

EVALUATION DER EXTREMISMUSPRÄVENTION

// Zur Gestaltung von Qualitätssicherung und Erhöhung der Wirksamkeit

Am 30. Oktober 2019 beschloss das Bundeskabinett ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität – nicht zuletzt in Reaktion auf den rechtsextremen Anschlag auf eine Synagoge in Halle (Saale) drei Wochen zuvor. Ein wesentlicher Aspekt darin ist die langfristige Stärkung der Qualität und Wirksamkeit der Präventionsmaßnahmen – von einschlägigen Ansätzen der politischen Bildung bis zur sicherheitsbehördlichen Arbeit. Stärker als bisher soll also die Evaluation mit Hilfe unterschiedlicher Ansätze und Maßnahmen systematisch mitgedacht werden. Es mangelt jedoch bislang an einer konkreten Strategie, wie diese Ziele erreicht werden können.



Banner auf einer Demo gegen rechte Gewalt am 17.06.2019 in Hamburg
(Foto: picture alliance/Bodo Marks/dpa).

von Julian Junk

Die Forderung der Bundesregierung, Evaluation im Bereich der Extremismusprävention stets mitzudenken und institutionell zu stärken, ist nicht neu – und deckt sich mit einem generellen Trend, Wirksamkeitsnachweise in verschiedenen Politikfeldern zu erbringen. Schon die „Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung“ aus dem

Jahr 2016 und das „Nationale Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus“ aus dem Jahr 2017 haben in dieser Hinsicht wichtige Impulse gesetzt. Mittlerweile erstreckt sich die Forderung der Bundesregierung richtigerweise auf alle Präventionsfelder und ist phänomenübergreifend (vom Phänomenfeld islamistischer Extremismus bis hin zum Rechtsextremismus) gestellt worden.

Diese Impulse und die daraus resultierenden Dialogformate¹ haben bereits dazu geführt, dass die Reflexion über Maßnahmen der Qualitätssicherung und Wirkungserhöhung in einzelnen Programmen und bei den Präventionsträgern schon erhebliche Fortschritte erzielt hat. Kein leichtes Unterfangen, haben sich doch einerseits unter der Vielzahl von Akteuren, Zugängen, Ansätzen und Maßnahmen über Jahre viele methodische Gräben aufgetan und lassen sich andererseits viele der Projekte nur mit sehr unterschiedlichen Methoden und Zielsetzungen evaluieren. Die Forderung nach besserer und umfassenderer Evaluation in der Breite der Extremismusprävention muss deshalb zwangsläufig eine Forderung nach der Organisation von mehr Methodenpluralismus sein. Wissenschaft und Fachpraxis sollten hier gemeinsam schon jetzt die Grundlagen legen:

Erstens müssen die Wissensbestände zu Evaluierungsmethoden über das gesamte Spektrum an methodischen und praktischen Zugängen zusammengeführt werden. Es ist zumeist nicht ein Mangel an Wissen, sondern die Fragmentierung dieser Wissensbestände, die der Entwicklung von angemessenen Designs entgegensteht. Zwar gibt es Evaluationsberichte vieler Projekte und auch die Bundesprogramme wurden bereits

evaluiert (so beispielsweise „Demokratie Leben!“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“). Dennoch sind multimethodische Designs, die die Sensibilitäten an unterschiedlichen Schnittstellen zwischen pädagogischer und sicherheitsbehördlicher Arbeit ernst nehmen und der Diversität von Projektdesigns Rechnung tragen, nach wie vor rar. Zudem sind die Wissensbestände über Phänomenfelder, methodische Schulen und verschiedene Präventionsformen (siehe Box „Zum Begriff der Prävention“) nicht systematisch ausgewertet und zusammengeführt worden.

Zweitens steht eine systematische Erhebung der Evaluationsbedarfe und -kapazitäten der Präventionsakteure in ihrer Breite noch aus. Dies ist aber notwendig, um Lücken zu erkennen, Evaluationsfähigkeiten zu identifizieren und unnötige Mehrfachstrukturen zu vermeiden.

Drittens müssen konkrete multimethodische Evaluationsdesigns im Dialog von Evaluierenden und Evaluierten entworfen und erprobt werden. Zu oft verbleibt die Diskussion auf der Appellebene, ohne anhand von konkreten Präventionsprojekten an der Operationalisierung zu arbeiten.

Das erfordert viertens jedoch auch eine evaluierende Begleitung frühzeitig und langfristig in die Projektdesigns einzuplanen. Eine solche Integration von Evaluationsdesigns verträgt sich aber oftmals nicht mit kurzen Antragsfristen, begrenzten Förderlaufzeiten und der Kleinteiligkeit der in vielen Bundesprogrammen geförderten Projekte. Auch wenn sich gerade in den Bundesprogrammen der mögliche Förderzeitraum erheblich verlängert hat, stoßen manche zivilgesellschaftliche Strukturen an Umsetzungsgrenzen,

die zumeist budgetäre und personelle Ursachen haben. Selten ist eine Reserviertheit der Präventionsakteure gegenüber einer Evaluation als grundsätzliches Unbehagen der Evaluation selbst gegenüber zu verstehen. Vielmehr ist es eine Frage der Integration von Evaluationsdesigns in die Projektdesigns.

Diese Herausforderungen sind durch die Bundesregierung, Präventionsakteure und Fachpraxis zu bewältigen; allerdings gilt es hierzu zwei grundsätzliche Entscheidungen zu treffen und vor allem für diese zu werben: zum einen betrifft dies den Gegenstandsbereich der Extremismusprävention, der Schnittstellen zu den Ansätzen der politischen Bildung aufweist, und zum anderen die primäre Zielsetzung von systematischer Evaluation.

Zum Gegenstandsbereich

Der Pluralismus von Ansätzen und Methoden und die diversen Kooperationsnetzwerke zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren sind zentrale Stärken der Extremismusprävention in Deutschland. Je mehr sich jedoch der öffentliche und politische Diskurs um Extremismusprävention in Richtung eines sicherheitspolitischen Diskurses um Terrorismus und Gewalt verengt, desto stärker distanzieren sich Akteure der politischen Bildung von dieser sicherheitspolitischen Logik.

Zudem gibt es auch ganz grundsätzliche konzeptionelle Vorbehalte gegen den Präventionsbegriff. Pädagogische Ansätze sind in allen Präventionsformaten präsent und notwendig (siehe Box zum Präventionsbegriff). Ansätze der politischen Bildung werden dabei vorwiegend in den primären und universellen Varianten

Zum Begriff der Prävention

Im hier relevanten Themenfeld handelt es sich um einen Oberbegriff für Strategien und Ansätze, die darauf abzielen, gesellschaftlich problematische Radikalisierung und Extremismen zu verhindern oder abzumildern. Ansätze der Prävention unterscheiden sich hinsichtlich ihrer zeitlichen Vorverlagerung (primäre, sekundäre und tertiäre (Caplan 1964)) und ihrem Adressatenkreis (universelle, selektive und indizierte Prävention (Gordon 1983)).

Im Bereich der Extremismusprävention bezieht sich primäre und universelle Prävention auf eine frühzeitige Vorbeugung von Radikalisierung durch Maßnahmen, die sich an die Allgemeinheit oder bestimmte größere gesellschaftliche Gruppen, bspw. Schülerinnen und Schüler, richten. Primäre und universelle Prävention weisen Schnittstellen zu politischer Bildung auf. Sekundäre wie selektive Prävention zielen auf Individuen und Gruppen, die Anzeichen zu beobachtender Radikalisierungstendenzen zeigen, ohne dass sie bislang gesellschaftlich problematisch oder gar juristisch straffällig geworden sind. Maßnahmen der tertiären und indizierten Prävention beziehen sich auf Personen, die bereits in Bezug auf Extremismus aktenkundig straffällig geworden sind. Interventionen nehmen beispielsweise die Form von Deradikalisierungsmaßnahmen oder Ausstiegsangeboten an, die weitere Straftaten verhindern sollen.

Einen Überblick über die Ansätze und Kontroversen über Evaluation in der Extremismusprävention bietet der PRIF Report 11/2018 von Andreas Armbrorst, Janusz Biene, Marc Coester, Frank Greuel, Björn Milbradt und Inga Nehlsen.²



Die Vernetzung zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren ist wichtig für eine wirksame Präventionsarbeit (Foto: Unsplash/Alina Grubnyak).

verortet. Viele Akteure der politischen Bildung machen jedoch geltend, dass für die tatsächliche bildnerische Arbeit ein schwer zu lösendes Spannungsverhältnis zwischen der Defizitorientierung, die der Prävention zugeschrieben wird, und der Kompetenz- oder Ressourcenorientierung, die dem Selbstverständnis der politischen Bildung zugrunde liege, existiert. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise ein Verhältnis der Spannung, sondern eines der Komplementarität – zumindest dann, wenn man politische Bildung stärkt (Ziel), um unter anderem Extremismus zu vermeiden (Zweck).

Die Debatte um das Verhältnis von (Extremismus-)Prävention und politischer Bildung ist vor allem spätestens dann nicht mehr eine rein definitorische, sondern vielmehr eine praxisbezogene Fragestellung, wenn es um die Wirkung von Präventionsmaßnahmen geht. Viele Projekte sind in ihrem Selbstverständnis nicht rein präventiv angelegt. Evaluationsmethoden, die im Bereich der primären und universellen Prävention angewandt werden, sollten deshalb bei Bedarf auf verschiedene Zielsetzungen innerhalb eines Projekts abgestimmt werden und insofern in einem Design mit mehreren Evaluationssträngen gebündelt werden. So unerlässlich politische Bildung und pädagogische Ansätze in der Präventionsarbeit sind, so sehr sollte ihre Arbeit und ihr Selbstverständnis in einer Weise darin eingebracht werden, die sich zwar dem Dialog auch zu Sicherheitsfragen hin öffnet, aber der Furcht vor Versicherheitlichung der eigentlichen Maßnahmen entgegenwirkt. Radikalisierungsprozesse sind oftmals lang und fast nie linear, gewaltsam sind sie selten. Primärprävention in den Regelsystemen der frühkindlichen, schulischen

und beruflichen (Weiter-)Bildung und der Erwachsenenbildung bilden eine wichtige Grundlage für Extremismusprävention. Zurecht werden in vielen Programmen daher politische Bildung und Demokratieförderung als präventive Ansätze ebenso betont wie der Stellenwert von guter Arbeit, guter Bildung, gesellschaftlicher Integration und Teilhabe – und auch von repressiven Maßnahmen. Kurz, der Gegenstandsbereich und die ihn umfassenden Akteure und Ansätze sind umfangreich und plural.

Zielsetzung von Evaluation

Evaluation soll zur Qualitätssicherung und Erhöhung der Wirksamkeit politischer Programme beitragen. Eine gute Evaluation hängt von der Klarheit der vorformulierten Zielsetzung unter allen beteiligten Akteuren, von einem beständig aktualisierten und breiten Instrumentenkasten und von der Fähigkeit und Bereitschaft der Akteure, diese Instrumente auch anzuwenden, ab. So naheliegend das klingt, so schwierig ist dieser Dreiklang in der Umsetzung zu erreichen. Auch das ist nichts Neues: Die wesentlichen Kontroversen entstehen losgelöst von der Disziplin oder dem Politikfeld entlang von Methoden – und sind oft sogar konstitutiv für das wissenschaftliche Selbstverständnis oder Zugänge in der Präventionspraxis. Sie werden am ehesten dann überwunden, wenn man die Vorzüge der Pluralität und eine Problemlösungsorientierung betont.

In der Evaluation bedeutet dies, sich der Vielfalt der Zugänge und der unterschiedlichen Schwierigkeiten bei der Wirkungsmessung bewusst zu sein: oft wird Evaluation mit Rechenschaftslegung gleichgesetzt. Rechenschaftslegung bleibt bei öffentlichen wie privaten Mit-

Zum Autor

Julian Junk ist Leiter der Forschungsgruppe „Radikalisierung“ an der HSFK und leitet das HSFK-Büro in Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind u.a. Radikalisierung, politische Gewalt und Sicherheitspolitik.

Kontakt: junk@hsfk.de



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

telzuwendungen zentral und legitim. Diese enge Auslegung kann allerdings negative Konsequenzen haben: Sie kann dazu führen, dass keine Fehlerkultur etabliert wird, bei der man aus Mängeln lernen möchte. Vielmehr wird dann oft einer Erfolgskultur der Weg bereitet, bei der partielles Scheitern unter den Tisch gekehrt wird, um gefällte Entscheidungen nicht zu desavouieren oder um Personalstellen zu sichern.

Dienlicher im Sinne einer Wirksamkeitserhöhung ist ein zusätzlicher und ggf. sogar im Mitteleinsatz größerer Baustein: eine auf Lernen zielende Evaluation, die weniger summarisch am Ende eines Projektes steht, sondern oft formativ oder partizipativ verläuft; je nach Gegenstandsbereich in geschützten Räumen mit Vertraulichkeit und eingeschränkter Detailtransparenz. Dies ist umso wichtiger in einem Feld, das in den letzten Jahren sehr gewachsen ist und sich auch dank der Bundesprogramme erheblich professionalisiert hat, aber schon seit langem an Absorptionsgrenzen stößt. Die Strategie, auf immer neue Projekte zu setzen, gerät unter diesen Umständen an ihre Grenzen. Stattdessen sollten auch bestehende Projekte während ihrer Umsetzung verbessert und weitergeführt werden können. Elemente der Lernevaluation können hier gerade auf Projektebene helfen, Qualitätssicherung und bedarfsorientierte Anpassung zu gewährleisten.

So sehr erfolgreiche Programme der Extremismusprävention von einer Diversität an Zugängen in der Umsetzung von Maßnahmen leben, so sehr hängt deren Weiterentwicklung auch von Erkenntnissen über deren Wirksamkeit ab. Ebenso beruhen die dafür notwendigen Evaluationsformate wiederum auf einer breiten

Kenntnis, Zugänglichkeit und Akzeptanz hierauf abgestimmter Methoden und Kapazitäten der Qualitätssicherung. Soll die Forderung der Bundesregierung nach einer dauerhaften Sicherung und Stärkung der Qualität und Wirksamkeit der Extremismusprävention mehr sein als eine wohlgemeinte aber leblose Hülle, muss auf der Basis von Methodenpluralismus und einem weiten Präventionsbegriff eine umfassende Strategie umgesetzt werden. Diese sollte erstens beinhalten, das bestehende Wissen über Evaluationsinstrumente, -bedarfe und -fähigkeiten in ihrer Breite zu haben; zweitens im Dialog zwischen Projektträgern, Bundesprogrammen und Wissenschaft Evaluationsdesigns in allen Bereichen der Extremismusprävention zu entwickeln; und drittens für die Vielzahl an Präventionsakteuren und -projekten institutionelle Unterstützung und Kapazitäten zur Durchführung von Evaluationen bereitzustellen.

Fußnoten und Quellen zum Text:

hsfk.de/spotlight1519-lit/



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.



PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Eva Neukirchner, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, info@hsfk.de, www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler