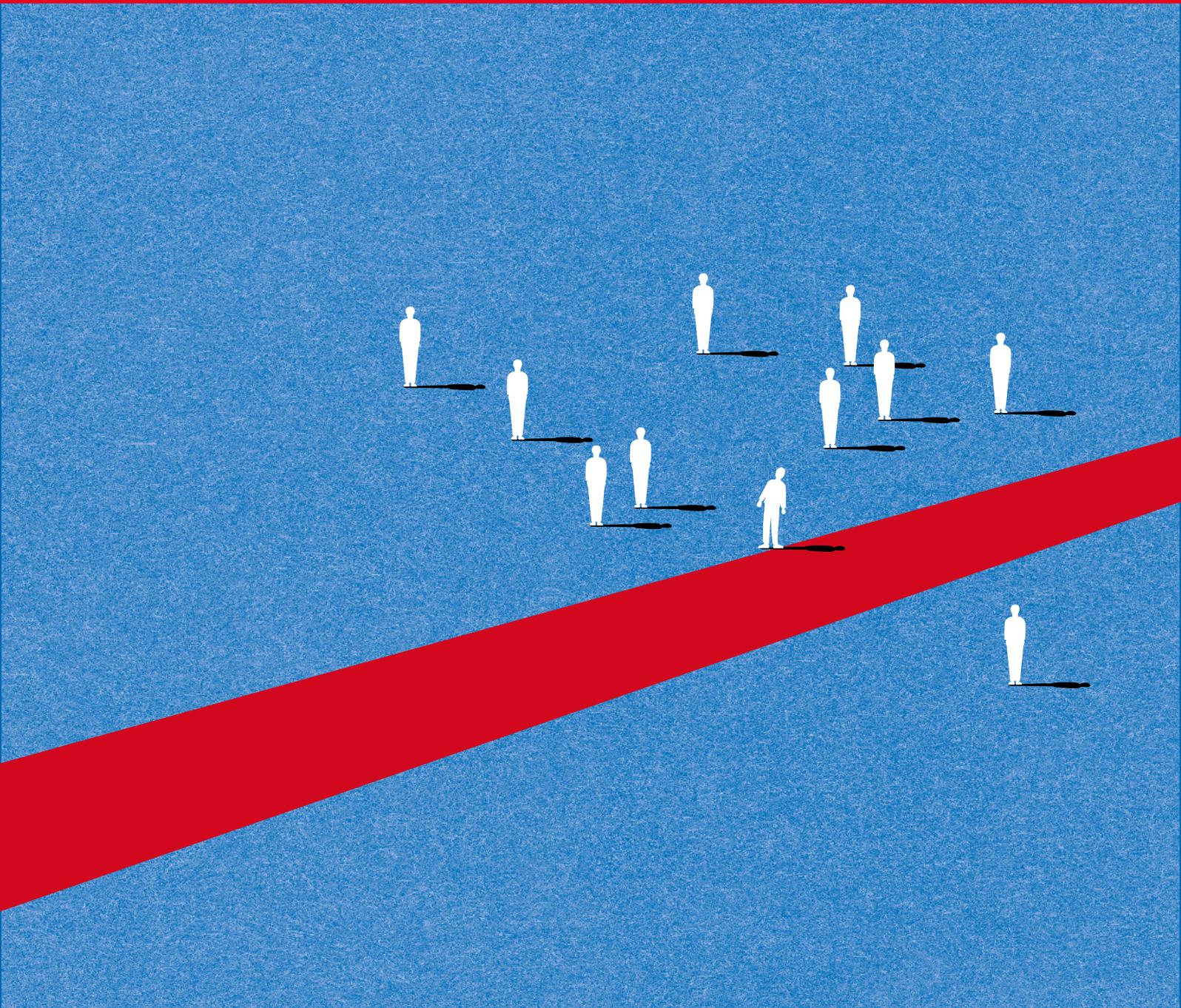


Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention

Tätigkeitsbericht Oktober 2016 bis März 2018



Inhaltsverzeichnis

- 03 Vorwort
- 04 Ausgangslage
- 08 Aufbau und Organisation
der Fachstelle (FSEG)
- 08 Arbeits- und Vernetzungsstrukturen
- 10 Strategische Führung und Kommunikation
- 10 Kerngruppe Extremismus
und Gewaltprävention
- 12 Netzwerk Extremismus
und Gewaltprävention
- 14 Das Winterthurer Präventionsmodell
- 18 Herausforderung Kommunikation
und Öffentlichkeitsarbeit
- 21 Tätigkeitsbericht der FSEG
vom 1.10.2016 bis 31.3.2018
- 21 Vernetzung
- 23 Wissensvermittlung
- 24 Beratung
- 32 Zukünftige Herausforderungen
und Ausblick
- 34 Weiterführende Informationen

1. Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Vor knapp zwei Jahren wurde die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention der Stadt Winterthur geschaffen. Sie war schweizweit eine der ersten städtischen Anlaufstellen zu Radikalismus und Extremismus. Der vorliegende Tätigkeitsbericht zeigt auf, wie sich die Fachstelle in den Bereichen Vernetzung, Wissensvermittlung und Beratung etabliert hat und mit welchen Fragen sie konfrontiert war.

Für mich steht ausser Zweifel, dass die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention (FSEG) einen Gewinn für Winterthur darstellt. Werfen wir einen Blick zurück: Anlass für die Schaffung der Fachstelle war der jihadistische Extremismus. Winterthur galt als «Jihadisten-Hochburg», da sich mehrere Personen dem sogenannten «islamischem Staat» (IS) angeschlossen hatten. Das neue Phänomen des islamistischen Extremismus verunsicherte die Bevölkerung genauso wie Fachpersonen.

Mit der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention entstand eine niederschwellige Anlaufstelle, die unkompliziert beraten und Wissen vermitteln kann. Sie schaut genau hin: Wo kann Prävention etwas bewirken? Wo wird die «rote Linie» der Gewalt überschritten und muss die Polizei beigezogen werden?

Die meisten Anfragen an die Fachstelle drehten sich um risikogefährdete Personen. Die Beratungen und Abklärungen zeigten, dass in den allermeisten Fällen keine Gefährdung vorlag. Es ging zumeist um Verstösse gegen soziale Normen und ungeschriebene Gesetze, um Provokationen und um Fragen im Umgang mit religiösen Aktivitäten. Die Ratsuchenden wurden mit Wissensvermittlung und Handlungsempfehlungen unterstützt, was zum Verständnis und zur Beruhigung der jeweiligen Situation beitrug. Diese Früherkennung erachte ich als zentral: Das soziale Umfeld wird rechtzeitig gestärkt und mögliche Konflikte werden angegangen, bevor sie eskalieren.

Ich bin der Überzeugung, dass es nicht reicht, wenn wir erst dann reagieren, wenn etwas passiert ist. Als Gesellschaft müssen wir frühzeitig hinschauen und präventiv handeln. Die Geschichte zeigt auch: Es gibt immer wieder neue Phänomene von Gewalt und Extremismus, mit der sich die Gesellschaft auseinandersetzen muss. Wir müssen darauf vorbereitet sein und rasch agieren können. In der FSEG ist das Fachwissen dazu vorhanden. Zudem kann die Fachstelle rasch auf ein breites, gut abgestütztes Netzwerk zurückgreifen – mit Expertinnen und Experten aus Schule, Sozial- und Jugendarbeit, Integration und Polizei.

Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention zeigte in weniger als zwei Jahren eine positive Wirkung: Sie hat zu einer deutlich spürbaren Entspannung in der Bevölkerung gesorgt. Nicht zuletzt trug sie auch zum nationalen Aktionsplan des Bundes zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus bei. Das Vorgehen der Stadt Winterthur in der Extremismusprävention gilt inzwischen als beispielhaft; im Januar 2018 machten sich Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrätin Jacqueline Fehr ein Bild vor Ort.

Auch in Zukunft soll die Stadt Winterthur bei neuen Phänomenen von Extremismus und Radikalismus rasch und adäquat handeln können. Deshalb hat der Stadtrat entschieden, die Fachstelle weiterzuführen.

Stadtrat Nicolas Galladé

Vorsteher Departement Soziales

2. Ausgangslage

Im Dezember 2014 wurde Winterthur zum ersten Mal mit dem Thema der jihadistischen Radikalisierung konfrontiert, als ein minderjähriges Geschwisterpaar nach Syrien ausreiste. Es stellte sich heraus, dass es sich dabei um keinen Einzelfall handelte. Mindestens sechs weitere Personen mit Wohnsitz Winterthur reisten in den Jihad oder wurden beim Ausreiseversuch von den Sicherheitsbehörden festgenommen. Innerhalb der Bevölkerung, aber auch bei Fachpersonen führte dies zu einer grossen Verunsicherung.

Die Stadt Winterthur sah sich mit einem völlig neuen Phänomen konfrontiert. Die Medienaufmerksamkeit richtete sich auf Winterthur, das Schlagwort der «Jihadisten-Hochburg» entstand. Lange waren die Zuständigkeiten unklar: Gehört Jihadismus in den Verantwortungsbereich der Kantonspolizei, des Nachrichtendienstes des Bundes oder des Fedpols? Welche Rolle spielt die Stadt Winterthur? Besteht Handlungsbedarf bei Schule, Jugendarbeit oder Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB? Ebenfalls ungeklärt war die Zuständigkeit für die öffentliche Kommunikation. Staatliche Stellen hielten – zum Teil aus ermittlungstaktischen Gründen – mit Informationen zurück. Selbsternannte «Experten» traten an deren Stelle. Winterthur befand sich in einer kommunikativ sehr anspruchsvollen Situation.

Der Stadtrat reagierte auf die schwierige Ausgangslage mit der Schaffung einer innerstädtischen Arbeitsgruppe zum Thema Radikalisierung. Sie bestand aus Fachpersonen aus den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutz, Schulsozialarbeit, Polizei, Integrationsförderung, Jugendarbeit, Prävention und Kommunikation. Die Arbeitsgruppe wurde beauftragt, sich vertiefter mit dem Thema Radikalisierung auseinanderzusetzen, den internen Informationsfluss zu verbessern, regelmässige Lagebeurteilungen durchzuführen und aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse Massnahmen zu prüfen sowie dem Stadtrat deren Umsetzung zu beantragen. Parallel dazu wurde der Stadtrat regelmässig über den aktuellen Stand und die gewonnenen Erkenntnisse informiert und die externe Kommunikation koordiniert.

Innerhalb der Arbeitsgruppe einigte man sich darauf, dass auf städtischer Ebene die Früherkennung und Frühintervention bei der Verhinderung von Radikalisierung im Vordergrund stehen muss. Zu diesem Zweck benötigte man eine breite Schulung und Sensibilisierung der Fachpersonen sowie niederschwellige Meldemöglichkeiten innerhalb der einzelnen Fachbereiche. In einem ersten Schritt wurde deshalb pragmatisch entschieden, dass alle Meldungen aus dem schulischen und pädagogischen Bereich entweder von der Leiterin der Schulsozialarbeit, der Leiterin der Fachstelle Integrationsförderung oder der städtischen Kinder- und Jugendbeauftragten behandelt werden. Um die Verunsicherung bei den Fachpersonen auffangen zu können, organisierte die Arbeitsgruppe Anfang 2016 eine Weiterbildungsveranstaltung zum Thema «Hintergründe und Umgang mit jihadistischer Radikalisierung», an der insgesamt 85 Fachpersonen teilnahmen. Dieses breite Schulungsangebot führte bei den Teilnehmenden zu mehr Sicherheit im Umgang mit dem neuen Phänomen und zu einer ersten Beruhigung der Situation in den einzelnen Bereichen.

Da die Situation und das effektive Risiko in Winterthur lange Zeit nur schwer einzuschätzen war und die mediale Berichterstattung vorhandene Ängste eher schürte, gingen bei den drei internen Anlaufpersonen unerwartet viele besorgte Anfragen und Meldungen von Verdachtsfällen ein. Es zeigte sich, dass die Bearbeitung dieser Fälle sehr ressourcenintensiv war und keine der drei Ansprechpersonen über genügend Zeit und Expertise verfügte, um dieser neuen, komplexen Aufgabe gerecht zu werden. Es zeigte sich auch, dass die Anfragen nicht einem der Handlungsfelder Integrationsförderung, Schulsozialarbeit oder Jugendarbeit zuzuordnen waren. Obwohl diese Stellen im allgemeinen Bereich von Prävention und Integration einen wichtigen Beitrag leisten, gehört die Extremismus- und Gewaltprävention nicht zu ihren Kernaufgaben. Zudem erwies sich die Klärung von Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Abläufen innerhalb der Stadtverwaltung als zeitaufwendig, da insgesamt vier Departemente involviert waren und der politische und fachliche Lead in diesem Thema nicht geklärt war. Auch existierte innerhalb der Stadtverwaltung keine Erfahrung in der Risikoeinschätzung von religiös oder politisch begründeter Radikalisierung. Es fehlte an Fachwissen, um bei Verdachtsfällen beurteilen zu können, ob die Veränderung im Verhalten einer Person aufgrund einer harmlosen stärkeren Hinwendung zu einer religiösen Ideologie geschieht oder eine gewaltbereite Haltung dahintersteht.

Diese Erfahrungen führten dazu, dass die Arbeitsgruppe im Januar 2016 die Schaffung einer spezialisierten, vorerst auf zwei Jahre befristeten Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention beantragte, die am 11. Mai 2016 vom Stadtrat bewilligt wurde und im Departement Soziales (DSO), Bereich Soziale Dienste, Hauptabteilung Prävention und Suchthilfe, angesiedelt wurde. Fast zeitgleich wurde im Sicherheitsbereich eine Stelle als Brückenbauer bei der Stadtpolizei Winterthur vom Stadtrat bewilligt. Dies ermöglichte, dass die beiden Stellen von Anfang an aufeinander abgestimmt werden konnten.

Parallel zu den Entwicklungen in der Stadt Winterthur war auch der Kanton Zürich zunehmend mit dem Thema Radikalisierung konfrontiert. Die zuständige Regierungsrätin und Justizdirektorin organisierte deshalb im Juli 2016 eine Studienreise in die belgische Stadt Vilvoorde, an der auch die Hauptabteilungsleiterin Prävention und Suchthilfe der Stadt Winterthur teilnahm. Vilvoorde hatte in den vergangenen Jahren eine relativ grosse Anzahl an Jihad-Reisenden zu verzeichnen und gilt heute aufgrund seines ganzheitlichen Präventionsmodells zur Bekämpfung jihadistisch motivierter Radikalisierung international als Good-Practice-Modell.

Die Erkenntnisse dieser Studienreise dienten auch in Winterthur als wichtige Grundlage bei der Konzipierung der neuen Fachstelle. Handlungsweisend waren vor allem folgende Erfahrungen aus Vilvoorde:

- **Vernetzung und Kooperationen**
Stärkung bereits existierender Präventions- und Interventionsstrukturen, Förderung der Vernetzung und Kooperation aller relevanten Akteure, Ausbau der Zusammenarbeit mit der muslimischen Gemeinschaft und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren
- **Früherkennung und Monitoring**
Sensibilisierung und Schulung von Schlüsselpersonen, Bereitstellen niederschwelliger Melde- und Beratungsmöglichkeiten, Erarbeitung gemeinsamer Haltungs- und Interventionsansätze in der Zusammenarbeit zwischen Präventionsstellen und Sicherheitsbehörden
- **Integration statt Ausgrenzung**
Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes, Förderung von Integration, Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zwischen allen Bevölkerungsgruppen und gegenüber Verwaltung und Polizei sowie die gezielte Unterstützung und Begleitung von Risikogruppen und gefährdeten Jugendlichen

Neben den Erfahrungen aus Vilvoorde flossen auch Erkenntnisse aus anderen europäischen Städten in die Konzipierung der Winterthurer Fachstelle ein. Über den Kontakt zu Vilvoorde entstand zudem eine Beteiligung Winterthurs am europäischen Fachaustausch, der regelmässig im Rahmen des RAN-Networks (Radicalisation Awareness Network) der EU stattfindet und Best-Practice-Beispiele aus diversen Arbeitsfeldern aufbereitet.

In der Strategie des Bundes zur Terrorismusbekämpfung in der Schweiz ist festgehalten, dass der Kampf gegen den Terrorismus in den vier Handlungsfeldern Prävention, Repression, Schutz und Krisenvorsorge und unter Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten geführt wird. Dabei soll die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit gewahrt und im Zweifelsfall die Freiheit höher gewichtet werden. Diese Maxime war auch beim Aufbau der neuen Fachstelle zentral. Durch die Verankerung der Religions- und Meinungsäusserungsfreiheit in der Bundesverfassung ist garantiert, dass in der Schweiz keine Ideologie oder Weltanschauung per se verboten ist. Dies schränkt den Handlungsspielraum von Behörden richtigerweise ein. Es gibt einen legalen Bereich von Extremismus, in dem gegen soziale Normen oder ungeschriebene Gesetze verstossen oder radikale Gedanken geäussert werden können, ohne dass Gesetze gebrochen oder terroristische Organisationen unterstützt werden. Erst wenn die «rote Linie» zwischen Legalität und Illegalität überschritten wird, können die Strafverfolgungsbehörden tätig werden.

Die Stadt ist insbesondere für Gewaltprävention und Integration zuständig. Für die innere Sicherheit, Strafverfolgung und Terrorismusbekämpfung zeichnen sich Bund und Kanton verantwortlich. Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention hat daher den Auftrag, gefährdete Personen zu erreichen, bevor sie die Grenze zwischen legalen radikalen Positionen und illegalen strafbaren Handlungen überschreiten. Ziel ist die Früherkennung, um Gewalt respektive Selbstgefährdung zu verhindern.

Alle bisherigen Erkenntnisse aus dem In- und Ausland zeigen, dass für den Umgang mit Radikalisierung eine gut funktionierende interdisziplinäre und interinstitutionelle Zusammenarbeit unabdingbar ist. Für diesen integralen Präventionsansatz, der die Zusammenarbeit ins Zentrum stellt, braucht es eine Koordinationsstelle. Diese Funktion übernimmt seit dem 1. Oktober 2016 in Winterthur die neu geschaffene Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention (FSEG), deren Aufbau und Organisation im Folgenden vorgestellt wird.

3. Aufbau und Organisation der Fachstelle (FSEG)

Am 1. Oktober 2016 nahm die neue Fachstelle mit folgendem Aufgabenprofil ihre Arbeit auf:

- Fachlicher Lead, Verantwortung für die Bearbeitung des Themas innerhalb der Stadtverwaltung
- Anlaufstelle für alle Fragen rund um Radikalisierung und Extremismus
- Aufbau von Fachwissen (inklusive Übersicht über religiöse Landschaft und Akteure)
- Erarbeitung von Ablaufschemas und Checklisten
- Beratung und Vernetzung von operativen Teams, Stadtverwaltung und Bevölkerung
- Koordination verschiedener relevanter Stellen
- Risikobeurteilung
- Kommunikation gegen aussen und innen

Die Fachstelle besteht aus einer 80-Prozent-Stelle und ist organisatorisch in die Hauptabteilung Prävention und Suchthilfe der Sozialen Dienste im Departement Soziales eingebettet. Beim Aufbau der neuen Fachstelle standen drei Hauptaufgaben im Vordergrund, auf die im Einzelnen kurz eingegangen wird:

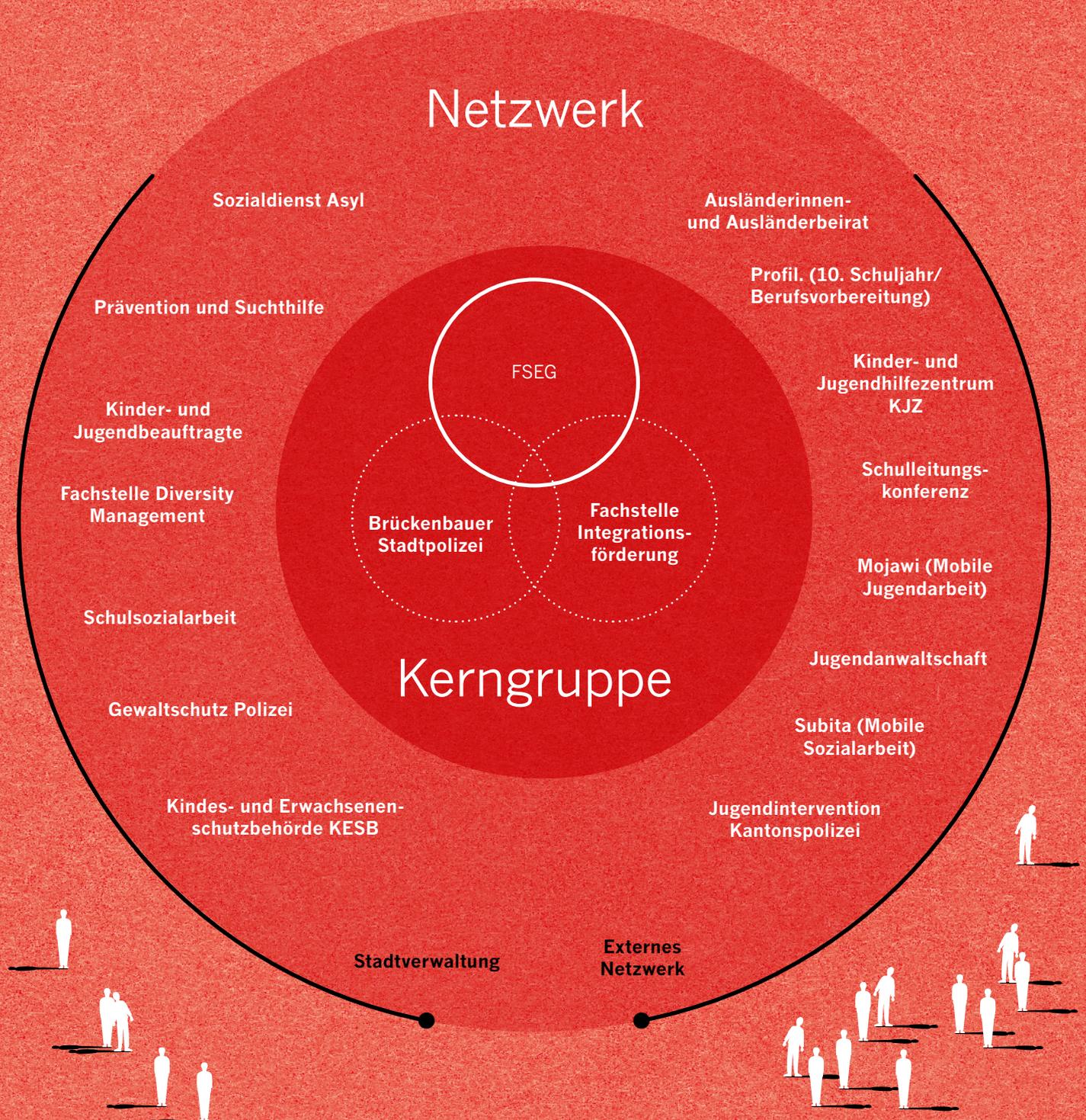
- Aufbau einer effizienten Arbeits- und Vernetzungsstruktur innerhalb der Stadtverwaltung und den beteiligten Fachbereichen
- Fachliche Konzipierung des neuen Angebotes (Entwicklung des Winterthurer Präventionsmodelles)
- Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation nach innen und aussen

3.1. Arbeits- und Vernetzungsstrukturen innerhalb der Stadtverwaltung und den beteiligten Fachbereichen

Winterthur hat eine lange Tradition im vernetzten und interdisziplinären Bearbeiten komplexer Fragestellungen. Die Fachstelle konnte deshalb auch im Extremismusbereich auf bewährte Zusammenarbeitsmodelle zurückgreifen und hat gemeinsam mit den wichtigsten Netzwerkpartnern eine Arbeitsstruktur entwickelt, die aus der strategisch-politischen Führung, der Kerngruppe sowie dem Netzwerk Extremismus und Gewaltprävention besteht. Die neu geschaffenen Arbeitsgefässe gewährleisten eine optimale Vernetzung, verhindern Doppelspurigkeiten und ermöglichen so, begrenzte Ressourcen möglichst zielführend einzusetzen.

Abbildung 1
Arbeits- und Vernetzungsstruktur Extremismus und Gewaltprävention, Winterthur

Extremismus und Gewaltprävention



Bundesrätin Simonetta Sommaruga:
«Winterthur hat Vorbildcharakter.
Es geht dabei um Prävention,
aber auch um Interdisziplinarität.
Verschiedene Stellen und Behörden
müssen frühzeitig und gut
zusammenarbeiten. Die Fachstelle
Extremismus und Gewaltprävention
ist in dieser Hinsicht ein sehr gutes
Beispiel.» *Stadtanzeiger, 2. Februar 2018*

3.1.1. Strategische Führung und Kommunikation

Für die Bearbeitung des Fachbereiches «Extremismus und Gewaltprävention» liegt die strategische und politische Federführung beim Vorsteher des Departement Soziales (DSO). Entsprechend ist er auch für die Kommunikation nach aussen verantwortlich und gewährleistet den Informationsfluss innerhalb des Stadtrats. Bei strafrechtsrelevanten Themen liegt die Federführung bei der Vorsteherin des Departements Sicherheit und Umwelt (DSU). Abhängig von Aufgabe, Zuständigkeit und politischer Relevanz koordiniert sie die Kommunikation bei Bedarf mit der kantonalen Sicherheitsdirektion. Die Polizeikommunikation wird direkt auf der Fachebene koordiniert.

3.1.2. Kerngruppe Extremismus und Gewaltprävention

Die Kerngruppe ist ein Gefäss für den unkomplizierten und schnellen Austausch zwischen den Akteuren im Bereich Extremismus und Gewaltprävention. Sie nimmt regelmässig Lageeinschätzungen vor, trifft sich zum Informationsaustausch, beantwortet Fachfragen und unterstützt den Vorsteher DSO bzw. den Stadtrat bei aktuellen Fragestellungen und Einschätzungen.

Die Kerngruppe setzt sich zusammen aus:

- Leiter Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention
- Brückenbauer/in Stadtpolizei
- Leiter Fachstelle Integrationsförderung

Je nach Bedarf werden Fachpersonen aus dem Netzwerk Extremismus und Gewaltprävention oder aus der Stadtverwaltung beigezogen (z. B. Rechtskonsulent, Kommunikation). Namentlich zur Erarbeitung von Strategien, Klärung von Haltungen, Bearbeitung interdisziplinärer fachlicher Fragestellungen und Koordination gemeinsamer Präventionsmassnahmen können die Mitglieder der Kerngruppe Arbeitsgruppen einberufen. In den Arbeitsgruppen werden auch departementsübergreifende Leitfäden zur Zusammenarbeit oder interne Grundlagenpapiere erarbeitet.

Zur Verfügung für Arbeitsgruppen stehen u. a. folgende Fachpersonen:

- Hauptabteilungsleiterin Prävention und Suchthilfe
- Vertretung Departement Schule und Sport (DSS): Leitung Schulsozialarbeit, bei Bedarf ergänzt oder vertreten durch Rektorin Profil. (10. Schuljahr), Präsident Schulleitungskonferenz
- Kinder- und Jugendbeauftragte
- Vertretung Asyl
- Leitung Gewaltschutz der Stadtpolizei Winterthur
- Vertretung der KESB

Organisation

In der Regel finden monatliche Kerngruppen-Sitzungen statt. Bei Bedarf können jederzeit weitere Sitzungen durch ein Mitglied der Kerngruppe, durch die Kommunikationsbeauftragte DSO oder den Vorsteher DSO einberufen werden. Die Leitung und Koordination der Kerngruppe obliegt dem Leiter der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention.

Von Januar 2017 bis März 2018 wurden 11 Kerngruppensitzungen mit folgenden thematischen Schwerpunkten durchgeführt:

- Erstellung eines Überblickes aller institutioneller Akteure (Religions- und Kulturvereine, Jugendgruppen, Freizeitvereine etc.)
- Aufbau und Bewirtschaftung einer gemeinsamen Adressverwaltung von Religions- und Kulturgemeinden
- Gegenseitiger Wissensaufbau in den Bereichen Integration, Sicherheit und Prävention
- Bearbeitung von übergeordneten, interdisziplinären Stellungnahmen und Umfragen im Zusammenhang mit dem Nationalen Aktionsplan
- Inhaltliche und thematische Vorbereitung der drei Netzwerkveranstaltungen
- Vernetzung mit der Vereinigung der Islamischen Organisationen Zürich (VIOZ)
- Gegenseitiger Informationsaustausch zu aktuellen Projekten und Massnahmen (Aufbau FSEG, Aufbau Brückenbauer Stadtpolizei, Aufbau Abteilung Gewaltschutz, Projekt Islamic Discussion Club, Projekt Winfluence)
- Gemeinsame Erstellung von Broschüren und Merkblättern

Praxisbeispiel

Wie erkennt man radikale Personen?

Mit der Schliessung des Kulturvereins An'Nur und verschiedenen Medienberichten in diesem Zusammenhang wurden die Kerngruppenmitglieder von verschiedener Seite angefragt: Wie erkennt man radikale Personen? Wie geht man mit ihnen um? Und wie verhält man sich bei Medienanfragen? Die Kerngruppe lanciert eine Broschüre zum Umgang mit radikalen Personen und Gruppen. Die Broschüre soll insbesondere Vereine unterstützen und weist auf die städtischen Ansprechpartner aus Integration, Prävention und Sicherheit hin. Ein besonderes Augenmerk wurde bei der Zusammenstellung der Broschüre darauf gelegt, dass sie für alle Kultur-, Religions- und Sportvereine nützlich sein soll. Aus diesem Grund steht nicht der gewaltbereite Islamismus im Fokus, sondern Radikalismus und Extremismus generell.

3.1.3. Netzwerk Extremismus und Gewaltprävention

Das Netzwerk Extremismus und Gewaltprävention als übergeordnetes Kooperationsgefäss ist Teil des integralen Ansatzes der Stadt Winterthur. Das Netzwerk ist als Forum für relevante Akteure konzipiert, die sich thematisch vernetzen, gegenseitig über aktuelle lokale Projekte informieren und fachliche Informationen zu Extremismus und Gewaltprävention austauschen. In der Berichtsperiode fanden drei Netzwerktreffen statt. Allgemeine Trends im Bereich von Gewalt und Extremismus können ins Netzwerk eingebracht werden. Je nach Bedarf werden daraus koordinierte Präventionsmassnahmen abgeleitet.

Das Netzwerk Extremismus und Gewaltprävention setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern städtischer Stellen sowie externen Partnern zusammen und umfasst alle relevanten Player im Feld (siehe Abbildung 1).

Organisation

Die Sitzungen des Netzwerks finden zweimal jährlich statt. Den Vorsitz hat der Departementsvorsteher DSO, die Stellvertretung übernimmt die Departementsvorsteherin DSU, für die Organisation und Koordination ist der Leiter FSEG verantwortlich.

Seit Beginn der Fachstelle hat das Netzwerk dreimal getagt und sich dabei unter anderem mit Themen des Radikalismus in Winterthur aus Sicht der kirchlichen Informationsstelle «Relinfo» und dem politischen Extremismus unter Jugendlichen im Kanton Zürich auseinandergesetzt. Zum ersten Thema informierte der Religions-
experte Georg O. Schmid das Netzwerk über christlich-fundamentale Religionsgruppen, radikale Formen der Esoterik und salafistische Tendenzen in und um Winterthur. Dr. Dirk Baier, Leiter des Instituts Delinquenz- und Kriminalprävention, hielt einen Fachinput zur Forschung über den politischen Extremismus unter Jugendlichen in der Schweiz mit Fokus auf den Kanton Zürich.

Praxisbeispiel

Eine koordinierte Bildungsmassnahme

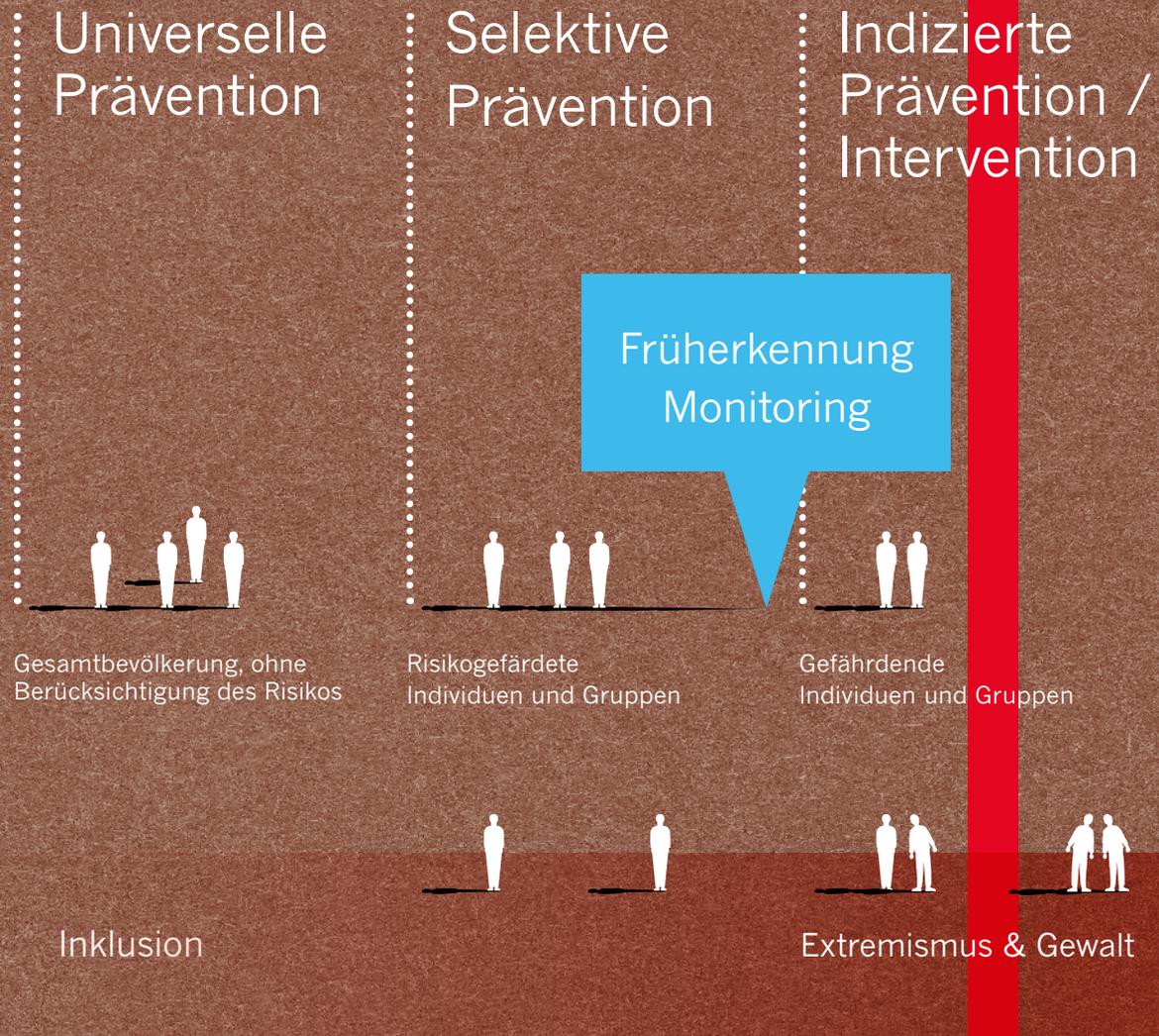
Organisation eines internen Fachseminars in Kooperation mit dem Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt zur Früherkennung von islamistischen Radikalisierungstendenzen. Im Rahmen eines Fachseminars wurde das Winterthurer Netzwerk in der Ersteinschätzung möglicher islamistisch ausgerichteter Radikalisierungsprozesse geschult. Zudem wurden in gemeinsamen Fallanalysen Möglichkeiten zur Identifizierung und Einschätzung von Verhaltensmustern eingeübt, die auf Radikalisierungsprozesse hindeuten. An diesem Fachseminar nahmen Akteure aus allen beteiligten Fachbereichen (Bildung, Sicherheit, Sozialwesen und Religion) teil und wurden in der Früherkennung von islamistischer Radikalisierung gestärkt.

3.2. Das Winterthurer Präventionsmodell

Um die neue Fachstelle im Netzwerk richtig positionieren zu können, brauchte es ein umfassendes Präventionsmodell, das sämtliche Arbeitsfelder im Bereich Extremismus- und Gewaltprävention abdeckt und als gemeinsamer Orientierungsrahmen bei Haltungs- und Rollenklärungen dienen konnte. Winterthur orientierte sich dabei am bewährten Modell der Prävention nach Gordon (1984), welches auch in anderen Feldern der Prävention verwendet wird. Die Begriffe «Universelle Prävention», «Selektive Prävention» und «Indizierte Prävention/Intervention» beschreiben die drei Grundpfeiler der Prävention, die in Winterthur noch um das Handlungsfeld «Früherkennung/Monitoring» ergänzt wurden. Die rote Linie im Modell stellt die Grenze zwischen Legalität und Illegalität dar (siehe Abbildung 2).

Chantal Billaud, stv. Geschäftsleiterin der Schweizerischen Kriminalpräventions-Fachstelle, begrüsst, dass die Städte gehandelt haben: «Die Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit muss auf regionaler Ebene stattfinden.» *St. Galler Tagblatt, 10. April 2017*

Extremismus- und Gewaltprävention



Universelle Prävention

Die universelle Prävention hat die Gesamtbevölkerung ohne Berücksichtigung von konkreten Radikalisierungen im Blick. Sie umfasst drei Ziele: Förderung von Integration und Teilhabe, Stärkung der Resilienz im Zusammenhang mit Terror sowie Förderung von gegenseitiger Toleranz und Stärkung einer demokratischen Haltung.

Integration und Teilhabe beugen der Entstehung von Parallelgesellschaften und Problemquartieren vor. Selbst umfassende Prävention kann Attentate oder ähnliche Ereignisse nicht gänzlich verhindern. Deshalb muss auch die gesellschaftliche Resilienz (Widerstandsfähigkeit) bei akuten Ereignissen gestärkt werden. Fehlende Resilienz führt zu Vermeidungsverhalten und vorschnellen, unüberlegten Reaktionen.

Relevante staatliche Akteure im Bereich der universellen Prävention sind neben der Fachstelle Integrationsförderung die Quartierentwicklung und der Brückenbauer der Stadtpolizei Winterthur. Auch Angebote und Regelstrukturen der Schule, der Jugendarbeit und der Sozialen Dienste gehören zu den wichtigen Akteuren der universellen Prävention. Zivilgesellschaftliche Initiativen, z. B. von Vereinen der offenen Jugendarbeit oder der Landeskirchen, leisten ebenfalls einen wichtigen Beitrag.

Selektive Prävention

Zu den Zielgruppen der selektiven Prävention gehören vulnerable Individuen und Gruppen wie Jugendliche, Flüchtlinge oder Menschen mit einer rigiden Auslegung ihres Glaubens oder ihrer politischen Ideologien.

In Winterthur ist die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention (FSEG) einer der zentralen Akteure der selektiven Prävention. Sie steht sowohl der Bevölkerung als auch Fach- und Schlüsselpersonen als niederschwellige Anlaufstelle zur Verfügung. Das Umfeld von risikogefährdeten Personen erhält Beratung im Umgang mit Radikalisierungen. Fach- und Schlüsselpersonen werden mittels Referaten und Information über Radikalisierungsverläufe aufgeklärt und für den Umgang mit Extremismus und Gewalt geschult.

Mit Massnahmen wie Information, Schulungen oder Beratungen, die sich an Schlüssel- und Fachpersonen sowie Familienangehörige richten, wird das Umfeld von vulnerablen Menschen unterstützt und für den Umgang mit Risikogefährdeten sensibilisiert. Ausserdem sucht der Brückenbauer der Stadtpolizei aktiv den Kontakt zu kulturellen Gruppen in Winterthur und versucht, im Dialog Vertrauen aufzubauen. Um Frauen besser ansprechen zu können, wird ab Anfang Juli 2018 auch eine Brückenbauerin im Einsatz sein.

Indizierte Prävention und Intervention

Bei der indizierten Prävention liegen bereits Gefährdungen vor, die mit den Sicherheitsbehörden angegangen werden müssen, wenn die rote Linie zwischen Legalität und Illegalität überschritten ist.

Hauptakteure der indizierten Prävention sind die Polizei und ihre Abteilung Gewaltschutz, die Strafuntersuchungsbehörden und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB. Bleibt die Gefährdung im legalen Bereich, so liegt sie im Tätigkeitsfeld der FSEG, bei akuten Gefährdungen macht die FSEG eine entsprechende Triage an die Sicherheits- bzw. Untersuchungsbehörden.

Früherkennung und Monitoring

In der Früherkennung geht es um Gefährdungseinschätzungen von Individuen oder Gruppierungen, d. h. um konkrete Fälle und Situationen. Radikalisierungsverläufe von Einzelnen oder Gruppen sollen frühzeitig erkannt, Risiko und Gefährlichkeit fundiert eingeschätzt und entsprechende Massnahmen eingeleitet werden. So soll verhindert werden, dass gefährdete Personen zu gefährdenden werden. Wenn eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Institutionen und Behörden notwendig ist, wird gemäss dem Konzept des kantonalen Bedrohungsmanagements gehandelt.

Im Rahmen der Möglichkeiten der Fachstelle werden mittels Monitoring generelle gesellschaftliche Entwicklungen und Trends im Bereich von Gewalt und Extremismus erfasst. Diese Beobachtungen werden in einem Netzwerk von verschiedenen Akteuren der Stadt Winterthur sowie weiteren wichtigen Partnern ausgetauscht, damit extremistische Trends und Themen frühzeitig erkannt und nach Möglichkeit aktiv angegangen werden können.

Das Winterthurer Präventionsmodell mit den drei Handlungsfeldern universelle, selektive und indizierte Prävention hat sich im Alltag sehr bewährt. Durch diesen ganzheitlichen Ansatz von Prävention werden sowohl Massnahmen aus dem Regelbereich (z. B. Schule, Jugendarbeit, Integrationsförderung) als auch Massnahmen aus dem Sicherheitsbereich berücksichtigt. Mit der klaren Abgrenzung der Prävention vom Sicherheitsbereich («Rote Linie») werden zudem die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen geklärt, auch bezüglich der Kommunikation nach aussen und innen.

3.3. Herausforderung Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Mit der Schaffung der FSEG wurde auch die Kommunikationsverantwortung für das Themenfeld Radikalisierung neu geregelt. Der Vorsteher des Departements Soziales ist für die Kommunikation zu Extremismus und Gewaltprävention verantwortlich, in fachlichen Fragen vom Leiter der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention unterstützt. Klar unterschieden wird zwischen Sicherheit und Prävention. Zu Sicherheitsthemen spricht das Departement Sicherheit und Umwelt bzw. die Stadtpolizei.

Im Präventionsbereich wurden folgende Grundsätze erarbeitet und mit dem Start der Fachstelle – mit Unterstützung durch die Kommunikation des Departements Soziales – umgesetzt:

- Die FSEG kommuniziert aktiv, regelmässig und transparent.
- Die FSEG spricht nur über den eigenen Zuständigkeitsbereich; also die Prävention von Extremismus in der Stadt (und Region) Winterthur.
- Die FSEG stellt den internen Kommunikationsfluss sicher und pflegt einen engen Austausch mit der Kerngruppe Extremismus und weiteren involvierten Stellen.
- Die FSEG erklärt die Zuständigkeiten und verweist an die zuständige Stelle, wenn sie eine Anfrage nicht beantworten kann.
- Themen von politischer Relevanz werden durch den Vorsteher des Departements Soziales behandelt.

Die Fachstelle erarbeitete in Zusammenarbeit mit weiteren Beteiligten Grundhaltungen und Kernbotschaften. Zentral dabei ist, dass der Sozialbereich und die Regelstrukturen wirksame Integration leisten. Es geht darum, früh anzusetzen. Dazu gehört ein adäquater Umgang mit Randgruppen – bevor Sicherheitsorgane eingreifen müssen. Prävention ist ein zentraler Ansatz zur Stärkung der Zivilgesellschaft und gegen Ausgrenzung.

Für eine erfolgreiche Kommunikation der FSEG sind folgende Faktoren entscheidend:

- Interdisziplinäre Zusammenarbeit: breites Netzwerk, alle relevanten Akteure sind einbezogen, basierend auf den Regelstrukturen. Sehr effiziente, schnelle stadinterne Klärungen, Absprachen und Lösungen.
- Zuständigkeiten, Grundsätze und Botschaften sind geklärt (oder können bei neuen Phänomenen rasch geklärt werden).
- Professionelles Kommunikationsverständnis: Medien als Partner, um die Öffentlichkeit erreichen zu können – und als «Sparring-Partner», um eigenes Handeln zu hinterfragen.

Die Kommunikationsstrategie der Stadt Winterthur zu Extremismusthemen wandelte sich mit der Schaffung der FSEG von defensiv zu offensiv. Im Zeitraum von 24. Dezember 2014 (erste Berichte über Jihadreisende) bis Ende März 2018 wurden mindestens 518 Medienbeiträge zum Thema Extremismus, Jihadreisende oder islamistischer Radikalismus mit Bezug zu Winterthur veröffentlicht, davon alleine 123 Artikel im Landboten. Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention (FSEG), die ihre Arbeit im Oktober 2016 aufnahm, wurde in 113 Artikeln genannt.

Medieninteresse

Das Thema Extremismus genießt ein überaus hohes Medieninteresse, und zwar nicht nur in der Stadt Winterthur, sondern auch schweizweit und teilweise über die Landesgrenzen hinaus. Neben akuten Ereignissen wie die Verhaftung von Jihad-Reisenden oder die Vorgänge in der An’Nur-Moschee interessierte auch die städtische Reaktion auf Extremismus. Die beiden Medienkonferenzen der Fachstelle waren überdurchschnittlich gut besucht und sorgten für Berichterstattung in allen Landesteilen.

Ein Blick in die Medienberichte zeigt, wie die Protagonisten im zeitlichen Ablauf auftraten: Als das Thema neu aufkam, war insbesondere die Schule und damit der damals zuständige Stadtrat im Fokus. Mit der Zeit verschob sich die Diskussion – wohl auch aufgrund der steigenden Bedeutung – zum Stadtpräsidium. Seit der Angliederung der FSEG an das Departement Soziales treten vor allem der Vorsteher des DSO sowie der Fachstellenleiter zum Thema in Erscheinung.

Die mediale Kritik an der Stadt ebte ab, als die Schaffung der Fachstelle angekündigt wurde (18. Mai 2016). Ab diesem Zeitpunkt konnte auch die Zuständigkeit der verschiedenen staatlichen Ebenen und die Rolle der Stadt besser vermittelt werden, was zu einem grösseren Verständnis der Aufgaben der Stadt in der Öffentlichkeit beitrug.

Das koordinierte Vorgehen und die stadtinternen Zuständigkeiten wurden nicht nur vom Departement Soziales, sondern auch von anderen Stellen dargelegt. Zu erwähnen ist beispielsweise der Brückenbauer der Stadtpolizei, der die einheitliche Haltung der Kerngruppe gut vertreten konnte, so u. a. an der Medienkonferenz zum Brückenbauer. Es konnte vermittelt werden, dass die Stadt gut vernetzt ist – sowohl intern als auch mit anderen Akteuren im Kanton Zürich, der Schweiz und im Ausland – und über das nötige Fachwissen verfügt. Diese Botschaft wurde insbesondere ab der ersten Medienkonferenz der FSEG immer glaubwürdiger.

Kommunikationsmassnahmen der FSEG

Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention musste rasch einen hohen Bekanntheitsgrad erzielen. Zudem war es ihr von Beginn an wichtig, den Diskurs um Extremismus in Winterthur mitzuprägen und einen aktiven Beitrag zur Wissensvermittlung zu leisten. Folgende Kommunikationsaktivitäten hat die FSEG durchgeführt:

Medienkonferenzen und Medienanlässe

- 2 Medienkonferenzen mit Zwischenbilanzen der FSEG (20.1.17, 13.10.17)
- Medieneinladung anlässlich des Besuchs von Bundesrätin Sommaruga bei der Fachstelle (1.2.2018)

Medienmitteilungen

- Präventionsmassnahmen gegen Radikalisierung: Schaffung einer Fachstelle (17.5.16)
- Leitung der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention bestimmt (8.7.16)
- Weitere Schritte in der Extremismusprävention (3.10.16)
- Extremismus und Gewaltprävention: Beratung ist gefragt (20.1.17)
- Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention: 48 Beratungen im ersten Jahr (13.10.17)
- Mit Jugendlichen und Social Media gegen Extremismus (2.11.17)
- Bundesrätin Sommaruga macht sich ein Bild der Extremismus-Bekämpfung im Kanton Zürich (1.2.2018)
- Jugendliche als Botschafterinnen und Botschafter für Social-Media-Kampagne zum Thema Respekt und Toleranz gesucht (23.2.18)

Beantwortung von Dutzenden von Medienanfragen an die Fachstelle, unter anderem zum Start der Fachstelle, zur Lancierung des NAP (Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus): Winterthur als Modellbeispiel in der SRF-Tagesschau vom 4.12.17, zur Schliessung der An'Nur-Moschee, zu Beratungsfällen und Tätigkeiten, zu verschiedenen Prozessen gegen mutmassliche Jihadisten, usw.

Weitere Öffentlichkeitsarbeit:

- Internetauftritt in mehreren Sprachen
- Öffentliche Veranstaltungen, Vorträge, Elternbildung u. ä.
- Informationsmaterial und Broschüren (z.B. Leitfaden Schulen; Leitfaden Vereine / Gruppen; Merkmale problematischer Gruppen, Postkarte Extremismusfachstelle)
- Rechercheanfragen beantworten / Studentische Arbeiten unterstützen
- Vernetzung der FSEG in der Jugendapp der Jugendinfo
- Projekt Winfluence auf Social Media

4. Tätigkeitsbericht vom 1.10.2016 bis 31.3.2018

Wie erwartet war die neue Fachstelle gleich von Anfang an mit einer grossen Anzahl unterschiedlicher Anfragen konfrontiert, die sich in drei Bereiche unterteilen lassen: Aufbau und Förderung von Vernetzungsstrukturen, Vermittlung von Wissen zu Radikalisierung, Extremismus und Gewaltprävention sowie niederschwellige Beratung von Fach- und Bezugspersonen.

Im Folgenden werden die einzelnen Leistungsbereiche anhand konkreter Beispiele genauer beschrieben:

4.1. Vernetzung

Auf kommunaler Ebene ist es Winterthur gelungen, eine modellhafte Vernetzungsstruktur aufzubauen. Neben der Koordination des Netzwerkes Extremismus und Gewaltprävention sowie der engen Zusammenarbeit innerhalb der Kerngruppe auf lokaler Ebene ist für die Arbeit der Fachstelle auch die Vernetzung auf kantonaler und Bundesebene wichtig. Nur wenn der Blick über die Stadtgrenzen hinausgeht, kann ein fachlich fundierter Wissenstransfer stattfinden. Im Berichtszeitraum beteiligte sich der Fachstellenleiter an 17 übergeordneten Vernetzungsgefässen. Exemplarisch für die Vernetzung auf kantonaler und Bundesebene sind folgende Beispiele:

Brückenschlag Bern (Fachstelle Radikalisierung)

Im September 2016 wurden in einem zweitägigen Seminar in Bern gemeinsam mit der dortigen Fachstelle Radikalisierung Hintergründe und Verläufe von Radikalisierungen diskutiert und wichtige fachliche Grundlagen erarbeitet. Im Frühjahr 2017 erfolgte der Gegenbesuch aus Bern. Fallsupervision, also der Austausch über anonymisierte Fallbeispiele, stand bei diesen Treffen im Zentrum. Zudem wurde über verschiedene Interventionsmöglichkeiten diskutiert.

Koordinationsgruppe Jugendgewalt des Kantons Zürich

Seit November 2016 ist die FSEG Mitglied in der Koordinationsgruppe Jugendgewalt des Kantons Zürich. Die Koordinationsgruppe Jugendgewalt wurde vom Zürcher Regierungsrat eingesetzt, um die kantonalen Massnahmen im Bereich der Jugendgewalt besser miteinander zu koordinieren und zu verstärken. Zu den Aufgaben der Koordinationsgruppe gehören unter anderem die Erarbeitung und Sicherstellung einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung in den Bereichen Prävention, Intervention und Repression von Jugendgewalt, die Beurteilung und Begleitung von Massnahmen und Projekten, die Mitwirkung bei der Bearbeitung von Anfragen und Stellungnahmen sowie die Zusammenarbeit mit verwaltungsinternen Stellen und externen Institutionen und Organisationen auf kantonaler, interkantonaler und nationaler Ebene.

«Vernetzung ist das A und O der Extremismusprävention.» Rolf Weilenmann, Chef Jugend- intervention der Kantonspolizei Zürich

Mitarbeit am Nationalen Aktionsplan (NAP)

Im Rahmen der nationalen Strategie zur Terrorismusbekämpfung, die im September 2015 vom Bundesrat verabschiedet wurde, wurde die Erstellung eines Nationalen Aktionsplanes zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus beschlossen. Der Aktionsplan wurde unter Einbezug von Städten, Kantonen und Bund erarbeitet. Er beinhaltet 26 Massnahmen in fünf verschiedenen Handlungsfeldern. Die FSEG war als eine der ersten kommunalen Fachstellen von Anfang an in die Erarbeitung des Aktionsplanes eingebunden. Sie konnte einerseits als Knowhow-Trägerin Erfahrungen aus dem kommunalen Bereich der Extremismusprävention einbringen und hatte umgekehrt Zugang zu übergeordneten Erkenntnissen, die wiederum in die lokale Aufbauarbeit einfliessen konnten (z. B. Leitfaden Radikalismus Schulen und Gegennarrative im Internet – Winfluence).

Als weitere Massnahme sieht der Nationale Aktionsplan in der Früherkennung und Beratung von Radikalisierung Fach- und Beratungsstellen für die Thematik vor (Massnahme 10, siehe Weiterführende Informationen, Seite 34). Durch die Institutionalisierung der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention und den Aufbau des Netzwerkes verfügt die Stadt Winterthur bereits gegenwärtig über die entsprechende Dienstleistung.

Netzwerk kommunale und kantonale Ansprechstellen Gewaltprävention

Die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) organisiert einmal jährlich ein Treffen für kommunale und kantonale Ansprechstellen in den Bereichen Gewalt, Extremismus- und Kriminalprävention. Hier knüpft die FSEG wertvolle fachliche Kontakte, informiert sich über neuste Trends und Projekte und profitiert von schweizweiten Erfahrungen.

Brückenschlag Zürich (Fachstelle für Gewaltprävention)

Die Fachstelle für Gewaltprävention der Stadt Zürich (FfG) dient der Volksschule und den Jugendorganisationen der Stadt Zürich als Anlaufstelle im Zusammenhang mit Gewaltprävention und Extremismus. Sie existiert seit 2001 als erste Fachstelle in diesem Bereich und nimmt darum in der Gewaltprävention für Schulen und den Freizeitbereich eine Pionierrolle ein. Die FSEG pflegte von Anfang an einen engen Kontakt zur Zürcher Fachstelle und konnte von deren bereits entwickelten Merkblättern und Erfahrungen im Umgang mit der Erkennung von Radikalisierungstendenzen profitieren.

4.2. Wissensvermittlung

Die Fachstelle hat innerhalb der Stadtverwaltung Winterthur den fachlichen Lead im Themenbereich Extremismus und Gewaltprävention. Dazu gehören vor allem der Aufbau und die Vermittlung von Fachwissen zu politischem und religiösem Extremismus. In Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen entwickelt die Fachstelle Angebote und Dienstleistungen in Form von Projekten und Workshops.

Ein wichtiger Aufgabenbereich der FSEG ist die Förderung der Früherkennung von und im Umgang mit Radikalismus. Dafür ist es unabdingbar, dass sowohl Fachpersonen wie auch eine breite Bevölkerungsschicht das Angebot der Fachstelle kennen und im Bedarfsfall nutzen. Die Bekanntmachung der Fachstelle und des Fachstellenleiters hatte deshalb in der Aufbauphase der Fachstelle eine hohe Priorität. Während der Berichtsperiode wurden 50 Referate, Workshops oder Angebote im Wissensbereich durchgeführt. Die folgenden fünf Beispiele geben einen Eindruck der vielfältigen Tätigkeiten der Wissensvermittlung durch die FSEG.

Erarbeitung Leitfaden Radikalismus für die Volksschule der Stadt Winterthur

Unter der Federführung der FSEG hat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus der Leiterin der Schulsozialarbeit, der Rektorin Profil. (10. Schuljahr), dem Präsidenten einer Kreisschulpflege und dem Präsidenten der Schulleiterkonferenz, einen Leitfaden für den Umgang mit Radikalismus in den Volksschulen erarbeitet. Sie hat sich dabei an der Vorlage der Stadt Zürich orientiert. Der Leitfaden wurde den Schulleitern anlässlich einer Schulleitungskonferenz im September 2017 vom Leiter der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention vorgestellt.

Schulung von Mitarbeitenden im Sozialbereich

Mitarbeitende im Sozialbereich (Sozialberatung, Arbeitsintegration, Asyl etc.) werden im Rahmen ihrer Arbeit immer wieder mit Themen rund um die Ausübung religiöser Praktiken und mit Risikogruppen im Bereich Extremismus und Gewalt konfrontiert. Zur Klärung von Handlungsfragen und zur Vermittlung einer gemeinsamen Praxis im Umgang mit der Ausübung von religiösen Handlungen wurden innerhalb des Sozialdepartementes verschiedene Referate und Workshops zum Thema Islamismus durchgeführt. Insgesamt konnten so über 150 Mitarbeitende geschult und für die Thematik sensibilisiert werden.

Projekt Winfluence

Das Projekt Winfluence fördert Toleranz und Zivilcourage im Internet und ist eines von vier Pilotprojekten, die im Rahmen des Schwerpunktthemas «Prävention der gewalttätigen Radikalisierung über Internet» vom Bund gefördert wird. Das Projekt ist eine Kooperation der Jugendinfo Winterthur und dem Verein JASS. Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention unterstützt die beiden Projektpartner dabei beratend und vermittelt den jugendlichen Beteiligten Wissen im Bereich von Extremismus und Gewalt.

Eltern-Veranstaltung «Radikalismus im Kinderzimmer»

In Kooperation mit der Interessensgemeinschaft Elternräte der Stadt Winterthur organisierte die FSEG ein Podiumsgespräch. Dabei traten die Extremismusforscherin Miryam Eser von der Zürcher Hochschule der angewandten Wissenschaften ZHAW, die Jugendforensikerin Cornelia Bessler und der ehemalige Winterthurer Lehrer und Jugendarbeiter Hans Fahrni auf. Rund vierzig Eltern und Fachpersonen konnten an diesem Abend Fragen stellen und sich austauschen.

Forschung

Das Thema Radikalismus und Extremismus beschäftigt auch Studierende aus verschiedenen Fachrichtungen. Die FSEG stand hier acht Studierenden als Ansprechpartner zur Verfügung. Studierende erfüllen mit ihren Arbeiten eine wichtige Transferfunktion zwischen Lehre und Praxis, weshalb auch in Zukunft darauf geachtet wird, diesen Theorie-Praxis-Transfer zu ermöglichen.

4.3. Beratung

Die FSEG ist in Winterthur, aber auch schweizweit, als niederschwellige, unkomplizierte und anonyme Beratungsstelle bekannt. Von Oktober 2016 bis Ende März 2018 gingen 76 Anfragen bei der Fachstelle ein, 58 mit Bezug zu Winterthur. Bei den externen Anfragen wurde falls möglich an eine andere Stelle triagiert oder eine telefonische Kurzberatung durchgeführt.

Die relativ hohe Anzahl externer Anfragen (18) ist darauf zurück zu führen, dass Winterthur lange eine der ersten medial bekannten Anlaufstellen in der Deutschschweiz war. Zudem fehlen ausserhalb von Winterthur häufig noch Anlaufstellen oder Melderoutinen. Dies dürfte sich mit der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes in der nächsten Zeit ändern.

Zu den bisherigen Ratsuchenden gehören im Bereich der Beratung insbesondere Fachpersonen (52) wie Lehrkräfte, Sozialarbeitende und Berufsbildner. Angehörige wie Eltern oder Geschwister machten die zweitgrösste Gruppe aus (16). Achtmal wurden Privatpersonen wie Nachbarn oder Vertreter von Vereinen beraten.



Ratsuchende



52



16



Privatpersonen



8



Angehörige



Fachpersonen

Onlineberatung

Jugendliche sollen auch im digitalen Raum angesprochen werden. Aus diesem Grund wurde die FSEG als Anlaufstelle in die Chatfunktion der Winterthurer Jugend-App integriert. Über eine Chatfunktion können sich Jugendliche anonym und niederschwellig an die Fachstelle wenden. In einer ersten Testphase hatte diese Funktion wenig Resonanz. In Zukunft geht es darum, auch mit Kampagnen wie Winfluence (siehe Beispiele Wissensvermittlung) das Thema Extremismus im digitalen Bereich besser zu bewirtschaften und so näher an die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu bringen.

Beratungskategorien

Im Berichtszeitraum wurden sämtliche Beratungsanfragen statistisch erfasst. Grundsätzlich haben sich aus den Anfragen drei Kategorien herauskristallisiert: Anfragen zum universellen Bereich (generelle Fragen zu politischen und religiösen Gruppierungen), zum selektiven Bereich (Fragen von Personen, die mit potenziell gefährdeten Individuen oder Gruppen in Kontakt sind) und zum sicherheitsrelevanten Bereich (mit Verdacht auf Selbst- oder Fremdgefährdung). Die überwiegende Mehrheit der Anfragen betraf den selektiven Bereich.

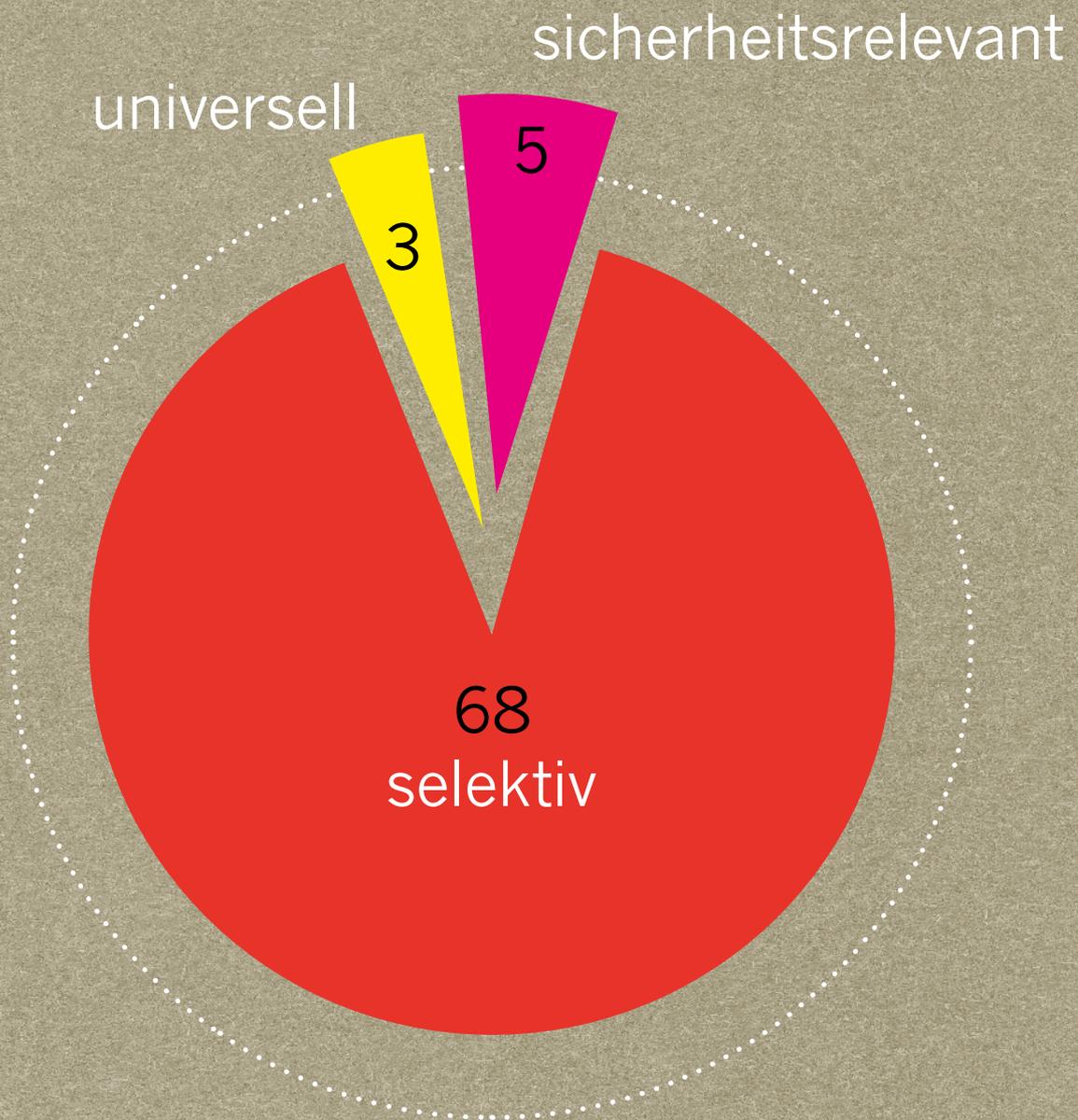
Drei Anfragen aus dem universellen Bereich

Im Berichtszeitraum erhielt die FSEG drei Beratungs- oder Informationsanfragen zu generellen politischen oder religiösen Gruppen. Diese Fragen stammen meistens aus der Bevölkerung von Winterthur.

Fallbeispiel

Suspekter Flyer

Ein besorgter Bürger meldet sich bei einem Stadtrat, weil er einen suspekten Flyer von islamischen Kreationisten im Briefkasten gefunden hatte. Der Stadtrat übergibt den Flyer der FSEG für eine Beurteilung. Die FSEG vernetzte sich mit Sektenexperte Georg O. Schmid, um zu prüfen, ob die Gruppierung bekannt ist und wie sie einzuschätzen ist. Gleichzeitig bat sie den Brückenbauer der Stadtpolizei um eine Einschätzung. Sowohl der Sektenexperte als auch der Brückenbauer sahen keine Hinweise auf ein mögliches Gefahrenpotential, das von den islamischen Kreationisten ausgehen könnte. Der Stadtrat sowie der anfragende Bürger wurden über das Resultat der Abklärungen informiert.



Anfragen
nach Kategorien

68 Anfragen aus dem selektiven Bereich

Bei den Anfragen aus dem selektiven Bereich wurden Personen beraten, die mit risikogefährdeten Individuen und Gruppen zu tun haben. Ein Sicherheitsrisiko ist hier noch nicht vorhanden. Früherkennung und Frühintervention stehen im Vordergrund. Oft liegen Unsicherheiten im Umgang mit religiösen Aktivitäten einzelner Personen vor. In der Beratung stellt sich dann die Frage, ob schon eine Eigen- oder Fremdgefährdung dieser Personen oder Gruppen vorliegt. In den allermeisten Fällen liegt keine Gefährdung, sondern ein Verstoss gegen soziale Normen oder ungeschriebene Gesetze vor, der bei den Ratsuchenden Unsicherheit auslöst.

Fallbeispiel

Arbeitsintegration während des Ramadans

Die Leiterin eines Integrationsprojekts ist unsicher, wie sie mit dem bevorstehenden Ramadan in ihrer Organisation umgehen soll.

Die Fachstelle weiss von einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Integrationsprojekt und der städtischen Fachstelle Integrationsförderung und bespricht deshalb die Anfrage in der Kerngruppe. Die Kerngruppe orientiert sich auf der Basis der bestehenden Leistungsvereinbarung an folgender Haltung: Der Staat handelt säkular. Wenn eine private Organisation im Auftrag des Staates Leistungen erbringt, gilt dasselbe.

Die Leiterin des Integrationsprojekts wird informiert, dass gemäss den Leistungsvereinbarungen der Integrationsförderung religiöse Rituale und Missionieren während Integrationskursen (Sprachkurse etc.) untersagt sind.

Ausgehend von dieser Anfrage entwickelt die Kerngruppe ein Merkblatt für Projektanbieter zum Umgang mit religiösen Aktivitäten innerhalb von Organisationen, das sich an den wichtigsten Grundlagen und Empfehlungen der Imampattform des Kantons Zürich orientiert.

Es meldeten sich auch Fachpersonen und Angehörige, die mit durch extreme Ansichten auffallenden Menschen zu tun haben. Sie benötigten Unterstützung in der Einschätzung von Situationen im Berufs- oder Familienalltag. Häufig stellt sich die Frage, wie man sich verhalten kann, um den Kontakt zu dieser Person nicht zu verlieren. Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention führte jeweils eine Beratung durch, in der anhand einer Auslegeordnung Fragen zu Radikalismus beantwortet werden konnten. Zudem gab die FSEG Handlungsempfehlungen ab und machte bei Bedarf auf Partnerorganisationen aus dem Netzwerk, wie zum Beispiel die Jugend- und Familienberatung, aufmerksam.

Fallbeispiel

Religiöse Schülerin

Ein Berufsschullehrer macht sich Sorgen um eine Schülerin, die begonnen hat, den Islam zu praktizieren. Sie befolgt die religiösen Gebote, verschleiert sich und äussert sich auch während des Unterrichts wiederholt zum Thema Religion, teilweise auch ziemlich konfrontativ. So prophezeite die Schülerin einer muslimischen Kollegin, sie würde in die Hölle kommen, falls sie die islamischen Gebote nicht einhalte. Der Berufsschullehrer ist unsicher, wie er sich in dieser Situation verhalten soll. Im Rahmen der Beratung wird deutlich, dass ein Gespräch mit der Schülerin und ihren Eltern benötigt wird. Mit der Lehrperson wird Setting und Inhalt des Gesprächs vorbesprochen. Ziel ist, die Motive der Jugendlichen zu erkennen und herauszufinden, in welchem Umfeld sie sich bewegt. Es zeigte sich, dass sich die Schülerin auf der Suche nach ihren Wurzeln ernsthaft mit dem Islam auseinandersetzt und in der Ausübung ihrer Religion ernst genommen werden möchte. Im Gespräch mit den Eltern konnte sie dies thematisieren und fand auch ein gewisses Verständnis. Es konnten keine Radikalisierungstendenzen oder die Zugehörigkeit zu einer radikalisierten Gruppe festgestellt werden. Der Lehrer machte der Schülerin zudem klar, dass solche Äusserungen gegenüber ihren Klassenkameraden und -kameradinnen nicht geduldet werden.

Die Schule nahm diesen Zwischenfall zum Anlass, die FSEG zu beauftragen, einen Workshop für das Lehrerteam zum Umgang mit konfrontativen Religionsbekundungen durchzuführen. Darin erhielten die Fachpersonen neben Hintergrundwissen zu Islamismus und Extremismus auch die Möglichkeit, sich mit unterschiedlichen Fragestellungen und Szenarien auseinanderzusetzen und Handlungsmöglichkeiten zu diskutieren.

> Das Beispiel wurde anonymisiert und verfremdet.

Fünf Anfragen aus dem sicherheitsrelevanten Bereich

Fünf Anfragen oder Meldungen betrafen Personen, bei denen Indizien für eine schwerere Radikalisierung mit vorhandener Gewaltbereitschaft, Selbst- oder Fremdgefährdung vorliegen. In diesen Fällen ist wenn immer möglich gemeinsam mit der Meldeperson der Einbezug der Polizei bzw. Sicherheitsbehörde einzuleiten. In diesen Beratungsanfragen, die den sicherheitsrelevanten Bereich betreffen, ist die rote Linie überschritten worden. Im Zusammenhang mit diesen Beratungen arbeitete die FSEG während der Berichtsperiode fünfmal mit dem Gewaltschutz der Polizei zusammen.

Fallbeispiel

Fünf Mal die «Rote Linie» überschritten

Von fünf sicherheitsrelevanten Beratungen deuteten zwei auf einen islamistischen Hintergrund hin. Nach genaueren Abklärungen erhärtete sich nur in einer Situation der Verdacht. In einem weiteren Fall wurden Drohungen ausgestossen, die nach einer Einschätzung zusammen mit dem Gewaltschutz auf einen interpersonellen Konflikt zwischen zwei Arbeitskollegen hinwies. In zwei weiteren Fällen wurden psychisch auffällige Personen mit islamistischen Wahnvorstellungen gemeldet. Islamismus war hier aufgrund der Ersteinschätzungen nur das Symptom, eine psychische Erkrankung die Ursache. In diesen Fällen ist es nicht immer einfach, den Unterschied zwischen einer effektiven Radikalisierung und einer psychischen Erkrankung richtig einzuschätzen. Es braucht deshalb den Beizug von psychiatrischem Fachwissen und bei Bedarf die Überweisung der gefährdeten Person in eine psychiatrische Einrichtung. Dies konnte bei beiden Fällen in enger Zusammenarbeit mit dem Gewaltschutz und mit Hilfe einer fürsorglichen Unterbringung erreicht werden.

> Die Fallbeispiele aus dem sicherheitsrelevanten Bereich wurden aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes anonymisiert zusammengefasst.

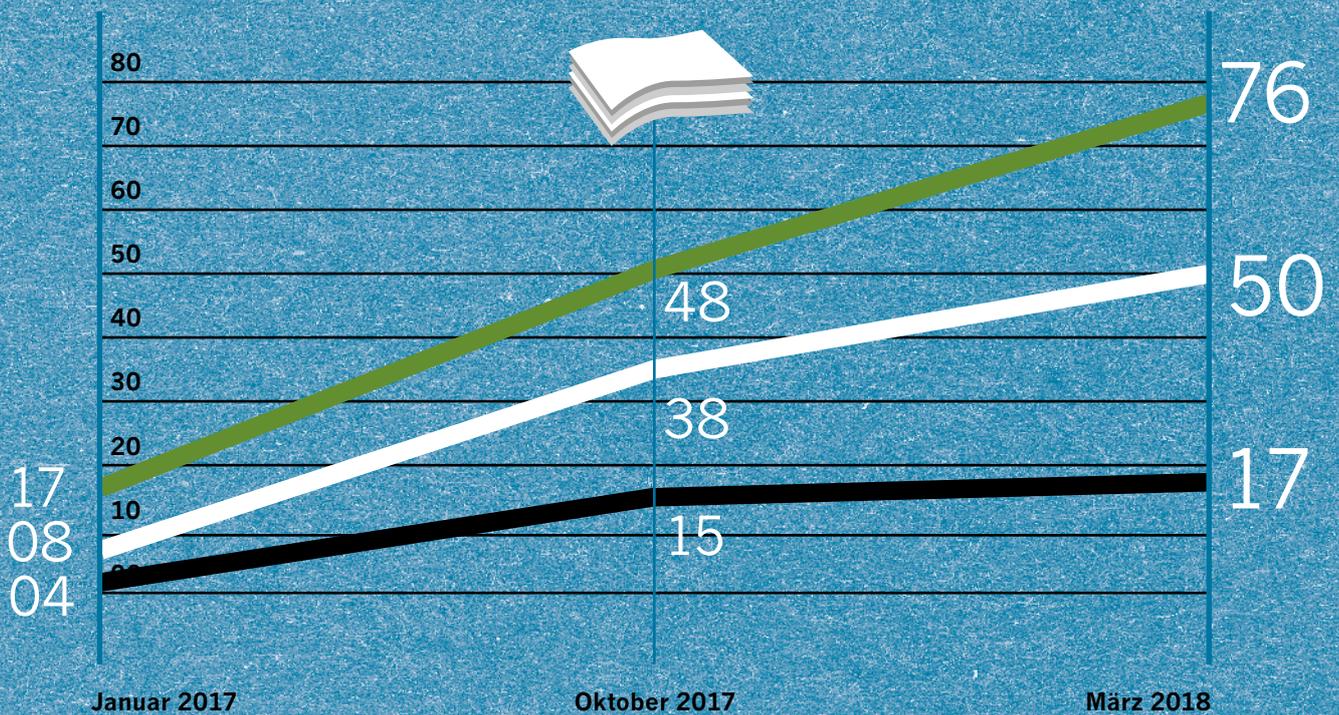
Insgesamt hat sich die FSEG mit einem Stellenpensum von 80 Prozent im Berichtszeitraum in 17 übergeordneten Vernetzungsgefässen eingebracht, 50 Referate oder Workshops zur Wissensvermittlung durchgeführt und 76 Anfragen beantwortet und Beratung angeboten.

**Samuel Althof,
Extremismusfachmann, meint,
dass die Fachstelle zwingend
«stabil angelegt und langfristig
verfügbar» sein soll, um erfolgreich
zu sein, da nur so Vertrauen
aufgebaut werden kann.**

Tages-Anzeiger, 18. Mai 2016

Abbildung 5:
Entwicklung der Tätigkeiten (kumuliert)

Entwicklung der Tätigkeiten (kumuliert)



Beratung



Wissen



Vernetzung



5. Zukünftige Herausforderungen und Ausblick

Phänomene im Gewaltbereich sind eng verbunden mit der sozialen und kulturellen Entwicklung der Gesellschaft und treten häufig in wellenförmigen Trends auf. So war die Schweiz in den 1950er Jahren mit den Halbstarcken-Krawallen, in den 1960ern mit den Beatniks, in den 1970ern mit der Rockergruppen-Kriminalität und danach mit der 1980er-Bewegung konfrontiert. Die Gesellschaft steht also periodisch immer wieder neuen Phänomenen gegenüber. Im Jahr 2003 konstatierte das Bundesamt für Statistik noch eine zunehmende Gewaltbereitschaft von Jugendlichen. Von 2009 bis 2016 halbierten sich laut kantonaler Justizdirektion die Straftaten von Jugendlichen wieder. Diesen sich wandelnden Entwicklungen muss die Gewaltprävention Rechnung tragen können. Es braucht deshalb in diesem Bereich ein dauerhaft angelegtes Präventionsnetzwerk, das auf solche Trends (z. B. Links- und Rechtsextremismus, Jihadismus, Hooliganismus) reagieren und mit zielgerichteten Massnahmen Risikofaktoren reduzieren und Schutzfaktoren aufbauen kann.

Die Stärke eines sozialräumlich kompakten Winterthurs

Winterthur hat für zielgerichtete und lokal verankerte Präventionsmassnahmen die optimale Grösse. Während in kleineren Gemeinden die Nachfrage für spezialisierte Fachstellen fehlt und in grösseren Städten Präventionsprojekte oft in Konkurrenzsituationen geraten, kann die FSEG in Winterthur auf den bestehenden Regelangeboten wie zum Beispiel der Jugendarbeit, der Integrationsförderung und der polizeilichen Prävention aufbauen. Die Herausforderung wird auch in Zukunft sein, die Zusammenarbeit innerhalb dieser Strukturen zu stärken und neue Angebote und Dienstleistungen im Gewalt- und Extremismusbereich gemeinsam zu entwickeln. Nur so können die Kompetenzen aus dem Sozial-, Bildungs- und Sicherheitsbereich optimal eingesetzt und gesellschaftlichen Trends ressourcenschonend angepasst werden. Lücken im Präventionsbereich sollen auch in Zukunft frühzeitig erkannt und doppelspurige Angebote verhindert werden. Dazu braucht es die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention als Themenhalterin und Drehscheibe, damit die Stadt Winterthur auch in Zukunft auf neue Gewaltphänomene an der Schnittstelle zwischen Sicherheit und Sozialem schnell und professionell reagieren kann.

Weiterentwicklung der Beratungsqualität

Mit der Bereitstellung einer niederschweligen Anlaufstelle für Fragen rund um Radikalisierung und Extremismus stellte Winterthur schweizweit als eine der ersten Städte Ressourcen für diesen Bereich zur Verfügung und konnte nicht auf bereits bestehende Erfahrungen zurückgreifen. Es war deshalb auch weitgehend unklar, mit welchen Fragestellungen die Fachstelle wirklich konfrontiert werden wird. Nach den ersten eineinhalb Jahren konnten erste Standards in der Beratung definiert werden, die nun im Austausch mit anderen kantonalen und städtischen Stellen weiter entwickelt werden müssen. Zu den noch zu definierenden Standards gehören neben der Unterscheidung zwischen Anfragen aus dem universellen, selektiven und sicherheitsrelevanten Bereich auch die Professionalisierung bezüglich Umgang mit Datenschutz und Zugänglichkeit der Fachstellen sowie die Entwicklung von Kompetenzprofilen für Beratende.

Stärkung der universellen Prävention

Anfragen generell, so die Beobachtung aus eineinhalb Jahren Praxiserfahrung, häufen sich jeweils nach Ereignissen (Attentate, Attacken, ausserordentliche kriegerische Ereignisse usw.). Daraus kann gefolgert werden, dass die Widerstandskraft der Bevölkerung von Attentaten beeinträchtigt wird und die Verunsicherung durch aussergewöhnliche Ereignisse jeweils zunimmt. Auch die Toleranz der Bevölkerung kann durch äussere Einflüsse beeinträchtigt werden, was zu übertriebenen Reaktionen oder Vermeidungsverhalten und Diskriminierung von Randgruppen führen kann. Um solchen Entwicklungen entgegenzuwirken, wird sich die Fachstelle in Zukunft stärker mit der Vermittlung von demokratischen Grundwerten und einem bewussteren Umgang mit Informationen aus dem Netz (Fake-News etc.) engagieren. Im Blickfeld sind neben der Gesamtbevölkerung vor allem die Kinder und Jugendlichen der Stadt Winterthur. Wenn es gelingt, bei den Kindern und Jugendlichen Resilienz gegenüber demokratiefeindlichen Weltanschauungen zu entwickeln, und sie lernen, für ihre eigene Meinung einzustehen, ist ein wichtiger Beitrag für eine längerfristige Prävention von Gewalt- und Extremismustendenzen geleistet.

Extremismusprävention durch Förderung von Sozialkompetenz, Toleranz und Zivilcourage

In der ersten Berichtsperiode standen Beratung und Wissensvermittlung im Fokus der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention. Auch in Zukunft sollen diese Dienstleistungen angeboten werden. Die Stärkung des Wissens im Winterthurer Netzwerk und die Sensibilisierung der Bezugs- und Fachpersonen bezüglich Früh-erkennung von gewaltbereitem Extremismus bleiben eine Daueraufgabe. Ergänzt werden könnte diese künftig mit einer verstärkten Prävention im universellen Bereich. Experten sind sich einig, dass erfolgreiche Gewaltprävention mit der Sozialisation im Jugendalter zusammengehört. Deshalb ist ein gutes Verständnis des Rechtsstaats und die Akzeptanz seiner Institutionen wie auch die Verinnerlichung der universellen Norm der Gewaltfreiheit unabdingbar. Ein Tätigkeitsfeld für die FSEG könnten deshalb in Zukunft Angebote gegen Gewalt und Extremismus im Schulbereich sein. Dazu gehören Vermittlung von intelligentem Sozialverhalten, Toleranz und Zivilcourage. Es gibt bereits eine Reihe von erprobten Präventionsansätzen, die die FSEG für Winterthur adaptieren kann.

Weiterführende Informationen

Fachstelle Extremismus und
Gewaltprävention der Stadt Winterthur
www.stadt.winterthur.ch/fseg

Brückenbauer der Stadtpolizei Winterthur
[www.stadt.winterthur.ch/gemeinde/
verwaltung/sicherheit-und-umwelt/
stadtpolizei/brueckenbauer](http://www.stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/sicherheit-und-umwelt/stadtpolizei/brueckenbauer)

Fachstelle Integrationsförderung
Winterthur
www.stadt.winterthur.ch/integration

Fachstelle für Integrationsfragen des
Kantons Zürich:
www.integration.zh.ch

Kantonales Bedrohungsmanagement:
www.kbm.zh.ch

Koordinationsgruppe Jugendgewalt des
Kantons Zürich:
[https://stopp-gewalt.zh.ch/internet/
microsites/stopp_gewalt/de/ueber_uns/
kgj.html](https://stopp-gewalt.zh.ch/internet/microsites/stopp_gewalt/de/ueber_uns/kgj.html)

Schweizerische Kriminalprävention
(skppsc):
www.skppsc.ch

Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung
und Bekämpfung von Radikalisierung und
gewalttätigem Extremismus (NAP):
[https://www.svs.admin.ch/content/svs-
internet/de/home.detail.nsb.html/69082.
html](https://www.svs.admin.ch/content/svs-internet/de/home.detail.nsb.html/69082.html)

Impressum

Fachstelle Extremismus und
Gewaltprävention
Tösstalstrasse 53
8403 Winterthur
T +41 52 267 23 23
fseg@win.ch
www.stadt.winterthur.ch/fseg

Grafik und Illustration:
Julien Duc, julienduc.ch

© 2018 Stadt Winterthur

Anne Speckhard,
Extremismus-Expertin:
«Lokales Engagement
ist schlau. Und Prävention
ist entscheidend.
Der Islamische Staat
mag im Moment der letzte
Schrei sein. Doch es
werden andere
Organisationen kommen,
andere Probleme.»

Tages-Anzeiger, 24. Juni 2016

