

RAN-THEMENPAPIER

Behördenübergreifende Zusammenarbeit und Verhinderung von gewaltbereitem Extremismus I

Der Wert einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit (Multi-Agency-Working, MAW) als Reaktion auf die Bedrohung durch gewaltbereiten Extremismus wurde unter anderem in der Politik, in Strafverfolgungs- und -vollzugsbehörden sowie unter Sicherheitskräften, Bewährungshelfern und Akteuren des Bildungswesens ausführlich diskutiert. In den meisten Fällen hat diese Debatte jedoch den komplexen Charakter der MAW, die Heterogenität des Terrorismusphänomens und die sehr realen Hindernisse für den Informationsaustausch zwischen den Behörden nicht berücksichtigt. Ohne ein Verständnis für dieses komplexe Thema werden die Diskussionen zwangsläufig nicht über das Maß an Präzision verfügen, das erforderlich ist, um wirksame Antworten auf gewaltbereiten Extremismus zu formulieren. Vor diesem Hintergrund bereitet die Arbeitsgruppe Health and Social Care des Radicalisation Awareness Network (RAN H&SC) derzeit zwei Beiträge zum Thema MAW vor.

Dieses Themenpapier

- stellt verschiedene Modelle für MAW vor (Abschnitt 2)
- erörtert die Bedeutung einer präzisen Darstellung der Bedrohung und Gefährdung (d. h. spezifiziert die betreffende Bedrohung (Abschnitt 3))

- fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen, die aus den einschlägigen Sitzungen der Arbeitsgruppe RAN H&SC (Abschnitt 4) gewonnen wurden.

Dieses Themenpapier wurde von Dr. **Kiran M. Sarma**, leitender Dozent für Psychologie an der National University of Ireland, Galway* verfasst. Die in diesem Papier geäußerten Ansichten sind die des Verfassers und spiegeln nicht unbedingt die Ansichten des RAN Centre of Excellence, der Europäischen Kommission oder anderer Institutionen wider.

Ein Strategiepapier, das 2018 herausgegeben werden soll, wird eine Reihe von Fallstudien zu MAW in der EU enthalten sowie Grundsätze für bewährte Verfahren für diejenigen ermitteln, die beabsichtigen, MAW als Reaktion auf die Bedrohung durch gewaltbereiten Extremismus einzuführen.

1. Einleitung

In diesem Beitrag wird untersucht, welche Rolle behördenübergreifende Zusammenarbeit dabei spielt, in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung zu verhindern und auf sie zu reagieren.¹ Da es sich um einen Beitrag der Arbeitsgruppe RAN H&SC handelt, steht die Rolle der Gesundheitsfachkräfte im Rahmen der MAW im Mittelpunkt. Der Beitrag ist jedoch für alle von Bedeutung, die zu solchen Systemen beitragen, also auch für Sozialarbeiter, Gemeindearbeiter, Polizeibeamte und Pädagogen.

Zusammengenommen werden die beiden Strategiepapiere zur Rolle der MAW bei der Verhinderung von Radikalisierung, die in Gewaltbereitschaft mündet und so zu Terrorismus führt, konzeptionelle Klarheit für die Endnutzer schaffen und bewährte Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den Agenturen empfehlen. Die Papiere stützen sich auf frühere Arbeiten des Radicalisation Awareness Network (RAN), das sich mit dem Thema MAW befasst hat, und umfassen Berichte über die Einrichtung von Strukturen (RAN, 2016a), die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (RAN, 2016b) sowie Ansätze der MAW zur Verhinderung, dass Radikalisierung sich zu Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus entwickelt (2017a; 2017b).

Das übergeordnete Ziel dieses ersten Beitrags besteht darin, Informationen über MAW zu präsentieren, die eine sachkundigere und differenziertere Diskussion vorantreiben und eine aufschlussreiche Analyse bestehender Ansätze der MAW fördern können (wird in einem zweiten Beitrag dieser Reihe behandelt).

Dieser Beitrag befasst sich mit den folgenden drei Fragen:

Was ist behördenübergreifende Zusammenarbeit? Obwohl das Konzept der MAW eindeutig erscheinen mag, gibt es in Wirklichkeit unzählige Arten behördenübergreifender

¹ In diesem Beitrag wird in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung als ein Prozess definiert, bei dem das Engagement für die Beteiligung an politischer Gewalt zunimmt (McCormick, 2003).

Zusammenarbeit, von denen jede unterschiedliche Vorteile zur Lösung verschiedener Probleme bietet. Beispielsweise arbeiten einige Teams aus der Ferne zusammen und agieren eher mit einigen Verbindungsstellen denn als integriertes Team. Andere befinden sich am selben Ort. Einige Teams kommen zusammen, um sich mit einer spezifischen sich entwickelnden Gefahr zu befassen, während andere langfristige strategische Ziele verfolgen.

Angesichts dieser Komplexität lautet ein zentrales Ziel dieses Papiers, die verschiedenen Arten der MAW zu identifizieren und zu unterscheiden (Abschnitt 2). Dadurch wird sichergestellt, dass unsere Diskussionen über Ansätze der MAW zur Verhinderung und Bekämpfung des Terrorismus durch Bezugnahme auf bestimmte Ansätze qualifiziert werden.

Welche Risiken oder Bedrohungen versuchen wir zu bekämpfen? Lautet das Ziel beispielsweise, einen strategischen Ansatz zu entwickeln, um in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung zu verhindern, bevor dieser Prozess beginnt (d. h. ein Ziel im Bereich der öffentlichen Gesundheit)? Ist es das Ziel, Menschen zum Umdenken zu bewegen, die sich in einem in Gewaltbereitschaft mündenden Radikalisierungsprozess befinden (d. h. eine gezielte Intervention), oder ist es das Ziel, diejenigen zu unterstützen, die aus terroristischen Organisationen aussteigen möchten?

Die genaue Definition des Ziels der MAW wird mehr Klarheit in den Diskussionen über die Reaktionen auf die Verhinderung gewaltbereiter Radikalisierung, die zu Terrorismus führt, ergeben (siehe Abschnitt 3).

Welche Hindernisse gibt es bei behördenübergreifender Zusammenarbeit? Dazu gehören rechtliche und verfahrensrechtliche Hindernisse für den Informationsaustausch, das Fehlen klarer Richtlinien für die Praxis, mangelndes Vertrauen, kulturelle Barrieren und ein lange bestehender Wettbewerb zwischen Behörden. Solche Hindernisse müssen verstanden und überwunden werden, damit MAW optimal funktioniert (Abschnitt 4 dieses Beitrags).

Diese Komplexität sollte uns nicht abschrecken, wenn es darum geht, behördenübergreifende Ansätze zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus zu verfolgen. Außerhalb des Bereichs der Terrorismusbekämpfung gilt MAW als wesentliches „Flaggschiff“ für alle Bemühungen zur Bewältigung komplexer gesellschaftlicher Probleme, auch in den Bereichen Kindergesundheit und -fürsorge, Kinderschutz, Notfallvorsorge und -maßnahmen, Kriminalprävention sowie Aufklärung und Förderung der Straßenverkehrssicherheit (Carter, Cummings, & Cooper, 2007, S. 527). In den Ländern, die MAW eingeführt haben, gibt es auch immer mehr Hinweise darauf, dass sie verhindern kann, dass junge Menschen zum Terrorismus übergehen (diese Hinweise werden im Strategiepapier 2018 überprüft). Trotz einiger offensichtlicher Schwierigkeiten mit MAW im Bereich der Terrorismusbekämpfung sollten wir zuversichtlich sein, dass Ansätze der MAW funktionieren **können**, und unsere Aufgabe besteht darin, das Wissen zu generieren, um dies auf eine fundierte und evidenzbasierte Weise zu ermöglichen.

2. Was ist behördenübergreifende Zusammenarbeit und warum ist sie wichtig?

Was ist behördenübergreifende Zusammenarbeit?

Dies ist die erste Frage für diejenigen, die den Einsatz von MAW bei der Verhinderung von Terrorismus in Betracht ziehen. Obwohl es keine allgemein akzeptierte Definition für MAW gibt, beinhalten die meisten Interpretationen der Gesundheitsdienste die folgenden Aspekte: „Zusammenarbeit zwischen Organisationen“ und „Verbesserung der Dienstleistungen“ in Bereichen, „in denen die Probleme typischerweise komplex sind“. MAW kann daher sinnvoll als **organisationsübergreifende Zusammenarbeit zur Verbesserung von Dienstleistungen für die Erfüllung komplexer Anforderungen** bezeichnet werden.

Diese Interpretation erfasst jedoch nicht die Bandbreite der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Diese wurden durch Modelle der MAW dargestellt (z. B. Atkinson, Doherty & Kinder, 2005; Cameron, Lart, Harrison, MacDonald & Smith, 2000; Watson, Townsley, Abbott & Latham, 2000). Atkinson und Kollegen identifizieren beispielsweise zahlreiche Modelle der behördenübergreifenden Tätigkeit, die jeweils unterschiedlichen Zwecken dienen können (Entscheidungen treffen, Maßnahmen koordinieren, eine umfassende Dienstleistung erbringen usw. (Atkinson et al., 2005)).

1. **Entscheidungsfindung:** Dieser Ansatz ist hilfreich, wenn Fachleute aus verschiedenen Behörden zusammenkommen sollen, um **eine Entscheidung über bestimmte erforderliche Maßnahmen zu treffen**. Im Zusammenhang mit der Verhinderung von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft könnte dies beispielsweise in Form von geplanten Treffen von Fachleuten aus den Bereichen Gesundheit, Bildung und Polizei geschehen, um zu prüfen, wie eine Gemeinschaft, von der bekannt ist, dass eine Reihe von Personen am Terrorismus beteiligt sind, am besten unterstützt werden kann. Der Schwerpunkt der Entscheidungsfindung dieser Gruppen ist eher strategischer (d. h. politikbasierter) als operativer Natur.
2. **Erbringung von Dienstleistungen:** Dies würde beispielsweise der Fall sein, wenn Fachkräfte aus den Bereichen Gesundheit, Polizei und Bildung dauerhaft in ein behördenübergreifendes Team entsandt werden, in dem Fachwissen gebündelt wird und die Dienste in einem integrierten Ansatz zur Bereitstellung von Dienstleistungen koordiniert werden (z. B. im Falle von gemeindenahen Diensten zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Radikalisierung und Gewaltbereitschaft). 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:** Bei einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit im operativen Team werden Behörden zusammengebracht, um für eine bestimmte Gruppe Dienstleistungen zu erbringen. Dieser Ansatz ist eher operativer Natur. 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).

Die Bedeutung dieser Unterscheidungen der MAW bei der Verhinderung von gewaltbereitem Extremismus besteht darin, dass sie veranschaulichen, dass jede Betrachtung einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit eine Klärung der spezifischen Form dieser Zusammenarbeit erfordert. Dazu muss man auch verstehen, dass sich Gruppen, die zur Entwicklung von Strategien zusammenarbeiten (d. h. sich auf die Maßnahmengestaltung konzentrieren), stark von denen unterscheiden, die einen gemeinsamen Standort haben und mit Menschen arbeiten, welche die Absicht zeigen, sich am Terrorismus zu beteiligen (d. h. sich auf die Praxis konzentrieren).

Welchen Wert hat MAW?

Es ist allgemein anerkannt, dass MAW mehrere Vorteile bietet, wenn sich komplexe gesellschaftliche Probleme „in den Arbeitsbereichen der Behörden überschneiden“ (Cairns, 2015), obwohl es nur wenige Hinweise gibt, inwiefern MAW bei der Verhinderung von in Gewaltbereitschaft mündender Radikalisierung von Nutzen ist. Betrachtet man die breitere Evidenzbasis, so wurde MAW als eine Möglichkeit begrüßt, um die Fragmentierung von Dienstleistungen innerhalb und zwischen den Gerichtsbarkeiten sowie die Tendenz zu überwinden, dass Dienste voneinander abgeschottet arbeiten, ohne das Wissen, die Fachkompetenz und die Arbeitsmethoden anderer Behörden optimal zu nutzen.

Wenn MAW stattfindet, können alle Teammitglieder und relevanten Behörden auf Fachwissen und Ressourcen zugreifen, die in den beteiligten Behörden vorhanden sind und entstehen, wenn ein Zusammenschluss von Fachkräften eine interdisziplinäre Perspektive auf Probleme schafft. Die Zusammenarbeit kann auch eine gemeinsame Sprache und einen allgemeinen Ansatz zur Bewertung und Formulierung von Risiken hervorbringen und zu einem Konsens über das übergeordnete Ziel oder Ergebnis führen (Greenhouse, 2013), wodurch die Effektivität und Effizienz der Dienstleistungen verbessert wird (Kirkland & Baron, 2015) und die MAW um zusätzliche Ressourcen werben kann.

Schließlich wird MAW als wertvoller Ansatz zur Bewältigung komplexer Probleme wie „kommunale Sicherheit oder wirtschaftliche Wiederbelebung“, Kindesmissbrauch und -vernachlässigung sowie Notfallvorsorge und -maßnahmen – also der „böartigen Probleme“ anerkannt (Audit Commission for Local Authorities, & the National Health Service in England and Wales, 1998, S. 11). Es gibt auch Hinweise darauf, dass sowohl junge Menschen als auch ihre Familien wissen, dass Lösungen behördenübergreifender Zusammenarbeit vorhanden sind, und dass sie es schätzen, wenn Behörden effizienter arbeiten (Harris & Allen, 2011). Inwieweit dies im Bereich der Kriminalprävention zutrifft, wurde jedoch nicht untersucht.

Während der Wert einer MAW klar ist, ist sie in der Praxis oft recht schwierig umzusetzen. Auf einer Ebene wurde argumentiert, dass MAW sowohl auf individueller als auch auf organisatorischer Ebene Anpassungsfähigkeit erfordert – und es gibt Anzeichen dafür, dass weder Einzelpersonen noch Organisationen es mögen, wenn ihre etablierten Praktiken infrage gestellt werden, und dass Berufskulturen defensiv werden können, wenn man ihnen Veränderungen aufzwingt (Sloper 2004). Damit verbunden sind Herausforderungen der

Interoperabilität von Systemen, Richtlinien und Verfahren bei der behördenübergreifenden Zusammenarbeit (Charman, 2014).

3. Risikospezifikation

Bei den aktuellen Überlegungen, wie MAW zur Verhinderung von gewaltbareitem Extremismus eingesetzt werden kann, fehlt häufig die Klarstellung zweier Aspekte: a) der genauen Form des Terrorismus oder des gewaltbereiten Extremismus, die bekämpft werden soll, und b) in welcher Lebensphase einer Person man mithilfe von MAW eingreifen soll.

Wie wichtig es ist zu klären, welche Art von Terrorismus oder gewaltbareitem Extremismus bekämpft werden soll, wurde an anderer Stelle ausführlich erörtert (Sarma, 2017); es genügt, darauf hinzuweisen, dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Risikofaktoren für eine Form problematischen Verhaltens sich von einer anderen unterscheiden können, auch wenn die Verhaltensweisen selbst stark korreliert sind (z. B. Fernandes, Hatfield & Soames Job, 2010; Fernandes, Job & Hatfield) 2007; Sarma, Carey, Kervick & Bimpeh, 2013). Dies trifft insbesondere auf den Bereich des Terrorismus zu. Terrorismus ist heterogen (Herrington & Roberts, 2012; Monahan, 2012; Roberts & Horgan, 2008): Eine Studie zu 176 terroristischen Organisationen ermittelte mehr als 30 Ideologien sowie Unterschiede zwischen den Organisationen hinsichtlich Größe, Struktur, Letalität und Einsatzgebiet (Cook & Lounsbery, 2011). Wenn die Risikofaktoren für eine Form des Terrorismus variieren, verfolgen die behördenübergreifenden Dienste zwangsläufig unterschiedliche Interessen und verschiedene Ansätze.

Auf einer zweiten Ebene ist es auch wichtig festzulegen, an welchem speziellen Zeitpunkt im Leben einer Person die Behörden eingreifen sollen. Horgan bezieht sich beispielsweise auf drei Phasen im Leben eines Terroristen (Beginn einer Beteiligung, Beteiligung und Loslösung vom Terrorismus) und stellt fest, dass sich die Risikofaktoren für eine Person, die gerade in eine frühe Phase eintritt, von denen einer Person unterscheiden können, die in eine spätere Phase übergeht. Auch hier besteht die Aufgabe der behördenübergreifenden Dienste darin, die Risikofaktoren zu identifizieren und zu behandeln, die mit der spezifischen Phase verbunden sind, die das Ziel der Intervention sein soll. Beispielsweise sind die folgenden drei Ansätze nützlich, die einen Großteil der behördenübergreifenden Arbeit zur Verhinderung von gewaltbareitem Extremismus erfassen:

1. **Prävention.** Verhinderung von in Gewaltbereitschaft mündender Radikalisierung in einem frühen Stadium durch gemeinschaftsbezogene Initiativen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (kritisches Denken, gruppenübergreifender Kontakt, soziale Modellierung usw.). Solche Initiativen könnten so beschrieben werden, dass sie das Risiko einer in Gewaltbereitschaft mündenden Radikalisierung präventiv durch einen **gesundheits- oder auf gemeinschaftsbezogenen Ansatz** bekämpfen. Es gab zahlreiche Versuche, gemeinschaftsbezogene Ansätze umzusetzen, obwohl nur wenige ausgewertet wurden (als Ausnahme siehe Garaigordobil, 2012).
2. **Neuaustrichtung.** Unterstützung von Personen, von denen angenommen wird, dass sie derzeit den Prozess von in Gewaltbereitschaft mündender Radikalisierung durchlaufen

und möglicherweise beginnen werden, sich am Terrorismus zu beteiligen. Ein behördenübergreifender Dienst, der für die Zusammenarbeit mit solchen Personen eingerichtet wurde, könnte als ein **gezielter Ansatz zur Bekämpfung von in Gewaltbereitschaft mündender Radikalisierung** beschrieben werden.

3. **Unterstützung beim Ausstieg.** Unterstützung von Personen, die aus dem Terrorismus aussteigen möchten (allgemein als „Ausstiegsinitiativen“ bezeichnet). Dazu kann die Einbeziehung praktischer, medizinischer, psychologischer und polizeilicher Dienste gehören.

4. Herausforderungen für behördenübergreifende Zusammenarbeit

Die Herausforderungen der MAW sind gut dokumentiert, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens. Sie wurden aber auch seit der Gründung von RAN im September 2011 ausführlich von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe RAN H&SC diskutiert (zunächst als Arbeitsgruppe RAN Health und später als Arbeitsgruppe RAN H&SC). Insbesondere ermittelte die Arbeitsgruppe zwei Herausforderungen: Hindernisse für den Informationsaustausch und das Fehlen etablierter Strategien und Verfahren für MAW in der Terrorismusbekämpfung. Weitere Herausforderungen werden im Strategiepapier 2018 im Zusammenhang mit den in den Fallstudien bewerteten Initiativen behandelt.

Informationsaustausch und Vertraulichkeit

Die Arbeitsgruppe RAN H&SC identifizierte spezifische Hindernisse für den Informationsaustausch bei MAW. Das erste betrifft einen **Mangel an Wissen und Bewusstsein über die in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung (oder ihren Prozess)** bei Gesundheitsfachkräften, Pädagogen und anderen Interessengruppen in der EU. Insbesondere verfügen die Akteure nicht über ausreichende Informationen über den Entwicklungsprozess und die Risikofaktoren von Radikalisierung und Gewaltbereitschaft, die Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Behörden, die operativen Rollen der Spezialeinheiten, die Ermittlung der auszutauschenden Informationen sowie über ethische und rechtliche Leitlinien für den Informationsaustausch. Mit der steigenden Zahl behördenübergreifender Kooperationen in ganz Europa und der Arbeit der Arbeitsgruppe RAN CoE wird das Wissen vertieft. In Ländern, in denen MAW nicht etabliert ist, besteht die Voraussetzung für eine effektive Zusammenarbeit jedoch darin, dass die verschiedenen Endnutzer, die auf die Radikalisierung reagieren müssen, Wissen über die in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung aufbauen.

Ein zweites Hindernis für den Informationsaustausch ist das **Vertrauen** – Gesundheitsfachkräfte fühlen sich nicht unbedingt wohl dabei, Informationen zu ihren Patienten mit externen Stellen zu teilen. Hier herrscht ein doppeltes Problem.

Erstens sind sich die Gesundheitsfachkräfte in zwei Punkten einig: a) dass Radikalisierung nicht illegal ist, und b) dass nur sehr wenige Personen von der Radikalisierung (oder genau genommen der „in Gewaltbereitschaft mündenden Radikalisierung“) zum Terrorismus oder gewaltbereiten Extremismus übergehen. Daher befürchten die Gesundheitsfachkräfte, dass

sie aufgefordert werden, Informationen zu Personen weiterzugeben, die keine Straftat begangen haben und wahrscheinlich auch nie eine begehen werden – insbesondere wenn dies dazu führen könnte, dass Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden unnötig in das Leben ihrer Patienten eingreifen. Zweitens stellen die Gesundheitsfachkräfte fest, dass sie im Falle eines Informationsaustauschs möglicherweise wenig Einfluss auf die zukünftige Verwendung dieser Informationen haben (d. h. inwieweit die Informationen sensibel und vertraulich behandelt werden). Diese Bedenken wurden von den Gesundheitsfachkräften klar zum Ausdruck gebracht, und ähnliche Bedenken wurden bezüglich MAW von anderen Parteien, darunter Polizeibeamte und Pädagogen, geäußert.

Fehlende Richtlinien und Verfahren

Die meisten EU-Länder verfügen nur über begrenzte oder gar keine spezifischen Richtlinien und Verfahren, die regeln, wie Fachkräfte wie Gesundheitspersonal, Pädagogen und Gefängnispersonal mit Personen zusammenarbeiten sollten, die sich möglicherweise radikalieren und Gewaltbereit werden können, am Terrorismus beteiligt sind oder versuchen, aus terroristischen Organisationen auszusteigen. Dies steht im Gegensatz zu den Mitarbeitern der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden, die möglicherweise über solche Richtlinien und Verfahren verfügen.

Man könnte argumentieren, dass solche Behörden über etablierte Richtlinien und Verfahren in anderen Bereichen verfügen (Kindesmissbrauch, häusliche Gewalt und Suizidgefahr usw.), die zur Prävention von gewaltbarem Extremismus eingesetzt werden könnten. Diese anderen Risiken unterscheiden sich jedoch stark von der Gefahr einer in Gewaltbereitschaft mündenden Radikalisierung.

Erstens sind die klinischen und nichtklinischen Risikoindikatoren für Kindesmissbrauch, häusliche Gewalt und Suizid besser etabliert sowie sensibler und genauer bei der Ermittlung gefährdeter Personen (und dem Ausschluss derjenigen, die nicht in Gefahr sind). Zweitens, und insbesondere im Fall des Kindesmissbrauchs, sind die Opfer sehr verletzlich und möglicherweise nicht in der Lage, Missbrauch zu melden oder zu beenden oder hinsichtlich der Folgen von Missbrauchserfahrungen Unterstützung zu suchen. Drittens, und wie bereits erwähnt, ist es eine Tatsache, dass Radikalisierung, selbst wenn sie sich bewahrheitet, nicht illegal ist, es sei denn, sie manifestiert in Form geplanter Gewalttaten, Aufforderung zur Gewalt oder als Gewalt selbst. Wenn Fachkräfte daher Richtlinien und Verfahren für einen Eingriff in den Radikalisierungsprozess in Betracht ziehen, könnte dies einen Eingriff in das Recht auf Glaubensfreiheit und freie Meinungsäußerung bedeuten.

Fehlende Richtlinien und Verfahren, die sich auf den Umgang mit dem Risiko einer in Gewaltbereitschaft mündenden Radikalisierung beziehen, stellen ein Problem innerhalb der Behörden dar, das sich durch die behördenübergreifende Zusammenarbeit noch verschlimmert. Dies liegt daran, dass einzelne behördenübergreifende Teams über eine Reihe von Richtlinien und Verfahren verfügen müssen, die festlegen, wie die einzelnen Behörden auf Radikalisierung und Gewaltbereitschaft reagieren, **und** über Richtlinien und Verfahren, die festlegen, wie die Behörden bei diesem Vorhaben zusammenarbeiten.

Empfehlungen

Unter Beachtung dieser Herausforderungen hat die Arbeitsgruppe RAN H&SC eine Reihe von Empfehlungen abgegeben. Sie betonte, wie wichtig es ist, Bewusstsein, Wissen und Fähigkeiten im Bereich des **Informationsaustauschs innerhalb und zwischen den Behörden** zu schaffen und das Verständnis der **zu Gewaltbereitschaft und schließlich zu Terrorismus führenden Radikalisierung** zu verbessern. Dies sollte ihrer Ansicht nach durch einen Wissenstransfer zwischen den Mitgliedstaaten sowie durch Ausbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen auf nationaler und EU-Ebene erreicht werden. Diese Arbeiten laufen derzeit im Rahmen des RAN Centre of Excellence (CoE).

Vertrauen kann nur durch Erfahrung hergestellt werden – indem gezeigt wird, dass Informationen ausgetauscht werden können und Behörden im Rahmen von MAW zusammenarbeiten können. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Behörden wissen, dass es Protokolle für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit gibt, um weitere Herausforderungen zu bewältigen, darunter Kinderschutz, Verhinderung von und Reaktion auf Suizid, Erkennung und Aufklärung von Betrug sowie Notfallvorsorge. Die Kollegen, die in diesen Bereichen arbeiten, mussten und müssen vertrauensvolle Beziehungen zu Fachkräften anderer Behörden aufbauen, um eine wirksame und effiziente Dienstleistung in ihren Bereichen zu gewährleisten. Ebenso ist es wichtig, dass in verschiedenen Behörden arbeitende Fachkräfte wissen, dass es in einigen EU-Ländern etablierte Lösungen für MAW zur Terrorismusbekämpfung gibt, bei denen Vertrauensprobleme überwunden wurden und Dienstleistungen angeboten werden, die anscheinend funktionieren – zumindest bis zu einem gewissen Grad.

In Bezug auf den Mangel an Richtlinien und Verfahren machte die Arbeitsgruppe geltend, dass es notwendig sei, Richtlinien und Verfahren festzulegen, welche die Art und Weise regeln, wie Behörden auf in Gewaltbereitschaft mündende Radikalisierung reagieren, sowohl innerhalb als auch zwischen Organisationen. Dies ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe von zentraler Bedeutung für den Kapazitätsaufbau auf nationaler und lokaler Ebene.

5. Schlussfolgerungen

Dieses Papier hat das zentrale Ziel, einen Beitrag zu einer differenzierten Debatte über den möglichen Wert einer MAW zur Verhinderung von gewaltbereitem Extremismus zu leisten. Das Hauptargument besteht darin, dass jedes Gespräch über Zusammenarbeit und behördenübergreifende Arbeit in diesem Bereich präzisieren muss, welche Art von MAW ins Auge gefasst wird, auf welche Form des Terrorismus man sich bezieht und welche Phase des in Gewaltbereitschaft mündenden Radikalisierungsprozesses (oder welche Phase des Ausstiegs aus dem Terrorismus) im Mittelpunkt steht, da diese Punkte die Aktivitäten im Rahmen der MAW definieren.

Die Diskussion über Hindernisse für MAW sollte die Leser nicht davon abhalten, sich an MAW per se zu beteiligen, sondern vielmehr Wege aufzeigen, solche Herausforderungen zu bewältigen. Es gibt guten Grund, optimistisch zu sein. Aufgrund von Reaktionen mehrerer

Behörden auf andere Probleme, darunter Missbrauch und Vernachlässigung von Kindern, wissen wir, dass MAW tatsächlich wirkungsvoll sein kann. Dies kann jedoch nur erreicht werden, wenn die anfänglichen Spannungen und Konflikte zwischen den Behörden sowie die Unterschiede in den Arbeitspraktiken erkannt und überwunden werden und die Behörden integrierte Strategien und Verfahren entwickeln (z. B. Greenhouse, 2013).

Es gibt auch Hinweise darauf, dass Fachkräfte durch MAW Arbeitszufriedenheit gewinnen, insbesondere in Bezug auf ein besseres Verständnis der verschiedenen Sichtweisen auf Probleme und Lösungsansätze sowie hinsichtlich des Nutzens für ihre persönliche und berufliche Weiterentwicklung (Abbott, Townsley & Watson, 2005).

Noch überzeugender ist die steigende Zahl von Initiativen behördenübergreifender Zusammenarbeit zur Verhinderung in Gewaltbereitschaft mündender Radikalisierung, die in verschiedenen Ländern der EU umgesetzt wurden. Diese werden im Strategiepapier von 2018 ausführlich beschrieben. Sie zeigen, dass an MAW beteiligte Fachkräfte anfänglich möglicherweise mit Herausforderungen konfrontiert werden, die jedoch durch Schulungen, Mitarbeiterführung und eindeutige Strategien und Verfahren überwunden werden können, sodass eine wirkungsvolle Zusammenarbeit der Behörden möglich wird, um gewaltbereiten Extremismus zu verhindern.

Bibliografie

Abbott, D., Townsley, R. & Watson, D. (2005). Multi-agency working in services for disabled children: what impact does it have on professionals? (Behördenübergreifende Zusammenarbeit bei Dienstleistungen für behinderte Kinder: Welche Auswirkungen entstehen für die Fachkräfte?) *Health & Social Care in the Community*, 13(2), S. 155 - 163. doi:10.1111/j.1365-2524.2005.00543.x

Atkinson, M., Doherty, P. & Kinder, K. (2005). Multi-agency working: models, challenges and key factors for success (Behördenübergreifende Zusammenarbeit: Modelle, Herausforderungen und wesentliche Erfolgsfaktoren). *Journal of Early Childhood Research*, 3(1), S. 7 - 17. doi:10.1177/1476718X05051344

Audit Commission for Local Authorities & the National Health Service in England and Wales. (1998). *A fruitful partnership: effective partnership working (Eine fruchtbare Partnerschaft: wirkungsvolle Partnerschaftsarbeit)*. Auditkommission. Abgerufen von: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150423154441/http://archive.auditcommission.gov.uk/auditcommission/subwebs/publications/studies/studyPDF/1296.pdf>

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

Cameron, A., Lart, R., Harrison, L., MacDonald, G. & Smith, R. (2000). *Factors Promoting and Obstacles Hindering Joint Working: a Systematic Review (Faktoren, welche die gemeinsame Arbeit fördern und behindern: eine systematische Überprüfung)*. Abgerufen von: [https://researchinformation.bristol.ac.uk/en/publications/factors-promoting-and-obstacles-hindering-jointworking-a-systematic-review\(9d62c23f-0b05-4838-8d27-d715b8f89190\).html](https://researchinformation.bristol.ac.uk/en/publications/factors-promoting-and-obstacles-hindering-jointworking-a-systematic-review(9d62c23f-0b05-4838-8d27-d715b8f89190).html)

Carter, B., Cummings, J. und 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? (Untersuchung bewährter Verfahren im Bereich der behördenübergreifenden Zusammenarbeit sowie der Erfahrungen von Familien und Kindern mit schwierigen gesundheitlichen Bedürfnissen. Was funktioniert gut und was muss getan werden, um die Verfahren für die Zukunft zu verbessern?) *Journal of Clinical Nursing*, 16(3), S. 527 - 539. doi:10.1111/j.1365-2702.2006.01554.x

Charman, S. (2014). Blue light communities: cultural interoperability and shared learning between ambulance staff and police officers in emergency response (Blaulichtgemeinschaften: kulturelle Interoperabilität und gemeinsames Lernen für Rettungskräfte und Polizeibeamte bei Notfällen). *Policing and Society*, 24(1), S. 102 - 119. doi:10.1080/10439463.2013.784306

Cook, A. H. & Lounsbury, M. O. (2011). Assessing the Risk Posed by Terrorist Groups: Identifying Motivating Factors and Threats (Bewertung des von terroristischen Gruppen ausgehenden Risikos: Identifizierung von Motivationsfaktoren und Bedrohungen). *Terrorism and Political Violence*, 23(5), S. 711 - 729. doi:10.1080/09546553.2011.608816

Fernandes, R., Hatfield, J. & Soames Job, R. F. (2010). A systematic investigation of the differential predictors for speeding, drink-driving, driving while fatigued, and not wearing a seat belt, among young drivers (Eine systematische Untersuchung der Differentialprädiktoren für Geschwindigkeitsübertretung, Alkohol am Steuer, Fahren bei Ermüdung und Nichtanlegen eines Sicherheitsgurts bei jungen Fahrern). *Transportation Research Part F: Traffic Psychology and Behaviour*, 13(3), S. 179 - 196. doi:10.1016/j.trf.2010.04.007

Fernandes, R., Job, R. F. S. & Hatfield, J. (2007). A challenge to the assumed generalizability of prediction and countermeasure for risky driving: Different factors predict different risky driving behaviors (Infragestellung der angenommenen Verallgemeinerbarkeit von Voraussage und Gegenmaßnahme für riskantes Fahren:

Verschiedene Faktoren prognostizieren ein unterschiedliches risikoreiches Fahrverhalten). *Journal of Safety Research*, 38(1), S. 59 - 70. doi:10.1016/j.jsr.2006.09.003 Garaigordobil, M. (2012). Evaluation of a program to prevent political violence in the Basque conflict: effects on the capacity of empathy, anger management and the definition of peace (Evaluierung eines Programms zur Prävention politischer Gewalt im baskischen Konflikt: Auswirkungen auf die Empathiefähigkeit, Wutbewältigung und die Definition von Frieden). *Gaceta Sanitaria*, 26(3), S. 211 - 216. doi:10.1016/j.gaceta.2011.06.014

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

Harris, A. & Allen, T. (2011). Young people's views of multi-agency working (Sichtweise junger Menschen auf behördenübergreifende Zusammenarbeit). *British Educational Research Journal*, 37(3), S. 405 - 419. doi:10.1080/01411921003692876

Herrington, V. & Roberts, K. (2012). Risk Assessment in Counterterrorism (Risikobewertung bei der Terrorismusbekämpfung). Aus U. Kumar & M. K. Mandal (Hrsg.), *Countering Terrorism: Psychosocial Strategies*, (S. 282 - 305). London, Vereinigtes Königreich: Sage.

Kirkland, J. und 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

McCormick, G. H. (2003). Terrorist decision making (Entscheidungsfindung bei Terroristen). *Annual Review of Political Science*, 6, 473-507. doi:10.1146/annurev.polisci.6.121901.085601

Monahan, J. (2012). The Individual Risk Assessment of Terrorism (Die individuelle Risikobewertung von Terrorismus). *Psychology, Public Policy, and Law*, 18(2), S. 167 - 205. doi:10.1037/a0025792

RAN (2016a). Ex-post-Beitrag: Handbook on how to set up a multi-agency structure that includes the health and social care sectors (Handbuch über die Schaffung einer behördenübergreifenden Struktur, die das Gesundheitswesen und die Sozialen Pflegedienste umfasst). Abgerufen von:

https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-Do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/ran_collectionapproaches_and_practices_en.pdf-best-practices/docs/ran_collectionapproaches_and_practices_en.pdf

RAN (2016b). Ex-post-Beitrag: Treffen zu Kindern und Jugendlichen, die in radikalisierte Familien hineingeboren werden und in einer solchen Umgebung aufwachsen.

RAN (2017a). Prävention der zu Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus führenden Radikalisierung: Konzepte und bewährte Praktiken. Abgerufen von: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/whatwedo/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/creating_counter_violent_extremism_infrastructures_en.pdf

RAN (2017b). Ex-post-Beitrag: Multi- or cross-cultural approaches to preventing polarisation and radicalisation (Multi- oder interkulturelle Ansätze zur Vermeidung von Polarisierung und Radikalisierung). Abgerufen von: https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/whatwedo/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-h-and-sc/docs/ran_hsc_multi_cross_cultural_approaches_dublin_04-05_07_2017_en.pdf

Roberts, K. & Horgan, J. (2008). Risk Assessment and the Terrorist (Risikobewertung und der Terrorist). *Perspectives on Terrorism*, 1(6), S. 3 - 9. Abgerufen von: <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/38/html>

Sarma, K. M. (2017). Risk assessment and the prevention of radicalization from nonviolence into terrorism (Risikobewertung und Verhinderung der Radikalisierung von Gewaltlosigkeit zum Terrorismus). *American Psychologist*, 72(3), S. 278 - 288. doi:10.1037/amp0000121

Sarma, K. M., Carey, R. N., Kervick, A. A. & Bimpeh, Y. (2013). Psychological factors associated with indices of risky, reckless and cautious driving in a national sample of drivers in the Republic of Ireland (Psychologische Faktoren, die mit Anzeichen für riskantes, rücksichtsloses und vorsichtiges Fahren zusammenhängen, untersucht anhand einer nationalen Stichprobe von Fahrzeugführern in der Republik Irland). *Accident Analysis & Prevention*, 50, S. 1226–1235. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.aap.2012.09.020

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

Watson, D., Townsley, R., Abbott, D. & Latham, P. (2000). Working Together? Multi-agency Working in Services to Disabled Children with Complex Health Care Needs and Their Families — A Literature Review (Zusammenarbeiten? Behördenübergreifende Zusammenarbeit bei Dienstleistungen für behinderte Kinder mit schwierigen Gesundheitsbedürfnissen und ihre Familien – Eine Literaturrecherche). Birmingham: Handzel Trust.