

Präventionsarbeit gegen Radikalisierung in den Haftanstalten NRW stärken

Kapazitäten erhöhen, Mandate erweitern, zivilgesellschaftliche Träger fördern

Alina Neitzert, Maurice Döring, Tim Röing und Marc von Boemcken \ BICC

Politikempfehlungen an das Land NRW

\ Stellen für Präventionsbeauftragte in allen Justizvollzugsanstalten schaffen

Präventionsbeauftragte leisten einen wichtigen Beitrag, um extremistische Radikalisierungsverläufe unter Inhaftierten zu verhindern. Jedoch gibt es bislang nur fünf Präventionsbeauftragte in NRW, die im geschlossenen Jugendvollzug arbeiten. Dieses Stellenkontingent reicht nicht aus, um den bestehenden Bedarf zu decken. Es sollte in jeder JVA des Landes eine:n Präventionsbeauftragte:n geben.

\ Das Mandat der Präventionsbeauftragten über den Islamismus hinaus auf alle Formen von Extremismus erweitern

Rechtsextreme und verschwörungsideologische Denkmuster nehmen unter Inhaftierten zu. Um dieser Problemlage gerecht zu werden, sollte die Einstellung zusätzlicher Präventionsbeauftragter mit einer expliziten Erweiterung ihres Mandats auf alle Formen von Extremismus einhergehen.

\ Islamische Religionsbetreuung in den Haftanstalten des Landes ausbauen

Muslimische Religionsbetreuer:innen können in den JVAen in NRW nur per Honorarvertrag für maximal zehn Stunden pro Woche eingestellt werden. Insbesondere fehlt die Option einer Festanstellung in Vollzeit, was eine deutliche Schlechterstellung im Vergleich

zur christlichen Seelsorge im Strafvollzug bedeutet. Das Justizministerium NRW sollte Schritte in Richtung einer Gleichstellung unternehmen und Möglichkeiten einer Festanstellung ausloten.

\ Bewährte zivilgesellschaftliche Modellprojekte der Radikalisierungsprävention im Haftkontext verstetigen und in Regelstrukturen überführen

Zivilgesellschaftliche Träger spielen eine wichtige Rolle bei der Präventionsarbeit. Fast alle finanzieren sich in NRW über zeitlich begrenzte Projektförderungen, weshalb sie die große Nachfrage aus den Haftanstalten nicht nachhaltig bedienen können. Das Land NRW sollte die Finanzierung jener zivilgesellschaftlichen Projekte übernehmen, die sich in den letzten Jahren bewährt haben, und ihre Überführung in Regelstrukturen veranlassen.

\ Kapazitäten der Bewährungshilfe in der Radikalisierungsprävention stärken

Bestehende Präventionskonzepte im Justizwesen NRW gehen kaum auf die Bewährungshilfe ein. Das Justizministerium NRW sollte die präventiven Kompetenzen der Bewährungshilfe durch ein größeres Angebot von Weiterbildungen, einen Praxisleitfaden mit klaren Regelungen zum Datenschutz sowie die Bestellung professioneller Ansprechpartner:innen in den Gerichtsbezirken stärken.

Präventionsarbeit gegen Radikalisierung in den Haftanstalten NRWs stärken

Gefängnisse sind „Orte der Verwundbarkeit“, Haft-erfahrung ist immer auch eine persönliche Krisen-erfahrung (vgl. Babat, 2021, S. 126). Kränkungen des Selbstwertgefühls, der Verlust persönlicher Autonomie, das Machtgefälle und die feindselige Umgebung führen viele Gefangene in individuelle Sinnkrisen. Eben solche Krisen machen Menschen besonders empfänglich für Ansprachen von Extremist:innen bzw. extremistische Botschaften (vgl. Hoffmann et al., 2017). Viele Personen, die in den letzten Jahren islamistisch motivierte Anschläge in Europa verübten, hatten vor der Tat Haftstrafen verbüßt. Mehrere Studien weisen auf das Potenzial von Gefängnissen hin, Radikalisierungsprozesse unter Inhaftierten zu beschleunigen oder überhaupt erst anzustoßen (vgl. Basra et al., 2016; Jakob & Leistner, 2018). Die Landesregierung NRW hatte zwar 2017 keine Erkenntnisse über Fälle islamistischer Radikalisierung in den JVAen des Landes (Justiz NRW, 2017). Auch sind im Vergleich zu einigen anderen europäischen Staaten die Bedingungen in deutschen Haftanstalten gut (vgl. Hoffmann et al., 2017). Dennoch treten potenziell radikalierungsbegünstigende Faktoren auch hierzulande auf und die Gefahr „islamistischer Radikalisierung und Rekrutierung in Haftanstalten [...] besteht“ (Yilmaz 2018, S. 39). In diesem Sinne verspricht die Landesregierung NRW, „den Kampf gegen [...] Radikalisierung im Justizvollzug ernst zu nehmen und Strukturen zu schaffen und zu verfestigen, die solche Entwicklungen erst gar nicht ermöglichen“ (Justiz NRW, 2017, S. 7). Hinzu kommt, dass extremistische Radikalisierungsverläufe keineswegs nur den Bereich des Islamismus betreffen. Viele der von uns interviewten Personen berichteten, dass aktuell verstärkt rechtsextreme und verschwörungsideologische Hinwendungsprozesse unter Inhaftierten zu beobachten seien.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat vor einigen Jahren damit begonnen, verschiedene Maßnahmen gegen extremistische Radikalisierung in Haftanstalten umzusetzen. 2016 gründete es das Zentrum für Interkulturelle Kompetenz (ZIK) in Essen, welches unter anderem Verdachtsfälle islamistischer Radikalisierung in JVAen prüft und Empfehlungen für den Umgang

mit radikalisierten und radikalierungsgefährdeten Inhaftierten gibt. Seit 2017 arbeiten in allen Haftanstalten NRWs insgesamt 45 Integrationsbeauftragte. Diese sollen in erster Linie zur besseren Integration ausländischer Inhaftierter in den Anstaltsalltag und in ein straffreies Leben nach der Entlassung beitragen. Teil ihres Auftrags ist es auch, dass Vollzugspersonal nicht nur für Anzeichen einer Hinwendung zu islamistischen Ideologien zu sensibilisieren, sondern solche Prozesse selbst zu erkennen. Die Radikalisierungsprävention ist wiederum der explizite Auftrag von fünf sogenannten Präventionsbeauftragten, die allerdings nur in Anstalten mit geschlossenem Jugendvollzug eingesetzt werden. Ihr Aufgabenbereich ist weniger auf interkulturelle Arbeit als auf die Prävention demokratiefeindlicher und extremistischer Einstellungen ausgerichtet.

Präventionsstrukturen in Justizvollzugsanstalten stärken und ihr Mandat auf alle Formen des Extremismus ausweiten

Präventionsbeauftragte führen Einzelgespräche mit auffälligen Jugendlichen oder bieten verdachtsunabhängige Gruppenmaßnahmen an. Sie schulen und sensibilisieren Bedienstete im Justizvollzug darin, radikalisierte und radikalierungsgefährdete Inhaftierte zu erkennen und mit ihnen umzugehen. Weiterhin kooperieren Präventionsbeauftragte mit externen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Trägern der Präventions- und Ausstiegsarbeit, welchen sie Zugang zur oft sehr abweisenden Welt der Haftanstalten verschaffen. Da sie an der Schnittstelle von Haft- und Präventionssystem arbeiten, ist ihre Arbeit essenziell für den Vertrauensaufbau zwischen beiden Sphären. Die Auswertung unserer Daten legt nahe, dass die Kooperation verschiedener Präventionsakteur:innen effizienter und vertrauensvoller abläuft, wenn Präventionsbeauftragte in einer JVA präsent sind.

Unsere Gespräche haben zudem gezeigt, dass sich die Problemwahrnehmung in den JVAen des Landes verändert. Die Präventionsstruktur NRW zielte ursprünglich vor allem auf die Verhinderung einer islamistischen Radikalisierung in Haft ab. Diese Fokussierung war dem starken Wachstum einer extremistisch-salafistischen Szene vor 2016 (vgl. von Boemcken, 2019) und der Ausreise zahlreicher Jugendlicher und junger Erwachsener in den sogenannten „Islamischen Staat“ geschuldet (vgl. Röing 2021). Allerdings sehen sich Präventionsakteur:innen in ihrem Arbeitsalltag auch mit rechtsextremen Tendenzen, verschwörungsgläubigen Denkmustern sowie generell mit chauvinistischen und menschenfeindlichen Einstellungen unter den Inhaftierten konfrontiert. Diese sind nach Eindruck unserer Interviewpartner:innen in den Haftanstalten weiter verbreitet als islamistische Ideologien und nehmen derzeit stark zu. Viele Präventionsbeauftragte, aber auch einige Integrationsbeauftragte, haben ihr Arbeitsfeld daher selbstständig erweitert und betreiben Präventionsarbeit gegen jegliche Form von Extremismus. Die Landesregierung NRW sollte diese Problemwahrnehmung ernst nehmen, in allen Justizvollzugsanstalten des Landes Stellen für Präventionsbeauftragte einrichten und ihr Mandat ausdrücklich auf sämtliche Formen von Extremismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit ausweiten, vor allem auf den Rechtsextremismus. Präventionsbeauftragte könnten dann beispielsweise systematische Schulungsangebote für Vollzugsbedienstete zu den Themen Rechtsextremismus und Rassismus anbieten. Die Aufstockung der Kapazitäten und die Mandatserweiterung präventiver Arbeit im Haftkontext würden zudem einen Prozess nachvollziehen, der in der Verwaltung und im Sicherheitsbereich der Justizvollzugsanstalten bereits im Gange ist. Die geplante Einrichtung von Stellen für sogenannte Extremismusbeauftragte in allen JVAen des Landes ist explizit auf alle Formen der Verfassungsfeindlichkeit bezogen. Allerdings sollen sie keinen pädagogischen bzw. präventiven Auftrag haben, sondern eher Sicherheitsaspekte bearbeiten.

Zivilgesellschaftliche Angebote stärken, die Zusammenarbeit mit JVAen auf eine transparente und vertrauensvolle Basis stellen

Zivilgesellschaftliche Träger unterstützen die Haftanstalten bei der Erfüllung ihres pädagogischen und resozialisierenden Auftrags. Hierfür bieten sie etwa Gruppenmaßnahmen zur Demokratiebildung, zur Werteerziehung und zur Toleranzvermittlung im Erwachsenenvollzug sowie Empowerment-Workshops und muslimische Religionspädagogik im Jugendvollzug an. Darüber hinaus arbeiten zivilgesellschaftliche Ausstiegsprogramme in Haftanstalten, insbesondere im Bereich Rechtsextremismus. Unsere Interviewpartner:innen bewerten diese Kooperationen überwiegend positiv, da Inhaftierte solche Angebote sehr gerne annähmen und die JVA-Bediensteten selbst nicht die Mittel haben, etwas Gleichwertiges zu schaffen. Die meisten JVAen möchten die Kooperation mit der Zivilgesellschaft ausbauen. Jedoch verfügen die zivilgesellschaftlichen Träger nicht über ausreichende Ressourcen, um die Nachfrage aus den Anstalten befriedigen zu können. Ihre Finanzierung speist sich zumeist aus zeitlich und finanziell begrenzten Projektförderungen, oft aus der Förderlinie „Demokratie Leben!“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dies bedingt eine hohe Personalfuktuation und kurzfristige Planungshorizonte, obwohl für die schwierige Arbeit im Haftkontext langfristige Strukturen vonnöten sind. Das Land NRW sollte bewährten Modellprojekten in zivilgesellschaftlicher Trägerschaft eine dauerhafte Finanzierung zukommen lassen und sie bestenfalls in Regelstrukturen überführen.

Islamische Religionsbetreuung ausbauen und christlicher Seelsorge gleichstellen

Prävention ist nicht der Auftrag der Religionsbetreuung. Dennoch hat sie eine bedeutende präventive Wirkung. In der Krisensituation der Haft wenden sich viele Inhaftierte der Religion zu, in der sie Trost finden. Allerdings sollte die religiöse Sinnsuche professionell begleitet werden, da sonst das Risiko besteht, dass sich die Personen an extremistischen Predigern orientieren. Die Präsenz eines Imams innerhalb der Haftanstalt kann hingegen extremistischen Narrativen den Wind aus den Segeln nehmen. Es braucht Imame als gut ausgebildete Ansprechpartner:innen für religiöse Fragen, die auch das Freitagsgebet anleiten, Gruppengespräche anbieten und bei Bedarf Einzelgespräche mit Inhaftierten führen.

In den Haftanstalten in NRW können islamische Religionsbetreuer:innen nur per Honorarvertrag für bis zu zehn Stunden in der Woche eingestellt werden. Das ist in vielen JVAen nicht ausreichend, um den Bedarf zu decken. Das ZIK unterstützt die Anstalten bei der Suche nach geeignetem Personal. Dieses ist schwer zu finden und die langwierige Sicherheitsüberprüfung sowie die unattraktive Bezahlung und Wochenstundenzahl verschlimmern die Situation. Besonders deutlich zeigt sich die unbefriedigende Situation im Vergleich mit den christlichen Seelsorger:innen, die in den JVAen in Vollzeit festangestellt sind und in der Regel über ein eigenes Büro und einen eigenen Schlüssel verfügen. Dieses Ungleichgewicht hat verschiedene Ursachen. Eine Festanstellung von Imamen ist derzeit nicht möglich, da es keinen islamischen Verband gibt, der als Körperschaft öffentlichen Rechts die Verantwortung für die Religionsbetreuung übernehmen könnte. Die großen islamischen Verbände lehnen zudem eine Direktanstellung von Imamen durch das Justizministerium

als Einmischung des Staates in religiöse Angelegenheiten ab. Angesichts des Bedarfs nach einer Gleichstellung islamischer Religionsbetreuung in den Haftanstalten, sollte das Justizministerium NRW Möglichkeiten ausloten, diesen Zustand zu verbessern. Möglicherweise kann ein Austausch mit anderen Bundesländern (in Rheinland-Pfalz gibt es beispielsweise festangestellte Imame in den Haftanstalten) oder kleineren islamischen Verbänden dabei hilfreich sein.

Bewährungshilfe bei der Präventionsarbeit im Justizwesen mitdenken

Bewährungshilfe und Führungsaufsicht finden derzeit noch kaum Beachtung in Strategien und Konzepten zur Radikalisierungsprävention im Justizwesen NRW. Dies ist eine verpasste Gelegenheit, da Bewährungshelfer:innen nach der Haftentlassung eng mit potenziell radikalisierten oder radikalierungsanfälligen Straftäter:innen zusammenarbeiten. Für viele Entlassene ist die Bewährungshilfe der erste Bezugspunkt in der Freiheit. In dieser Situation besteht jedoch auch ein erhöhtes Risiko, durch extremistische Gruppierungen angesprochen zu werden. Gerade Personen, die bereits vor ihrer Inhaftierung Verbindung zu einer extremistischen Szene hatten, werden nach der Entlassung häufig von früheren Kamerad:innen kontaktiert. Die Szene bietet ihnen Unterstützung wie beispielsweise eine Wohnung und finanzielle Hilfe an, wofür Personen insbesondere dann empfänglich sein können, wenn ihnen ein positiver sozialer Empfangsraum fehlt. Die Bewährungshilfe kann deshalb einen wichtigen Beitrag zur Radikalisierungsprävention leisten. Die Beziehungs- und die Unterstützungsarbeit zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse weisen beispielsweise deutliche Parallelen zur affektiven und pragmatischen Dimension der Ausstiegsarbeit auf (vgl. Neitzert, 2021).

Hieraus ergeben sich mehrere Bedarfe. Zunächst wünschen sich Bewährungshelfer:innen eine größere Handlungssicherheit im Erkennen von und im Umgang mit radikalisierten Klient:innen. Insbesondere benötigen sie praxisorientierte Schulungen zur Arbeit mit Radikalisierungsfällen. Auch Multiplikator:innen in den einzelnen Gerichtsbezirken, welche als Ansprechpartner:innen für dieses Thema zur Verfügung stehen, wären hilfreich. Weiterhin bräuchte es aus Sicht unserer Gesprächspartner:innen klare Regeln zum Datenschutz. Bewährungshelfer:innen unterliegen einer Schweigepflicht gegenüber ihrer Klientenschaft. Um Informationen mit der Polizei oder den Ausstiegsprogrammen auszutauschen, müssen ihre Klient:innen sie von der Schweigepflicht entbinden, wozu viele nicht bereit sind. Ausnahmen gibt es nur, wenn eine konkrete Sicherheitsbedrohung vorliegt, wobei unklar ist, wie sich eine solche definiert. Derart schwammige Regelungen führen zu Handlungsunsicherheit. Der fehlende Informationsaustausch erschwert die Kooperation mit den Justizvollzugsanstalten, der Polizei und den Ausstiegsprogrammen. Die Bewährungshilfe wünscht sich klare, möglichst bundeseinheitliche Festlegungen zum Datenschutz, welche Transparenz und Vertraulichkeit gegenüber ihrer Klientenschaft genauso gewährleisten, wie einen guten Informationsaustausch zwischen den Präventionsakteur:innen. Interviewte Bewährungshelfer:innen wünschen eine Handreichung zum Umgang mit Radikalisierungsfällen, die verbindliche Regelungen für das Entlassungsmanagement und den Datenschutz beinhaltet. Ein ähnliches Verfahren für den Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern habe sich bereits bewährt.

Die Empfehlungen in diesem BICC Policy Brief basieren auf 25 semistrukturierten Interviews, die zwischen März und Juni 2021 mit Akteur:innen innerhalb und außerhalb der Justizvollzugsanstalten Nordrhein-Westfalens geführt wurden. An einigen Interviews nahm mehr als eine Person teil. Unter den Gesprächspartner:innen befanden sich neun Integrationsbeauftragte, drei Präventionsbeauftragte, drei Islamwissenschaftler:innen des Zentrums für Interkulturelle Kompetenz (ZIK), neun Mitarbeitende der Bewährungshilfe sowie mehrere Mitarbeitende der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Ausstiegsprogramme in NRW, von Trägern sonstiger zivilgesellschaftlicher Angebote in den JVAen und der muslimischen Religionsbetreuung. Die Befragten sind in unterschiedlichen Haftanstalten in NRW tätig, im offenen und geschlossenen Vollzug für Männer und Frauen sowie im Jugendvollzug. Die Mitarbeitenden der Bewährungshilfe arbeiten an unterschiedlichen Dienststellen im städtischen und ländlichen Raum. Aufgrund der Corona-Pandemie führte das Projektteam einen Großteil der Gespräche nicht vor Ort, sondern als Telefon- oder Videokonferenz durch. Die Interviewführung folgte einem Leitfaden, den das Team zunächst auf Grundlage einer Literaturrecherche entwickelte und später um weitere Fragestellungen, die sich in den ersten Interviews ergaben, ergänzte. Der BICC Policy Brief entstand im Rahmen des BICC Projekts „Radikalisierungsprävention in Nordrhein-Westfalen: Wie können die Kapazitäten von Intermediären gestärkt werden?“ Das Projekt wird vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft NRW im Rahmen von CoRE-NRW gefördert.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

- Babat, S. (2021). Distanzierungsarbeit im Kontext Gefängnis. In BAMF- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.). *Deradikalisierungs- und Distanzierungsarbeit. Begleitbuch zum Qualifizierungslehrgang (Umfeld-) Beratung im Phänomenbereich islamistisch begründeter Extremismus, Beiträge zu Migration und Integration*, Band 9. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Basra, R., Neumann, P. R., & Brunner, C. (2016). *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. ICSR.
- Jakob, M., & Leistner, A. (2018). Herausforderungen pädagogischer Arbeit bei der Prävention und Deradikalisierung im Strafvollzug und in der Bewährungshilfe: Erfahrungen von Modellprojekten aus dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“. *Zeitschrift für soziale Strafrechtspflege*, 51, S. 42–51.
- Hoffmann, A., Illgner, C., Leuschner, F., & Rettenberger, M. (2017). *Extremismus und Justizvollzug: Literaturauswertung und empirische Erhebungen*. Kriminologische Zentralstelle e.V., Berichte und Materialien, Nummer 10. <https://www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online10.pdf>
- Justiz NRW (2017). *Gemeinsinn stärken – entschlossen gegen Radikalisierung: Konzept zur Förderung der Integration der ausländischen Inhaftierten und zur Verbesserung der Sicherheit im Justizvollzug NRW*. <https://landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMV16/4086>
- Neitzert, A. (2021). *Ausstiegsarbeit gegen Extremismus in Nordrhein-Westfalen: Eine vergleichende Analyse. Was können staatliche und zivilgesellschaftliche Ausstiegsprogramme gegen Islamismus, Rechtsextremismus und Linksextremismus voneinander lernen?* (BICC Working Paper Series, 1/2021). Bonn: BICC
- Röing, T. (2021). *Ist ein bisschen Deradikalisierung besser als keine? Zur Ausstiegsarbeit mit Rückkehrerinnen und Rückkehrern aus dschihadistischen Gruppen in Deutschland* (BICC Working Paper Series, 1/2021). Bonn: BICC
- von Boemcken, M. (2019). *Theologie, Therapie oder Teilhabe? Deutscher Salafismus, Radikalisierung und die Suche nach Präventionsstrategien* (BICC Working Paper Series, 1/2019). Bonn: BICC
- Yilmaz, S. (2018). Islamistische Radikalisierung in Haftanstalten—Eine Randerscheinung? *Zeitschrift für soziale Strafrechtspflege*, 51, S. 32–41.

bicc \
Bonn International Centre for Conflict Studies gGmbH

Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn, Germany
+49 (0)228 911 96-0, Fax -22, bicc@bicc.de

www.bicc.de
www.facebook.com/bicc.de



Direktor
Prof. Dr. Conrad Schetter

AUTOR:INNEN

Dr. Alina Neitzert \ Wissenschaftliche Mitarbeiterin, BICC
Maurice Döring \ Wissenschaftlicher Mitarbeiter, BICC
Tim Röing \ Wissenschaftlicher Mitarbeiter, BICC
Dr. Marc von Boemcken \ Leiter Forschung, BICC

EDITORIAL DESIGN

Diesseits - Kommunikationsdesign, Düsseldorf

LEKTORAT

Susanne Heinke

LAYOUT

Heike Webb

VERÖFFENTLICHUNGSDATUM

15. Dezember 2021



MITGLIED Johannes-Rau-
DER Forschungsgemeinschaft



Except where otherwise noted, this work is licensed under:
cf. creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/