

Tischvorlage

für die Sitzung des Senats am 15.12.2020

**Ressortübergreifendes Konzept zur Einrichtung eines „Kompetenzzentrums
Deradikalisierung und Extremismusprävention“ (KODEX)**

A. Problem

In dem Eckpunktepapier für ein mittelfristig ausgerichtetes Integrationskonzept betont der Senat 2016 die Notwendigkeit, das ressortübergreifende Präventionskonzept gegen religiös begründeten Extremismus und Islamfeindlichkeit umzusetzen und die Beratungsangebote im Bereich Extremismusprävention (z.B. kitab) auch künftig zu gewährleisten.

Extremistische und terroristische Bestrebungen bedrohen den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das friedliche Zusammenleben. In Bremen soll dieser Entwicklung mit einer Kombination aus politischer Bildung, Prävention, Aufklärung, Beobachtung, gefahrenabwehrender Polizeiarbeit, Strafverfolgung und Resozialisierungsarbeit begegnet werden. Neben Ausreiseverhinderungen und weiteren ordnungsrechtlichen Maßnahmen soll der Prävention und Deradikalisierung eine zentrale Aufgabe zukommen.

In seinem Handlungskonzept „Sichere und Saubere Stadt“ aus 2017 formuliert der Senat folgendes: „Die derzeit größte Gefahr im Bereich des internationalen Terrorismus geht derzeit vom IS und anderen islamistisch-dschihadistischen Gruppen aus. In den letzten Jahren ist dabei zunehmend Europa und auch Deutschland in den Fokus der Terroristen gerückt. Seit Jahren leben wir in Deutschland mit einer dauerhaft hohen Anschlagsgefahr. In der letzten Zeit sind verschiedene Anschläge in Westeuropa verübt worden. Bremen ist weiter ein „Hot-Spot“ der salafistischen und radikalislamischen Szene in Deutschland. Damit die Bürgerinnen und Bürger bestmöglich vor den Gefahren, die vom islamistischen Terror und Terror von rechts ausgehen, geschützt werden, müssen Programme entwickelt werden, die Radikalisierung und Extremismus möglichst verhindern oder die deradikalisierend wirken, die Sicherheitsbehörden in die Lage versetzen, gefährliche Personen zu identifizieren und durch Überwachungen, Anschläge zu verhindern und den öffentlichen Raum zu schützen sowie die Regierung im Falle einer Krise handlungsfähig zu halten.“

In den anderen Bundesländern existieren bereits Koordinierungsstellen zur Extremismusprävention, die nach entsprechenden Konzepten eingerichtet wurden. Es findet ein regelmäßiger Austausch unter den Koordinierungsstellen unter Beteiligung Bremens statt – wobei KODEX als Koordinierungsstelle in Bremen bisher ohne abgestimmtes Konzept arbeitet.

Der Senat hat vor diesem Hintergrund für das Handlungsfeld Prävention, Deradikalisierung und Ausstiegsberatung im Bereich islamistischer Extremismus im Rahmen des

Konzeptes „Sichere und Saubere Stadt“ zunächst für den Doppelhaushalt 2018/2019 Verstärkungsmittel zur Verfügung gestellt.

B. Lösung

Die Lenkungsgruppe Schule, Jugendhilfe, Justiz und Senatskanzlei hat im April 2017 eine Arbeitsgruppe gebildet, um das ressortübergreifende Präventionskonzept zu überprüfen und weiter zu entwickeln. Die Leitung der Arbeitsgruppe (AG Deradikalisierung) übernahm der Senator für Inneres.

Zur konzeptionellen Umsetzung der in der Arbeitsgruppe erarbeiteten Ziele und Strategien wurde beim Senator für Inneres eine zentrale Stelle zur ressortübergreifenden Extremismusprävention im Bereich Islamismus/Salafismus eingerichtet. Die AG Deradikalisierung hat hierfür die Bezeichnung „Kompetenzzentrum Deradikalisierung und Extremismusprävention“ – kurz KODEX – festgelegt.

In enger Abstimmung mit den beteiligten Ressorts wurde das hier vorliegende „Ressortübergreifende Konzept zur Einrichtung eines Kompetenzzentrums Deradikalisierung und Extremismusprävention“ entwickelt.

Ausgangspunkte des Konzeptes sind die unterschiedlichen Perspektiven der Ressorts Bildung, Inneres, Justiz und Soziales. In ihnen wird die Notwendigkeit des ressortübergreifenden Präventionsansatzes aus Sicht der einzelnen senatorischen Ressorts beschrieben.

Ziele des Konzeptes sind

- die Stärkung der demokratischen Grundhaltung,
- das frühzeitige Erkennen extremistischer Einstellungen
- das Verhindern von Radikalisierung sowie Unterbrechung und Umkehrung von Radikalisierungsprozessen
- sowie das Fördern der themenbezogenen Kooperation zwischen den Ressorts und mit anderen Institutionen,

um damit einen Beitrag zur Verhinderung von konkreten islamistisch-salafistisch motivierten Gewalttaten/Anschlägen sowie der Herstellung von Handlungssicherheit im Umgang mit Religiosität und extremistischen Tendenzen zu leisten.

Sowohl die bisherigen Terroranschläge als auch die Aktivitäten der islamistisch-salafistischen Szene machen deutlich, dass die Abwehr von Gefahren, die vom Islamismus/Salafismus für einzelne Menschen und für eine freie und offene Gesellschaft insgesamt ausgehen, als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu betrachten ist.

KODEX soll die Vernetzung aller relevanten demokratischen Akteure und deren Initiativen, Maßnahmen und Projekte zum Themenfeld Extremismus/Radikalisierung im Bereich Islamismus/Salafismus auf städtischer und Landesebene betreiben, um eine Koordination sowie eine strategische und konzeptionelle Abstimmung zu ermöglichen.

Die **Aufgaben** von KODEX lassen sich in folgende Handlungsfelder gliedern:

1. Zentrale Koordination und Konzeptentwicklung
KODEX stellt sicher, dass alle sicherheitsrelevanten Fälle unter Berücksichtigung aller ressortübergreifenden Interventionsmöglichkeiten erfasst und bearbeitet werden.
Die Einführung einheitlicher Standards bei der Bewertung der Sicherheitsrelevanz wird angestrebt. Hierzu wird ein Sicherheitsleitfaden in einer Bund-

Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung Bremens entwickelt. Die notwendigen Prozessketten bei Meldung von Extremismusverdachtsfällen im Bereich des religiös begründeten Extremismus und für den Ablauf von Deradikalisierungsmaßnahmen werden mit den unterschiedlichen Ressorts und Akteuren abgestimmt.

KODEX fungiert als Landeskoordinierungsstelle für die tertiäre Prävention (Eskalations-/Rückfallprophylaxe) im Austausch mit Bundesbehörden und den Koordinierungsstellen der anderen Bundesländer.

Als Landeskoordinierungsstelle übernimmt KODEX die Koordination der notwendigen Maßnahmen bei der Rückkehr von IS-Kämpfern und ihren Angehörigen.

2. Prävention, Deradikalisierung und Ausstiegsbegleitung

Die Sammlung und zusammenfassende Abbildung aller Angebote der primären (universelle Prophylaxe), sekundären (spezifische Prophylaxe) und tertiären Prävention (s.o.) wird zentral von KODEX vorgenommen. KODEX koordiniert alle Maßnahmen der tertiären Prävention. Das ist erforderlich bei gefährlichen und stark radikalisierten Personen. Mit der Beratung dieser Fälle hat KODEX die zivilgesellschaftliche Beratungsstelle Legato Disengagement betraut, die sich auf Deradikalisierungsarbeit und Ausstieg aus der extremistisch salafistischen Szene spezialisiert hat. Legato Disengagement arbeitet bereits an diesen Fällen.

3. Fachlicher Austausch und Fallmonitoring

KODEX gewährleistet einerseits einen regelmäßigen fachlichen Austausch über Tendenzen und Entwicklungen extremistischer Phänomene und Extremismusprävention (fallunabhängig); andererseits wird unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Anforderungen anlassbezogen ein Fallmonitoring unter Einbeziehung der jeweils relevanten Stellen durchgeführt.

4. Qualifizierung der Akteure im Arbeitsfeld

Grundsätzlich erfolgt die Qualifizierung nach dem Ressortprinzip. KODEX unterstützt mit fachlicher Expertise und übernimmt koordinierende Aufgaben. Die Sammlung und Zurverfügungstellung der Weiterbildungsangebote in der Extremismusprävention wird zentral für die Freie Hansestadt Bremen angeboten.

5. Wissenschaftliche Begleitung, Forschung und Evaluation

KODEX entwickelt eigene Expertise, um die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung auszuwerten, damit diese der Präventionslandschaft nutzbar gemacht werden können. Darüber hinaus soll ein wissenschaftliches Netzwerk aufgebaut werden. Eigene Projekte der Extremismusprävention werden entwickelt und in Zusammenarbeit mit EU, Bundes- oder Landesbehörden umgesetzt.

Umgang mit personenbezogenen Daten

Zur Klärung der datenschutzrechtlichen Fragen hat die AG Deradikalisierung eine Un-

ter-AG Daten eingerichtet in welcher neben den Fachjuristen der Ressorts die LfDI vertreten ist. Aufgrund unterschiedlicher Herausforderungen beim Datenschutz und verschiedener Zielstellungen beim Datenaustausch, finden die notwendigen Abstimmungen zwischen den Ressorts in der UAG Daten statt. Insbesondere ist zunächst das europäische Datenschutzrecht umzusetzen, auf deren Grundlage dann zukünftig der Datentransfer mit den Polizeibehörden vorgenommen werden soll.

Die Arbeit der Polizeibehörden betreffende und für das Konzept von KODEX erforderliche Datenschutzvorgaben sind in der Neufassung des BremPoIG enthalten.

Begleitgremien

Die politisch-strategischen Steuerung und fachlicher Begleitung soll durch die nachstehend genannten Gremien gewährleistet werden:

Lenkungsgruppe

Die Lenkungsgruppe KODEX wurde bereits im Rahmen der Konzeptentwicklung gebildet und hat ihre Arbeit aufgenommen.

Mitglieder der Lenkungsgruppe von KODEX sind die Staatsrät*innen der zuständigen Ressorts Inneres, Justiz und Verfassung, Kinder und Bildung, Soziales, Jugend, Integration und Sport, Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz und der Magistratsdirektor der Stadt Bremerhaven.

Aufgaben der Lenkungsgruppe sind die politische und strategische Steuerung, das Treffen von Grundentscheidungen über finanzielle und personelle Ressourcen und die Entscheidung über ressortübergreifende Fragestellungen bzw. Probleme.

Koordinierungsgruppe

Die Koordinierungsgruppe ersetzt die AG-Deradikalisierung und begleitet KODEX aus fachlicher Sicht auf Arbeitsebene und garantiert die Verbindung zu und die notwendige Abstimmung mit den Ressortstrategien.

Mitglieder der Koordinierungsgruppe sind Vertreter*innen der oben genannten Senatsressorts sowie nachgeordneter Behörden/Einrichtungen (Polizei, StA, Jugendamt, Schulaufsicht, AfSD, LIS, ReBUZ, Demokratiezentrum).

Fachbeirat

Der Beirat bildet das institutionalisierte Präventionsnetzwerk auf Landesebene ab und soll die Information und Kommunikation sowie die Zusammenarbeit im Netzwerk unterstützen.

Der Beirat soll sich zusammensetzen aus Personen, die staatliche und nichtstaatliche Organisationen vertreten. Das sind z.B. die Beratungsstellen kitab und Legato, Muslimverbände wie Schura, die Landeszentrale für politische Bildung, der Bremer Rat für Integration, Refugio als Psychosoziales Zentrum für Geflüchtete sowie die Vertretungen der einzelnen Ressorts.

Zu den Aufgaben des Beirates gehören insbesondere: Begleitung und Unterstützung der Arbeit von KODEX durch fachliche Expertise, Diskussion und Beratung aktueller Themen, Entsendung von Mitwirkenden in Arbeitsgruppen/Projekten, Wissens- und Erfahrungstransfer.

Erste Erfahrungen in der praktischen Arbeit

Die Bearbeitung von Fällen im Bereich der tertiären Prävention (Unterstützung von Personen, die sich bereits in einem konkreten Radikalisierungsprozess befinden bzw. deren Angehörigen) läuft kontinuierlich unter Einbeziehung der Sicherheitsbehörden, KODEX und Legato Disengagement. Die Arbeit an besonders radikalen und gefährlichen Personen ist kein quantitatives Problem, sondern ein qualitatives. Legato Disengagement ist aktuell mit 7 Fällen aus dem Bereich Ausstieg bzw. Deradikalisierung beauftragt, die Beratungen verlaufen nach Angaben des Trägers positiv. Erfolgreiche Deradikalisierung ist schwer messbar, da ein Blick in die Gedankensphäre eines Menschen kaum möglich ist. Ansprechbarkeit, verändertes Auftreten und Handeln, Austausch der peer-groups und Vermeidung von Kontakten aus der salafistischen Szene sind bspw. nachvollziehbare Merker einer erfolgreich verlaufenden Deradikalisierungsarbeit. Die Beratungen durch die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen sind zeitintensiv und auf Dauer angelegt.

Ausstiegs- und Beratungstätigkeit ersetzt nicht die Aufgaben der Sicherheitsbehörden aber sie unterstützt durch die Rückmeldungen bei Gefahrenereinschätzungen und kann Hinweise auf behördliche Maßnahmen (wie Veränderungen von Meldeauflagen oder Kontaktverbote) geben.

Perspektivische Erweiterung auf die weiteren Phänomenbereiche des politischen Extremismus.

KODEX arbeitet in der Extremismusprävention mit dem Schwerpunkt auf Islamismus. Die aktuellen Entwicklungen in anderen Phänomenbereichen lassen eine Zunahme der Anzahl von stark radikalisierten und gewaltbereiten Personen aus der jeweiligen Szene erkennen. Eine Erweiterung der Schwerpunktsetzung erscheint daher sinnvoll. Das Demokratiezentrum Land Bremen hält mit der Beratungsstelle „reset – Beratung und Begleitung bei der Loslösung von Rechtsextremismus“ (Träger VAJA e.V.) ein Beratungsangebot für ausstiegswillige Personen der rechtsextremen Szene vor. In Fällen der Beratung von ausstiegswilligen Kadern und Führungskräften der rechtsextremen Szene vermittelt die Beratungsstelle als Erstkontaktstelle an die niedersächsische Arbeitsstelle Rechtsextremismus und Gewalt (ARUG) mit Sitz in Braunschweig.

Für den Bereich der Ausstiegsberatung von Kadern und Führungskräften bzw. „gefährlichen Personen“ bestehen in Bremen und Bremerhaven bisher keine ortsansässigen Angebote. Analog zu dem von KODEX im Bereich des religiös begründeten Extremismus vorgehaltenen Angebots besteht der Bedarf einer Ausstiegsberatung für die genannte Zielgruppe im Bereich des Rechtsextremismus.

In Absprache mit Legato Disengagement wäre eine Erweiterung des Beratungsangebotes auf die Ausstiegsberatung im Bereich Rechtsextremismus auch kurzfristig umsetzbar, da hier die vorhandenen Konzepte übertragbar bzw. anpassungsfähig sind.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Für die Präventionsarbeit in dem Handlungsfeld Islamismus/Salafismus wurden im Rahmen des Handlungsfeldes „Sichere und saubere Stadt“ im Doppelhaushalt 2018/2019 bei den Projekten S6 Expertenzentrum und S11 Präventionsberatung 260.000,- € pro Kalenderjahr Sach- und Personalmittel für KODEX zur Verfügung gestellt.

Enthalten sind die Aufwendungen für die zivilgesellschaftliche Ausstiegsberatung Legato Disengagement und je eine Vollzeitstelle für die Koordinierungsaufgaben und die wissenschaftliche Begleitung von KODEX.

Eine Fortschreibung des Budgets 2019 (Personalmittel 130 T€, Sachmittel 130 T€) für die Projekte S6 Expertenzentrum sowie S11 Präventionsberatung wurde in der vom Senat am 18.02.2020 beschlossenen Senatsvorlage „Haushaltsaufstellung 2020/2021 – Einigung“ im Handlungsfeld Sichere und Saubere Stadt für die Jahre 2020 und 2021 berücksichtigt.

Die Gender-Prüfung ist erfolgt. Bei den sogenannten „Gefährdern“ und „Relevanten Personen“ handelt es sich im überwiegenden Fall um junge Männer im Alter von 18 – 35 Jahren. Ausgereist in die Krisengebiete Nordsyrien und Irak sind aber auch Frauen und meist kleine Kinder im Vor- oder Grundschulalter. Bei den Rückkehrerfamilien werden zahlenmäßig vor allem minderjährige Personen (beiderlei Geschlechts) erwartet. Rückkehrende Männer werden sich regelmäßig mit einem Strafverfahren auseinandersetzen müssen und gehen prognostizierbar in vielen Fällen in Haft. Während der Straf- oder Untersuchungshaft ist originär der Justizvollzug für die Deradikalisierungsarbeit zuständig. Dort werden die ersten Maßnahmen zur Vorbereitung von Deradikalisierung und Ausstieg getroffen.

Es sind erheblich mehr männliche als weibliche Personen als Gefährder oder Relevante Personen eingestuft. Durch die Rückkehrsituation geraten Frauen aktuell mehr in den Fokus der Deradikalisierungsarbeit, da sie seltener in Haft gehen und aufgrund der vorliegenden Verwaltungsgerichtsentscheidungen mit ihren Kindern nach Deutschland zurückkehren dürfen. Frauen, Männer und Kinder sind bei sich stets verändernden Zahlen gleichermaßen von Präventions- und Deradikalisierungsarbeit betroffen.

E. Beteiligung und Abstimmung

An der Erarbeitung des Konzeptes haben die Ressorts Inneres, Justiz und Verfassung, Kinder und Bildung, Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz sowie Soziales, Jugend, Integration und Sport mitgewirkt. Die Vorlage ist mit den genannten Ressorts und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt dem vorgelegten ressortübergreifenden Konzept zur Einrichtung eines Kompetenzzentrums für Deradikalisierung und Extremismusprävention (KODEX) zu und bittet den Senator für Inneres, die Umsetzung des Konzepts unter Beteiligung der genannten Ressorts sowie des Magistrats der Stadt Bremerhaven sicherzustellen.
2. Der Senat hält die Erweiterung der Aufgaben von KODEX auf den Phänomenbereich des Rechtsextremismus für erforderlich. Die Ausweitung auf weitere Phänomenbereiche des demokratiefeindlichen Extremismus soll im Rahmen der Weiterentwicklung des Konzeptes durch die Lenkungsgruppe entschieden werden.