



---

SCHLUSSBERICHT – 04.11.2021

---

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

Im Auftrag des Sicherheitsverbunds Schweiz SVS

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: 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](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	<b>Kurzfassung .....</b>	<b>2</b>
	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>7</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Einbettung der Evaluation – Ziele und Aufbau des Nationalen Aktionsplans.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Vorgehen und Methodik.....</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>Ergebnisse der Evaluation.....</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Zusammenfassende Beurteilung des Nationalen Aktionsplans .....</b>	<b>46</b>
	<b>Anhang A: Liste der 26 Massnahmen des NAP .....</b>	<b>51</b>
	<b>Anhang B: Gesprächspartner.....</b>	<b>52</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>53</b>

## 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: Ecoplan

## Beurteilung des Nationalen Aktionsplans

### Positives Gesamtfazit

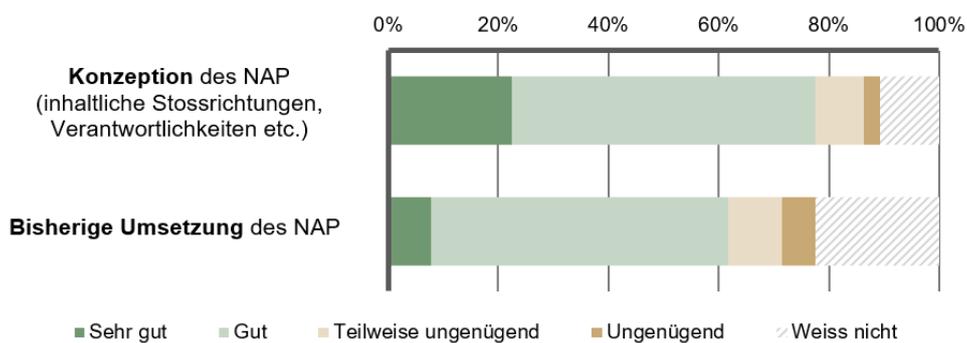
Insgesamt kann ein positives Fazit zum Nationalen Aktionsplan gezogen werden, auch wenn in mehreren Bereichen noch Defizite und weiterer Handlungsbedarf bestehen. Der NAP hat viele Dinge in Bewegung gesetzt und das Thema Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus auf allen Staatsebenen und insbesondere 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.

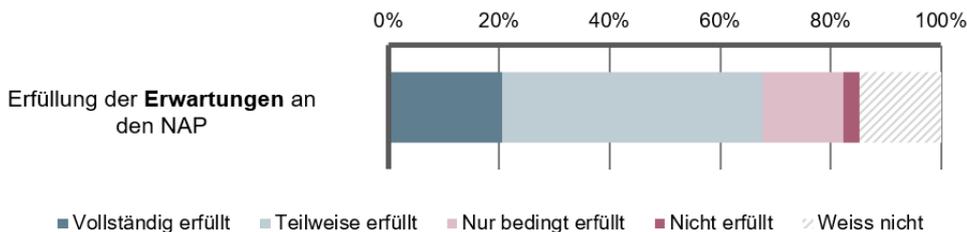
Auch in der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Online-Umfrage wurden Konzeption und Umsetzung des NAP mehrheitlich als «gut» eingeschätzt, d.h. auf der zweithöchsten Stufe einer vierstufigen Skala (vgl. Abbildung K-2). Gleichzeitig sieht eine Mehrheit der Teilnehmenden ihre Erwartungen an den NAP 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: Ecoplan 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 Sicherheitsverbunds 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 darstellt. Die Bewahrung und die Vertiefung dieses gemeinsamen Verständnisses und die damit verbundene Zusammenarbeit wird auch in Zukunft von grosser Bedeutung sein.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>7</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>10</b>
<b>2 Einbettung der Evaluation – Ziele und Aufbau des Nationalen Aktionsplans.....</b>	<b>11</b>
2.1 Entstehung und Kontext .....	11
2.2 Ziele und Handlungsfelder.....	12
2.3 Die 26 Massnahmen .....	12
2.3.1 Einordnung in vier Wirkungsfeldern .....	12
2.3.2 Massnahme 16: Nationale Koordinationsstelle .....	14
2.3.3 Massnahme 17: Nationales Impulsprogramm .....	14
<b>3 Vorgehen und Methodik.....</b>	<b>16</b>
3.1 Übersicht zum Methodenmix und Wirkungsmodell.....	16
3.2 Details zur Online-Umfrage .....	17
3.3 Spezialanalysen zu Massnahmen 16 und 17 .....	18
<b>4 Ergebnisse der Evaluation.....</b>	<b>19</b>
4.1 Wirkungsfeld «Sensibilisierung und Erhöhung Wissensstand».....	19
4.1.1 Beurteilung Wirkungsfeld.....	19
4.1.2 Wirkung einzelner Massnahmen.....	21
4.2 Wirkungsfeld «Vernetzung und Informationsmanagement» .....	25
4.2.1 Beurteilung Wirkungsfeld.....	25
4.2.2 Beurteilung einzelner Massnahmen.....	28
4.3 Wirkungsfeld «Gezielte Interventionen bei gefährdeten und radikalisierten Personen» .....	29
4.3.1 Beurteilung Wirkungsfeld.....	29
4.3.2 Beurteilung einzelner Massnahmen.....	31
4.4 Wirkungsfeld «Verminderung von Radikalisierungsursachen» .....	33
4.4.1 Beurteilung Wirkungsfeld.....	33
4.4.2 Beurteilung einzelner Massnahmen.....	35
4.5 Beurteilung der Nationalen Koordinationsstelle (Massnahme 16).....	37
4.5.1 Aktivitäten der Nationalen Koordinationsstelle .....	37
4.5.2 Beurteilung der Wirkung der Koordinationsstelle.....	37
4.5.3 Fazit zur Nationalen Koordinationsstelle .....	39
4.6 Beurteilung des Nationalen Impulsprogramms (Massnahme 17).....	39
4.6.1 Einordnung der gesprochenen Finanzmittel.....	39
4.6.2 Beurteilung der Bekanntheit des Programms und der administrativen Prozesse .....	42

---

4.6.3	Beurteilung der Wirkungen des Nationalen Impulsprogramms .....	43
4.6.4	Fazit zum Impulsprogramm .....	45
<b>5</b>	<b>Zusammenfassende Beurteilung des Nationalen Aktionsplans .....</b>	<b>46</b>
5.1	Gesamtbeurteilung.....	46
5.2	Überlegungen zur Weiterführung des Nationalen Aktionsplans .....	48
	<b>Anhang A: Liste der 26 Massnahmen des NAP .....</b>	<b>51</b>
	<b>Anhang B: Gesprächspartner.....</b>	<b>52</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>53</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDK	Eidgenössische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
KKJPD	Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
NAP	Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
RK MFZ	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

# 1 Einleitung

Radikalisierungen und gewalttätiger Extremismus in all seinen Formen stellen Staaten und Gesellschaften vor eine Vielzahl von Herausforderungen. Ein wichtiger Pfeiler in der Verhinderung und Bekämpfung dieser Gefahren ist die Prävention, ein Umstand, welcher sich auch in der Schweizer Strategie zur Terrorismusbekämpfung von 2015 widerspiegelt. Als Teil der Umsetzung dieser Strategie haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im Jahr 2017 gemeinsam einen fünfjährigen Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) beschlossen. Mit diesem Aktionsplan sollen Voraussetzungen geschaffen werden, um Radikalisierungen zu verhindern oder, sollten solche Fälle dann doch eintreten, die Gefahr frühzeitig zu erkennen und mittels zielgerichteter Massnahmen zu entschärfen. Um dieses Ziel zu erreichen, umfasst der Aktionsplan insgesamt 26 Massnahmen für deren Umsetzung Behörden aller Staatsebenen und die Zivilgesellschaft verantwortlich sind. Administrativ betreut wird die Umsetzung durch den Sicherheitsverbund Schweiz SVS, welcher die Rolle der Nationalen Koordinationsstelle einnimmt.

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse der Evaluation des Nationalen Aktionsplans, welche vier Jahre nach dessen Einführung im Auftrag des SVS durchgeführt wurde. Ziel dieser Evaluation war es, die Wirkungen des NAP und seinen 26 Massnahmen zu untersuchen und mögliches Verbesserungspotenzial zu identifizieren. Ein spezieller Fokus lag dabei auf der Arbeit der oben erwähnten Nationalen Koordinationsstelle und der Wirksamkeit des Nationalen Impulsprogramms, welches der Bund zur Unterstützung der Umsetzung des NAP beschlossen hat. Zusätzlich sollte eine Einschätzung zur Notwendigkeit eines Nachfolgeprojekts und zu möglichen Stossrichtungen für dessen Ausgestaltung abgegeben werden.

Zur Beantwortung der vielfältigen Evaluationsfragen wurde ein Mix aus verschiedenen Methoden angewandt. Im Zentrum standen dabei eine breit angelegte Online-Umfrage sowie zahlreiche Gespräche mit Akteuren, welche entweder strategisch oder operativ mit dem NAP zu tun haben. Dieser Bericht fasst die daraus gewonnenen Erkenntnisse zusammen. Er ist wie folgt strukturiert:

- Im nachfolgenden Kapitel 2 werden die Ziele und der Aufbau des NAP genauer beschrieben und seine 26 Massnahmen thematisch eingeordnet.
- In Kapitel 3 wird detailliert auf die bereits erwähnten Methoden der Evaluation eingegangen.
- Kapitel 4 beinhaltet die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zum NAP und den 26 Massnahmen, auf deren Basis dann in Kapitel 5 ein Gesamtfazit gezogen und ein Ausblick auf ein mögliches Nachfolgeprojekt vorgenommen wird.

## 2 Einbettung der Evaluation – Ziele und Aufbau des Nationalen Aktionsplans

### 2.1 Entstehung und Kontext

Der **Nationale Aktionsplan** ist Teil der Umsetzung der Schweizer Strategie zur Terrorismusbekämpfung, welche der Bundesrat im September 2015 beschlossen hat.<sup>1</sup> Eines der Handlungsfelder dieser Strategie ist die Prävention, welches, neben konkreten Massnahmen wie der Verhängung von Einreiseverboten für ausländische Terrorverdächtige, auch das breite Gebiet der Verhinderung von Radikalisierungen in der Schweiz umfasst. Mit dem in dieser Studie untersuchten Aktionsplan sollen die bisherigen Anstrengungen in diesem Teilgebiet gebündelt und wo nötig zusätzliche Massnahmen getroffen werden.

Der Nationale Aktionsplan wurde zwischen September 2016 und November 2017 von verschiedenen Akteuren aller Staatsebenen unter der Leitung des Delegierten des SVS (André Duvillard) erarbeitet. Der Auftrag dazu kam von der Politischen Plattform des SVS, in welcher die Vorstehenden von EJPD und VBS sowie die Präsidien von KKJPD und RK MFZ vertreten sind. Wichtige Grundlagen für den Aktionsplan waren unter anderem die vom SVS erarbeitete Auslegeordnung zu bestehenden Massnahmen zur Radikalisierungsprävention sowie die drei von der Taskforce TETRA (TErrorist TRacking) veröffentlichten Berichte zu Massnahmen zur Bekämpfung von dschihadistisch-motiviertem Terrorismus in der Schweiz.<sup>2</sup> Der fertige Aktionsplan wurde im November 2017 von den Präsidien von EDK, KKJPD und SODK, des Schweizerischen Städteverbands und des Schweizerischen Gemeindeverbands verabschiedet. Kurz darauf nahm auch der Bundesrat den Aktionsplan zur Kenntnis und beschloss, dessen Umsetzung mit einem Impulsprogramm zu unterstützen.<sup>3</sup> Gemeinsames Ziel ist es, den NAP innerhalb von fünf Jahren, d.h. bis im November 2022, umzusetzen.

Nicht zu verwechseln ist der Nationale Aktionsplan mit dem **Aussenpolitischen Aktionsplan** der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus.<sup>4</sup> Dieser wurde bereits im April 2016 vom EDA vorgelegt und ist der Schweizer Beitrag zur Umsetzung der UNO-Strategie zur Prävention von gewalttätigem Extremismus. Wie der Name schon sagt, bezieht sich der Aussenpolitische Aktionsplan auf Massnahmen der Schweiz im Ausland, während der in dieser Studie evaluierte Nationale Aktionsplan Massnahmen mit Bezug zur Schweiz beinhaltet.

---

<sup>1</sup> Schweizerischer Bundesrat (2015).

<sup>2</sup> Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2016); Task Force TETRA (2015a); (b); (2017).

<sup>3</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2017).

<sup>4</sup> Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2016).

## 2.2 Ziele und Handlungsfelder

Das übergeordnete Ziel des Nationalen Aktionsplans besteht darin, «*praxistaugliche Voraussetzungen für die Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in all seinen Formen [...]»* zu schaffen.<sup>5</sup> Mit anderen Worten sollen mit dem NAP Rahmbedingungen unterstützt oder neu geschaffen werden, um Radikalisierungen zu verhindern oder, sollten solche Fälle dann doch eintreten, die Gefahr frühzeitig zu erkennen und mittels zielgerichteter Massnahmen zu entschärfen sowie die Reintegration voranzutreiben. Um diese Ziele zu erreichen, umfasst der Aktionsplan insgesamt **26 Massnahmen in fünf Handlungsfeldern** und richtet sich damit an politische und operative Behörden aller drei Staatsebenen sowie an Akteure der Zivilgesellschaft. Die fünf Handlungsfelder lassen sich wie folgt beschreiben:

- *Wissen und Expertise*: Verbesserung des Verständnisses für Mechanismen der Radikalisierung, klassische Problemstellungen und Lösungsansätze.
- *Zusammenarbeit und Koordination*: Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden und Akteuren der Zivilgesellschaft, insbesondere auch um eine zielgerichtete Prävention zu ermöglichen.
- *Verhinderung von extremistischem Gedankengut und Gruppierungen*: Förderung der Partizipation in der Gesellschaft, des Demokratieverständnisses und des Umgangs mit Medien und anderen Informationen.
- *Ausstieg (Disengagement) und Reintegration*: Unterstützung der Abkehr von gewalttätigem Extremismus und der Wiedereingliederung in die Gesellschaft.
- *Internationale Zusammenarbeit*: Förderung des internationalen Erfahrungs- und Wissensaustauschs und der Zusammenarbeit in der Bekämpfung von Radikalisierungsursachen.

Für die Einordnung des Aktionsplans ist zudem wichtig, dass der NAP und seine Handlungsfelder im Kontext bereits bestehender Aktivitäten gesehen werden, welche nicht oder nur teilweise im Aktionsplan enthalten sind. Beispielsweise werden im Falle eines konkreten Gefahrenpotenzials die Polizeiorganisationen und der NDB im Rahmen bereits etablierter Prozesse aktiv. Ebenso relevant sind Arbeiten in der Generalprävention, z.B. durch Schulen, Integrationsfachstellen oder Akteuren der Zivilgesellschaft. Im Aktionsplan ist explizit festgehalten, dass auch deren Anstrengungen wichtig sind zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus und deshalb weitergeführt werden müssen.

## 2.3 Die 26 Massnahmen

### 2.3.1 Einordnung in vier Wirkungsfeldern

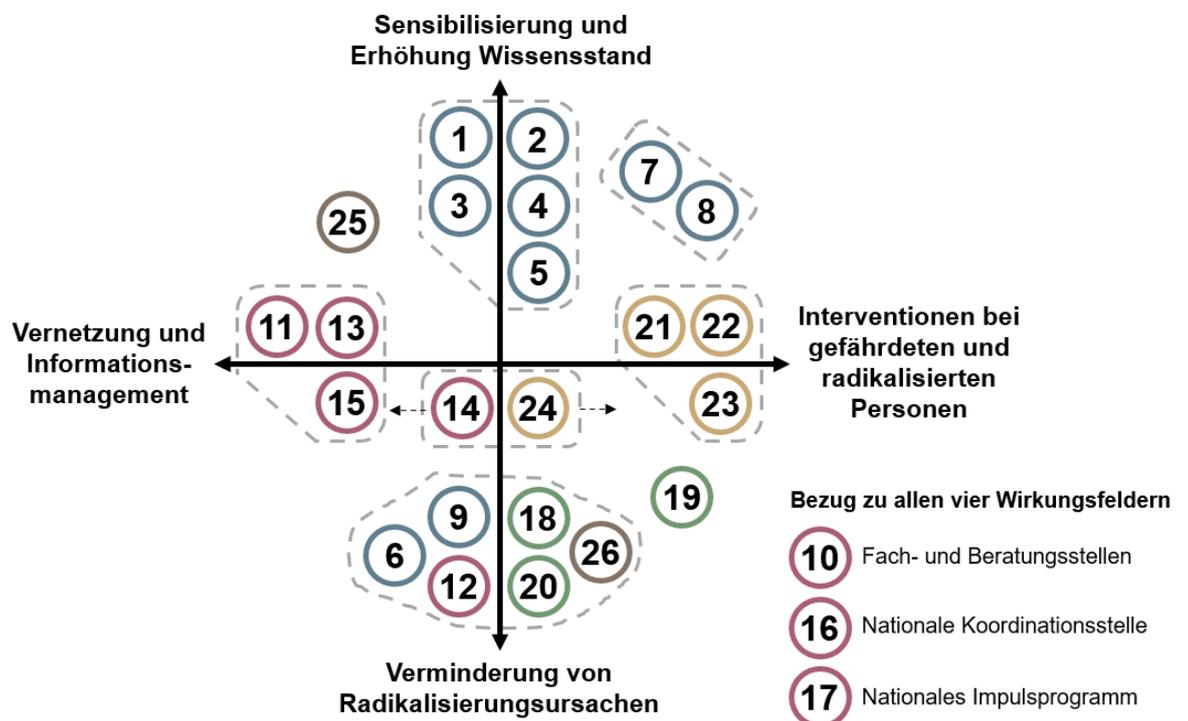
Die bisher gewählte Zuordnung der 26 Massnahmen des NAP in die im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Handlungsfelder ist grundsätzlich plausibel. Bei genauerer Betrachtung

---

<sup>5</sup> Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2017), S. 9.

fällt aber auf, dass die Zuordnung verschiedener Massnahmen zu den Handlungsfeldern nicht in jedem Fall eindeutig ist. Beispielsweise bieten die in Massnahme 10 thematisierten Fach- und Beratungsstellen ein breites Spektrum an Dienstleistungen an. Dementsprechend könnte diese Massnahme grundsätzlich auch mehr als einem Handlungsfeld zugeordnet werden. Um dieser Mehrdimensionalität Rechnung zu tragen, haben wir für die Evaluation eine alternative Einordnung der Massnahmen erarbeitet, wie Abbildung 2-1 zeigt. Die Dimensionen dieser Darstellung beziehen sich auf die von den Massnahmen angestrebten Wirkungen (Wirkungsfelder), welche später als Grundlage für die Wirkungsevaluation dienen.

Abbildung 2-1: Darstellung der 26 Massnahmen des NAP in vier Wirkungsfeldern



#### Farblegende: Einteilung nach Handlungsfeldern des NAP

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

Quelle: Ecoplan

Zu beachten ist insbesondere, dass drei Massnahmen allen vier Wirkungsfeldern zugeordnet sind: die Fach- und Beratungsstellen (Massnahme 10), die Nationale Koordinationsstelle (Massnahme 16) und das Nationale Impulsprogramm (Massnahme 17). Diese drei Massnahmen nehmen Querschnittsfunktionen ein und entfalten damit eine Wirkung in allen vier Feldern.

Für eine Auflistung der einzelnen Massnahmen verweisen wir an dieser Stelle aus Gründen der Übersicht auf Anhang A. Nachfolgend gehen wir lediglich auf zwei Massnahmen genauer ein, da diese in dieser Evaluation speziell untersucht werden sollen.

### 2.3.2 Massnahme 16: Nationale Koordinationsstelle

Die Nationale Koordinationsstelle ist bei der Geschäftsstelle des Sicherheitsverbunds Schweiz angesiedelt und für den Wissenstransfer zum Thema Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus verantwortlich. Zu diesem Zweck soll sie vorhandene Materialien aufbereiten und für deren Verbreitung in der Fachgemeinde sorgen. Zudem ist im NAP vorgesehen, dass die Koordinationsstelle die Vernetzung unter den relevanten Akteuren auf den verschiedenen Staatsebenen und der Zivilgesellschaft fördert, indem sie beispielsweise Weiterbildungsanlässe oder Tagungen organisiert. Auch die Information der Bevölkerung fällt teilweise in den Aufgabenbereich der Koordinationsstelle. Beispielsweise soll sie eine Liste der Anlaufstellen veröffentlichen sowie weitergehende Informationen zum Thema Radikalisierung und Extremismus zur Verfügung stellen.<sup>6</sup>

Ein weiterer Aufgabenbereich ist die administrative Unterstützung der Umsetzung des Aktionsplans. Zum Beispiel erstellt die Koordinationsstelle die Monitoringberichte zum Umsetzungsstand des NAP. Zudem übernimmt sie wesentliche Arbeitsschritte bei der Betreuung des Nationalen Impulsprogramms (vgl. nachfolgendes Kapitel 2.3.3).<sup>7</sup>

Die Nationale Koordinationsstelle ist mit insgesamt 80 Stellenprozenten dotiert und wird gemeinsam durch das EDI, EJPD und VBS finanziert.

### 2.3.3 Massnahme 17: Nationales Impulsprogramm

Wie bereits erwähnt hat der Bundesrat zur Unterstützung der Umsetzung des NAP die Schaffung eines Nationalen Impulsprogramms beschlossen. Mit insgesamt fünf Millionen Franken sollen während fünf Jahren Projekte von Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Universitäten und der Zivilgesellschaft finanziell unterstützt werden, welche einen konkreten Beitrag zur Umsetzung des NAP leisten.<sup>8</sup> Um Fördergelder zu erhalten, müssen die jeweiligen Akteure ein Finanzhilfesuch mit Erläuterungen zum Projekt und zur Verwendung der Gelder einreichen. Bei der Auswahl der Projekte stehen gemäss der dazugehörigen Verordnung und den Erläuterungen sinngemäss die folgenden drei Kriterien im Zentrum:<sup>9</sup>

1. *Möglichst grosse Breiten- und Multiplikationswirkung:* Das Projekt soll eine Art Vorbildcharakter aufweisen und darauf abzielen, dass die erarbeiteten Inhalte verbreitet und auch in anderen Projekten oder an anderen Orten wiederverwendet werden können.

---

<sup>6</sup> Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2017); (2018).

<sup>7</sup> Bundesamt für Polizei fedpol (2018).

<sup>8</sup> Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2017).

<sup>9</sup> Verordnung gegen Radikalisierung und Extremismus vom 16. Mai 2018 (SR 311.039.5) sowie Bundesamt für Polizei fedpol (2018).

2. *Nachhaltige Ausrichtung*: Die Finanzhilfe wird für den Aufbau neuer oder für die substanzielle Weiterentwicklung bestehender Projekte verwendet. Projekte, welche ein langfristiges Engagement des Bundes bedingen, werden nicht unterstützt. Der Bundesbetrag ist in jedem Fall auf maximal 50% des jeweiligen Projektbudgets beschränkt.
3. *Messbarkeit*: Die Durchführung und Wirkung der Massnahme sollen möglichst evaluiert werden können. Zu diesem Zweck sollen Zwischen- und Endziele definiert werden.

Organisatorisch ist das Impulsprogramm beim SVS (Nationale Koordinationsstelle) und bei fedpol angesiedelt. Der SVS ist für die formale Prüfung der eingegangenen Gesuche zuständig und erarbeitet inhaltliche Stellungnahmen zu den einzelnen Projekten. Auf dieser Basis nimmt dann die Strategische Begleitgruppe des NAP eine Priorisierung der Gesuche vor. Der endgültige Finanzierungsentscheid liegt bei fedpol als die für das Impulsprogramm verantwortliche Bundesbehörde.<sup>10</sup>

Unabhängig von den übrigen Projekten werden mit den Geldern des Impulsprogramms auch die Mitglieder des Nationalen Expertenpools entschädigt (Massnahme 24 des NAP).<sup>11</sup> Dieser Expertenpool unterstützt Behörden und Vollzugsinstanzen auf Anfrage bei der Reintegration von radikalisierten Personen. Indirekt finanziert das Impulsprogramm damit auch die Umsetzung von Massnahme 21a des NAP, da der darin geforderte Referenzkatalog mit Massnahmen zur Förderung des Ausstiegs und der Reintegration vom Expertenpool erarbeitet wurde.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Bundesamt für Polizei fedpol (2018).

<sup>11</sup> Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2018).

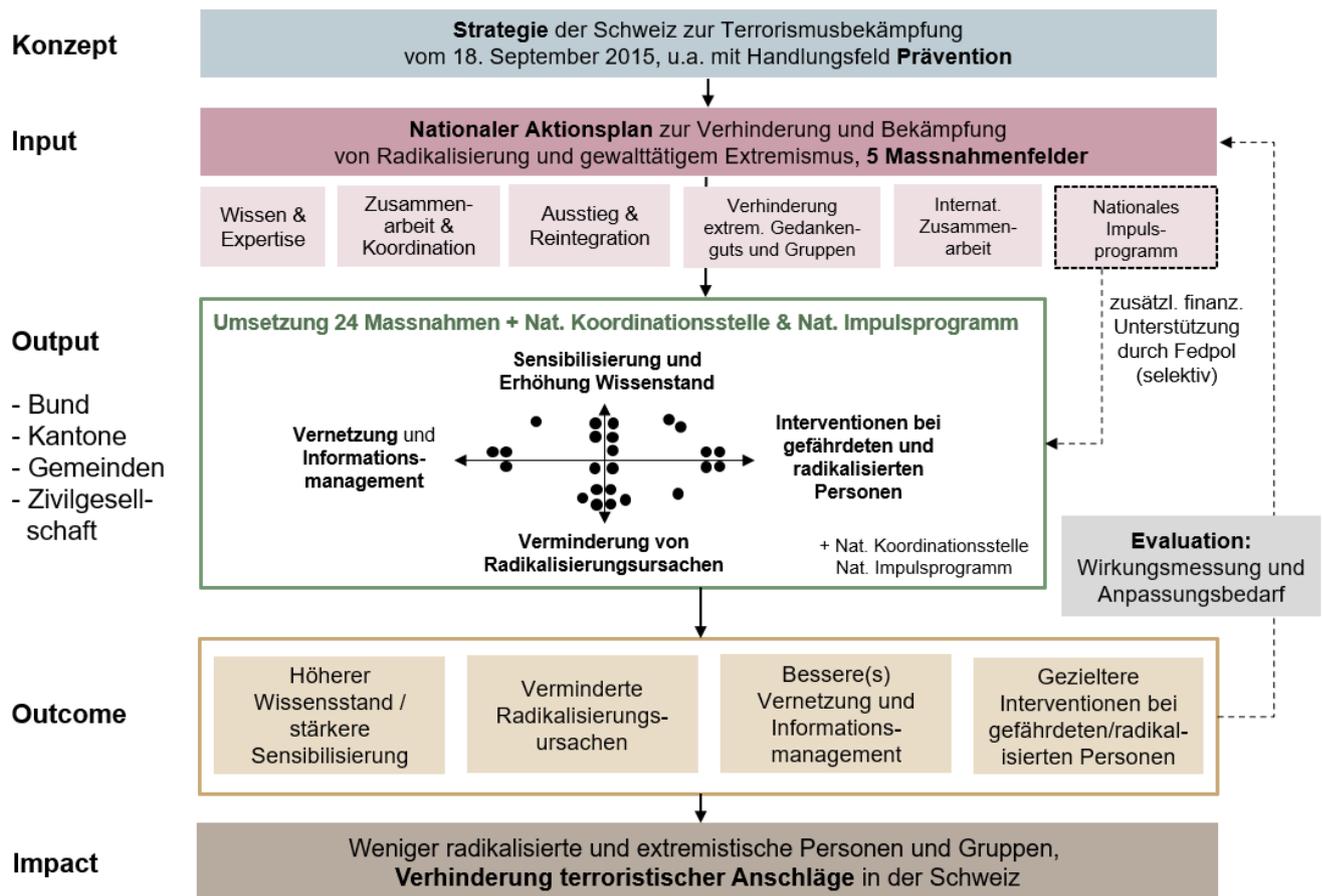
<sup>12</sup> Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2020).

### 3 Vorgehen und Methodik

#### 3.1 Übersicht zum Methodenmix und Wirkungsmodell

Die vorliegende Evaluation basiert auf einem breiten Mix unterschiedlicher Methoden. In einem ersten Schritt wurden verschiedene Dokumente ausgewertet, welche entweder öffentlich verfügbar sind oder zusätzlich vom SVS zur Verfügung gestellt wurden. Besonders wichtige Quellen waren der Aktionsplan selbst sowie die beiden Monitoringberichte zur Umsetzung der 26 Massnahmen. Auf Basis dieser Dokumentenanalyse erstellten wir ein Modell der potenziellen Wirkungen des NAP, welches in Abbildung 3-1 gezeigt wird. Zu beachten ist, dass in diesem Modell die Outcome-Ebene den vier Wirkungsfeldern entspricht, welchen wir in Kapitel 2.3.1 die verschiedenen Massnahmen des NAP zugeordnet haben.

Abbildung 3-1: Modell der potenziellen Wirkungsmechanismen des NAP (Wirkungsmodell)



Quelle: Ecoplan

Das Hauptziel der Evaluation besteht nun darin, die Wirkung des Aktionsplans auf die Outcome-Ebene, d.h. auf die vier Wirkungsfelder aufzuzeigen und Verbesserungspotenzial zu identifizieren. Zudem soll mit Blick auf ein mögliches Nachfolgeprojekt eine Einschätzung zu

dessen Notwendigkeit und mögliche groben Stossrichtungen abgegeben werden. Zur Beantwortung dieser Fragen wurden neben der bereits erwähnten Dokumentenanalyse in drei Schritten weitere komplementäre Methoden angewendet.

- Erstens wurden 14 leitfadengestützte Gespräche mit Personen geführt, welche sich entweder auf strategischer oder operativer Ebene intensiv mit dem NAP auseinandergesetzt haben.<sup>13</sup> Ziel dieser Gespräche war es, die Sichtweise der wichtigsten Akteure zu den zentralen Fragestellungen der Evaluation abzuholen und zugleich weitere Grundlagen zur Ausgestaltung der im zweiten Schritt durchgeführten Online-Umfrage einzuholen.
- Mit der erwähnten Online-Umfrage wurde ein breiter Kreis von Akteuren befragt. Im Unterschied zu den Gesprächen wurde dabei der Einschätzung einzelner Massnahmen ein grösseres Gewicht gegeben (vgl. Kapitel 3.2 für mehr Details zur Umfrage).
- In einem dritten und letzten Schritt wurden sieben weitere, leitfadengestützte Gespräche geführt, um die Ergebnisse aus den vorhergehenden Arbeitsschritten zu validieren und bei Bedarf zu ergänzen. Zu diesem Zweck wurden insbesondere Personen von kantonalen und städtischen Fachstellen befragt.

Zu Validierungszwecken konnten sich zudem die Begleitgruppe der Evaluation sowie die strategische Begleitgruppe des NAP zum Bericht äussern.

### 3.2 Details zur Online-Umfrage

Die oben erwähnte Online-Umfrage wurde zwischen dem 1. Juli und dem 26. August 2021 durchgeführt. Dafür wurden 206 Personen und Akteure aus allen Sprachregionen angeschrieben.<sup>14</sup> Die entsprechenden Kontaktdaten wurden vom SVS zur Verfügung gestellt. Der Rücklauf betrug insgesamt 103 vollständig ausgefüllte Fragebogen, was einer Quote von 50% entspricht. Diese vergleichsweise geringe Quote ist insofern zu relativieren, dass der Fragebogen teilweise an mehrere Personen derselben Institution zugestellt wurde und diese im Mailversand jeweils auch auf diesen Umstand aufmerksam gemacht wurde. In einigen Fällen haben die betroffenen Institutionen den Fragebogen deshalb nur einmal ausgefüllt, was sich in einem numerisch geringeren Rücklauf niedergeschlagen hat.

Abbildung 3-2 zeigt die Verteilung der Teilnehmenden an der Umfrage nach Akteursgruppen. Auf den ersten Blick fällt auf, dass eine grosse Zahl an Akteuren aus dem Polizei- und Justizbereich an der Umfrage teilgenommen hat. Dies ist aber angesichts der Thematik nicht weiter überraschend. Positiv ist zudem, dass mit der Befragung auch eine wesentliche Anzahl von Meinungen von Personen aus dem Sozialbereich und der Zivilgesellschaft abgeholt werden konnte. Die Stichprobe ist damit eine gute und aussagekräftige Grundlage für die weitere Analyse, insbesondere auch zum Einfluss des NAP auf die vier Wirkungsfelder. Einschränkend bleibt festzuhalten, dass bei Fragen zu einzelnen Massnahmen die Anzahl Antworten nicht immer genügend hoch waren, um von einem ausreichenden Abbild der relevanten Meinungen

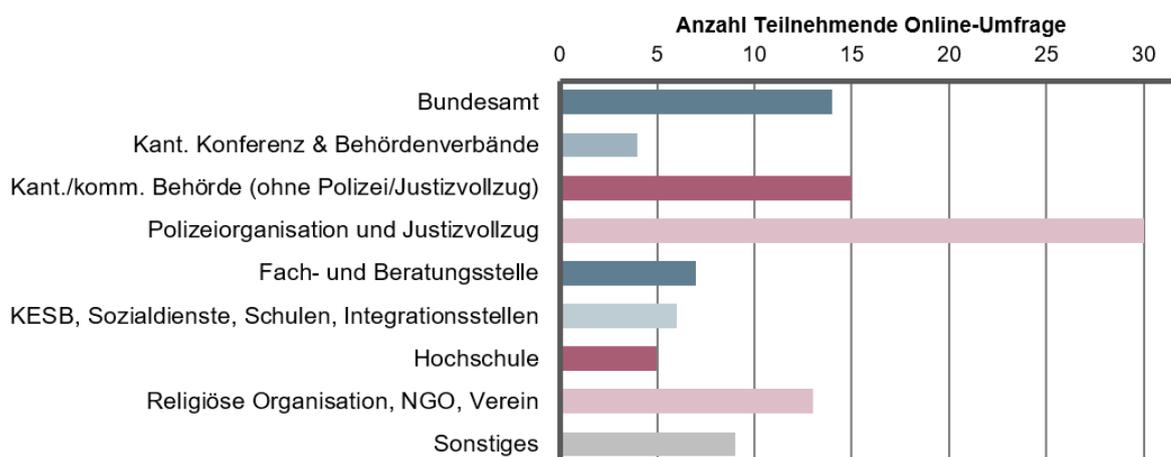
---

<sup>13</sup> Eine Übersicht zu den Gesprächspartnern befindet sich in Anhang B.

<sup>14</sup> Der Fragebogen zur Online-Umfrage kann auf Wunsch bei den Studienautoren bezogen werden.

ausgehen zu können. Aussagen zu einzelnen Massnahmen müssen deshalb mit Vorsicht interpretiert werden oder sind teilweise gar nicht möglich.

**Abbildung 3-2: Anzahl Teilnehmende an der Online-Umfrage nach Akteursgruppe**



Quelle: EcoPlan basierend auf Online-Umfrage, n = 103.

### 3.3 Spezialanalysen zu Massnahmen 16 und 17

Gemäss dem Evaluationsmandat sollen die Arbeit der Nationalen Koordinationsstelle (Massnahme 16) sowie das Nationale Impulsprogramm (Massnahme 17) speziell evaluiert werden. Bei der Nationalen Koordinationsstelle liegt der Schwerpunkt darauf, ob und inwieweit diese Stelle die vorgesehene Rolle in der Koordination der Umsetzung des NAP und der Verbreitung von Fachwissen und Projektergebnissen wahrnehmen konnte. Beim Nationalen Impulsprogramm liegt der Fokus beim Beitrag zur Umsetzung des NAP und ob die anvisierten Ziele, z.B. die Schaffung von Multiplikatoreffekten, erreicht werden konnten. Wichtig ist dabei, dass wir uns bei der Analyse des Impulsprogramms nicht auf die Wirkung einzelner Projekte, sondern auf diejenige des Programms insgesamt konzentrierten.

Auch zur Beantwortung dieser Fragen bilden die erwähnten leitfadengestützten Gespräche und die Online-Umfrage die zentralen Grundlagen. Im Fall der Nationalen Koordinationsstelle wurde zudem ein spezifisches Gespräch mit der Stelle selbst, d.h. mit den zuständigen Personen des SVS, durchgeführt. Zur Analyse des Impulsprogramms wurden zusätzlich die geförderten Projekte ausgewertet. Im Zentrum stand dabei die Kategorisierung der Projekte anhand verschiedener Kriterien wie geförderter Akteursgruppe oder betroffenes Wirkungsfeld. Auf eine vertiefte inhaltliche Auswertung einzelner Projekte wurde jedoch in Absprache mit der Begleitgruppe der Evaluation aus Ressourcengründen, wie erwähnt, verzichtet.

## 4 Ergebnisse der Evaluation

Im vorliegenden Kapitel werden die bisherigen Wirkungen des NAP beleuchtet. Dabei orientieren wir uns an der Struktur der vier Wirkungsfelder, wie sie in Kapitel 2 eingeführt worden sind. Zusätzlich gehen wir auch kurz auf die einzelnen Massnahmen des Aktionsplans ein, ohne dabei eine möglichst vollständige Auflistung der jeweiligen Umsetzungsprojekte anzustreben. Für eine entsprechende Sammlung verweisen wir auf die beiden Monitoringberichte des SVS.

### 4.1 Wirkungsfeld «Sensibilisierung und Erhöhung Wissensstand»

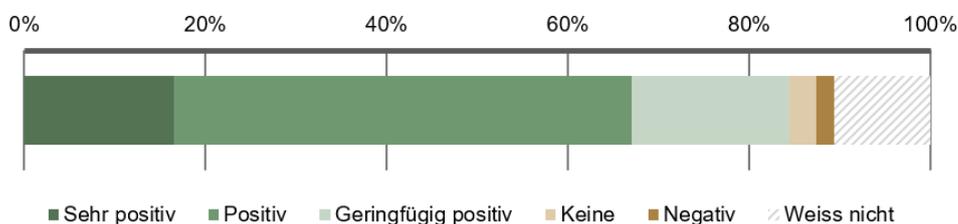
#### 4.1.1 Beurteilung Wirkungsfeld

Durch den NAP ist das Thema Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus bei zahlreichen Akteuren stärker oder neu in den Fokus gerückt. Dabei ist es eine besondere Leistung des NAP, dass die Thematik auch bei Organisationen ausserhalb der klassischen Sicherheitsbehörden an Aufmerksamkeit gewonnen hat. Beispielsweise sind Personen aus dem Asylbereich, bei Sozialdiensten oder in Vereinen heute stärker für das Thema sensibilisiert, haben teilweise Schulungen besucht und wissen eher, wohin sie sich im Verdachtsfall wenden können. Diese breite Verankerung des Themas ist für eine funktionierende Prävention von grosser Bedeutung und trägt dazu bei, Radikalisierungstendenzen früh zu erkennen.

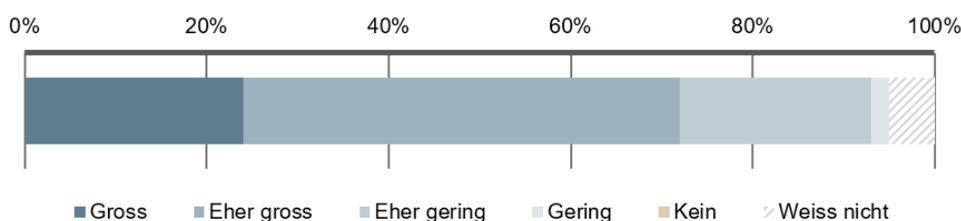
Zusätzlich zur Sensibilisierung setzten sich im Rahmen des NAP auch verschiedene Forschungsprojekte mit den Phänomen Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus auseinander und verbesserten damit den Wissensstand zu den Entwicklungen in der Schweiz und zu möglichen Gegenmassnahmen. Dieses positive Fazit spiegelt sich auch in der im Rahmen dieser Evaluation durchgeführten Online-Umfrage wider. Wie Abbildung 4-1 zeigt, wird die Wirkung des NAP auf das Wirkungsfeld grossmehrheitlich als positiv oder sehr positiv bewertet.

**Abbildung 4-1: Ergebnisse der Online-Umfrage zum Wirkungsfeld «Sensibilisierung und Erhöhung Wissensstand»**

**Teil A: Bisherige Wirkung des NAP im Wirkungsfeld**



**Teil B: Weiterer Handlungsbedarf im Wirkungsfeld**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 103 (Teil A) und 100 (Teil B); befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage.

Abbildung 4-1 weist aber auch darauf hin, dass die Arbeiten in diesem Wirkungsfeld noch nicht abgeschlossen sind. Den weiteren Handlungsbedarf schätzen über zwei Drittel der Teilnehmenden unserer Online-Umfrage als eher gross oder gross ein. Dies lässt sich einerseits mit gewissen Schwachpunkten in der bisherigen Umsetzung begründen und andererseits mit der Natur der zugrundeliegenden Aufgabe. Auf diese Punkte wird nachfolgend genauer eingegangen:

- Der Umsetzungsstand der Massnahmen in diesem Wirkungsfeld ist je nach Kanton unterschiedlich. Gespräche mit Fachstellen und anderen Akteuren weisen darauf hin, dass besonders in denjenigen Kantonen noch Handlungsbedarf besteht, wo bisher keine oder nur wenige Fälle radikalisierten Personen bekannt geworden sind. Da eine Ansammlung neuer Fälle aber überall und innert kurzer Zeit auftreten kann, erscheint es wichtig, dass in allen Kantonen die nötige Grundlagenarbeit geleistet wird.
- In der Umfrage und in unseren Gesprächen wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass zum Teil im Schul- und Sozialbereich sowie in der Zivilgesellschaft immer noch grössere Hemmungen bestehen, sich mit dem Thema Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus auseinanderzusetzen. Ebenso besteht eine vergleichsweise grosse Zurückhaltung entsprechende Verdachtsfälle bei den zuständigen Behörden zu melden. Ein Grund dafür dürfte sein, dass das Thema und die dazugehörige Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden für viele dieser Akteure noch relativ neu ist. Vier Jahre Nationaler Aktionsplan waren vermutlich nicht ausreichend, um diesbezüglich alle Hemmschwellen abzubauen. Entsprechend ist es wichtig, dass z.B. das Angebot der Fachstellen weiter bekannt gemacht wird und dabei deren präventive Arbeitsweise noch expliziter hervorgehoben wird.

- Ein dritter Punkt mit Verbesserungspotenzial ist, dass bei den bisherigen Anstrengungen eine relativ starke Konzentration auf islamisch-motivierten gewalttätigen Extremismus zu beobachten ist. In gewisser Hinsicht ist dies mit dem Zeitgeist im Nachgang der islamistischen Terroranschläge in Europa zu erklären. Im Sinne einer breit angelegten Prävention sollte in Zukunft aber vermehrt auch für andere Formen von gewalttätigem Extremismus sensibilisiert werden.

Für den weiteren Handlungsbedarf gilt zudem allgemein, dass die Sensibilisierungs- und Schulungsarbeit eine Daueraufgabe darstellt. Schlüsselpersonen, beispielsweise Betreuungspersonen in Asylzentren oder Personen aus den Sozialdiensten, wechseln mit der natürlichen Fluktuation immer wieder und das Thema gerät je nach Medienberichterstattung auch rasch wieder in den Hintergrund. Um diesen Trends entgegenzuwirken, muss die Zielgruppe immer wieder von neuem angesprochen und Schulungsangebote müssen fortlaufend angeboten werden. Voraussetzung dafür ist, dass für diese Aktivitäten auch die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Zudem sollte im Feld der Sensibilisierung und Schulung ein stärkerer Austausch zwischen den verantwortlichen Akteuren angestrebt werden, damit Best-Practice-Methoden vermehrt identifiziert und breit angewendet werden können.

#### **Schlüsselergebnisse für das Feld «Sensibilisierung und Erhöhung Wissensstand»**

- Positiver Effekt des NAP, insbesondere indem das Thema vermehrt auch ausserhalb der Sicherheitsbehörden auf die Agenda kam.
- Weiterer Handlungsbedarf ist vorhanden, auch da effektive Sensibilisierung eine Daueraufgabe darstellt und gewisse Akteure im Schul- und Sozialbereich sowie der Zivilgesellschaft sich erst seit kurzem mit der Thematik auseinandersetzen.

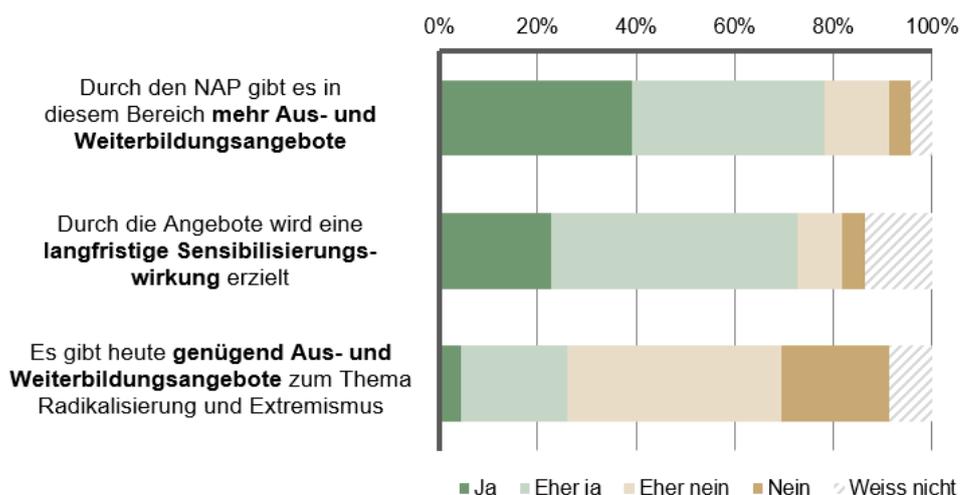
### **4.1.2 Wirkung einzelner Massnahmen**

Die Analyse einzelner Massnahmen basiert stark auf der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Online-Umfrage. Nicht in jedem Fall war der Rücklauf zu den massnahmenspezifischen Fragen ausreichend gross, um eine genügende Aussagekraft zu gewährleisten. Deshalb kann in diesem und weiteren Kapiteln nicht zu allen Massnahmen eine belastbare Wirkungsaussage gemacht werden.

**Massnahme 1** verfolgt das Ziel, durch praxisorientierte Forschung zu Radikalisierungsursachen und verwandten Entwicklungen fundierte Grundlagen für eine zielgerichtete Prävention bereitzustellen. Der direkte Effekt dieser Forschungsprojekte ist nur schwer abschätzbar. Ausgehend von der Online-Umfrage kann zu dieser Massnahme aber ein grundsätzlich positives Fazit gezogen werden. Durch den NAP sind zusätzliche Forschungsprojekte zur Thematik initiiert und teilweise auch durch das Impulsprogramm unterstützt worden. In der Online-Umfrage und unseren Gesprächen gab es aber auch den Konsens, dass man heute noch zu wenig über die Ursachen und Mechanismen von Radikalisierungen in der Schweiz weiss. Wichtig erscheint zudem, dass bei neuen Projekten neben islamisch-motivierter Radikalisierung auch andere Formen von gewalttätigem Extremismus genügend berücksichtigt werden.

Viele Massnahmen in diesem Wirkungsfeld zielen darauf ab, durch Schulungen verschiedene Personengruppen stärker für das Thema Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus zu sensibilisieren. **Massnahme 2** umfasst entsprechende Angebote für Fachpersonen innerhalb der Behörden, beispielsweise Schulsozialarbeiterinnen oder Angestellte im Kindes- und Erwachsenenschutz. Wie Abbildung 4-2 zeigt, sind gemäss unserer Online-Umfrage durch den NAP in diesem Bereich zusätzliche Aus- und Weiterbildungsangebote entstanden, welche zu einer stärkeren Sensibilisierung der teilnehmenden Personen beigetragen haben. Dies ist positiv zu bewerten. Der verbleibende Handlungsbedarf wird aber weiterhin als gross eingeschätzt. Gemäss Umfrage gibt es heute noch nicht genügend solche Aus- und Weiterbildungsangebote. Zusätzlich wurde in der Online-Umfrage und in den Gesprächen auch Kritik an der bisherigen Umsetzung der Massnahme geäussert. Ein zentraler Punkt ist wiederum der zu starke Fokus der Schulungen auf islamistisch-motivierten Extremismus. Zudem gibt es Hinweise auf eine erhebliche Heterogenität in der Umsetzung, einerseits zwischen den Kantonen, aber auch zwischen den Zielgruppen der Bildungsangebote. Speziell Personen aus dem Sozial- und Schulbereich werden häufig noch zu wenig erreicht bzw. fühlen sich von den bestehenden Angeboten zu wenig angesprochen.

**Abbildung 4-2: Ergebnisse der Online-Umfrage zu Massnahme 2 (Aus- und Weiterbildungsangebote für Fachpersonen)**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 23 (erste und dritte Frage) bzw. 22 (zweite Frage); befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage, welche diese Massnahme als eine derjenigen vier ausgewählt haben in welche sie am stärksten involviert waren.

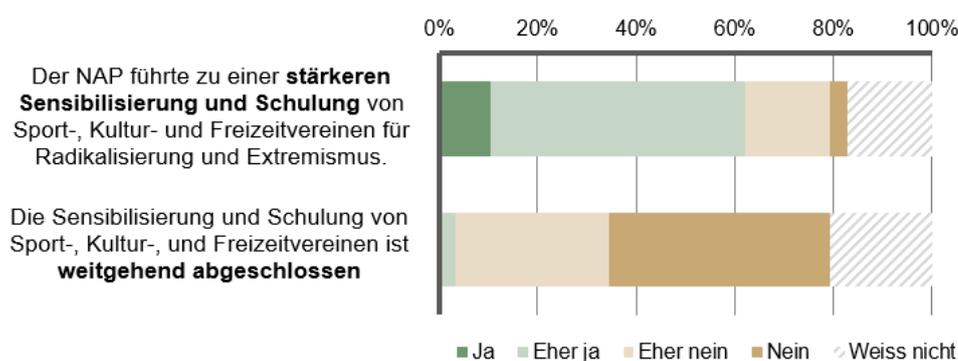
**Massnahme 3** bezieht sich auf die Schaffung von Aus- und Weiterbildungsangeboten für religiös tätige Betreuungspersonen, welche z.B. in Gefängnissen, Spitälern oder Jugendgruppen aktiv sind. Im Fokus stehen dabei Angebote an Hochschulen für Angehörige nicht-anerkannter Religionsgemeinschaften wie z.B. muslimische Organisationen. Gestützt durch den NAP sind gemäss unserer Analyse in den letzten Jahren verschiedene neue Weiterbildungsangebote entstanden, beispielsweise an der Universität Fribourg. Die genaue Wirkung dieser Angebote hinsichtlich der Sensibilisierung für das Thema Radikalisierung konnte aber im Rahmen der

Evaluation aufgrund des geringen und in der Einschätzung unterschiedlichen Rücklaufs der Antworten nicht eruiert werden.

Im Rahmen von **Massnahme 4** soll das Betreuungspersonal in den Bundesasylzentren zusätzlich sensibilisiert werden. Zu diesem Zweck führt der NDB seit dem Jahr 2017 entsprechende Schulungen durch. Das Sensibilisierungsniveau konnte dadurch, nach anfänglicher Skepsis, deutlich erhöht werden. Verdachtsfälle werden heute häufiger gemeldet. Positiv ist zudem, dass durch die Zusammenarbeit ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen SEM und NDB entstanden ist und sich dadurch auch der allgemeine Informationsfluss zwischen den beiden Behörden verbessert hat. Trotz des bisherigen Erfolgs ist eine Weiterführung der Anstrengungen notwendig. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Fluktuation bei den Angestellten in den Bundesasylzentren relativ hoch ist und entsprechend stetig neue Ausbildungen notwendig sind. Zusätzlich sinnvoll erscheint die Ausweitung der Schulungen auf das Personal kantonaler Asylzentren. Obwohl im NAP vorgesehen, wurde dies bis jetzt nicht umgesetzt.

Während Massnahme 2 auf die Sensibilisierung und Schulung von Fachpersonen innerhalb der Behörden zielt, bezieht sich **Massnahme 5** mit einem ähnlichen Ziel auf Schlüsselpersonen in Organisationen der Zivilgesellschaft, beispielsweise in Sport- oder Kulturvereinen. Diese sollen lernen, etwaige problematische Tendenzen zu erkennen und den Behörden zu melden. Wie Abbildung 4-3 zeigt, hat es gemäss den Ergebnissen unserer Online-Umfrage in diesem Bereich durch den NAP eine Verbesserung gegeben. Der Handlungsbedarf bleibt aber gross: Für eine klare Mehrheit der Befragten ist die Sensibilisierung und Schulung der Organisationen der Zivilgesellschaft noch nicht abgeschlossen.

**Abbildung 4-3: Ergebnisse der Online-Umfrage zu Massnahme 5 (Sensibilisierung und Schulung von Schlüsselpersonen)**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 29; befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage, welche diese Massnahme als eine derjenigen vier ausgewählt haben in welche sie am stärksten involviert waren.

**Massnahme 7** befasst sich mit der Verwendung von Instrumenten zur Früherkennung. Damit ist unter anderem der Einsatz von Software wie «RaProf» oder «Screener-Islamismus» gemeint, welche eine algorithmus-basierte Einschätzung zu potenziell gefährlichen Personen liefern. Solche Programme wurden schon vor dem NAP angewendet und durch den Aktionsplan nochmals bekannter gemacht. Heute werden sie in vielen grösseren Städten eingesetzt und

dort im Sinne einer Ergänzung der bestehenden Gefahreneinschätzung als wirksam wahrgenommen.<sup>15</sup> Unabhängig von software-basierten Methoden erarbeiten SODK, SKOS und der Schweizerische Städteverband im Moment an einer neuen Online-Plattform, welche voraussichtlich auch allgemeine Checklisten zur Früherkennung enthalten wird.

Auf verschiedene Verbesserungen im Bereich des Justizvollzugs zielt **Massnahme 8**. Ein wichtiges Element in der Umsetzung war, dass das Thema Radikalisierungen und dazugehörige Massnahmen ein grösseres Gewicht in der Ausbildung des Betreuungspersonals von Justizvollzugsanstalten erhalten. Davon ist mittel- und langfristig eine positive Wirkung zu erwarten. Ergänzend wird in immer mehr Schweizer Kantonen das Konzept der dynamischen Sicherheit eingeführt, ein neuer Betreuungsansatz im Bereich Justizvollzug. Dies geschieht zwar grösstenteils unabhängig vom NAP, trägt aber trotzdem dazu bei, dass Radikalisierungstendenzen früher erkannt werden und zielgerichtete Massnahmen eingeleitet werden können.

Auf Massnahme 25 (Internationaler Informations- und Erfahrungsaustausch) wird in Kapitel 4.3.2 genauer eingegangen, da diese an der Schnittstelle zum Wirkungsfeld Vernetzung und Informationsmanagement angesiedelt ist. Die Wirkungen der Fach- und Beratungsstellen (Massnahme 10) werden im nachfolgenden Fokus behandelt.

### **Fokus: Massnahme 10 – Fach- und Beratungsstellen**

Die Fach- und Beratungsstellen nehmen eine Querschnittsfunktion ein und sind, wie in Abbildung 2-1 gezeigt, in allen vier Wirkungsfeldern des NAP tätig. Nachfolgend wird genauer auf die Wirkung dieser Fachstellen und den Einfluss des NAP eingegangen.

### **Auftrag und verschiedene Formen der Umsetzung**

Das Aufgabengebiet der Fachstellen ist breit. Sie dienen als Anlaufstelle für die Bevölkerung und Institutionen, nehmen bei Verdachtsfällen eine erste Gefahreneinschätzung vor, beraten das Umfeld und treffen bei Bedarf präventive Massnahmen zur Verhinderung von Radikalisierungen und gewalttätigem Extremismus. Zusätzlich sind viele Fachstellen auch in der Generalprävention tätig, z.B. durch Aktivitäten an Schulen oder in der Zivilgesellschaft.<sup>16</sup>

Einzelne Kantone und Städte, z.B. Zürich, Bern, Genf oder Winterthur, kannten schon vor dem NAP Anlaufstellen zum Thema Radikalisierung und Extremismus. Mit dem NAP wurde aber jeder Kanton dazu verpflichtet, eine für das Thema zuständige Stelle zu benennen. Diesem Auftrag sind alle 26 Kantone nachgekommen, wenn auch in unterschiedlicher Form. Während es in den meisten grösseren oder urban-geprägten Kantonen mittlerweile eigens darauf spezialisierte Stellen innerhalb der Verwaltung oder der Polizei gibt, wird in anderen, üblicherweise mehr ländlich-geprägten Kantonen die allgemeine Adresse der Kantonspolizei als Anlaufstelle genannt.<sup>17</sup> Der Ursprung dieser Heterogenität liegt u.a. in

<sup>15</sup> Genauere Informationen zu den Eigenschaften dieser Programme gibt beispielsweise eine Studie im Auftrag des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug, vgl. Rohner; Ajil (2021).

<sup>16</sup> Weitere Details zur Arbeit der Fachstellen, inkl. Fallvignetten finden sich in Eser Davolio; Schneuwly Purdie; Merz; u.a. (2019)

<sup>17</sup> Eine Übersicht zu den verschiedenen Fachstellen und deren Kontaktangabe gibt die Liste des SVS, (vgl. Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2021a)), welche auch auf dem Portal «ch.ch» veröffentlicht wurde.

Unterschieden im lokalen Problemdruck: Eine spezialisierte Stelle wird in der Regel erst dann geschaffen, wenn in einem Kanton oder einer Stadt eine Häufung von Fällen radikalierter Personen auftritt.

Vor dem Hintergrund dieser Heterogenität hat der NAP in zwei verschiedenen Arten gewirkt: Einerseits, dass in jedem Kanton mindestens eine Kontaktstelle existiert und damit die Verantwortlichkeiten innerhalb der Behörden geregelt worden sind. Andererseits durch die Stärkung spezialisierter Fachstellen, u.a. auch mit konkreten Finanzierungsbeiträgen im Rahmen des Nationalen Impulsprogramms. Beispielsweise wurde die Weiterentwicklung der Dispositive in Solothurn, Genf und im Tessin mit Beiträgen aus dem Impulsprogramm unterstützt (vgl. auch Kapitel 4.6.1).

### **Wichtiges Puzzlestück mit vielfältiger Wirkung**

Art und Umfang der Aktivitäten der Fachstellen sind wie erwähnt je nach Kanton unterschiedlich. Grundsätzlich lässt sich aber festhalten, dass insbesondere die spezialisierten Fachstellen eine zentrale Rolle in der Prävention und Früherkennung von Radikalisierungen und extremistischen Tendenzen einnehmen. Für Privatpersonen und Exponenten aus staatlichen Institutionen ist es wichtig, eine Anlaufstelle zu haben, bei der sie sich im Falle eines Anfangsverdachts melden können und Unterstützung erhalten. Die Behörden ihrerseits können damit Personen mit Radikalisierungstendenzen frühzeitig erkennen und zielgerichtete Massnahmen treffen. Bei akuten Fällen wirken die Fachstellen zudem als Bindeglied zwischen Zivil- und Sicherheitsbehörden und sorgen durch ihre Vernetzung in beide Richtungen als Koordinatorinnen bei der Bewältigung der oftmals interdisziplinären Problemstellungen.

### **Handlungsbedarf bleibt**

Angesichts der zentralen Rolle der Fachstellen in der lokalen Radikalisierungsprävention ist es gemäss den Rückmeldungen von entscheidender Bedeutung, dass die bestehenden Fachstellen auch in Zukunft Bestand haben und dafür die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Weiteren Handlungsbedarf ergibt sich zudem aus der bereits beschriebenen Heterogenität zwischen den Kantonen. Zwar ist die bisherige Zurückhaltung in Regionen mit wenigen oder keinen Radikalisierungsfällen nachvollziehbar, birgt aber auch Risiken. Eine Häufung von Fällen, welche spezifisches Fachwissen erfordern, kann überall und innert kurzer Zeit auftreten. Nicht alle Kantone wären heute auf eine solche Situation vorbereitet. Gemäss unseren Interviewpartnern bearbeiten spezialisierte Fachstellen teilweise bereits heute – ohne Entschädigung – Fälle ausserhalb ihres Mandatsbereichs, da es dort keine passende Anlaufstelle gibt. Entsprechend besteht ein Handlungsbedarf in Richtung eines Mindestangebots in allen Kantonen. Optimalerweise sollte dies aber nicht durch den Aufbau weiterer Fachstellen erfolgen. Besser und günstiger ist es, verstärkt über die Kantonsgrenzen zusammenzuarbeiten und die Ressourcen zu bündeln. Kantone ohne eigene Fachstelle können beispielsweise Leistungsverträge mit der bestehenden Stelle im Nachbarkanton abschliessen. Für die bestehenden Fachstellen gilt zudem, was auch in vielen anderen Bereichen des NAP gilt: Die Akteure sollten sich vermehrt untereinander austauschen, Best-Practice-Ansätze identifizieren und gesamtschweizerisch einführen.

## **4.2 Wirkungsfeld «Vernetzung und Informationsmanagement»**

### **4.2.1 Beurteilung Wirkungsfeld**

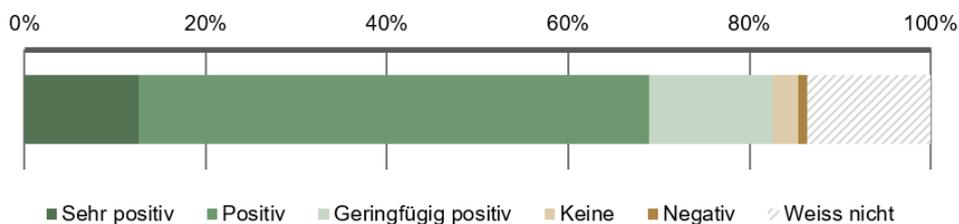
Dieses Wirkungsfeld umfasst zwei Dimensionen: Einerseits geht es um die Verbesserung der Kontakte zwischen der Zivilgesellschaft und den Behörden, damit letztere im Falle von Radi-

kalisierungstendenzen möglichst frühzeitig informiert werden. Andererseits beinhaltet das Wirkungsfeld die Vernetzung und das Teilen von Informationen innerhalb der Behörden. Ein spezielles Augenmerk gilt dabei den Informationsflüssen zwischen den Staatsebenen und zwischen den verschiedenen Kantonen und Gemeinden. Die Massnahmen des NAP zielen auf eine Verbesserung in beiden Dimensionen.

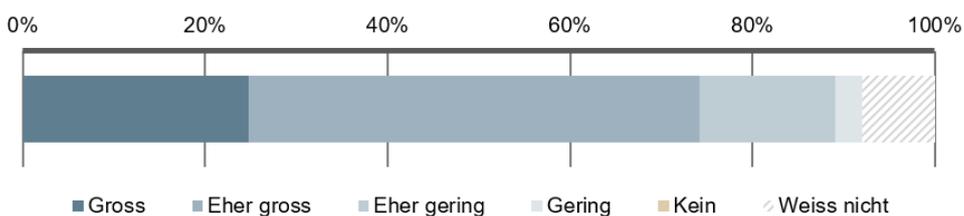
In unserer Online-Umfrage wurde die Wirkung des NAP auf dieses Wirkungsfeld mehrheitlich als «positiv» bewertet, wie Abbildung 4-4 zeigt.

**Abbildung 4-4: Ergebnisse der Online-Umfrage zum Wirkungsfeld «Vernetzung und Informationsmanagement»**

**Teil A: Bisherige Wirkung des NAP im Wirkungsfeld**



**Teil B: Weiterer Handlungsbedarf im Wirkungsfeld**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 103 (Teil A) und 101 (Teil B); befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage.

Im Gegensatz zur Umfrage ergaben die im Rahmen dieser Studie geführten Gespräche ein weniger positives Bild. Es ist deshalb wichtig, bei der Analyse dieses Wirkungsfeld genau zu differenzieren. In der ersten Dimension dieses Wirkungsfelds, der Verbesserung der Kontakte zwischen Behörden und Akteuren der Zivilgesellschaft, kann eine positive Wirkung des NAP festgehalten werden. Beispielsweise entstanden im Rahmen des NAP zusätzliche polizeiliche Brückenbauer, welche u.a. Kontakte mit gesellschaftlichen Gruppen aufgebaut haben, die man vorher noch nicht erreicht hat. Auch die Vernetzung innerhalb der Behörden hat sich durch den NAP teilweise verbessert. Dies stellte sich schon allein dadurch ein, dass bei der Erarbeitung des NAP Akteure von allen Staatsebenen an einen Tisch gebracht wurden. Auch gibt es verschiedene Beispiele, in welchen es als Nebeneffekt der Umsetzung von Massnahmen des NAP zu einer intensiveren Vernetzung und zu einem stärkeren Informationsfluss gekommen ist. Ein Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und NDB im Rahmen von Mass-

nahme 4. Auch durch die Schaffung des Nationalen Expertenpools sind Personen aus verschiedenen Disziplinen zusammengekommen und haben gemeinsam Fragen zum Thema Ausstieg und Reintegration bearbeitet.

Trotz dieser positiven Beispiele wurde in den meisten Gesprächen auch zum Ausdruck gebracht, dass bei der Vernetzung und beim Informationsaustausch zwischen den Akteuren des NAP ein grosser Verbesserungsbedarf besteht. Zwar wurden im Rahmen des Aktionsplans eine Vielzahl an Projekten umgesetzt. Deren Ergebnisse wurden aber nur in vergleichsweise wenigen Fällen so gestreut, dass andere Akteure von ihnen lernen konnte.<sup>18</sup> Eine Kultur des Erkennens und Übernehmens von Best-Practice Methoden ist heute nicht zu beobachten, obwohl dies sowohl aus inhaltlicher wie auch finanzieller Sicht viele Vorteile bringen würde. In eine ähnliche Richtung geht die Kritik verschiedener Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner am Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen bzw. Städten. Dieser funktioniert vielfach noch nicht so wie gewünscht. Ein Beispiel: Fedpol und der NDB haben sich durch die Bearbeitung konkreter Fälle über die Jahre viel Fachwissen angeeignet, welches für die kantonalen und kommunalen Fachstellen von potenziell grossem Nutzen wäre. Zu einem entsprechenden vertieften Austausch zwischen diesen Akteuren ist es aber bisher nicht gekommen. Dasselbe gilt für den Informationsfluss zwischen den Fachstellen selbst. Der Austausch zwischen diesen Stellen ist bis heute wenig intensiv und nicht institutionalisiert, obwohl diese häufig mit ähnlichen Fragestellungen und Problemen konfrontiert sind.

Angesichts dieser Ausgangslage erscheint es wichtig, dass zusätzliche Massnahmen zur Stärkung des Austauschs zwischen den im NAP involvierten Akteuren ergriffen werden. Ein erster Schritt könnte z.B. sein, dass regelmässige Treffen zwischen den Fachstellen, aber auch mit den verantwortlichen Stellen beim Bund abgehalten werden. Mittelfristig sollte zudem ein gesamtschweizerisches Netz zum Austausch von Informationen aufgebaut werden, damit Ergebnisse und Erfolgsfaktoren aus verschiedenen Projekten auch anderen Akteuren zugänglich gemacht werden und eine Kultur des gegenseitigen Austauschs und Lernens geschaffen wird. Für die Rolle des Koordinators in diesem Netz ist der Sicherheitsverbund Schweiz, wie im NAP vorgesehen, prädestiniert. Wie wir in Kapitel 4.5 noch genauer aufzeigen, konnte dieser seine angedachte Rolle als Nationale Koordinationsstelle bisher erst bedingt wahrnehmen, da dazu nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. In diesem Sinne braucht es nicht nur eine stärkere Kultur des Austauschs, sondern auch beim SVS und allen anderen wichtigen Akteuren (z.B. fedpol oder Fachstellen) zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen, um diesen Austausch zu strukturieren bzw. mit Inhalten zu füllen.

#### **Schlüsselergebnisse für das Feld «Vernetzung und Informationsmanagement»**

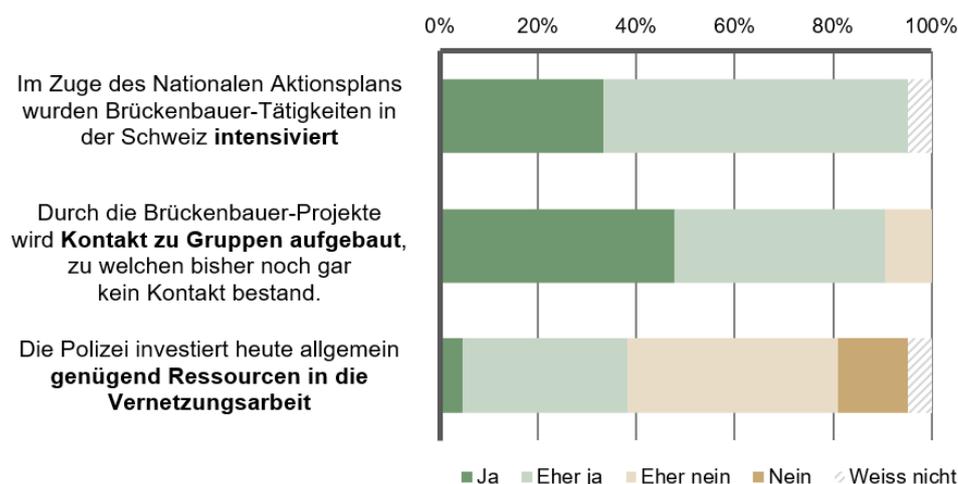
- Die Vernetzung und der Austausch in der Fachgemeinde sind trotz Verbesserungen immer noch mangelhaft.
- Erkenntnisse von Projekten sollten vermehrt geteilt und Best-Practices identifiziert werden. Um diesen Prozess anzukurbeln und zu koordinieren, sollten u.a. beim SVS als Koordinationsstelle zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

<sup>18</sup> Wie in Kapitel 4.6 genauer ausgeführt wird, gilt dies auch für die Projekte, welche vom Nationalen Impulsprogramm gefördert wurden.

#### 4.2.2 Beurteilung einzelner Massnahmen

Mit **Massnahme 13** soll die Polizei ihre Kontakte mit Akteuren der Zivilgesellschaft wie Vereinen oder ausländischen Gemeinschaften verbessern. Ziel ist es, eine Vertrauensbasis aufzubauen, um sich auch zu Themen wie Radikalisierung und Extremismus austauschen zu können. Die Umsetzung dieser Massnahme erfolgte primär durch die Schaffung polizeilicher Brückenbauer, welche es mittlerweile in mehreren Kantonen und Städten gibt.<sup>19</sup> Dort, wo solche Brückenbauer existieren, ist deren Wirkung gemäss unserer Analyse sehr positiv, wie Abbildung 4-5 zeigt. Gemäss einer grossen Mehrheit der Teilnehmer unserer Online-Umfrage konnten durch die Brückenbauer Kontakte mit gesellschaftlichen Gruppen hergestellt werden, welche man bisher nicht erreicht hat. Dadurch lassen sich mittelfristig mögliche Radikalisierungen früher erkennen und verhindern. Angesichts des bisherigen Fazits erscheint es sinnvoll, die Brückenbauer flächendeckender einzuführen. Zudem sollte der Fokus der Vernetzungsarbeit noch verbreitert und vermehrt auch Kontakte zu Gruppen ohne Migrationshintergrund gesucht werden. Dafür sollten die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

**Abbildung 4-5: Ergebnisse der Online-Befragung zu Massnahme 13 (Intensivierung der Vernetzungsarbeit der Polizei)**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 21; befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage, welche diese Massnahme als eine derjenigen vier ausgewählt haben in welche sie am stärksten involviert waren.

**Massnahme 11** ist eine Art Verallgemeinerung von Massnahme 13. Die Zusammenarbeit und der Dialog zwischen dem Staat allgemein und der Zivilgesellschaft soll intensiviert und institutionalisiert werden. Unsere Online-Umfrage weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit in den letzten Jahren tatsächlich intensiver wurde, aber noch weiter verbessert werden müsste. Genauere Aussagen, auch zu den in der Massnahme 11 geforderten kantonalen Strategien, sind aber aufgrund der geringen Zahl an Rückmeldungen nicht möglich.

<sup>19</sup> Genauere Erläuterungen zu den Tätigkeiten der Brückenbauer gibt beispielsweise die Kurzinformation der Stadtpolizei Zürich (2021).

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Austausch spezifischer Personendaten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (**Massnahme 15a**) war Teil der PMT-Vorlage<sup>20</sup>, welche im Frühling 2021 vom Volk angenommen wurde. Die Wirkung auf den Informationsfluss zwischen den Behörden lässt sich noch nicht abschätzen, da die Umsetzung der Vorlage erst begonnen hat. Ebenfalls keine fundierte Wirkungsaussage ist möglich für **Massnahme 15b**, welche die Erarbeitung von Wegleitungen für den innerkantonalen Informationsaustausch zum Thema Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vorsieht. Gemäss dem Monitoringbericht zum NAP haben aber verschiedene Kantone entsprechende Weisungen erlassen oder auf kantonaler Ebene zusätzliche Rechtsgrundlagen geschaffen.<sup>21</sup>

**Massnahme 25** befasst sich mit dem Informations- und Wissensaustausch auf internationaler Ebene. Beim Bund erfolgt dieser Austausch unter anderem über das EDA, welches sich auf verschiedenen Plattformen wie z.B. dem Global Counterterrorism Forum oder der OSZE engagiert und dort auch bei verschiedenen Initiativen massgeblich beteiligt ist. Auch auf Ebene der Städte gibt es einen Austausch: Beispielsweise sind Bern und Biel Mitglied des Strong Cities Network, in welchem Themen wie Polarisierung und Extremismus ebenfalls thematisiert werden. Zur Wirkung des Austauschs sowie des Einflusses des NAP auf die Intensität dieses Austausches ist mangels Rückmeldungen keine Aussage möglich. In jedem Fall scheint es aber wichtig, dass der Austausch weiterhin gepflegt wird und die gewonnenen Erkenntnisse möglichst allen interessierten Fachpersonen in der Schweiz zugänglich gemacht werden.

Auf die Massnahmen 14 (Aufbau und Einführung des Konzepts Bedrohungsmanagement) sowie 24 (Aufbau eines nationalen Expertenpools für den Ausstieg und die Reintegration) wird im Kapitel 4.3.2 genauer eingegangen, da diese an der Schnittstelle zum Wirkungsfeld zu gezielten Interventionen angesiedelt sind. Die für dieses Wirkungsfeld ebenfalls wichtigen Fach- und Beratungsstellen wurden im dazugehörigen Fokus in Kapitel 4.1.2 bereits behandelt.

## 4.3 Wirkungsfeld «Gezielte Interventionen bei gefährdeten und radikalisierten Personen»

### 4.3.1 Beurteilung Wirkungsfeld

In diesem Wirkungsfeld geht es darum, bei gefährdeten oder bereits radikalisierten Personen rechtzeitig und zielgerichtet zu intervenieren, um Fälle extremistischer Gewalttaten zu verhindern. Ein wichtiger Akteur sind in diesem Bereich die kantonalen und kommunalen Fachstellen. Bei Personen in einer frühen Phase der Radikalisierung ohne unmittelbares Gefahrenpotenzial treffen diese Fachstellen die individuell passenden Massnahmen. Bei Bedarf werden dazu auch zusätzliche Akteure (z.B. die Polizei) hinzugezogen, um ausgehend von einer interdisziplinären Sicht die richtigen Massnahmen treffen zu können. Dabei spielt auch das kantonale Bedrohungsmanagement eine Rolle. Anders ist der Prozess bei Personen mit einem grösseren

---

<sup>20</sup> PMT = Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus.

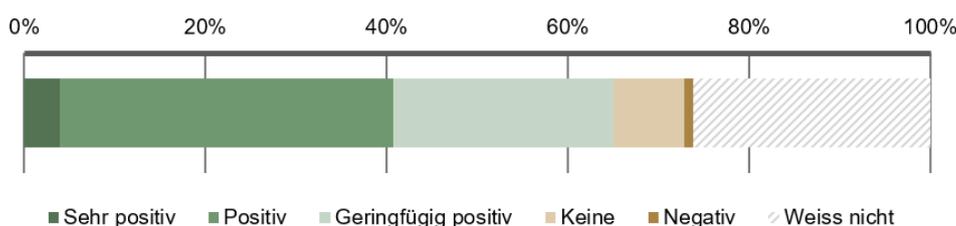
<sup>21</sup> Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2021b).

oder unmittelbaren Gefährdungspotenzial. Für diese Fälle sind direkt die Sicherheitsbehörden, namentlich die Kantonspolizeien aber auch fedpol und der NDB zuständig.

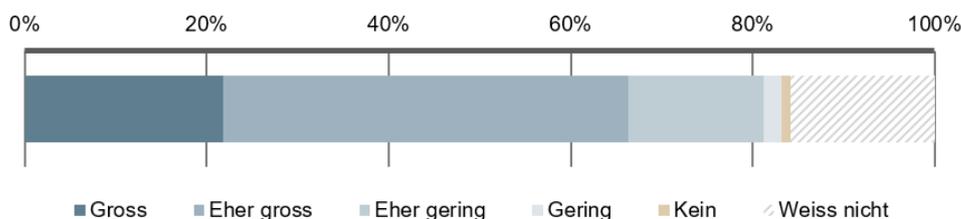
Die zentralen Prozesse und Instrumente der Sicherheitsbehörden sind bereits vor oder unabhängig vom NAP geschaffen worden. Gemäss unseren Gesprächen hat der NAP dieses Feld aber insofern beeinflusst, dass zusätzliche Fach- und Beratungsstellen geschaffen wurden und die Einführung des Bedrohungsmanagements in den Kantonen beschleunigt wurde. Ansonsten wirkte der NAP aber primär ergänzend, u.a. mit einem Referenzkatalog zur Verbesserung der Reintegration radikalisierten Personen. In dieses Bild passen auch die Ergebnisse unserer Online-Umfrage: Die Teilnehmenden stufen die bisherige Wirkung des NAP auf das Wirkungsfeld grossmehrheitlich zwischen «geringfügig positiv» und «positiv» ein, wie Abbildung 4-6 zeigt.<sup>22</sup>

**Abbildung 4-6: Ergebnisse der Online-Umfrage zum Wirkungsfeld «Gezielte Interventionen bei gefährdeten und radikalisierten Personen»**

**Teil A: Bisherige Wirkung des NAP im Wirkungsfeld**



**Teil B: Weiterer Handlungsbedarf im Wirkungsfeld**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 103 (Teil A) und 101 (Teil B); befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage.

Der weitere Handlungsbedarf in diesem Wirkungsfeld wird von den meisten Teilnehmenden als «eher gross» eingeschätzt. Dies widerspiegelt den Umstand, dass das Angebot der Fachstellen in jedem Fall weitergeführt und noch stärker auf Gebiete ausserhalb der grossen Zentren ausgeweitet werden sollte. Um dabei Synergien zu nutzen, bieten sich u.a. Leistungsverträge von Kantonen mit bereits bestehenden Fachstellen an (vgl. dazu auch Exkurs zu Mass-

<sup>22</sup> Der NAP verlangt grundsätzlich, dass die Umsetzung der 26 Massnahmen genderspezifisch erfolgt. Unsere Analyse erlaubt keine fundierte Einschätzung darüber, inwieweit dies in der Praxis der Fall war. Es ist aber festzuhalten, dass Fachstellen oder die Polizei üblicherweise jeden Verdachtsfall einzeln analysieren und bei der Wahl passender Massnahmen auch das Geschlecht der jeweiligen Person mitberücksichtigt wird.

nahme 10 in Kapitel 4.1.2). Zudem gibt es heute noch Lücken in der Reintegration radikalisierten Personen, beispielsweise wenn sie aus dem Strafvollzug entlassen werden. In diesem Bereich müssten unter anderem die Verantwortlichkeiten klarer definiert werden und bestehende Instrumente wie z.B. der nationale Expertenpool stärker genutzt werden.

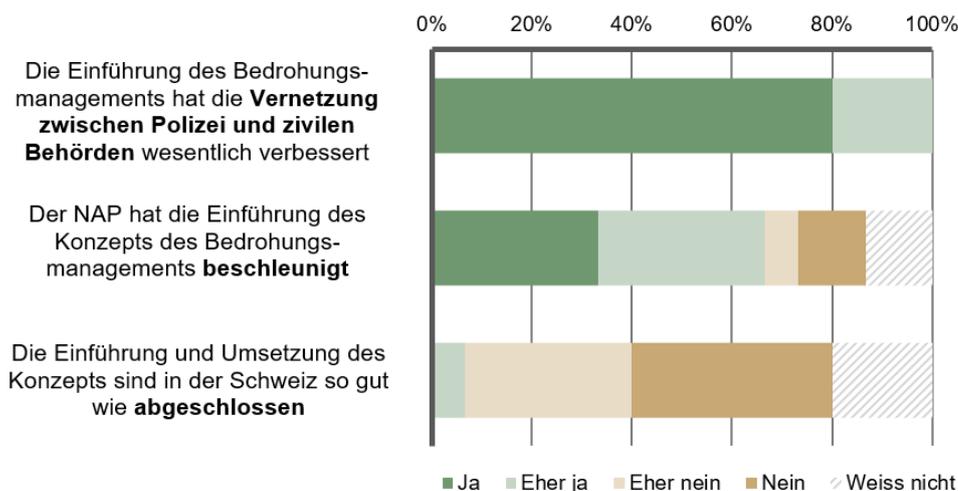
**Schlüsselergebnisse für das Feld «Gezielte Interventionen bei gefährdeten oder radikalisierten Personen»**

- Der NAP wirkte in diesem Feld primär ergänzend. Viele für dieses Wirkungsfeld wichtige Strukturen gab es früher oder sind unabhängig vom NAP entstanden.
- Die Fach- und Beratungsstellen spielen bei Interventionen, neben der Polizei, eine wichtige Rolle. Sie sollten weiter gestärkt und regionale Kooperationen eingegangen werden.

#### 4.3.2 Beurteilung einzelner Massnahmen

Mit **Massnahme 14** soll in allen Schweizer Kantonen das behördenübergreifende Bedrohungsmanagement eingeführt werden. Dieses Konzept ist breit angelegt und dient nicht nur der Verhinderung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus. Entsprechend ist seine Einführung auch keine direkte Folge des NAP, der Aktionsplan hat den Prozess aber beschleunigt. Ausgehend von unserer Online-Umfrage und verschiedenen Gesprächen kann zum Bedrohungsmanagement ein positives Fazit gezogen werden (vgl. auch Abbildung 4-7). Das Bedrohungsmanagement hat den Informationsfluss zwischen der Polizei und anderen staatlichen Stellen wesentlich verbessert. Dies erlaubt es, problematische Fälle interdisziplinärer anzugehen und gezieltere Massnahmen zu treffen. Einschränkend ist aber zu erwähnen, dass die Umsetzung heute noch gewisse Lücken hat. Gerade in kleineren Kantonen wurde teilweise nur ein beschränktes Bedrohungsmanagement eingeführt. Es erscheint sinnvoll, dass Bedrohungsmanagement flächendeckend einzuführen und darin möglichst viele auch zivile Behörden, z.B. aus dem Schul- und Sozialbereich, zu integrieren. Zusätzlich müssen in einigen Kantonen auch noch rechtliche Grundlagen für den Datenaustausch geschaffen werden (vgl. Massnahme 15).

**Abbildung 4-7: Ergebnisse der Online-Umfrage zu Massnahme 14 (Aufbau und Einführung des Konzepts des Bedrohungsmanagements)**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 15; befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage, welche diese Massnahme als eine derjenigen vier ausgewählt haben in welche sie am stärksten involviert waren.

Im Rahmen von **Massnahme 19** sollen Kindern und Jugendlichen in Krisensituationen oder schwierigen Umständen freiwillige Beratungs- und Unterstützungsleistungen angeboten werden. Der genaue Einfluss des NAP lässt sich in diesem breiten Feld nicht identifizieren, da hierzu in der Online-Umfrage nur wenige Rückmeldungen eingegangen sind. Es gibt aber heute in vielen Kantonen ein vielfältiges Angebot staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, welches von Brückenangeboten beim Übergang in die Arbeitswelt bis zu Kinder- und Jugendnotrufen reicht.

Mit **Massnahme 22** soll jeder Kanton eine Behörde festlegen, welche freiwillige Reintegrationsmassnahmen anbieten kann. Diese Massnahme wurde bisher noch nicht umgesetzt. Die Ergebnisse unserer Online-Umfrage weisen darauf hin, dass u.a. nicht die nötigen Ressourcen zur Umsetzung der Massnahmen zur Verfügung stehen und teilweise nicht klar ist, wer im Endeffekt für die Umsetzung zuständig ist. Ähnliches gilt für **Massnahme 23**: Sie fordert die Erarbeitung eines Leitfadens, um Fachpersonen bei der Begleitung von Familien und Angehörigen radikalisierter Personen zu unterstützen. Diese Massnahme wurde ebenfalls noch nicht umgesetzt.

**Massnahme 24** beinhaltet den Aufbau eines nationalen Expertenpools, dessen Mitglieder die Behörden im Bereich Reintegration radikalisierter Personen beraten und unterstützen. Der aus 15 Personen bestehende, interdisziplinär zusammengesetzte Expertenpool existiert seit dem Beginn des NAP und hat unter der Koordination des SVS einen Referenzkatalog zur Förderung des Ausstiegs und der Reintegration erarbeitet (vgl. nächster Abschnitt). Ganz grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Ansatz eines nationalen Expertengremiums zur Unterstützung kantonaler und kommunaler Behörden in diesem herausfordernden Fachgebiet höchst sinnvoll ist, da entsprechendes Fachwissen knapp ist und durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit zu-

sätzliche Erkenntnisse gewonnen werden können. Leider wurde das daraus resultierende Potenzial bisher kaum genutzt. Beim SVS, welcher die Anfragen an den Expertenpool koordiniert, gingen bisher noch keine Anfragen für entsprechende Unterstützungen ein. Eine Möglichkeit, um dies zu ändern, wäre – zum Beispiel – die Organisation von Treffen zwischen den Fachstellen und dem Expertenpool, in denen aus Sicht der Kantone wichtige Themen mit der Expertise des Expertenpools diskutiert werden.

Ähnlich wie beim Expertenpool fällt auch das Fazit beim Referenzkatalog (**Massnahme 21**) aus, welcher im November 2020 veröffentlicht wurde. Die Erarbeitung eines solchen nationalen Katalogs erscheint sehr sinnvoll, um das national vorhandene Wissen in diesem Gebiet zu bündeln. Die Gespräche und die Online-Umfrage haben aber ergeben, dass der veröffentlichte Katalog in der Praxis noch nicht genügend bekannt ist. Kritisiert wird zudem, dass der Referenzkatalog nur eine erste Grundlage sei und nun auch konkrete Massnahmen daraus abgeleitet werden müssen.

Die für dieses Wirkungsfeld ebenfalls wichtigen Fach- und Beratungsstellen (Massnahme 10) wurden im dazugehörigen Fokus in Kapitel 4.1.2 behandelt.

## **4.4 Wirkungsfeld «Verminderung von Radikalisierungsursachen»**

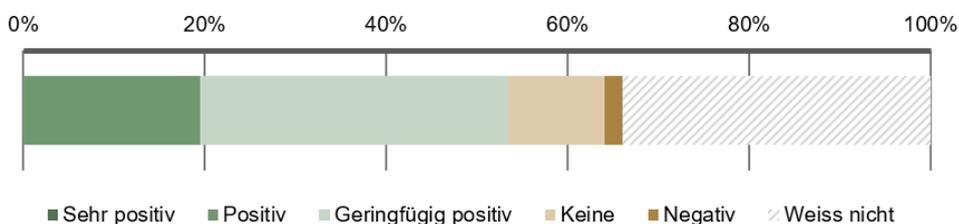
### **4.4.1 Beurteilung Wirkungsfeld**

Mit den Aktivitäten in diesem vierten Wirkungsfeld soll die Entstehung von gewalttätigem Extremismus an der Wurzel angegangen werden, indem die Ursachen für Radikalisierungen vermindert werden. Die dazugehörigen Massnahmen sind sehr breit formuliert und verfolgen eine stark präventive Stossrichtung. Entsprechend lässt sich die genaue Wirkung des NAP auch nur schwer erfassen. Die nachfolgenden Ausführungen müssen also mit besonderer Vorsicht betrachtet werden.

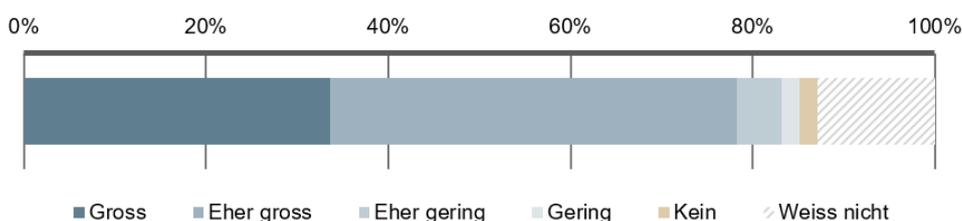
Die Teilnehmenden unserer Online-Umfrage haben die Wirkung des NAP unterschiedlich beurteilt. Wie Abbildung 4-8 zeigt, schätzt ein grosser Teil der Teilnehmenden die Wirkung als geringfügig positiv ein. Ein ähnliches Fazit haben auch die Gespräche ergeben, welche wir im Rahmen dieser Evaluation geführt haben. Dabei wurde auch mehrfach darauf hingewiesen, dass ein grosser Teil der im Rahmen des NAP durchgeführten Projekte sich auf islamisch-motivierten Radikalismus fokussiert haben.

**Abbildung 4-8: Ergebnisse der Online-Umfrage zum Wirkungsfeld «Verminderung von Radikalisierungsursachen»**

**Teil A: Bisherige Wirkung des NAP im Wirkungsfeld**



**Teil B: Weiterer Handlungsbedarf im Wirkungsfeld**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 103 (Teil A) und 101 (Teil B); befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage.

Was sind die Gründe, dass der NAP in diesem Feld bisher keine grössere Wirkung entfalten konnte? Sicherlich ein erster Grund hierfür ist die Grösse der anvisierten Aufgabe. Die Ursachen von Radikalisierungen sind sehr vielfältig und mit dem NAP wurde versucht, an einer Vielzahl verschiedener Stellen einen Einfluss auszuüben. Entsprechend viele Massnahmen gibt es in diesem Feld, welche ihrerseits wieder oftmals sehr breit und offen formuliert sind. Dies hatte in der Umsetzung zur Folge, dass die Erwartungen an die jeweils verantwortlichen Akteure nicht immer eindeutig gewesen sind und die Umsetzung der Massnahmen deshalb oftmals nur wenig zielgerichtet erfolgt ist.

Ein zweiter Grund für den vergleichsweise geringen Effekt des Aktionsplans in diesem Wirkungsfeld liegt in der Konzeption des NAP. Die in diesem Bereich wichtigen Aktivitäten der Generalprävention sind bewusst nicht im Aktionsplan enthalten. Gemeint sind Grundlagenarbeiten z.B. in den Bereichen Integration, Bildung oder Jugendarbeit. Diese Aktivitäten bilden die Basis zur Verhinderung einer Vielzahl sozialer Probleme und leisten auch einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung von Radikalisierungen und gewalttätigem Extremismus. Demzufolge darf in diesem Wirkungsfeld nicht zu stark von der Wirkung des NAP auf die Gesamtwirkung aller Aktivitäten in diesem Feld geschlossen werden.

Die Differenzierung hinsichtlich der Generalprävention ist auch für die Einordnung des weiteren Handlungsbedarfs wichtig. Wie Abbildung 4-8 zeigt, wird dieser von einer grossen Mehrheit der Teilnehmenden unserer Umfrage als eher gross oder gross eingeschätzt. Dies interpretieren wir so, dass die Verminderung von Radikalisierungsursachen, ähnlich wie Massnahmen in der Sensibilisierung, eine Daueraufgabe darstellt. Die entscheidende Basis dafür ist eine funktionierende Generalprävention, für welche auch in Zukunft die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen müssen. Ergänzend erscheint es zweckmässig, stärker Schwerpunkte

zu setzen, dort wo bei der Verminderung von Radikalisierungsursachen ein besonderer Bedarf besteht. Ein mögliches Beispiel sind zusätzliche Projekte zur Stärkung der Medienkompetenzen von Jugendlichen im Zusammenhang mit Texten und Videos mit Gewaltinhalten, um gegen die Gefahr von Radikalisierungen über das Internet vorzugehen. Zur Durchführung solcher Projekte sollte eine zuständige Behörde (z.B. die Fachstellen) benannt werden und die Finanzierung langfristig gesichert werden. Zudem gilt auch hier, dass bei den Aktivitäten alle Formen von gewalttätigem Extremismus angemessen zu berücksichtigen sind und Erkenntnisse aus Projekten stärker mit anderen Akteuren zu teilen sind.

#### **Schlüsselergebnisse für das Feld «Verminderung von Radikalisierungsursachen»**

- Die Wirkung des NAP in diesem Feld war eher gering, u.a. da die dazugehörigen Massnahmen sehr breit sind und sich die Umsetzung dadurch etwas verzettelt hat.
- Ergänzend zur Generalprävention ist auch die Durchführung gezielter Projekte zur Verminderung von Radikalisierungsursachen eine Daueraufgabe.

#### **4.4.2 Beurteilung einzelner Massnahmen**

**Massnahme 6** befasst sich mit staatlichen Auskunftsstellen zu Religionsfragen. Fachleute und Privatpersonen können sich mit Fragen an diese Stellen wenden, beispielsweise ob eine religiöse Praktik noch einem «normalen» Mass entspricht oder als Anzeichen einer möglichen Radikalisierung gewertet werden muss. Die Umsetzung dieser Massnahme erfolgte im Rahmen der bestehenden Anlaufstellen. Inwieweit diese ihre Arbeit mit dem NAP intensiviert haben, liess sich im Rahmen dieser Studie nicht eruieren. Eine Ausnahme stellt der Verein Inforel dar: Die Aktualisierung der Informationsplattform des Vereins wurde im Jahr 2020 vom Nationalen Impulsprogramm unterstützt.

**Massnahme 9** ist der Erarbeitung von pädagogischem Material und der Umsetzung von Projekten zum Thema Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im schulischen und ausserschulischen Bereich gewidmet, um offene und respektvolle Diskussionen und kritisches Denken zu fördern. Hinsichtlich der Umsetzung der Massnahme besteht kein Konsens: Während in verschiedenen Gesprächen die Massnahme als nur teilweise umgesetzt beurteilt wurde, ist die EDK der Ansicht, dass solche Inhalte mit Ergebnissen aus Forschungsprojekten fundiert sein müssen. Eine überkantonale Erarbeitung von pädagogischem Material ist nicht im Sinne der EDK, da die Kantone selbst für die Erarbeitung der Lehrmittel verantwortlich sind. Zudem werde in den bestehenden Lehrmitteln auf Aspekte der Gewaltprävention bereits eingegangen. Im ausserschulischen Kontext hat die SODK eine Umfrage unter Jugend- und Sozialarbeitern durchgeführt. Diese hat ergeben, dass es kein spezielles Bedürfnis nach Materialien spezifisch zum Thema Radikalisierungen gibt.

Im Rahmen von **Massnahme 12** des NAP soll der interreligiöse Dialog zwischen den Religionsgemeinschaften gestärkt werden. Da es sich bei diesem Dialog um einen vielschichtigen und langsamen Prozess handelt, lässt sich der Effekt des NAP nicht identifizieren. Es ist aber

festzuhalten, dass der Dialog auf verschiedenen Ebenen stattfindet und dabei in der Vergangenheit auch Themen wie Radikalisierung diskutiert wurden. Zudem gibt es heute institutionalisierte Treffen zwischen dem Bund und religiösen Minderheitsgruppen.

**Massnahme 18** ist die wohl breiteste Massnahme des NAP und umfasst die Förderung aktiver Bürgerschaft, die Stärkung der Demokratie und die Verhinderung von Diskriminierungen. Durch den NAP sind in diesem Bereich verschiedenen Projekte lanciert worden und mehrere davon wurden auch durch das Impulsprogramm unterstützt (vgl. auch Kapitel 4.6.1). Im Einzelfall haben diese Projekte eine positive Wirkung entfaltet, deren Gesamteffekt lässt sich aber nicht fundiert abschätzen. In unseren Gesprächen wurde zudem mehrfach erwähnt, dass noch mehr Anstrengungen unternommen werden sollten, um die Vorteile des demokratischen Systems aufzuzeigen, damit radikalen Narrativen ein starkes und positives Gegenarrativ gegenübergestellt werden kann.

Um Gegenarrative geht es auch in **Massnahme 20**. Insbesondere im Internet sollen solche verbreitet werden, damit Personen im Internet neben gewaltextremistischem Material explizit auch andere Sichtweisen finden können. Sehr positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang das Vorgehen des BSV, welches vier Pilotprojekte finanziert und wissenschaftlich begleitet sowie die daraus resultierenden Erkenntnisse und Empfehlungen in einer Broschüre zusammengefasst hat.<sup>23</sup> Dabei hat sich gezeigt, «dass die [verbreiteten] Narrative vermutlich präventiv gegen extremistische Orientierungen wirken und Toleranz vermitteln können.»<sup>24</sup> Umgekehrt hat die Evaluation aber auch gezeigt, dass die Erarbeitung von entsprechenden Inhalten sehr aufwendig ist und durch Online-Massnahmen allein die Zielgruppe nur bedingt erreicht werden kann. Deshalb sollten zukünftige Projekte vermehrt Online- und Offline-Aktivitäten (z.B. in Schulen) kombinieren.<sup>25</sup> Leider sind solche zukünftigen Projekte bisher nicht umgesetzt worden, obwohl mit der BSV-Broschüre eine gute Basis für weitere zielgerichtete Aktivitäten zur Verfügung steht. Da gerade Kinder und Jugendliche immer mehr Zeit im Internet und auf sozialen Plattformen verbringen und dort teilweise auch mit extremistischem Gedankengut in Kontakt kommen, scheint es zudem allgemein auch höchst sinnvoll, weitere Projekte mit einer solchen Stossrichtung zu realisieren.

**Massnahme 26** bezieht sich auf das aussenpolitische Engagement der Schweiz zur Reduktion von Ursachen gewalttätigem Extremismus. Eine wichtige Leitlinie in diesem Bereich ist der «Aussenpolitische Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus», welcher unabhängig vom nationalen NAP geschaffen wurde. Eine genauere Analyse dieses separaten Aktionsplans hätte den Rahmen dieser Studie gesprengt.

Auf Massnahme 19 (Gezielte Interventionen bei Kindern und Jugendlichen, deren Sicherheit oder Entwicklung gefährdet ist oder sein könnte) wurde bereits in der Analyse des Wirkungsfelds zu gezielten Interventionen eingegangen (vgl. Kapitel 4.3.2). Die für dieses Wirkungsfeld

---

<sup>23</sup> Jugend und Medien, Nationale Plattform zur Förderung von Medienkompetenz (2020).

<sup>24</sup> Baier; Kamenowski; Curtry; u.a. (2019), S. röm. 5.

<sup>25</sup> Baier; Kamenowski; Curtry; u.a. (2019).

ebenfalls wichtigen Fach- und Beratungsstellen (Massnahme 10) wurden im dazugehörigen Fokus in Kapitel 4.1.2 behandelt.

## 4.5 Beurteilung der Nationalen Koordinationsstelle (Massnahme 16)

### 4.5.1 Aktivitäten der Nationalen Koordinationsstelle

Wie vorgesehen hat der SVS in seiner Rolle als Nationale Koordinationsstelle eine breite Palette von Tätigkeiten wahrgenommen. Wichtige Schwerpunkte waren dabei Arbeiten zum Nationalen Impulsprogramm sowie die Erarbeitung der beiden Monitoringberichte zur Umsetzung des NAP.<sup>26</sup> Weiter hat der SVS zwei Fachtagungen zum NAP mit jeweils mehr als 100 Teilnehmenden organisiert und den Aufbau des Nationalen Expertenpools (Massnahme 24) sowie die Erarbeitung eines Massnahmenkatalog zu Ausstieg und Reintegration wesentlich vorangetrieben. Zudem wird u.a. ein intensiver Austausch mit dem EDA zum Thema Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus gepflegt.

Weniger intensiv tätig war die Koordinationsstelle bei der Information der Bevölkerung und bei der Verbreitung von Informationen an Fachpersonen, obwohl diese Aktivitäten gemäss Beschreibung von Massnahme 16 zum Aufgabengebiet der Stelle gehören. Bei der Öffentlichkeitsarbeit ist diese Zurückhaltung nachvollziehbar, da die kantonalen und kommunalen Fachstellen näher an der jeweiligen Bevölkerung sind und entsprechend zielgerichteter kommunizieren können. Der SVS hat aber auf seiner Webseite sowie auf dem Portal ch.ch eine Liste der kantonalen Fachstellen und eine Linksammlung für weitere Informationen zum Thema Radikalisierung veröffentlicht.<sup>27</sup> Die Zurückhaltung beim zweiten Thema, der Verbreitung von Informationen unter Fachpersonen, hat primär mit fehlenden Ressourcen zu tun. Dieser Punkt wurde bereits in Kapitel 4.2 zum Wirkungsfeld Vernetzung und Informationsmanagement angetönt und wird auch im nachfolgenden Kapitel 4.5.2 noch genauer beleuchtet.

### 4.5.2 Beurteilung der Wirkung der Koordinationsstelle

Mit ihrer Querschnittsfunktion hat die Nationale Koordinationsstelle positiv zur Umsetzung des NAP beigetragen und damit in allen vier Wirkungsfeldern eine positive Wirkung entfaltet. Es ist wichtig, dass es mit der Koordinationsstelle eine akzeptierte, zentrale Anlaufstelle für Fragen zum NAP gibt und durch die Monitoringberichte ein Instrument zur Überwachung der Umsetzung zur Verfügung gestellt wurde.<sup>28</sup> Auch die Teilnehmenden der Online-Umfrage stellen der

---

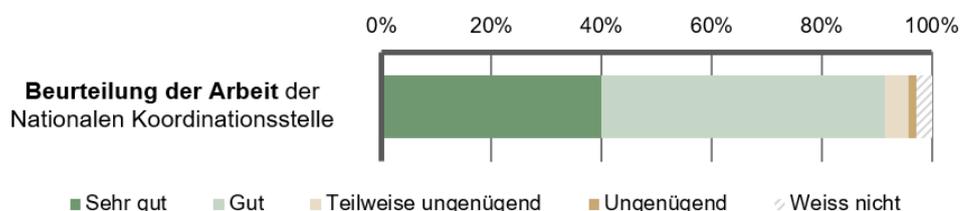
<sup>26</sup> Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2018); (2021b).

<sup>27</sup> Vgl. Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2021a); (c).

<sup>28</sup> Wie der Name schon sagt, wurden diese Monitoringberichte primär zur Schaffung einer Übersicht über durchgeführte Projekte erstellt. Direkte Folgen haben sich daraus üblicherweise aber nicht ergeben. In Zukunft könnte das Instrument der Monitoringberichte noch stärker genutzt werden, indem offensiver auf Lücken oder offenen Bedarf hingewiesen wird.

Nationalen Koordinationsstelle ein grundsätzlich gutes Zeugnis aus. Wie Abbildung 4-9 illustriert, bewerteten von denjenigen Personen, welche mindestens einmal mit der Stelle in Kontakt kamen, fast alle deren Arbeit mit gut oder sehr gut.

**Abbildung 4-9: Ergebnisse der Online-Umfrage zur Nationalen Koordinationsstelle**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n = 70, befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage, welche gemäss eigenen Angaben mindestens einmal mit der Nationalen Koordinationsstelle in Kontakt waren.

Kritischer zu bewerten ist der oben bereits erwähnte Umstand, dass die Nationale Koordinationsstelle bisher nur wenig in der Auf- und Verbreitung von Informationen unter Fachpersonen tätig war. Dieser Kritikpunkt wurde auch in den durchgeführten Evaluations-Gesprächen immer wieder geäussert. Erkenntnisse aus Projekten von Städten und Kantonen oder aus dem Ausland wurden kaum gestreut und konnten entsprechend nur bedingt weiter genutzt werden. Damit wurde ein wesentliches Multiplikationspotenzial in der Umsetzung des NAP und der Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus nicht realisiert. Dieser Umstand wird zusätzlich dadurch noch verschärft, dass sich die Akteure der Fachgemeinschaft auch anderweitig nicht genügend ausgetauscht haben (vgl. Kapitel 4.2). Entsprechend wäre es wichtig gewesen, dass eine zentrale Stelle den Informationsfluss aktiv initiiert und gefördert hätte.

Was sind die Gründe für die geringen Aktivitäten zur Verbreitung von Fachwissen und Best-Practices? Gemäss unserer Analyse liegt die Ursache des Problems nicht im fehlenden Engagement des SVS. Der Grund liegt viel eher an den fehlenden personellen Ressourcen. Die Nationale Koordinationsstelle ist offiziell mit 0.8 Vollzeitäquivalenten dotiert, wobei eine klare Abgrenzung zu übrigen Aktivitäten des SVS nicht in jedem Fall möglich ist. Angesichts der aufwändigen Aufgaben für das Nationale Impulsprogramm und der Erarbeitung der Monitoringberichte überrascht es nicht, dass nur wenig Zeit übrig bleibt für die Sammlung, Aufbereitung und Verbreitung neuer Erkenntnisse oder die Organisation zusätzlicher Netzwerkanlässe. Um diese, für den langfristigen Erfolg des NAP sehr wichtigen Aktivitäten stärker zu fördern, müssten unter anderem beim SVS die dafür nötigen personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Auf die Arbeiten der Koordinationsstelle bei der Umsetzung des Nationalen Impulsprogrammes wird in Kapitel 4.6 noch genauer eingegangen. An dieser Stelle kann aber vorweggenommen werden, dass das Fazit ähnlich ausfällt. Die geleisteten Arbeiten sind positiv zu bewerten und haben eine positive Wirkung auf die Umsetzung des Programms. Verbesserungspotenzial gibt

es aber auch in diesem Bereich bei der Verbreitung von Erkenntnissen aus den geförderten Projekten.

#### **4.5.3 Fazit zur Nationalen Koordinationsstelle**

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 Auf- 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. Hinsichtlich eines möglichen Nachfolgeprojekts erscheint es deshalb sinnvoll, für diese Aktivitäten mehr Ressourcen bereitzustellen und in explizit dafür vorgesehene Projekte zu realisieren. Beispielsweise könnte regelmässig ein an die Fachgemeinde gerichteter Newsletter versandt werden, in welchem Erkenntnisse aus wichtigen Projekten aus dem In- und Ausland zusammengefasst werden. Zur Förderung der Vernetzung könnten zudem vermehrt Tagungen für spezifische Zielgruppen (z.B. Fach- und Beratungsstellen) durchgeführt werden, um so den Erfahrungsaustausch zu intensivieren.

#### **4.6 Beurteilung des Nationalen Impulsprogramms (Massnahme 17)**

Die Analyse des Nationalen Impulsprogramms basiert auf den Informationen, welche bis zum Abschluss der Evaluation vorlagen. Mit anderen Worten umfasst sie die ersten drei der geplanten fünf Ausschreibungswellen.

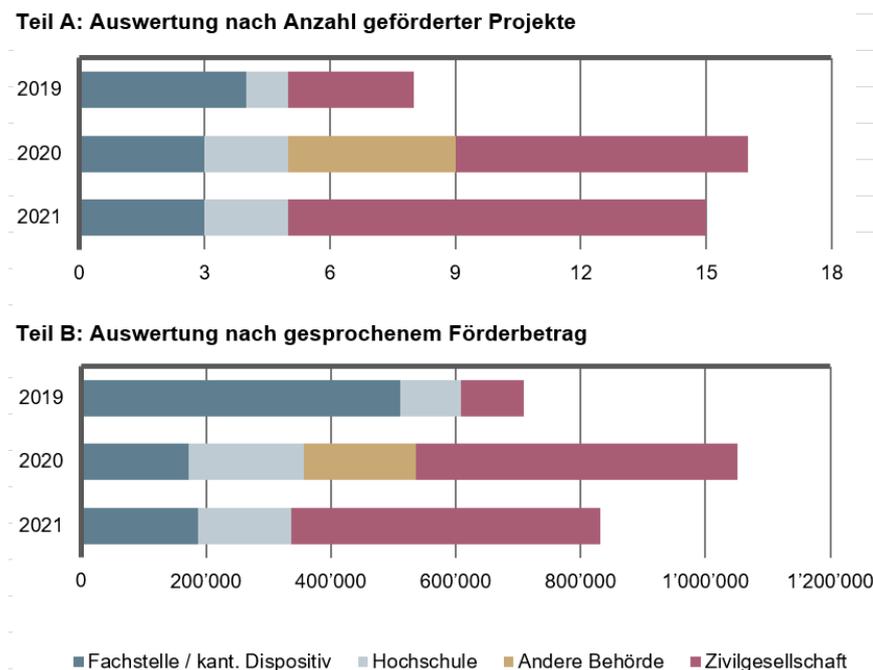
##### **4.6.1 Einordnung der gesprochenen Finanzmittel**

Mit dem Nationalen Impulsprogramm wurden bisher in drei Ausschreibungswellen insgesamt 35 ein- oder mehrjährige Projekte mit einer Gesamtsumme von rund CHF 2.6 Mio. gefördert.<sup>29</sup> Hinzu kommen geringe Ausgaben zur Finanzierung des nationalen Expertenpools (Massnahme 24) und für die Organisation von Fachtagungen zum NAP. Abbildung 4-10 enthält eine Übersicht, wie sich die geförderten Projekte pro Jahr auf verschiedene Akteursgruppen verteilen, in Teil A nach Anzahl geförderter Projekte und in Teil B nach Höhe der Förderbeträge. Es zeigt sich, dass die Gelder des Impulsprogramms mehrheitlich zur Finanzierung von Projekten aus der Zivilgesellschaft verwendet wurden. Eine Ausnahme bildet dabei die erste Ausschreibungswelle für das Jahr 2019, in welcher der Fokus auf dem Aufbau und der Weiterentwicklung von Fachstellen oder vergleichbaren Dispositiven lag.

---

<sup>29</sup> Diese Grösse der Finanzierung bezieht sich auf die Höhe der Fördersumme. Einige subventionierte Projekte mussten einen Teil ihrer Gelder nach Abschluss des Projekts zurückzahlen, da sie nicht alle vorgesehenen Teile des Projekts durchführen konnten.

**Abbildung 4-10: Einordnung der Projekte nach Jahr der Projektdurchführung und Akteursgruppen**



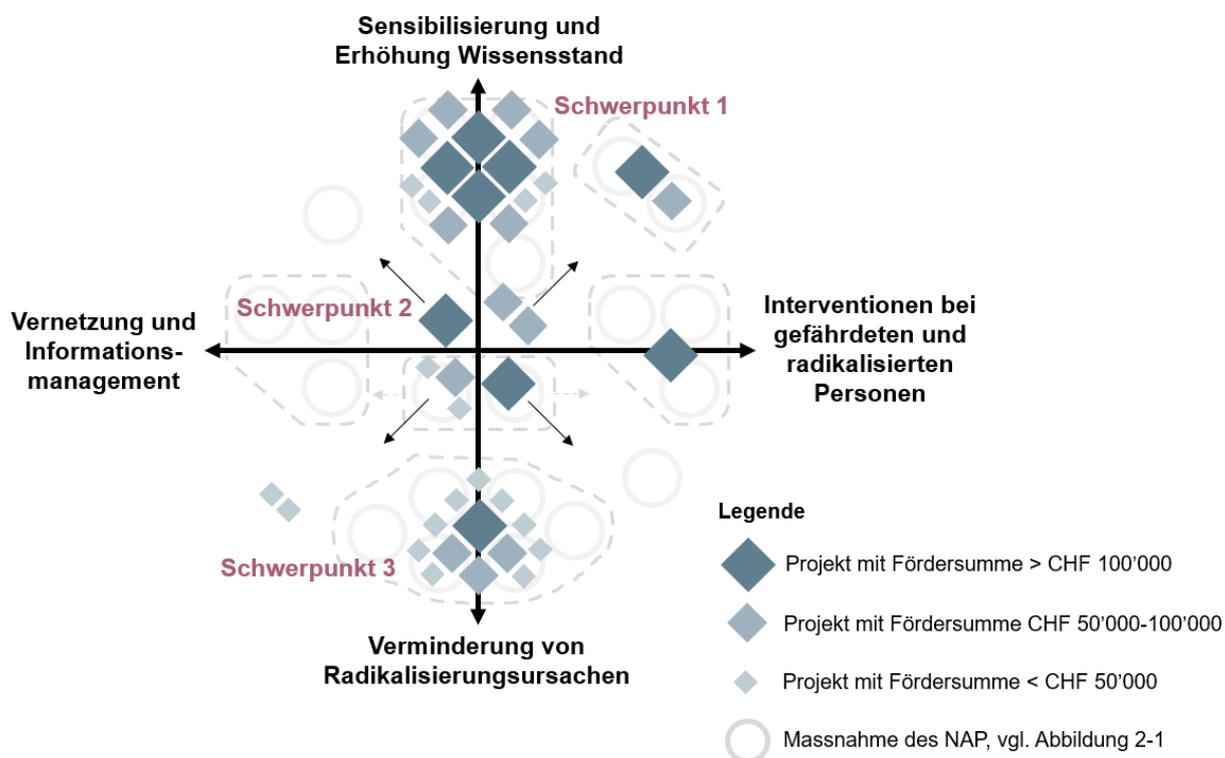
Quelle: Ecoplan basierend auf einer eigenen Einstufung der geförderten Projekte.

Anmerkung: Über mehrere Jahre hinweg finanzierte Projekte wurden entsprechend ihrer jährlichen Projektbudgets in allen relevanten Jahren ausgewiesen.

Wie sind die geförderten Projekte thematisch einzuordnen? Diese Frage beantwortet Abbildung 4-11, welche die verschiedenen Projekte, kategorisiert nach Höhe der bewilligten Gelder, in die vier Wirkungsfelder des NAP einordnet. Wie zu erkennen ist, hatte das Impulsprogramm aus Wirkungsperspektive drei Schwerpunkte:

- Einer davon sind Projekte in Zusammenhang mit der Sensibilisierung und der Erhöhung des Wissensstands. Zu erwähnen ist insbesondere das laufende Forschungsprojekt «Salafismus in der deutschsprachigen Schweiz» der Universität Luzern, welches während drei Jahren mit jeweils CHF 98'000 unterstützt wurde.
- Ein zweiter Schwerpunkt liegt in der Finanzierung kantonaler und kommunaler Fachstellen und ähnlicher Dispositive. Hier wurden Anschubfinanzierungen in allen drei Sprachregionen geleistet.
- Der dritte und letzte Schwerpunkt besteht aus zahlreichen kleineren Projekten im Feld Verminderung von Radikalisierungsursachen, wobei hier besonders viele Gesuche aus der Zivilgesellschaft unterstützt wurden.

**Abbildung 4-11: Einordnung der gesprochenen Gelder in die vier Wirkungsfelder des NAP nach Höhe der bewilligten Fördersumme (Stand: Erste bis dritte Ausschreibungswelle)**



Quelle: Ecoplan basierend auf einer eigenen Einstufung der geförderten Projekte.

Anmerkung: Über mehrere Jahre hinweg finanzierte Projekte wurden entsprechend ihrer jährlichen Projektbudgets mehrfach ausgewiesen, um die Aussagekraft der Abbildung sicherzustellen.

Weiter sind folgende Eigenschaften der geförderten Projekte festzuhalten:

- *Präventionsebene*: Die grosse Mehrheit der geförderten Projekte sind im Bereich der Universal-Prävention anzusiedeln, d.h. Projekte welche die individuelle und gesellschaftliche Resilienz gegenüber möglichen Radikalisierungen erhöhen sollen.<sup>30</sup>
- *Form von gewalttätigem Extremismus*: Rund 40% aller Projekte befassen sich mehr oder weniger explizit primär mit islamisch-motiviertem Extremismus. Von den übrigen Projekten beziehen sich fast alle nicht auf eine spezifische Extremismus-Form. Ausnahmen sind ein Projekt welches sich gem. Kurzbeschreibung mit Extremismus bei Fussballfans auseinandersetzt und ein weiteres, welches sowohl religiösen Extremismus und Rechtsextremismus thematisiert.
- In keinem geförderten Projekt wurden in der Beschreibung explizit *geschlechter-spezifische* Unterschiede in der Radikalisierung thematisiert. Eine genauere Analyse unter Berücksichtigung der detaillierten Projektinhalte hätte den Rahmen dieser Studie gesprengt.

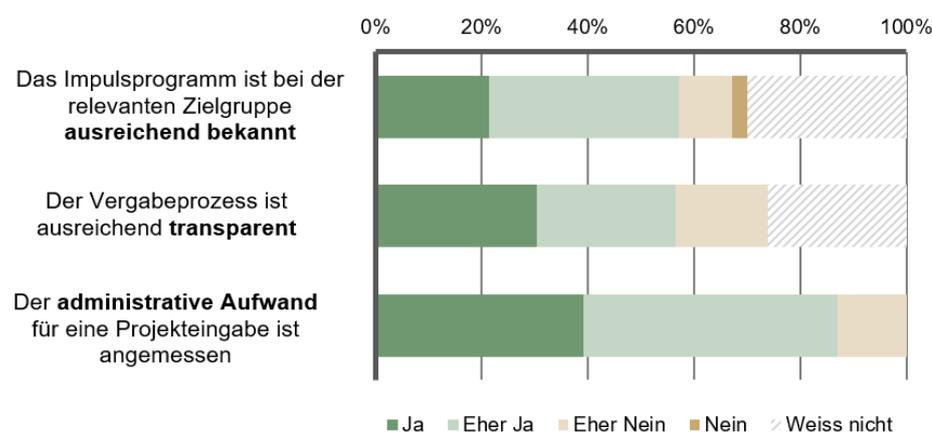
<sup>30</sup> Neben universellen (oder primären) Prävention gibt es noch selektive (sekundäre) Prävention, welche sich mit gefährdeten Einzelpersonen auseinandersetzt, sowie indizierte (tertiäre) Prävention, welche sich mit der Deradikalisierung und Wiedereingliederung extremistischer Personen befasst. Vgl. beispielsweise European Forum for Urban Security (2017).

#### 4.6.2 Beurteilung der Bekanntheit des Programms und der administrativen Prozesse

Für eine Mehrheit der Teilnehmenden der Online-Umfrage ist das Impulsprogramm bei den relevanten Akteuren genügend bekannt (vgl. Abbildung 4-12). Lücken gibt es gemäss der Befragung primär bei Akteuren aus der Praxis, speziell derjenigen aus der Zivilgesellschaft, welche in der Generalprävention tätig sind. Bei diesen Organisationen sollte das Programm noch bekannter gemacht werden.

Nachfolgend wird genauer auf die verschiedenen Prozessteile von der Einreichung eines Gesuches, über den Finanzierungsentscheid bis zur Qualitätssicherung nach Projektende eingegangen. Der Prozess zur Einreichung eines Finanzierungsgesuchs wurde in unserer Online-Erhebung mehrheitlich positiv bewertet. Befragt wurden hierzu alle Personen, welche ein Gesuch eingereicht haben, unabhängig davon, ob dieses positiv oder negativ beantwortet wurde. Die notwendigen Informationen zu Ausschreibungen seien online gut auffindbar, der Vergabeprozess ausreichend transparent und der administrative Aufwand angemessen (vgl. wiederum Abbildung 4-12). Positiv hervorzuheben ist auch die Rolle des SVS, welcher als Nationale Koordinationsstelle gemäss Umfrage bei Fragen kompetent und rasch Auskunft gibt.

**Abbildung 4-12: Ergebnisse der Online-Umfrage zum Vergabeprozess des Nationalen Impulsprogrammes**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Umfrage.

Sample: n für erste/zweite/dritte Frage: 70/23/23; die erste Frage wurde allen Teilnehmenden der Umfrage gestellt, welche das Impulsprogramm kennen. Die zweite und dritte nur denjenigen Personen, welche einen Antrag auf Projektförderung gestellt haben.

Für Gesuchsteller nicht sichtbar ist der behörden-interne Prozess von der Eingabe eines Gesuches bis zum Finanzierungsentscheid. Auf den ersten Blick sind in diesen Prozess mit dem SVS, der Strategischen Begleitgruppe NAP, der Politischen Aufsicht NAP und fedpol viele verschiedene Akteure involviert.<sup>31</sup> Dies ist vermutlich ein Mitgrund, warum der Prozess vom Ablauf der Eingabefrist bis zum endgültigen Finanzierungsentscheid relativ lange dauert, im Jahr 2021 beispielsweise mehr als vier Monate. Aus Sicht der Gesuchsteller wäre es wohl besser, früher Planungssicherheit zu schaffen. Andererseits hat der Einbezug verschiedener Akteure auch

<sup>31</sup> Vgl. Kapitel 2.3.3 für eine Beschreibung dieses Prozesses.

Vorteile: Durch den Einbezug der Strategischen Begleitgruppe und der Politischen Aufsicht kann ein breiter Fächer an Meinungen in die Finanzierungsentscheide einfließen. Zudem ermöglicht die Arbeitsteilung zwischen SVS und fedpol, dass der SVS sein Fachwissen in der inhaltlichen Beurteilung der Projektgesuche einbringen kann und mit fedpol trotzdem ein aus Governance-Sicht unabhängiger Akteur für den endgültigen Finanzierungsentscheid verantwortlich ist. Die Zusammenarbeit zwischen SVS und fedpol funktioniert, gemäss unabhängiger Aussage von beiden Parteien, sehr gut.

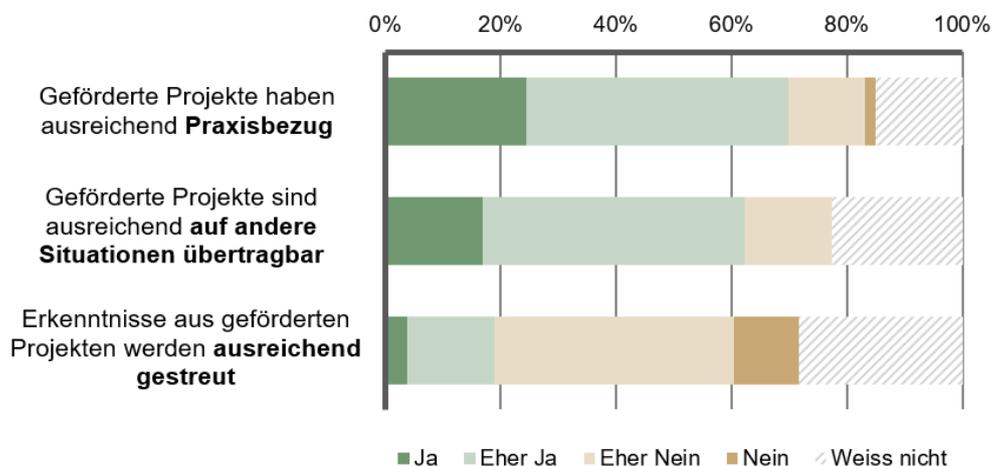
Der administrative Aufwand während und nach Abschluss des Projekts (u.a. Redaktion Schlussbericht) wurde von den Umfrageteilnehmenden mehrheitlich als angemessen eingestuft. Auch die Qualitätssicherung bei den geförderten Projekten scheint gut zu funktionieren. Fedpol und SVS nehmen unabhängig voneinander eine Prüfung der eingereichten Schlussberichte vor. Fälle zweckentfremdeter Mittel gab es gemäss Auskunft von fedpol bisher nicht. Es wurden bisher einzig Gelder aus unausgeschöpften Projektbudgets zurückgefordert.

#### **4.6.3 Beurteilung der Wirkungen des Nationalen Impulsprogramms**

Das Nationale Impulsprogramm hat den Anspruch, einen Beitrag zur Umsetzung des NAP zu leisten, wobei insbesondere Projekte mit einem multiplikativen und nachhaltigen Effekt gefördert werden sollen. Diesem Anspruch ist das Programm bisher teilweise, aber nicht vollständig gerecht geworden. Im Einzelfall haben die geförderten Projekte in jedem Fall einen Beitrag zur Umsetzung einzelner Massnahmen und des NAP insgesamt geleistet. Thematisch gilt dies insbesondere für in Kapitel 4.6.1 erläuterten Schwerpunkte. Daraus folgt unter anderem auch, dass mit dem Impulsprogramm speziell eine Wirkung in der Prävention und Früherkennung von islamisch-motiviertem gewalttätigen Extremismus erzielt wurde. Demgegenüber fällt der Effekt auf andere Formen von gewalttätigem Extremismus, namentlich auch Rechts- und Linksextremismus, deutlich geringer aus.

Kritisch zu beurteilen ist, dass durch das Impulsprogramm zwar ein Potenzial für multiplikative Effekte geschaffen, dieses aber weitestgehend nicht realisiert wurde. Dieser Umstand wird sowohl durch die im Rahmen dieser Studie geführten Gespräche wie auch durch die Online-Umfrage gestützt. Wie Abbildung 4-13 zeigt, weisen die geförderten Projekte gemäss unserer Online-Umfrage einen ausreichenden Praxisbezug auf und könnten auch auf andere Situationen (z.B. andere Kantone) übertragen werden. Die Erkenntnisse der Projekte werden aber zu wenig aufbereitet und bei anderen relevanten Akteuren zu wenig gestreut. Dies zeigt sich u.a. auch darin, dass von den Projekten nur eine Kurzbeschreibung auf der Webseite des SVS veröffentlicht ist. Weitere Informationen oder Angaben zu Erkenntnissen sind nur auf Anfrage verfügbar und solche Anfragen kommen in der Praxis kaum vor. Auch erfolgt, soweit dies uns bekannt ist, keine systematische Streuung der Projektergebnisse über andere Gremien. In der Folge bleibt das beträchtliche Multiplikationspotenzial des Nationalen Impulsprogramms zu grossen Teilen ungenutzt.

**Abbildung 4-13: Ergebnisse der Online-Umfrage zu den geförderten Projekten des Nationalen Impulsprogramms**



Quelle: Ecoplan basierend auf Online-Erhebung.

Sample: n = 54; befragt wurden alle Teilnehmenden, welche entweder selbst ein gefördertes Projekt haben oder mindestens einige wenige geförderte Projekte überblicken.

In unseren Gesprächen ebenfalls mehrfach kritisiert wurde die Limitierung der Förderbeiträge auf ein Jahr und 50% des Projektbudgets. Dies hat besonders Akteure der Zivilgesellschaft mit geringen Regelbudgets vor Probleme gestellt. Aufgrund der relativ engen Thematik von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus ist es oftmals schwierig, den zweiten Teil der Projektsumme aus anderen Quellen, z.B. von Stiftungen, zu beschaffen. Zudem hätte sich, so mehrere unserer Gesprächspartner, mit länger dauernden Projekten vermutlich eine überproportional grössere Wirkung erzielen lassen, da beispielsweise mit der Aussicht auf eine längere Beschäftigung mehr oder qualifizierteres Fachpersonal hätte gewonnen werden können.

Ein vorsichtig positives Fazit kann hingegen, möglicherweise auch wegen der erwähnten 50%-Regel, bei der Nachhaltigkeit der geförderten Projekte gezogen werden. Von den Projekten der ersten Ausschreibungswelle – nur für diese liegen bereits Schlussberichte vor – ist gemäss Berichten nur in einem Fall die Weiterführung gefährdet. Diese Bilanz kann sich in Zukunft aber auch noch ändern, da in dieser ersten Ausschreibungswelle viele Anschubfinanzierungen für staatliche Fachstellen geleistet wurden. Bei Projekten aus der Zivilgesellschaft könnte deren Fortbestand ohne weitere Bundesgelder möglicherweise schwieriger sein.

In der Summe hat das Impulsprogramm in jedem Fall positiv zur Umsetzung NAP beigetragen. Es hat mitgeholfen, kantonale und städtische Fachstellen aufzubauen, Personen zu sensibilisieren und das Thema Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus in der Generalprävention von Behörden und Zivilgesellschaft zu verankern. Nichtsdestotrotz sind zwei Drittel der befragten Personen der Ansicht, dass beim Programm mindestens ein geringfügiger oder sogar grosser Verbesserungsbedarf besteht. Den Bedarf sehen die befragten Personen hauptsächlich in der fehlenden Verbreitung der Projektergebnisse sowie im starken Fokus auf Projekte zu islamisch-motiviertem gewalttätigem Extremismus.

#### 4.6.4 Fazit zum Impulsprogramm

Es ist positiv zu werten, dass sich der Bund mit dem Nationalen Impulsprogramm explizit auch finanziell an der Umsetzung des NAP beteiligt. Einerseits bekräftigt dies symbolisch die Unterstützung des Bundes für den Aktionsplan. Andererseits haben die finanziellen Mittel auch ganz konkret positiv zur Umsetzung des NAP beigetragen. Trotzdem blieb bisher ein beträchtliches Wirkungspotenzial des Programmes unrealisiert, da Erkenntnisse aus den geförderten Projekten kaum verbreitet worden sind. Für diese wichtige Aufgabe wäre grundsätzlich die beim SVS angesiedelte Nationale Koordinationsstelle prädestiniert. Dafür müsste dieser aber mehr personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (vgl. auch Kapitel 4.5). Der relativ ausgeprägte Fokus auf Projekte zur Verhinderung von dschihadistisch-geprägter Radikalisierung ist in gewisser Hinsicht mit dem Zeitgeist in den Anfangsjahren des Programms zu erklären. Für den weiteren Verlauf und hinsichtlich eines möglichen Nachfolgeprojekts erscheint es aber wichtig, auch vermehrt Projekte zu anderen Formen von gewalttätigem Extremismus zu fördern.

Für die Zukunft stellt sich zudem die Frage nach dem weiteren finanziellen Engagement des Bundes. In den im Rahmen dieser Studie geführte Gespräche kam oftmals der Wunsch nach einem grösseren und längerfristigen Engagement des Bundes auf. Aus Sicht der Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus wäre ein Fortbestand einer Form der Projektförderung sicher wünschenswert, gerade auch um innovative Konzepte und die Verbreitung von Best-Practices zu fördern. Andererseits stehen diesem Wunsch nach finanziellen Mitteln auch die ordnungspolitischen Zuständigkeiten sowie Möglichkeiten und Hürden des Subventionsrechts (z.B. maximaler Finanzierungsanteil) gegenüber.

## 5 Zusammenfassende Beurteilung des Nationalen Aktionsplans

### 5.1 Gesamtbeurteilung

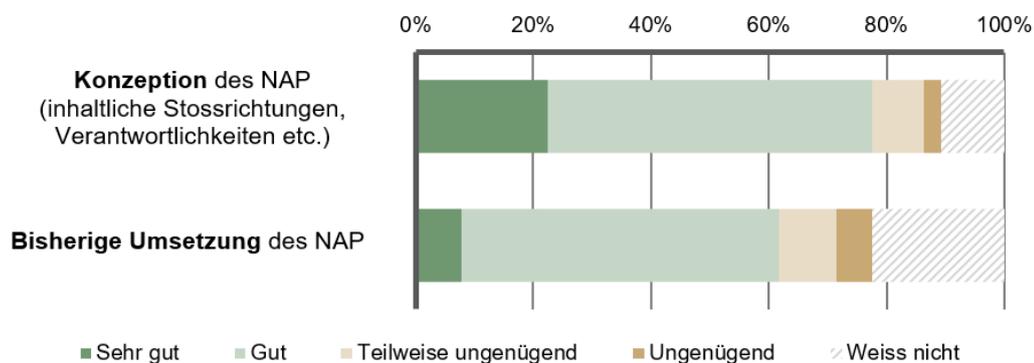
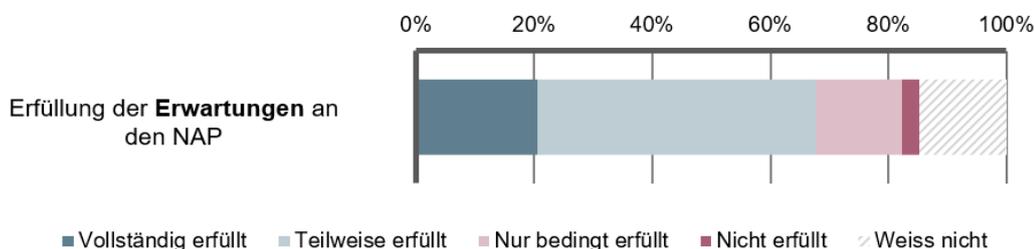
Im Jahr 2017 haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden die Schaffung eines fünfjährigen Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) beschlossen. Ziel dieses Aktionsplans ist es, praxistaugliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um Radikalisierungen mit Gewaltpotenzial möglichst zu verhindern oder, sollten solche Fälle dann doch eintreten, deren Gefahr frühzeitig zu erkennen und mittels gezielter Massnahmen zu entschärfen.

Die nachfolgend präsentierten Erkenntnisse zur bisherigen Wirkung des NAP sind breit abgestützt: Die Ergebnisse der im Rahmen dieser Studie geführten, qualitativen Gespräche zeichnen ein sehr ähnliches Bild wie die Resultate der Online-Umfrage.

#### Positives Fazit zum Aktionsplan

Auf Basis der Evaluationsergebnisse kann ein grundsätzlich positives Fazit zum 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 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, welche in der Prävention und bei Interventionen eine zentrale Rolle einnehmen.

Das grundsätzlich positive Fazit wird auch durch die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Online-Umfrage gestützt. Wie Abbildung 5-1 zeigt (vgl. nächste Seite) wurden Konzeption und Umsetzung des NAP mehrheitlich als «gut» eingeschätzt, d.h. auf der zweithöchsten Stufe einer vierstufigen Skala. Gleichzeitig sieht eine Mehrheit der Teilnehmenden ihre Erwartungen an den NAP als nur «teilweise erfüllt» an. Dies passt zu unserer Einschätzung, dass es beim NAP auch noch Bereiche mit Defiziten und Verbesserungspotenzial gibt.

**Abbildung 5-1: 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: EcoPLAN basierend auf Online-Erhebung.

Sample: n = 102; befragt wurden alle Teilnehmenden der Umfrage.

**Herausforderungen**

Allgemein ist festzuhalten, dass die Umsetzung des NAP ein Jahr vor dem Ende seiner Laufzeit noch nicht abgeschlossen ist. Dies liegt einerseits in der Natur der Sache, da beispielsweise Massnahmen im Bereich Sensibilisierung oder der Verminderung von Radikalisierungsursachen quasi Daueraufgaben darstellen. Andererseits wurde bei gewissen Massnahmen des NAP die Umsetzung tatsächlich noch nicht angegangen. Nachfolgend gehen wir auf die wichtigsten drei Punkte mit Verbesserungspotenzial ein.

**Vernetzung und Austausch fördern**

Ein allgemeines, aber sehr zentrales Defizit betrifft den heutigen Stand in der Vernetzung zwischen den verschiedenen Behörden und das Informationsmanagement. Beide Aspekte sind trotz NAP als mangelhaft einzustufen. Erkenntnisse aus konkreten Umsetzungsprojekten werden in den wenigsten Fällen weiterverbreitet, sodass andere Akteure kaum von den gemachten Erfahrungen profitieren können. Eine Kultur des Austauschs zwischen den Institutionen und der Implementierung von Best-Practices ist nicht erkennbar. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass die im NAP zur Förderung der Vernetzung und Zusammenarbeit vorgesehene Nationale Koordinationsstelle ihre Aufgabe aufgrund fehlender personeller Ressourcen (heute nur 80 Stellenprozente) nicht genügend wahrnehmen konnte.

### **Regionale Unterschiede reduzieren**

Auffällig sind zudem die teils wesentlichen regionalen Unterschiede in der Umsetzung. Das Thema wird primär dort vorangetrieben, wo in der Vergangenheit bereits Fälle radikalierter Personen aufgetreten sind. Eine solche Priorisierung ist angesichts allgemein knapper Ressourcen politisch nachvollziehbar, birgt aber auch erhebliche Gefahren. Neue Fälle von Radikalisierungen können überall, ohne jegliche Vorwarnung, auftreten und deren Behandlung verlangt spezifisches Fachwissen. Deshalb erscheint es wichtig, dass in sämtlichen Kantonen gewisse Mindeststandards in der Sensibilisierung sowie bei den Fach- und Beratungsstellen erreicht werden. Um den Aufwand dafür möglichst gering zu halten, sollten vermehrt regionale Kooperationen eingegangen werden. Ländlich geprägte Kantone können so im Bedarfsfall beispielsweise auf die Expertise der Fachstelle aus dem nächstgelegenen Zentrum zurückgreifen.

### **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. Auch diese Priorisierung ist angesichts des Zeitgeistes der vergangenen Jahre mit Dschihad-Reisenden und den dschihadistischen Anschlägen in Europa nachvollziehbar. Im Rahmen unserer Analyse wurde aber von verschiedenen Akteuren kritisiert, dass andere Formen von gewalttätigem Extremismus, insbesondere Rechts- und Linksextremismus, in der Vergangenheit zum Teil zu wenig berücksichtigt wurden.

### **Beitrag des NAP zur Verhinderung von Anschlägen in der Schweiz**

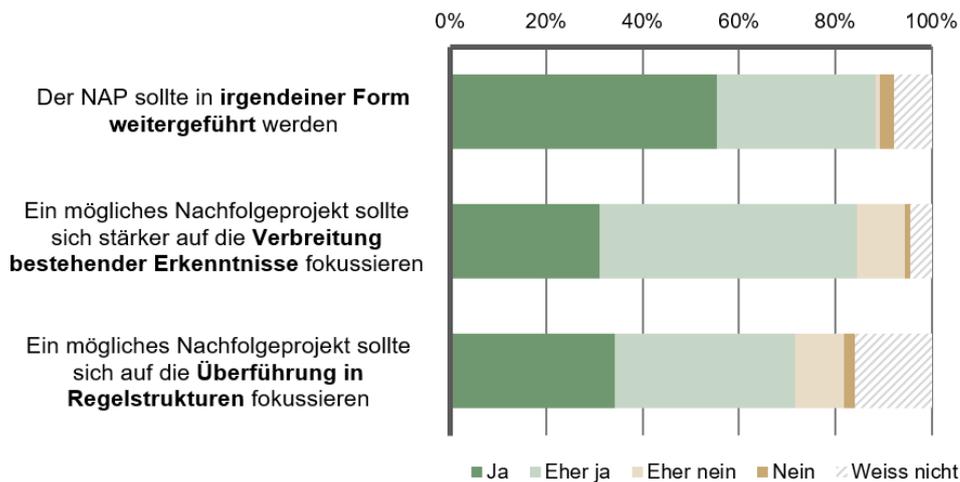
Die Frage, inwieweit der NAP konkret zur Verhinderung gewalttätig-extremistischer oder terroristischer Anschläge in der Schweiz beiträgt, lässt sich auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse nicht seriös beantworten. Das Ziel des NAP war es, Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Radikalisierungen verhindert werden können bzw. im Falle deren Eintretens zielgerichtet reagiert werden kann. In dieser Hinsicht hat der NAP eine Verbesserung gebracht, auch wenn es vier Jahre nach seinem Inkrafttreten in verschiedenen Bereichen noch Verbesserungsbedarf gibt.

## **5.2 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. Auch bei den Teilnehmenden der Online-Umfrage und bei den im Rahmen dieser Studie interviewten Gesprächspartnern herrscht ein breiter Konsens, dass eine Fortsetzung erforderlich ist. Viele involvierte Akteure sind der Auffassung, dass die Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus eine Daueraufgabe darstellt, da sich die Radikalisierung der Gesellschaft – wie auch die jüngsten Entwicklungen in der Pandemie zeigen – fortsetzt. Wie Abbildung 5-2 zeigt, sind zudem eine grosse Mehrheit der Teilnehmenden der Online-Umfrage der Meinung, dass ein

Nachfolgeprojekt verstärkt auf die Verbreitung von Ergebnissen und auf die Überführung in die Regelstrukturen fokussieren sollte.

**Abbildung 5-2: Ergebnisse der Online-Umfrage zur Weiterführung des NAP**



Quelle: Ecomplan basierend auf Online-Erhebung.

Sample: n für erste/zweite/dritte Frage: 103/90/88; die erste Frage wurde allen Teilnehmenden der Umfrage gestellt, die zweite und dritte nur denjenigen, welche sich zuvor für eine Weiterführung des NAP ausgesprochen haben.

Unter Berücksichtigung der erwähnten Resultate aus der Online-Umfrage sollten aus unserer Sicht bei der Konzeption eines möglichen Nachfolgeprojekts zum NAP folgende **Stossrichtungen** berücksichtigt werden:

- Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus müssen weiterhin als gesamtgesellschaftliches Phänomen betrachtet werden und die Zivilgesellschaft sowie die Akteure aus dem Sozial- und Integrationsbereich müssen miteinbezogen werden. Ebenso ist im Sinne einer Verbundsaufgabe weiterhin das Engagement aller Staatsebenen erforderlich.
- Stärker inhaltliche Schwerpunkte setzen, auch im Sinne einer Entschlackung, z.B.
  - explizite Massnahmen zur Förderung der Vernetzung und Zusammenarbeit der Behörden und verschiedenen Staatsebenen, Implementierung von Best-Practices
  - stärkere Fokussierung im Feld Verminderung von Radikalisierungsursachen unter Anerkennung der wichtigen Rolle der Generalprävention
  - Mindestmass an Prävention in allen Kantonen und Regionen umsetzen; dabei sollten u.a. bei den Fachstellen regionale Kooperation eingegangen werden, da dies finanziell und aus Sicht der Qualität (kritische Masse an Fallzahlen) Vorteile bietet.
- Identifikation und Verstetigung von Daueraufgaben, Überführung in Regelstrukturen
- Potenzial von (Berufs-)Schulen in der Prävention stärker nutzen, u.a. da die meisten Radikalisierungen zwischen 15 und 25 Jahren passieren und die Schulen die ideale Plattform

darstellen, um Jugendliche und junge Erwachsene zu erreichen. Um die Schulen nicht stärker zu belasten, könnten Unterrichtsblöcke von Externen (z.B. von den Fachstellen) übernommen werden, sofern die einzelnen Kantone Interesse daran haben.

- Neues Impulsprogramm: Förderung innovativer Ansätze und Identifikation und Verbreitung von Best-Practice Methoden.

Unabhängig von der genauen Ausgestaltung eines Nachfolgeprojekts ist es zentral, dass die bisherigen Anstrengungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus aktiv weitergeführt, fokussiert und vertieft werden. Nur so ist es möglich, einerseits das bisher Erreichte nachhaltig zu sichern und andererseits die weiteren Herausforderungen zu bewältigen. Mit dem NAP ist das Verständnis gewachsen, dass zielgerichtete Prävention in diesem Bereich eine Gemeinschaftsaufgabe einer Vielzahl verschiedener Behörden und der Zivilgesellschaft darstellt. Dieses gemeinsame Verständnis und die damit verbundene Zusammenarbeit wird auch in Zukunft von grosser Wichtigkeit sein.

## Anhang A: Liste der 26 Massnahmen des NAP

Nr.	Titel der Massnahme
1	Lancierung von Forschungsprojekten und Studien zu Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in der Schweiz
2	Aus- und Weiterbildungsangebote für Fachpersonen
3	Aus- und Weiterbildung für religiös tätige Betreuungspersonen
4	Ausbildung Betreuungspersonal in den Bundeszentren und den kantonalen Zentren für Asylsuchende
5	Sensibilisierung und Schulung von Schlüsselpersonen
6	Informationen zu Religionsfragen
7	Verwendung von Instrumenten zur Früherkennung
8	Stärkung von Instrumenten zur Risikoeinschätzung und zum Risikomanagement im Justizvollzug
9	Erarbeitung und Bereitstellung von pädagogischem Material zur Verwendung im schulischen Kontext und ausserhalb
10	Fach- und Beratungsstellen für die Thematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus
11	Institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Staat, Migranten-, Sport-, Jugend- und Frauenvereinen, Fachpersonen, Hilfswerken und religiös tätigen Organisationen
12	Interreligiöser Dialog zwischen anerkannten Religionsgemeinschaften und religiös tätigen Organisationen
13	Intensivierung der Vernetzungsarbeit der Polizei
14	Aufbau und Einführung des Konzepts des Bedrohungsmanagements
15	Regelung des Informationsaustausches zwischen Behörden
16	Bezeichnung einer nationalen Koordinationsstelle
17	Nationales Impulsprogramm
18	Verstärkung der Massnahmen zur Förderung der aktiven Bürgerschaft, Stärkung der Demokratie und Verhinderung von Diskriminierungen
19	Gezielte Interventionen bei Kindern und Jugendlichen, deren Sicherheit oder Entwicklung gefährdet ist oder sein könnte
20	Verhinderung von Radikalisierung, insbesondere via Internet, mittels Gegennarrativen und alternativen Narrativen
21	Massnahmen zur Förderung des Ausstiegs und der Reintegration
22	Zuständige Behörde für die Behandlung radikalisierten Personen ausserhalb von Strafverfahren und Strafvollzug
23	Unterstützung von Fachpersonen für die Begleitung der Familien und Angehörigen von radikalisierten Personen
24	Aufbau eines nationalen Expertenpools für den Ausstieg und die Reintegration
25	Internationaler Informations- und Erfahrungsaustausch
26	Aussenpolitisches Engagement zur Verhinderung von gewalttätigem Extremismus

## Anhang B: Gesprächspartner

Mit folgenden Akteuren wurden im Rahmen dieser Evaluation leitfadengestützte Gespräche geführt.

Institution, Abteilung	Personen
Bundesamt für Justiz BJ, Koordinationsstelle für Religionsfragen	Marc Schinzel, Iringo Hockley
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV	Astrid Wüthrich, Martina Robbiani
Bundesamt für Polizei fedpol	René Bühler, Philippe Piatti
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Bereich Globale Sicherheit	Seline Iseli Ouedraogo
EDK	Bernard Wicht
Fachstelle Extremismus der Armee	Vincent Joris
Fachstelle Radikalisierung und Gewaltprävention, Stadt Bern	Laurent Luks
Fachstelle Radikalisierung und Gewaltprävention, Stadt Winterthur	Urs Allemann
Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz FIDS	Montassar BenMrad
Integrationsfachstelle Region Schaffhausen, Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten	Kurt Zubler
Kanton Genf, Bureau de l'intégration des étrangers	Daniela Sebeledi
Kanton Tessin, Portale cantonale di prevenzione contro la radicalizzazione e l'estremismo violento	Michela Trisconi
Kantonspolizei Zürich, Präventionsabteilung	Thomas Gerber
KKJPD	Roger Schneeberger, Alain Hofer
Nachrichtendienst des Bundes	Jacques Repond, Vera Aguirre
Schweizerischer Gemeindeverband	Christoph Niederberger
Schweizerischer Städteverband	Renate Amstutz
Sicherheitsverbund Schweiz (Nationale Koordinationsstelle)	Janine Aeberhard, Charline Panchaud
SODK	Gaby Szöllösy, Joanna Bärtschi
Universität Luzern	Jürgen Endres
Universität Fribourg	Géraldine Casutt

## Literaturverzeichnis

- Baier, Dirk; Kamenowski, Maria; Curtry, Gaël; u.a. (2019): Evaluation der Pilotprojekte Gegennarrative und Alternative Narrative zur Prävention von Radikalisierung im Netz, die zu gewalttätigem Extremismus führt. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 3/19. Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bundesamt für Polizei fedpol (2018): Verordnung über Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (Verordnung gegen Radikalisierung und Extremismus). Erläuterungen.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2016): Aussenpolitischer Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2017): Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Medienmitteilung vom 4. Dezember 2017.
- Eser Davolio, Miryam; Schneuwly Purdie, Mallory; Merz, Fabien; u.a. (2019): Aktualisierte Bestandesaufnahme und Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Aufdatierung einer explorativen Studie zu Prävention und Intervention. Winterthur, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- European Forum for Urban Security (2017): Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung auf lokaler Ebene.
- Jugend und Medien, Nationale Plattform zur Förderung von Medienkompetenz (2020): Narrative zur Prävention von Online-Radikalisierung. Projektbeispiele, Empfehlungen und Anwendungen in der Praxis.
- Rohner, Barbara und Ajil, Ahmed (2021): Die Risikobeurteilung zur Erkennung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug. Fribourg, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Justizvollzug.
- Schweizerischer Bundesrat (2015): Strategie der Schweiz zur Terrorbekämpfung.
- Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2016): Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung. Eine Bestandesaufnahme in der Schweiz.
- Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2017): Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.
- Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2018): Monitoringbericht 2018 des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.
- Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2020): Referenzkatalog mit Massnahmen zur Förderung des Ausstiegs und der Reintegration (Massnahme 21 des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus).
- Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2021a): Fach- und Anlaufstellen.
- Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2021b): Monitoringbericht 2019/2020 des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus.

Sicherheitsverbund Schweiz SVS (2021c): Weiterführende Informationen zum Thema Radikalisierung.pdf.

Stadtpolizei Zürich (2021): Kurzinformation Brückenbauer.

Task Force TETRA (2015a): Bekämpfung von dschihadistisch motiviertem Terrorismus in der Schweiz mit Schwerpunkt auf dschihadistisch motivierten Reisenden.

Task Force TETRA (2015b): Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus. Zweiter Bericht der Task-Force TETRA.

Task Force TETRA (2017): Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus. Dritter TETRA-Bericht.