

KURZFASSUNG – 04.11.2021

Evaluation des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus

Das Wichtigste in Kürze

Im Auftrag des Sicherheitsverbunds Schweiz SVS

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Kurzfassung zur Evaluation des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus
Auftraggeber: Sicherheitsverbund Schweiz SVS
Ort: Bern
Datum: 04.11.2021

Begleitgruppe

André Duvillard, Delegierter Sicherheitsverbund Schweiz
Janine Aeberhard, Sicherheitsverbund Schweiz
Charline Panchaud, Sicherheitsverbund Schweiz
Philippe Piatti, Bundesamt für Polizei
Gabrielle Eber, Bundesamt für Polizei
Bertrand Bise, Bundesamt für Justiz

Projektteam Ecoplan

Michael Marti, Projektleiter
Heini Sommer, Stv. Projektleiter
Roman Elbel, Hauptbearbeitung
Nana Adrian
Simon Schranz
Svenja Strahm

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Kurzfassung

Ausgangslage

Im Rahmen der Umsetzung der Schweizer Strategie zur Terrorismusbekämpfung haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im November 2017 die Schaffung eines fünfjährigen **Nationalen Aktionsplans** zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) beschlossen. Dieser Aktionsplan umfasst insgesamt 26 Massnahmen und verfolgt das Ziel, Radikalisierungen mit Gewaltpotenzial möglichst zu verhindern oder, sollten solche Fälle dann doch eintreten, deren Gefahr frühzeitig zu erkennen und mittels gezielter Massnahmen zu entschärfen.

In der vorliegenden Studie wurden die bisherigen Wirkungen des NAP und seinen 26 Massnahmen untersucht und Verbesserungspotenziale identifiziert. Analysiert wurde dabei auch die Arbeit der im NAP vorgesehenen Nationalen Koordinationsstelle sowie das Nationale Impulsprogramm, welches der Bund zur Unterstützung der Umsetzung des NAP beschlossen hat. Zudem wurde mit Blick auf ein mögliches Nachfolgeprojekt zum NAP eine Einschätzung zu Notwendigkeit und möglichen Stossrichtungen erarbeitet.

Methodisches Vorgehen

Radikalisierungen verhindern und gewalttätiger Extremismus bekämpfen sind komplexe und vielfältige Aufgaben. Entsprechend decken die fünf Handlungsfelder des NAP auch ein breites Spektrum ab, von Forschungsprojekten und Sensibilisierungsmassnahmen über Verbesserungen in der Zusammenarbeit bis zur Förderung von Ausstieg und Reintegration. Die Einteilung der 26 Massnahmen des NAP in diese Handlungsfelder ist grundsätzlich plausibel, für eine Evaluation mit Fokus auf deren Wirkungen aber nur bedingt geeignet. Aus diesem Grund wurden für die Evaluation die 26 Massnahmen anhand ihrer potenziellen Wirkungen neu kategorisiert und in **vier Wirkungsfelder** eingeteilt. Das Resultat dieser Einteilung zeigt Abbildung K-1 (vgl. nächste Seite). Die vier Wirkungsfelder entsprechen den vier Dimensionen der Abbildung. Zu beachten ist dabei, dass gewisse Massnahmen mit mehreren Wirkungskanälen an der Schnittstelle zwischen zwei oder mehreren Feldern eingeordnet sind.

Der Einfluss des NAP auf die vier Wirkungsfelder stand im Zentrum der Evaluation. Zusätzlich wurden, soweit möglich, Analysen zu Wirksamkeit und Verbesserungspotenzial der 26 einzelnen Massnahmen erarbeitet. Diese Untersuchungen basieren auf einem Mix verschiedener Methoden: Nach einer Dokumentenanalyse (u.a. der Monitoringberichte des NAP) wurden insgesamt 21 leitfadengestützte Gespräche mit Personen geführt, welche sich entweder auf strategischer oder operativer Ebene intensiv mit dem NAP auseinandergesetzt haben. Zusätzlich wurden in einer Online-Umfrage die Meinungen von insgesamt 103 Personen und Institutionen eingeholt.

Die Analyse der Ergebnisse zeigt, dass die Resultate der Evaluation breit abgestützt sind. Es gibt eine grosse Übereinstimmung zwischen den Ergebnissen aus den Gesprächen und der Online-Erhebung.

Abbildung K-1: Darstellung der 26 Massnahmen des NAP in vier Wirkungsfeldern



Farblegende: Einteilung nach Handlungsfeldern des NAP

- Wissen & Expertise
- Verhinderung von extrem. Gedankengut und Gruppierungen
- Zusammenarbeit & Koordination
- Ausstieg und Reintegration
- Internationale Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Darstellung

Beurteilung des Nationalen Aktionsplans

Positives Gesamtfazit

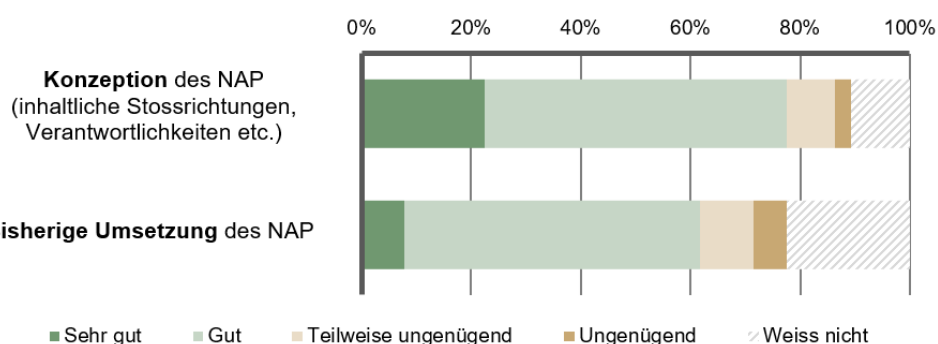
Insgesamt kann ein positives Fazit zum Nationalen Aktionsplan gezogen werden, auch wenn in mehreren Bereichen noch Defizite und weiterer Handlungsbedarf bestehen. Der NAP hat viele Dinge in Bewegung gesetzt und das Thema Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus auf allen Staatsebenen und insbesondere auch ausserhalb der Sicherheitsbehörden, auf die Agenda gebracht. Akteure aus dem Sozialbereich oder der Zivilgesellschaft sind heute stärker für das Thema sensibilisiert und tendenziell besser in der Lage, problematische Tendenzen zu erkennen und den zuständigen Behörden zu melden. Im Rahmen des NAP wurden

zudem verschiedene Projekte zur Verminderung von Radikalisierungsursachen umgesetzt und es wurden die kantonalen und kommunalen Fach- und Beratungsstellen gestärkt.

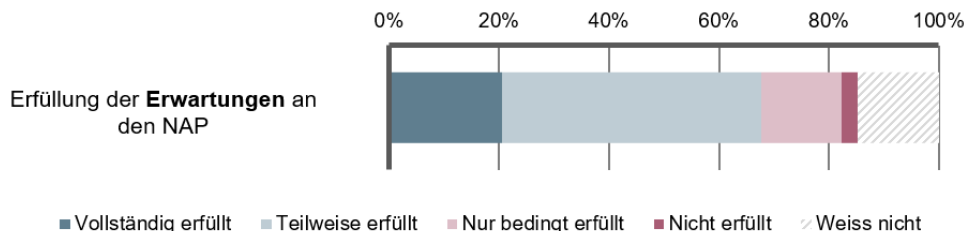
Auch in der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Online-Umfrage wurden Konzeption und Umsetzung des NAP mehrheitlich als «gut» eingeschätzt, d.h. auf der zweithöchsten Stufe einer vierstufigen Skala (vgl. Abbildung K-2). Gleichzeitig sieht eine Mehrheit der Teilnehmenden ihre Erwartungen an den NAP als nur «teilweise erfüllt». Dies passt zur Einschätzung, dass es beim NAP auch noch Bereiche mit Defiziten und Verbesserungspotenzial gibt.

Abbildung K-2: Ergebnisse der Online-Umfrage zur Gesamtbeurteilung des NAP

Teil A: Summarische Beurteilung von Konzeption und Umsetzung des NAP



Teil B: Erfüllung der Erwartungen an den NAP insgesamt



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Online-Erhebung.
 Sample: n = 102; befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage.

Herausforderungen

Die Umsetzung des NAP ist ein Jahr vor dem Ende seiner Laufzeit noch nicht abgeschlossen. Dies liegt teilweise in der Natur der Sache, da beispielsweise Massnahmen im Bereich Sensibilisierung oder Verminderung von Radikalisierungsursachen quasi Daueraufgaben darstellen. Es gibt aber auch Bereiche mit klarem Verbesserungspotenzial. Auf drei wichtige Punkte wird nachfolgend eingegangen:

- **Stand der Vernetzung ist auszubauen:** Ein zentrales Defizit betrifft den heutigen Stand in der Vernetzung zwischen den verschiedenen Behörden und das Informationsmanagement. Diese sind trotz NAP als mangelhaft einzustufen. Eine Kultur des Austauschs zwischen den Institutionen und der Implementierung von Best-Practices ist noch nicht erkennbar. Die

- relevanten Akteure aus den verschiedenen Gemeinden, Kantonen sowie dem Bund sollten sich vermehrt über ihre jeweilige Arbeit austauschen und Erkenntnisse teilen.
- **Regionale Unterschiede reduzieren:** Es gibt teils wesentliche regionale Unterschiede in der Umsetzung des NAP. Das Thema wird primär dort vorangetrieben, wo in der Vergangenheit bereits Fälle von radikalisierten Personen aufgetreten sind. Da neue Fälle von Radikalisierungen überall und innert kurzer Zeit auftreten können, ist es wichtig, dass in sämtlichen Kantonen gewisse Mindeststandards erreicht werden. Um den Aufwand dafür möglichst gering zu halten (z.B. bei den Fach- und Beratungsstellen), sollten vermehrt regionale Kooperationen eingegangen werden.
 - **Konzentration auf islamisch-motivierten Extremismus hinterfragen:** Bei der Analyse der Umsetzung fällt weiter auf, dass sich der NAP zwar explizit auf alle Formen von gewalttätigem Extremismus bezieht, in der Umsetzung aber häufig auf islamisch-motivierten Extremismus fokussiert wurde. Im Rahmen unserer Analyse wurde von verschiedenen Akteuren kritisiert, dass anderen Formen von gewalttätigem Extremismus, insbesondere Rechts- und Linksextremismus, in der Vergangenheit zum Teil zu wenig berücksichtigt wurden.

Beurteilung der Nationalen Koordinationsstelle (Massnahme 16)

Der NAP sieht die Schaffung einer Nationalen Koordinationsstelle vor. Diese ist bei der Geschäftsstelle des Sicherheitsverbands Schweiz SVS angesiedelt und für die Vernetzung der relevanten Akteure sowie den Wissenstransfer zum Thema Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus verantwortlich. Zusätzlich übernimmt die Koordinationsstelle verschiedene allgemeine Aufgaben im Zusammenhang mit dem NAP, u.a. die Erarbeitung der Monitoringberichte und, in Zusammenarbeit mit fedpol, die Betreuung des Nationalen Impulsprogramms.

Unter Beachtung der zur Verfügung stehenden Ressourcen beurteilen wir die bisherige Arbeit der Nationalen Koordinationsstelle insgesamt positiv. Durch ihre Rolle als zentraler Ansprechpartner sowie der Organisation von Fachtagungen und Arbeiten bei der Umsetzung des Nationalen Impulsprogramms hat die Stelle positiv zur Umsetzung des NAP beigetragen. Dennoch gilt es festzuhalten, dass bei der Förderung der Vernetzung und der Aufbereitung und Verbreitung von Informationen für Fachpersonen noch wesentliches Verbesserungspotenzial besteht. Für diese wichtige Aufgabe fehlten der mit 0.8 Vollzeitäquivalenten dotierten Koordinationsstelle bisher aber die personellen Ressourcen.

Beurteilung des Nationalen Impulsprogramms (Massnahme 17)

Der Bundesrat hat die Umsetzung des NAP mit der Schaffung eines Nationalen Impulsprogramms unterstützt. Mit insgesamt fünf Millionen Franken werden während fünf Jahren Projekte von Kantonen, Städten und Gemeinden sowie der Zivilgesellschaft finanziell unterstützt, welche einen konkreten Beitrag zur Umsetzung des NAP leisten. Geförderte Projekte sollten zudem eine Art Vorbildcharakter aufweisen und darauf abzielen, gewonnene Erkenntnisse zu verbreiten und in anderen Projekten wiederzuverwenden.

Ganz grundsätzlich ist positiv zu bewerten, dass sich der Bund mit dem Nationalen Impulsprogramm explizit auch finanziell an der Umsetzung des NAP beteiligt. Die Projektbeiträge haben auch tatsächlich einen konkreten Beitrag zur Umsetzung des NAP geleistet. Trotzdem konnte sich bisher ein beträchtliches Wirkungspotenzial des Programmes nicht entfalten, da Erkenntnisse aus den geförderten Projekten kaum verbreitet worden sind.

Überlegungen zur Weiterführung des Nationalen Aktionsplans

Die Erkenntnisse aus der Evaluation zeigen, dass eine Weiterführung des Nationalen Aktionsplans – in geeigneter Form – sinnvoll und wichtig ist. Diesbezüglich herrscht auch bei den interviewten Gesprächspartnern und in der Online-Umfrage ein breiter Konsens. Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus stellen aus Sicht vieler involvierter Akteure eine Daueraufgabe dar, da sich die Radikalisierung der Gesellschaft fortsetzt. Mögliche Stossrichtungen für einen neuen NAP liefern, unter anderem, die oben erwähnten Punkte mit Verbesserungspotenzial.

Unabhängig von der genauen Ausgestaltung eines Nachfolgeprojekts zum NAP ist es zentral, die bisherigen Anstrengungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus aktiv weiterzuführen, um das bisher Erreichte einerseits zu sichern und andererseits nachhaltig weiterzuentwickeln. Mit dem NAP ist das Verständnis gewachsen, dass zielgerichtete Prävention in diesem Bereich eine Gemeinschaftsaufgabe einer Vielzahl verschiedener Behörden und der Zivilgesellschaft ist. Die Bewahrung und die Vertiefung dieses gemeinsamen Verständnisses und die damit verbundene Zusammenarbeit sind auch in Zukunft von grosser Bedeutung.