherapie in einem gemeindlichen Gesundheitszentrum).

Diese Unterschiede müssen bei den Überlegungen zu Strukturen für die behördenübergreifende Zusammenarbeit berücksichtigt werden.

Erfahrung beim Aufbau von Strukturen für die behördenübergreifende Zusammenarbeit

Die Erfahrungen mit der Arbeit in MAW-Strukturen zeigen sowohl Stärken als auch Schwächen. Die Hürden können sowohl rechtlicher als auch verfahrensmäßiger Natur sein, z. B. beim Informationsaustausch, aufgrund mangelnder operativer Führung, mangelnden Vertrauens, kultureller Barrieren oder des bisherigen Wettstreits zwischen den Behörden.⁴

Außerhalb des Themenfelds der Radikalisierung gilt das Konzept der behördenübergreifenden Zusammenarbeit auch als Eckpfeiler der Bemühungen zur Bewältigung weiterer gesellschaftlicher Probleme wie der Sicherung des Kindeswohls und des Schutzes von Kindern.⁵

Die Herausforderungen der behördenübergreifenden Zusammenarbeit sind wohlbekannt, insbesondere in der Gesundheitsversorgung. Sie wurden auch bereits bei mehreren RAN-Treffen diskutiert. Die Arbeitsgruppe hat Hindernisse beim Informationsaustausch, rechtliche Hemmnisse (wobei die DSGVO ein weiterer Faktor ist) sowie einen Mangel an festgelegten Richtlinien und Verfahren für die behördenübergreifende Zusammenarbeit bei der Radikalisierungsprävention festgestellt.

Das Problem der **Unkenntnis** über und des mangelnden Bewusstseins für die Abläufe der in Gewaltbereitschaft mündenden Radikalisierung unter dem Gesundheits- und Sozialpersonal muss angegangen werden. Viele haben nicht genügend Informationen über den Prozess der Radikalisierung oder die Risikofaktoren, die Rollen und Verantwortungsbereiche unterschiedlicher Behörden, die operative Rolle

⁴ Siehe: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/multiagency-working-preventing-violent-extremism-042018_en.pdf

⁵ Carter, B., Cummings, J. & Cooper, L. (2007). An exploration of best practice in multi-agency working and the experiences of families of children with complex health needs. What works well and what needs to be done to improve practice for the future? *Journal of Clinical Nursing*, 16(3), 527-539. doi:10.1111/j.1365-2702.2006.01554.

von Facheinrichtungen, oder darüber, wie sie herausfinden, welche Informationen weitergegeben werden sollten, oder es fehlt ihnen an ethischen und rechtlichen Orientierungshilfen zum Informationsaustausch⁶.

Vertrauen ist ein weiteres wichtiges Thema, insbesondere im Hinblick auf das Gleichgewicht zwischen „Fürsorgepflicht“ und Vertraulichkeit auf der einen und der „Meldepflicht“ auf der anderen Seite. Mitarbeiter im Gesundheitswesen geben häufig ungern Informationen über ihre Patienten an externe Behörden weiter, insbesondere an die Strafverfolgungsbehörden. Manche Behörden fordern Informationen zu bestimmten Personen auch dann an, wenn kein Vergehen vorliegt. Darüber hinaus besteht dann die Beziehung nicht mehr nur zwischen ihnen und der jeweiligen Person, über die sie Informationen weitergegeben haben.

Im Hinblick auf **Verfahren** legen die wenigsten Länder fest, wie Fachkräfte mit Personen umgehen sollen, bei denen die Gefahr einer Radikalisierung, die zu gewaltbereitem Extremismus führt, besteht. Strafverfolgungsbehörden haben in der Regel eher Zugang zu entsprechenden Richtlinien und Vorgehensweisen.

Darüber hinaus unterscheiden sich die festgelegten Richtlinien und Verfahren in anderen Bereichen wie Kindesmissbrauch, häusliche Gewalt, Suizidgefahr usw. in der Regel stark von denen, die für zu gewaltbereitem Extremismus führende Radikalisierung aufgestellt werden. Die Hauptgründe dafür sind im Themenpapier 2018 aufgeführt⁷:

- Erstens sind die klinischen und nichtklinischen Risikoindikatoren für Kindesmissbrauch, häusliche Gewalt und Suizid besser eingeführt sowie sensibler und genauer bei der Ermittlung gefährdeter Personen (und dem Ausschluss derjenigen, die nicht in Gefahr sind).
- Zweitens – und dies gilt insbesondere bei Kindesmissbrauch – sind die Opfer sehr verletzlich und unter Umständen nicht in der Lage, den Missbrauch zu melden bzw. zu beenden oder sich Unterstützung zum Bewältigen der Folgen der mit dem Missbrauch zusammenhängenden Erlebnisse zu holen.
- Drittens ist es wie zuvor erwähnt so, dass die Radikalisierung selbst erst einmal nicht gesetzeswidrig ist, solange sie sich nicht als Vorsatz zur Gewalttätigkeit, Anstiftung zu Gewalt oder Gewalt selbst zeigt. Wenn Fachkräfte daher versuchen, Richtlinien und Verfahren für ein Eingreifen in den Radikalisierungsprozess aufzustellen, betrifft dies möglicherweise auch die Überzeugungen und das Recht auf freie Meinungsäußerung der jeweiligen Personen.

Es gibt viele Faktoren, die eine behördenübergreifende Zusammenarbeit unterstützen. Dazu gehören bestehende Kooperationen zwischen Behörden oder Einzelpersonen. Bei der Ad-hoc-Kooperation zwischen Einzelnen besteht zwar die Gefahr eines institutionellen Gedächtnisverlusts, aber dies ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Zusammenarbeit ohne offizielle Strukturen beginnen kann. Eine solche Beziehung kann auch eine Ausgangsbasis sein, auf der sich Kontakte oder Beziehungen zwischen verschiedenen Diensten ausbauen

⁶ Siehe: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/multiagency-working-preventing-violent-extremism-042018_en.pdf

⁷ Ebendort

lassen. Eine klare Verteilung der Aufgaben und Verantwortungsbereiche sowie die richtigen Tools (Kommunikation, IT) wirken sich ebenfalls positiv aus.

Die behördenübergreifende Zusammenarbeit bietet diverse Vorteile, wenn sich komplexe gesellschaftliche Probleme „mit den Aufgabengebieten von Behörden überschneiden“⁸. Es gibt jedoch bisher kaum Erfahrungen damit im Zusammenhang mit der Prävention von in Gewaltbereitschaft mündender Radikalisierung. Darüber hinaus wurden nur wenige Studien zu behördenübergreifenden Ansätzen durchgeführt. Die Schlussfolgerung im Themenpapier lautet jedoch: *„Betrachtet man die Faktenlage ..., so wurde die behördenübergreifende Zusammenarbeit als Möglichkeit begrüßt, die Fragmentierung von Diensten innerhalb und über Jurisdiktionen hinweg sowie deren Tendenz zu beseitigen, unabhängig voneinander zu arbeiten, ohne das Wissen, die Erfahrung und die Praktiken anderer Behörden zu nutzen.“*⁹

Die behördenübergreifende Zusammenarbeit ermöglicht es Fachkräften und Organisationen, sich zusammenzusetzen, an praktischen Aufgaben zu arbeiten und dabei Informationen und Ressourcen auszutauschen. Sie kann auch eine gemeinsame Sprache und einen gemeinsamen Ansatz bei der Beurteilung und Formulierung von Risiken schaffen und zu einem Konsens hinsichtlich des übergeordneten Ziels oder Ergebnisses führen¹⁰, wodurch sich die Effektivität und Effizienz der Dienste erhöht¹¹.

Der Mehrwert einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit ist theoretisch offensichtlich, die praktische Umsetzung bleibt jedoch schwierig. Gut ausgestattete Jurisdiktionen verfügen möglicherweise über die nötigen Strukturen, damit Fachkräfte regelmäßig zusammenarbeiten können, aber die Gefahr ineffizienter Abläufe, von doppelt ausgeführten Arbeiten oder von Personen, die von Dutzenden verschiedener Stellen Unterstützung erhalten, bleibt bestehen. Der Erfolg hängt nicht nur davon ab, dass die Beteiligten für eine Zusammenarbeit offen sind, sondern auch davon, dass die Organisationen bereit sind, ihre Arbeitsweise entsprechend anzupassen. Manche Berufskulturen verhalten sich geradezu abwehrend, wenn ihnen Veränderungen aufgezwungen werden¹². Daher ist es umso wichtiger, sich die bestehenden MAW-Praktiken im Bereich der Radikalisierung genauer anzusehen.

Aktueller Stand und Erfahrungen mit der behördenübergreifenden Zusammenarbeit

Deutschland

Die behördenübergreifende Zusammenarbeit befindet sich nicht nur in den verschiedenen Staaten in unterschiedlichen Phasen, sondern auch innerhalb der Staaten, Regionen und sogar Städte. Aufgrund des Föderalismus funktioniert MAW in Deutschland beispielsweise ganz unterschiedlich. Einige Bundesländer haben regionale Zentren für die Radikalisierungsprävention oder Deradikalisierung aufgebaut. In **Bayern**

⁸ Cairns, A. (2015). *Multi-agency information sharing in the public sector* (Doktorarbeit, © Ashley Sarah Cairns). Abgerufen von: <https://dspace.lboro.ac.uk/2134/17159>

⁹ Siehe: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ranpapers/docs/multi-agency-working-preventing-violent-extremism-042018_en.pdf

¹⁰ Greenhouse, P. M. (2013). Activity theory: a framework for understanding multi-agency working and engaging service users in change. *Educational Psychology in Practice*, 29(4), 404–415. doi:10.1080/02667363.2013.853650

¹¹ Kirkland, J. & Baron, E. (2015). Using a cognitive analytic approach to formulate a complex sexual and violent offender to inform multi-agency working: developing a shared understanding. *Journal of Sexual Aggression*, 21(3), 394–405. doi:10.1080/13552600.2014.939596

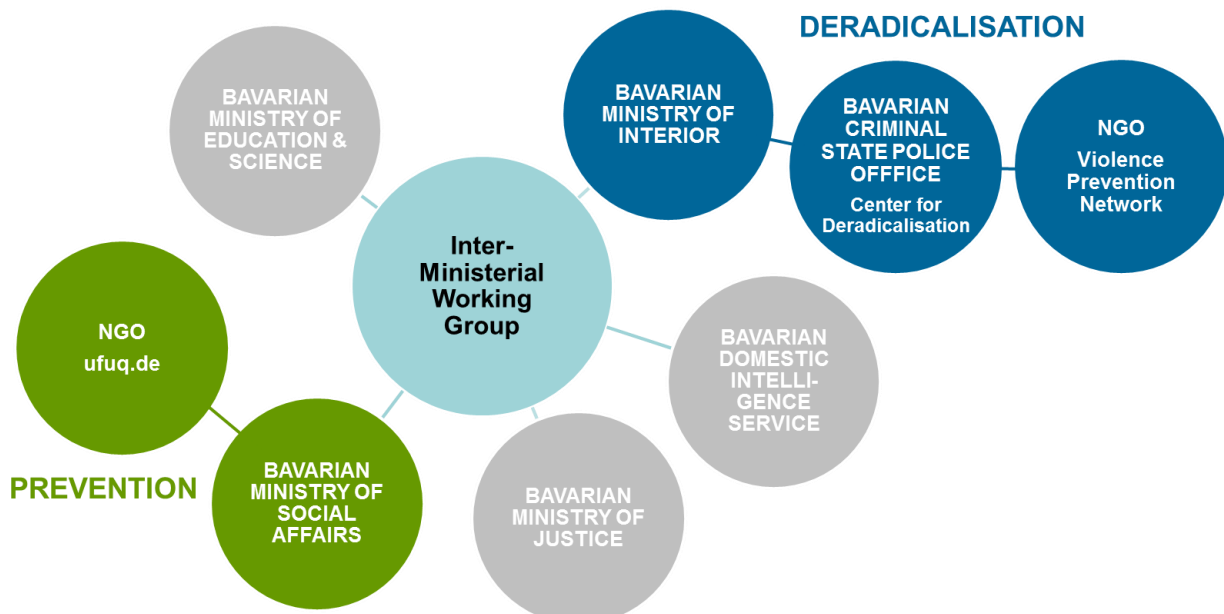
¹² Sloper, P. (2004). Facilitators and barriers for co-ordinated multi-agency services. *Child: Care, Health and Development*, 30(6), 571–580. doi:10.1111/j.1365-2214.2004.00468.

stecken zentrale Ansätze zur Prävention und Deradikalisierung dagegen noch in den Kinderschuhen. Der Schwerpunkt liegt auf der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Sozialdiensten und der NRO *Violence Prevention Network*¹³, während sich das Bayerische Kompetenzzentrum für Deradikalisierung nur auf die islamistische Radikalisierung konzentriert, anstatt auf Radikalisierung im Allgemeinen. Eine seiner Initiativen ist eine Website mit Informationen und Hilfsangeboten unter dem Titel „Antworten auf Salafismus“. Für rechten Extremismus und andere Formen ist dieses Zentrum nicht zuständig. Darum kümmern sich andere Stellen.

Jede bayerische Polizeiinspektion verfügt über Mitarbeiter, die in den Bereichen Prävention und Deradikalisierung geschult sind. Die Koordination erfolgt zwischen Polizei, Bundesamt für Verfassungsschutz, Justizbehörden, Sozialdiensten und Jugendhilfe sowie der Zivilgesellschaft. Wenn die Polizei potenziell radikalisierte Personen identifiziert, wird untersucht, ob es sich um eine salafistische Radikalisierung handelt, ob eine unmittelbare Gefahr von diesen Personen ausgeht, ob die Betroffenen wirklich radikalisiert wurden, ob genügend Informationen für eine ordnungsgemäße Fallanalyse vorliegen und ob die Möglichkeit der Deradikalisierung besteht. Darauf folgt ein individueller Maßnahmenplan und die Beteiligung des *Violence Prevention Network* sowie lokaler Behörden und anderer relevanter Dienste, zu denen auch Schulen, religiöse oder andere Gemeinschaften, Fachkräfte für (psychische) Gesundheitsfürsorge und Sozialdienste gehören können.

Verfolgt wird ein Ansatz persönlicher Kontakte und Gesprächsrunden oder Arbeitsgruppen zur Besprechung individueller Fälle. Zentrale Anlaufstellen in verschiedenen bayerischen Behörden werden derzeit eingerichtet.

Abbildung 1: Struktur für die behördenübergreifende Zusammenarbeit in Bayern



Quelle: Bayerisches Kompetenzzentrum für Deradikalisierung

¹³ <http://violence-prevention-network.de/de/>

In München wurden auch Beispiele für die behördenübergreifende Zusammenarbeit in **Augsburg** vorgestellt. Einige Jugendliche aus der drittgrößten Stadt Bayerns reisten in Ausbildungslager für Dschihadisten und mehrere ausländische Kämpfer und Frauen schlossen sich dem Islamischen Staat an. Die Stadtverwaltung umfasst acht verschiedene Referate. Einem davon ist der Kriminalpräventive Rat Augsburg (KPRa) unterstellt, der die Bemühungen zur Prävention islamistischer Radikalisierung koordiniert. Innerhalb des KPRa gibt es zehn Arbeitsgruppen, darunter ein Netzwerk zur Prävention religiös begründeter Radikalisierung. Dieses umfasst die Polizei, das Amt für Kinder, Jugend und Familie, das Amt für Migration, die Gleichstellungsstelle, Jugendarbeiter, das Gesundheitsamt, andere Stellen sowie verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen. Die Stadt nimmt darüber hinaus am Bounce-Projekt¹⁴ teil.

Auf Stadtteilebene bietet Augsburg Sensibilisierungsschulungen für lokale Akteure an. Diese umfassen Workshops, Weiterbildungsveranstaltungen, das Schaffen von Freiräumen für Jugendliche sowie Initiativen gemeinsam mit religiösen Gemeinschaften und Migrantenverbänden.

In Nürnberg wurde an einer der Universitäten ein Tool für das Bedrohungsmanagement entwickelt, um die Gefahr von Gewalttaten zu reduzieren und die Identifizierung, Beurteilung und Entschärfung potenzieller Gefahrensituationen zu unterstützen. Dazu arbeitet der Krisendienst Mittelfranken mit Schulen, Sozialdiensten, dem Rathaus, dem Arbeitsamt und anderen Diensten (ggf. auch mit der Polizei) zusammen, um im Rahmen des Bedrohungsmanagementprogramms Informationen auszutauschen. Hochrisikofälle werden von den Kernteammitgliedern aus den jeweiligen Institutionen besprochen und bewertet. Andere Fachleute können innerhalb von 48 Stunden hinzugezogen werden. Nach der Beurteilung wird entschieden, ob Entwarnung gegeben werden kann oder ob Folgemaßnahmen empfohlen werden.

Belgien

Belgien ist ebenfalls ein föderalistisch organisiertes Land, in dem je nach Region ganz unterschiedliche Präventionsstrategien verfolgt werden. Außerdem gibt es hier kommunale gemeinsame Sicherheitsausschüsse (Lokale Integrale Veiligheidscel, LIVC). Sie sind mit dem Aktionsplan gegen Radikalisierung verknüpft, der auch als „Plan R“¹⁵ bezeichnet wird. Dieser bildet die Grundlage für die nationale Task Force, lokale Task Forces und das LIVC.

Das LIVC wurde im August 2015 gegründet und soll Städte dazu anregen, eigene kommunale Sicherheitsausschüsse zu gründen. Darin arbeiten lokale Partner bei der Betreuung von Personen und Gruppen zusammen. In der Regel sind daran Vertreter der Stadt, der örtlichen Polizei, der kommunalen Präventionsstelle, von Schulen sowie medizinische Fachkräfte, Sozialarbeiter und Jugendarbeiter beteiligt. Sie unterliegen der Schweigepflicht, wobei seit 2017 ein verstärkter Informationsaustausch möglich ist. Der Ministerrat hat zwar bereits ein Gesetz zum LIVC verabschiedet, aber die endgültige Bestätigung durch das Parlament steht noch aus. In diesem Gesetz wird festgelegt sein, welche Organisationen und gesellschaftlichen Akteure Teil eines LIVC sein sollen. Bis dahin sind die lokalen Netzwerke weiterhin unterschiedlich gestaltet. Derzeit haben 328 Kommunen ein LIVC, was etwa 56 % aller 589 Kommunen entspricht.

Das belgische Innenministerium hat ein mobiles Team gegründet, das Städte und Kommunen bei der Einrichtung eines LIVC durch lokale Beratungsdienste, den Austausch von Praktiken, die Förderung der Vernetzung innerhalb des Sicherheitsausschusses sowie die Weitergabe relevanter Unterlagen und Beispiele

¹⁴ <https://www.bounce-resilience-tools.eu/de>

¹⁵ http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u3051/planr_en.pdf

bereits bestehender LIVC unterstützen soll. Die jeweilige Kommune muss eine Anfrage stellen. Auf diese folgt eine formale Vereinbarung, nach der sie die Unterstützung kostenlos erhält.

Auf lokaler Ebene ist besonders die Stadt **Mechelen** für ihren inklusiven und effektiven behördenübergreifenden Ansatz bekannt. Der Schwerpunkt liegt auf dem sozialen Zusammenhalt und der Einbindung der Zivilgesellschaft sowie langfristigen Strategien, einem auf Vertrauen basierenden LIVC und einer ganzheitlichen Herangehensweise an die Fallarbeit. In Mechelen wird daran gearbeitet, die bestehenden protektiven Faktoren durch Coaching, Training, Einbindung und Intervention zu stärken. Die verschiedenen Stellen arbeiten eng zusammen.

Frankreich

Frankreich verfolgt sowohl nationale als auch lokale Strategien. Der Maßnahmenkatalog vom Februar 2018 unter dem Titel „Vorbeugen, um zu schützen“¹⁶ sieht einen pluralistischen Ansatz vor und strebt nach einem Gleichgewicht zwischen der Pflicht, die Bevölkerung zu schützen, und den Pflichten von Fachkräften (unter anderem der Schweigepflicht). Er beinhaltet auch einen stärkeren Wissensaustausch, Folgemaßnahmen und Beurteilungen. Ab dem Jahr 2014 wurde ein Netzwerk aus 101 lokalen Einheiten aufgebaut, das eine behördenübergreifende Herangehensweise verfolgt. Seit März 2018 werden die regionalen Gesundheitsbehörden aufgefordert, eine Rahmenvereinbarung zu unterzeichnen, die auch für Fachkräfte für psychische Gesundheit gilt.

Frankreich konzentriert sich hauptsächlich auf Rückkehrer und die Behandlung psychischer Probleme in dieser Gruppe. Ein nationaler Programmkoordinator soll lokale Teams im ganzen Land unterstützen. Die Regierung unterstützt die Auswahl von Schulungsleitern, die Finanzierung von Schulungen sowie die Einrichtung von Betreuungsteams. Eine große Konferenz von Forschern, die sich mit den psychologischen und psychiatrischen Auswirkungen der Radikalisierung befassen, fand im September 2018 in Paris statt. Ziele waren die Planung von Vorgehensweisen, die Erstellung von Beurteilungsinstrumenten sowie die Entwicklung einer Plattform für den Austausch bewährter Praktiken.

Auf lokaler Ebene gibt es in Frankreich *Bezirkssicherheitsgruppen*, denen der Präfekt, der Staatsanwalt, Vertreter der Sicherheits- und Geheimdienste und der Präventionsbeauftragte angehören, sowie Präventionsgruppen, an denen Verantwortliche für Jugendschutz, Bildung, Mitarbeiter von Jugendzentren, regionalen Gesundheitsdiensten, Vertreter der Kommunen und ein klinischer Psychologe beteiligt sind. Im Hinblick auf ihre Arbeitsweise bilden diese territorialen operativen Einheiten ein Netzwerk multidisziplinärer Gruppen aus Sozialarbeitern und medizinischem Fachpersonal, die Betroffenen und ihren Angehörigen helfen. Die Bezirkssicherheits- und Präventionsgruppen werden von einem Ressourcenzentrum namens Concordance unterstützt. Die folgende Abbildung zeigt, wie diese unterschiedlichen Gruppen an der Präventionsarbeit beteiligt sind.

¹⁶ Siehe: <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/02/2018-02-23-cipdr-radicalisation.pdf>

Abbildung 2: Struktur für die behördenübergreifende Zusammenarbeit in Frankreich



Quelle: Französische Regierung, Département Côte-d'Or

Im Zuge der Nachuntersuchung werden die Betroffenen von verschiedenen Fachleuten begutachtet. Dazu werden eine Verhaltensbeurteilung, eine psychosoziale Bewertung, eine generationsübergreifende Beurteilung (des Betroffenen, seiner Kinder, Eltern, Großeltern und Verwandten), eine psychopathologische Einschätzung, ein psychiatrisches Gutachten und eine Einschätzung des Sicherheitsrisikos erstellt.

Der klinische Psychologe spielt hier eine besonders wichtige Rolle. Er knüpft eine enge Arbeitsbeziehung zur Familie des Betroffenen und stellt Verbindungen zu verschiedenen Stellen her.

Finland

Die Universität Ostfinnland, das finnische Innenministerium und die finnische Polizei haben gemeinsam ein Handbuch für die sogenannten Ankerteams zusammengestellt¹⁷. Diese wurden von 2004 bis 2006 entwickelt und als dauerhaftes Arbeitsmodell etabliert, um für das Wohl der finnischen Jugend Sorge zu tragen, indem kriminelles Verhalten, Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus frühzeitig verhindert werden. Die Teams umfassen Sozial- und Jugendarbeiter sowie Pflegekräfte und Polizisten. Die Ankerteams bieten Jugendlichen und ihren Familien individuelle und umfassende Unterstützung. Sie haben ein gemeinsames Büro, um sich optimal austauschen und zusammenarbeiten zu können. Weitere Teammitglieder, zum Beispiel Vertreter von Schulen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, können ad hoc dazu geholt werden. Da die Fachkräfte genau wissen sollten, was ihre Aufgabe ist und wofür sie verantwortlich sind, welche Methoden und Ansätze sie verfolgen sollen und wie sie eine bessere Faktenlage schaffen können, waren weitere unterstützende Materialien nötig. Grundlage für das Handbuch waren ein Vergleich der behördenübergreifenden Zusammenarbeit in den skandinavischen Ländern, der von 2016 bis 2018 durchgeführt wurde, sowie eine Durchsicht der wissenschaftlichen Literatur, der bestehenden Gesetze und Dokumente und eine Umfrage unter Praktikern. Auf dieser Basis wurden Maßnahmen und Inhalte entwickelt, ein Webinar organisiert und die Umfrageergebnisse präsentiert und verbreitet. Anschließend wurde das Handbuch veröffentlicht, das von einer Lenkungsgruppe regelmäßig alle zwei Jahre aktualisiert wird. Dazu gibt es auch Seminare für Praktiker.

Abbildung 3: Inhaltsverzeichnis des Handbuchs für Ankerteams

Content of the Anchor handbook

Introduction

1. Aims, tasks and guiding principles of Anchor-work

- 1.1. Definition of Anchor-work
- 1.2. Aims and tasks
- 1.3. Guiding principles and legislation

2. Anchor customer

- 2.1. Adolescents' wellbeing promotion in multi-agency collaboration
- 2.2. Adolescents' criminal behaviour and associated factors

3. Implementation of Anchor-work

- 3.1. Defining of target group
- 3.2. Planning the meetings with adolescents
- 3.3. Evaluation of adolescents' situation
- 3.4. Meeting with the adolescents and families

4. Multi-agency collaboration in Anchor

- 4.1. Anchor-tema
- 4.2. Collaboration with other agencies
- 4.3. Strengthening collaboration

5. Documentation, evaluation and management

- 5.1. Information sharing, documentation and statistics
- 5.2. Knowhow and supervision of work
- 5.3. Management of Anchor-work
- 5.4. Evaluation

6. Prevention of violent radicalization/ekstremism

- 6.1. Identification
- 6.2. Associated factors
- 6.3. Multiprofessional support

7. Extra materials for the support of work

- 7.1. Launching and organization of Anchor-teams
- 7.2. Additional information

Quelle: Universität Ostfinnland

¹⁷ Siehe: <https://intermin.fi/en/police/counter-terrorism/counter-terrorism-measures-in-finland>

Luxemburg

In Luxemburg wurde im Mai 2017 gemäß einem Beschluss der Regierung das Centre contre la radicalisation, auch Respect.lu¹⁸ genannt, eröffnet. Es besteht aus vier Psychologen, einem Kommunikationsverantwortlichen und einem Administrator. Es entspricht dem Aarhus-Modell¹⁹ und befasst sich mit allen Arten von Radikalisierung, die zu Gewalt führen können. Außerdem verfolgt es Präventions- und Sensibilisierungsaktivitäten und bietet therapeutische Hilfe für Betroffene, ihre Familien und Freunde sowie Therapien und Resozialisierungsmaßnahmen. In der Beratungsstelle werden auch Schulungen und Workshops zu den Themen Respekt, Staatsbürgerschaft, Vielfalt, Umgang mit Gewalt und Selbstreflexion durchgeführt. Das behördenübergreifende Netzwerk verbindet Vertreter verschiedener Institutionen und Verbände mit dem Ziel, Partnerschaften zwischen Sozialarbeit, Gesundheitswesen, Bildung, Justiz und den Medien zu schaffen.

Litauen

Litauen hat wenig Erfahrung mit dem Thema Radikalisierung, was jedoch eine behördenübergreifende Zusammenarbeit nicht ausschließt. Vielmehr zeigt uns dieses Land, dass die behördenübergreifende Zusammenarbeit nicht erst für die Radikalisierungsprävention eingeführt werden muss und dass sie auf bestehenden Strukturen und Verfahren aufbauen kann. In Litauen bilden Ansätze für Interventionsmaßnahmen bei häuslicher Gewalt, die Prävention gewalttätigen Verhaltens sowie die Suizidprävention die Grundlage. Zur Verhinderung häuslicher Gewalt arbeitet die Polizei eng mit spezialisierten Hilfszentren für Opfer häuslicher Gewalt sowie mit Stellen zum Schutz von Kinderrechten zusammen. Bei der Prävention gewalttätigen Verhaltens kooperiert die Polizei mit der Stelle für Gewaltintervention und -prävention, die wiederum mit Gemeinde- und Sozialarbeitern sowie Fachkräften für (psychische) Gesundheitsfürsorge zusammenarbeitet.

Im Bereich der Suizidprävention spielen die Kommunen eine zentrale Rolle, die Gesundheits- und Sozialdienste sowie Schulen mit ins Boot holen. Angesichts hoher Suizidraten in Kupiškis wurde 2014 ein Projekt zum Aufbau einer Arbeitsgruppe gestartet, die für Schlüsselpersonen (Polizei, Sanitäter, anderes medizinisches Personal, Sozialarbeiter, Lehrer) Schulungen zur Sensibilisierung für das Suizidrisiko durchführen sollte. Zwischen Dezember 2014 und Dezember 2017 wurden diese Hauptakteure darin geschult, Suizidrisiken zu erkennen und zu beurteilen. Außerdem wurden regionale Algorithmen zur Suizidintervention und -postvention entwickelt und von den Kommunalbehörden genehmigt. Ein Netzwerk aus Sozialarbeitern, Polizisten, Schulleitern, Jugendzentren und Sanitätsdiensten wurde eingerichtet und es folgten konkrete Projekte (Notrufnummern, Zentren zur Vorbeugung häuslicher Gewalt). Finanziert wurden diese durch Initiativen der lokalen Zivilgesellschaft sowie durch Unternehmen. Die Zahl der Suizide konnte dadurch reduziert werden. Dies ist zwar nur ein Beispiel, aber es zeigt, was möglich ist, wenn Kooperationsstrukturen aufgebaut oder angepasst werden. Die sichere Finanzierung durch öffentliche Stellen sowie die Weiterführung dieses Ansatzes in anderen Regionen und Zusammenhängen bleiben jedoch eine Herausforderung.

Kroatien

In Kroatien werden behördenübergreifende Strukturen nur ad hoc geschaffen. Es ist nicht genau festgelegt, wie bestimmte Ämter oder Behörden miteinander kooperieren sollen, aber es gibt Protokolle, in denen

¹⁸ Siehe: <https://respect.lu/>

¹⁹ Siehe: https://ec.europa.eu/home-affairs/node/7423_en

festgehalten ist, wie gewisse Fachleute oder Dienste im System bei konkreten Bedrohungen agieren sollen. Solche Protokolle gibt es für familiäre Gewalt, Gewalt gegen Kinder und Fälle von Kindesmissbrauch oder -vernachlässigung. Herausforderungen bestehen noch bei der Stärkung des vertikalen Informationsaustauschs und der horizontalen Synergien (z. B. zwischen Sozialarbeitern, Ärzten und Polizeibeamten, aber auch zwischen den zuständigen Ministerien). Diese nur ad hoc stattfindende behördenübergreifende Zusammenarbeit führt außerdem zu gewissen Schwierigkeiten, beispielsweise bei der optimalen Nutzung des Wissens von Informationsträgern (Experten) in sich häufig verändernden Zusammenhängen oder Umgebungen sowie bei der Umsetzung von Verfahren an verschiedenen Orten und Stellen (Polizei, Gesundheitswesen und Sozialdienste). Die genannten Herausforderungen können die behördenübergreifende Zusammenarbeit sowohl für die Empfänger der Dienstleistungen als auch für die Fachleute anstrengend und mühsam gestalten.

Abschließende Bemerkungen und Empfehlungen

Die behördenübergreifende Zusammenarbeit nimmt zu, ist aber keine neue Entwicklung. In vielen Bereichen gab bzw. gibt es bereits diverse Strukturen oder diese wurden weiterentwickelt. Fachleute arbeiten auch ohne institutionalisierte Strukturen über Behörden und Dienste hinweg zusammen. Dabei unterscheiden sich die Ansätze jedoch beträchtlich voneinander und MAW muss an den jeweiligen Kontext angepasst werden. Eine einfache Übertragung ist nicht möglich. Das Treffen der RAN-Arbeitsgruppe H&SC in München hat jedoch gezeigt, dass sich mehrere Länder von bereits bestehenden Modellen (z. B. vom Aarhus-Modell) haben inspirieren lassen. Daraus lässt sich schließen, dass EU-Länder voneinander lernen und ein Austausch stattfindet.

Wichtige Schlussfolgerungen

Arten von MAW

Innerhalb der EU werden sehr unterschiedliche MAW-Ansätze verfolgt. Es gibt einerseits sehr formalisierte Modelle, die an die gesetzgeberischen Maßnahmen der jeweiligen nationalen Strategie angelehnt sind, andererseits aber auch informelle Ad-hoc-Modelle, die aus Bottom-up-Initiativen entstanden sind.

Manche Modelle sind eher politikorientiert, andere praxisorientiert. An den meisten sind Stellen wie lokale Behörden, die Polizei und Sicherheitsdienste sowie häufig auch Gesundheits-, Sozial-, Jugend- und Gemeindearbeiter, Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, von Schulen und anderen Institutionen beteiligt.

Art der Gefahr/des Risikos

Viele Modelle sind auf eine bestimmte Art der Radikalisierung (religiös begründet) beschränkt, während andere sich auf den Extremismus generell konzentrieren. Manche Modelle setzen ganz andere, allgemeinere Schwerpunkte. Diese lassen sich aber an bestimmte Themen (wie gewalttätigen Extremismus) anpassen. Das Hauptaugenmerk kann auf Prävention und sozialer Betreuung liegen, manche sind auch eher sicherheitsorientiert und befassen sich mit Deradikalisierung oder machen Ausstiegsangebote.

Erfahrungen beim Aufbau von Strukturen für die behördenübergreifende Zusammenarbeit

Zu den Haupthindernissen zählen begrenztes Vertrauen sowie mangelnde Informationen und Wissen unter den Praktikern über ihre Rollen und Verantwortungsbereiche. Hilfreich sind dagegen bestehende Strukturen, Beziehungen zwischen einzelnen Fachkräften, ein hohes Maß an Bereitschaft und Vertrauen sowie klar verteilte Rollen und Aufgabengebiete.

Erfahrungen mit MAW

In der Regel sind sich die Beteiligten der Schwierigkeiten beim Aufbau von MAW-Strukturen bewusst und wissen auch, wie viel Zeit, Engagement und Bereitschaft dafür nötig sind. Die iterative Entwicklung von MAW-Ansätzen, die Arbeit nach der Trial-and-error-Methode sowie ausreichend Zeit, damit die involvierten Stellen und Personen sich kennenlernen und vertrauensvolle Beziehungen aufbauen können, sind entscheidend, um bestehende Hindernisse zu überwinden.

Rollen und Zuständigkeiten

Sozialarbeitern und im Gesundheitswesen tätigen Personen fällt eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der lokalen Behörden, der Polizei und von Bildungsstätten zu, die Betroffene, deren Familien, Verwandte und die Gemeinschaft schützen und ihnen Hilfe anbieten. Ihre Aufgabe besteht in Schutz und Fürsorge, der Weitergabe relevanter Informationen unter Berücksichtigung von Schweigepflicht und Vertraulichkeit sowie der Vermittlung, wie wichtig es ist, medizinische Fachkräfte und Sozialarbeiter auf verschiedenen Ebenen einzubinden.

Auf der Grundlage dieses Treffens kann eine Reihe von Empfehlungen gegeben werden:

- Ein **nationaler Rahmen** in Form eines **Protokolls** oder festgelegter Verfahren kann hilfreich sein, um **Definitionen** von MAW (Glossar mit Begriffserklärungen) sowie die **Rollen und Zuständigkeiten** der Praktiker festzulegen und **Klarheit hinsichtlich des Informationsaustauschs** zu schaffen.
- Die **Schulung der Fachkräfte** ist entscheidend, um die behördenübergreifende Zusammenarbeit zu erläutern und um Vertrauen und persönliche Beziehungen aufzubauen.
- **Kommunikationsmittel** (und funktionsfähige IT-Lösungen oder Austauschmöglichkeiten) können institutionellem Gedächtnisverlust in Organisationen vorbeugen, wenn an Projekten Beteiligte ausscheiden.
- **Handbücher** sind neben Schulungen ebenfalls hilfreich für Praktiker.
- **Mobile Teams**, die von den nationalen oder regionalen Behörden zusammengestellt werden, bzw. geeignete Fachleute können die Akteure auf lokaler Ebene unterstützen.
- Es sollte eine klare **Unterscheidung** zwischen **Informationsaustausch (Daten/Unterlagen)** und **Wissensaustausch (Know-how)** geben.
- **Überwachung und Evaluierung** sind entscheidend, um herauszufinden, was warum und wie gut funktioniert.
- **Praktiker wünschen sich maßgeschneiderte Lösungen für den MAW-Aufbau anstatt eines allgemeinen Modells.** Bestehende Modelle dienen als Inspiration zur Anpassung oder Einrichtung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit, nicht als exakt einzuhaltender Bauplan.



EX-POST-BEITRAG
Treffen der RAN-Arbeitsgruppe H&SC
Einbeziehung von Sozial- und Gesundheitspersonal in institutionelle
Strukturen
6.–7. Juni 2018, München (Deutschland)