An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation - Konkrete Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention, eingereicht von Gemeinderat M. Reinhard (SVP)

Am 2. Dezember 2019 reichte der Gemeinderat Markus Reinhard (SVP namens der SVP-Fraktion mit 12 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention hat laut deren Website die folgenden Ziele: Wichtige Ziele sind die Früherkennung von möglicher Radikalisierung, die Beratung des Umfeldes und gezielte Interventionen bei Extremismus und Gewaltbereitschaft. Gemäss den Aussagen des Stadtrates gebe es zwischen den Fachstellen und Verwaltungsstelle kein Gerangel und keine Konkurrenz, die Präventionsarbeit sei klar aufgeteilt. Weiter gebe es bei der Fachstelle eine «rote Linie» und wenn diese überschritten werde, dann komme es zu einer Intervention. Die entsprechenden Jahresberichte und öffentlich verfügbaren Informationen sind hinsichtlich der konkreten Aufträge, Kompetenzen und Verantwortung eher dürftig gehalten.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- 1. Wo sind die konkreten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der «Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention», der «Brückenbauer» und der «Integrations-fachstelle» festgehalten und wie lauten diese?*
- 2. Wie sind die Schnittstellen zwischen diesen Stellen definiert, damit es weder zu Doppelspurigkeiten noch zu Unterlassungen kommen kann?*
- 3. Herr Stadtrat Galladé hat an der Gemeinderatssitzung vom 4.11.2019 ausgeführt, dass die Aufgaben der Gemeinde (der kommunalen Ebene) im präventiven Bereich liegen. Wie ist denn der folgende Eintrag auf der Website der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention¹ zu verstehen: «Wichtige Ziele sind die Früherkennung von möglicher Radikalisierung, die Beratung des Umfeldes und **gezielte Interventionen** bei Extremismus und Gewaltbereitschaft.»*
- 4. Worin besteht die genannte «gezielte Intervention»? Wann wird diese und durch wen angeordnet? Durch wen wird sie umgesetzt?*
- 5. Hat die Stadtpolizei neben der Beratung & Prävention eine weitere Rolle, beispielsweise eine repressive, im Sinne einer Präsenzmarkierung an den Wohnorten der verdächtigen oder auffälligen Personen? Diese niederschwellige Massnahme wird die Kantonspolizei aus Kapazitätsgründen kaum leisten können. Wenn dies nicht der Fall ist, möchte der Stadtrat bitte detailliert ausführen, wieso dem so ist und ob er gewillt ist, bei Bedarf auch in einer repressiveren Art Präsenz zu markieren?*

¹ Quelle: Website Stadt Winterthur, Fachstelle
<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/soziales/soziale-dienste/praevention-und-suchthilfe/fachstelle-extremismus>; abgerufen am 6.11.2019, 08.00 Uhr»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus geht laut [NAP \(Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus\)](#) die Gesellschaft als Ganzes an. Gefordert sind zahlreiche Behör-

den auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene, aber auch die Zivilgesellschaft. Vier Handlungsfelder sind dabei wichtig: Prävention, Repression, Schutz und Krisenvorsorge – unter Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Dabei soll die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit gewahrt und im Zweifelsfall die Freiheit höher gewichtet werden. 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 werden oder terroristische Organisationen unterstützt werden. Erst wenn die «rote Linie» zwischen Legalität und Illegalität überschritten ist, müssen die Strafverfolgungsbehörden tätig werden.

Die Stadt ist insbesondere für Gewaltprävention und Integration zuständig. Für die innere Sicherheit und die Strafverfolgung sind Bund, Kanton und in der Stadt Winterthur die Stadtpolizei Winterthur zuständig, für die Terrorismusbekämpfung ausschliesslich Bund und Kanton. Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention hat daher den Auftrag, 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. Die «Brückenbauer/innen» der Stadtpolizei ihrerseits kümmern sich um die Prävention im polizeilichen Sinne.

Mit den wichtigsten Netzwerkpartnern wurde eine Arbeitsstruktur, bestehend aus der strategisch-politischen Führung, der Kerngruppe sowie dem Netzwerk Extremismus und Gewaltprävention, entwickelt. Diese Arbeitsgefässe gewährleisten eine optimale Vernetzung, verhindern Doppelspurigkeiten und ermöglichen so, begrenzte Ressourcen möglichst zielführend einzusetzen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wo sind die konkreten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der «Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention», der «Brückenbauer» und der «Integrations-fachstelle» festgehalten und wie lauten diese?»

Die Aufgaben und Kompetenzen der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention FSEG sind im Stadtratsbeschluss vom 11.05.2016 zur Schaffung einer befristeten Stelle Leiter/in Fachstelle für Extremismus und Gewaltprävention (SR.16.401-1) sowie im Stadtratsbeschluss vom 27.06.2018 zur Kenntnisnahme Tätigkeitsbericht der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention (FSEG) / Weiterführung der Fachstelle (SR.16.401-2) festgehalten. Ein weiterer Stadtratsbeschluss regelt die interdepartementale Zusammenarbeit im Bereich Extremismus und Gewaltprävention (Organisationsstrukturen und Gefässe) (Beschluss vom 21.06.2017, SR.17.546-1).

Zudem hat der Stadtrat die Aufgaben der drei genannten Stellen bereits in der Antwort auf die Interpellation betreffend islamistische Einrichtungen und Extremismus in Winterthur (GGR-Nr. 2016.120) dargelegt.

Aufgaben der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention FSEG:

- Fachlicher Lead beim Thema Extremismus und Gewaltprävention, 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 Aufgaben der **Fachstelle Integrationsförderung** werden im Anhang des Stadtratsbeschlusses «Interdepartementale Zusammenarbeit im Bereich Extremismus und Gewaltprävention: Organisationsstrukturen und Gefässe» erläutert:

Die Fachstelle Integrationsförderung ergänzt mit der «Spezifischen Integrationsförderung» die Angebote der Regelstrukturen. Sie setzt sich für eine erfolgreiche Integration der Migrantinnen und Migranten ein und schafft gute Rahmenbedingungen. Der Leiter der Fachstelle Integrationsförderung ist für die Koordination der Integrationspolitik des Stadtrates verantwortlich und nimmt Querschnitts- und Vernetzungsaufgaben innerhalb der Stadtverwaltung wahr. Er ist Ansprechperson auch ausserhalb der Stadtverwaltung bei integrationsspezifischen Fragen, steht im Dialog mit den Migrantenvereinen, den Quartiervereinen, den Religionsgemeinschaften, Anbietern von Integrationsförderprojekten und anderen in der Stadt Winterthur tätigen Akteuren.

Aus dem Ausland zugezogene Personen werden informiert und beraten (Erstinformation für Neuzuzüger/innen aus dem Ausland, kostenlose Einzelberatung für Privatpersonen in verschiedenen Sprachen, Deutschkursberatung). Mit einem diversifizierten, niederschweligen Angebot an Integrationsprojekten werden Migrantinnen und Migranten im Integrationsprozess, v.a. beim Spracherwerb und in der sozialen Integration unterstützt.

Die Fachstelle Integrationsförderung vermittelt interkulturelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher vor allem in den Bereichen Soziales, Schule und Gesundheit für städtische, aber auch für private Organisationen und andere Gemeinden in der Region.

Die Aufgaben der **Brückenbauer der Stadtpolizei** werden im Anhang des Stadtratsbeschlusses «Interdepartementale Zusammenarbeit im Bereich Extremismus und Gewaltprävention: Organisationsstrukturen und Gefässe» erläutert:

Im Januar 2017 wurde die Stelle eines «Brückenbauers» geschaffen, im Juli 2018 wurde ergänzend eine weibliche Brückenbauerin eingestellt. Durch die «Brückenbauer» soll die Polizeiarbeit mit fremden Kulturen und Ethnien insgesamt erleichtert und professionalisiert werden. Die Stelle umfasst im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Spezialisierung auf fremde Kulturen: Die «Brückenbauer» sollen sich vertieft auseinandersetzen mit anderen Kulturen und dazugehörigen Genderthematiken, Störungen zwischen Einheimischen und Ethnien sowie polizeilichen Herausforderungen im Umfeld der Migrations- und Asylbevölkerung.
- Netzwerkarbeit: Dem direkten Austausch und der Netzwerkpflge mit entsprechenden Subkulturen und Religionsgemeinschaften kommt eine hohe Bedeutung zu. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit städtischen Stellen und anderen Behörden/Institutionen mit interkultureller Kompetenz. Durch den Aufbau von Vertrauen können Ereignisse präventiv verhindert werden.
- Interne Ausbildung der Stadtpolizei: Um in Zukunft noch besser auf ethnien-spezifische Herausforderungen reagieren zu können, soll die interkulturelle Kompetenz des ganzen Korps der Stadtpolizei weiter ausgebaut werden.

Zur Frage 2:

«Wie sind die Schnittstellen zwischen diesen Stellen definiert, damit es weder zu Doppelspurigkeiten noch zu Unterlassungen kommen kann?»

Die Aufgabenbereiche der einzelnen Fachstellen sind – wie vorstehend ausgeführt – klar definiert. Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention hat überdies gemeinsam mit den

wichtigsten Netzwerkpartnern eine Arbeitsstruktur entwickelt, die aus der strategisch-politischen Führung, der Kerngruppe sowie dem Netzwerk Extremismus und Gewaltprävention besteht. Die 2017 geschaffenen Arbeitsgefässe gewährleisten eine optimale Vernetzung, verhindern Doppelspurigkeiten und ermöglichen so, begrenzte Ressourcen möglichst zielführend einzusetzen.

Die Kerngruppe Extremismus und Gewaltprävention dient als Gefäss für den unkomplizierten und schnellen Austausch zwischen den Akteuren im Bereich Extremismus und Gewaltprävention. Sie setzt sich zusammen aus dem Leiter der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention, dem Brückenbauer der Stadtpolizei sowie dem Leiter der Fachstelle Integrationsförderung. Die Kerngruppe nimmt regelmässig Lageeinschätzungen vor, trifft sich zum Informationsaustausch, beantwortet Fachfragen und unterstützt den Vorsteher DSO bzw. den Stadtrat bei aktuellen Fragestellungen und Einschätzungen. Je nach Bedarf werden Fachpersonen aus dem Netzwerk Extremismus und Gewaltprävention oder aus der Stadtverwaltung beigezogen. In der Regel finden monatliche Kerngruppen-Sitzungen statt. Bei Bedarf können jederzeit weitere Sitzungen einberufen werden. Die Leitung und Koordination der Kerngruppe obliegt dem Leiter der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention.

Zur Frage 3 und 4:

*«Herr Stadtrat Galladé hat an der Gemeinderatssitzung vom 4.11.2019 ausgeführt, dass die Aufgaben der Gemeinde (der kommunalen Ebene) im präventiven Bereich liegen. Wie ist denn der folgende Eintrag auf der Website der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention¹ zu verstehen: «Wichtige Ziele sind die Früherkennung von möglicher Radikalisierung, die Beratung des Umfeldes und **gezielte Interventionen** bei Extremismus und Gewaltbereitschaft.» »*

«Worin besteht die genannte «gezielte Intervention»? Wann wird diese und durch wen angeordnet? Durch wen wird sie umgesetzt?»

Die Stadt ist insbesondere für Gewaltprävention und Integration zuständig. Für die innere Sicherheit und die Strafverfolgung sind Bund, Kanton und in der Stadt Winterthur die Stadtpolizei Winterthur zuständig, für die Terrorismusbekämpfung ausschliesslich Bund und Kanton. Die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention hat daher den Auftrag, Personen zu erreichen, bevor sie die Grenze zwischen legalen radikalen Positionen und illegalen strafbaren Handlungen überschreiten.

Wenn die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention eine solche Grenzüberschreitung (Überschreiten der «roten Linie») erkennt oder befürchtet, wird der Gewaltschutz der Stadtpolizei eingeschaltet. Bleibt die Gefährdung im legalen Bereich, so liegt sie im Tätigkeitsfeld der FSEG.

Die Kernaufgabe der FSEG liegt neben der Wissensvermittlung und Vernetzung in der Beratung rund um Radikalismus, Extremismus und Gewalt. Als Anlaufstelle ist die FSEG niederschwellig und unkompliziert auf verschiedenen Kanälen erreichbar. Die Themen in den Beratungen reichen von Einschätzungen zu religiösen Gruppierungen bis zum Umgang mit bedrohlichem Verhalten von Angehörigen oder Mitarbeitenden. In den beiden bislang publizierten Tätigkeitsberichten der Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention sind diverse Fallbeispiele von Beratungssituationen aufgeführt¹.

Die «gezielten Interventionen» der FSEG umfassen hauptsächlich Beratungen, Situationsanalysen, Gespräche mit dem Umfeld von potenziell gefährdeten Personen, Abklärungen und eine Triage. Die grosse Mehrheit der Fälle, welche die FSEG bislang bearbeitet hat, hatten kein konkretes Gefährdungspotenzial. Es galt, Situationen einzuschätzen, Handlungsmöglichkeiten zu erarbeiten und unter Umständen besorgte Angehörige zu beruhigen. Das Ziel der Beratun-

¹ Die Tätigkeitsberichte können unter stadt.winterthur.ch/fseg heruntergeladen werden.

gen ist, Gewalt oder Selbstgefährdung frühzeitig zu erkennen und wenn immer möglich zu verhindern. Dafür hat die Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention ein multidisziplinäres Netzwerk aufgebaut und darin über extremistische Radikalisierungstendenzen sensibilisiert.

In den wenigsten Fällen besteht ein konkretes Gefährdungspotenzial. Die Verantwortlichkeiten hier sind klar geregelt. Falls die Gefährdungsanalyse einen Missstand oder ein Risiko feststellt, stehen je nach Situation verschiedene Massnahmen zur Verfügung. Diese Massnahmen ergreift dann nicht die FSEG, sondern spezialisierte Stellen. So gelten disziplinarische (pädagogische, agogische), zivilrechtliche (Kindes- und Erwachsenenschutz), psychiatrische (z.B. Psychiatrische Abklärungen und Fürsorgerische Unterbringungen) sowie strafrechtliche Massnahmen (Strafverfolgung) zur Verfügung. Auch bewährt haben sich in diesem Zusammenhang grenzziehende Ansprachen der Abteilung Gewaltschutz der Stadtpolizei, sogenannte Gefährderansprachen (vgl. Antwort auf Frage 5).

Zur Frage 5:

«Hat die Stadtpolizei neben der Beratung & Prävention eine weitere Rolle, beispielsweise eine repressive, im Sinne einer Präsenzmarkierung an den Wohnorten der verdächtigen oder auffälligen Personen? Diese niederschwellige Massnahme wird die Kantonspolizei aus Kapazitätsgründen kaum leisten können. Wenn dies nicht der Fall ist, möchte der Stadtrat bitte detailliert ausführen, wieso dem so ist und ob er gewillt ist, bei Bedarf auch in einer repressiveren Art Präsenz zu markieren?»

Die Aufgaben der Stadtpolizei Winterthur stützen sich auf das Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 23. April 2007. Gemäss § 3 trägt die Polizei durch Information, Beratung, sichtbare Präsenz und andere geeignete Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei. Dies, unter anderem, zur Verhütung strafbarer Handlungen sowie zur Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren.

Der Gewaltschutz der Stadtpolizei Winterthur, bestehend aus zwei Polizisten und einer Psychologin der Fachstelle Forensic Assessment (FFA), widmet sich der Früherkennung von potenziellen Straf- bzw. Gewalttätern. Es werden Gefährderansprachen sowie Risikoeinschätzungen durchgeführt und Kontakt zu Personen mit Gefährdungspotenzial hergestellt. Die Fachstelle Brückenbauer, bestehend aus einer Polizistin und einem Polizisten, ist hingegen bestrebt, eine möglichst gute Vernetzung mit der kulturell diversen Bevölkerung aufzubauen und zu pflegen. Dazu gehören unter anderem auch die verschiedenen islamischen Vereine in Winterthur. Die regelmässigen Kontaktaufnahmen der Brückenbauer mit der Bevölkerung und im aktuellen Kontext mit den islamischen Institutionen hat den gegenseitigen Vertrauensaufbau und die Schaffung der Möglichkeit eines regelmässigen Austausches zum Ziel.

Seit der Schaffung eines eigenen Gewaltschutzdienstes (nachfolgend: GS) bei der Stadtpolizei Winterthur werden nebst vielen anderen Fällen auch immer mehr Personen aus den Bereichen Radikalisierung und religiösem Extremismus durch die Mitarbeitenden des GS betreut. Es werden z.B. Ansprachen von Personen gemacht, die unter Verdacht stehen, sich radikalisiert zu haben. Nach einer ersten sogenannten Gefährderansprache folgen regelmässige Gespräche mit den betreffenden Personen. Die Vernetzung und der Austausch mit möglichst vielen involvierten Stellen dient dazu, einen möglichst breiten Einblick in das Leben des jeweiligen «Gefährders» zu erhalten. Vermehrt werden auch Personen, die sich bereits in Strafverfahren befinden, durch die Untersuchungsbehörden im Rahmen von Ersatzmassnahmen verpflichtet, mit dem GS zusammenzuarbeiten.

Die Ansprache und Betreuung von Personen, insbesondere im Bereich von Radikalisierung und religiös motiviertem Extremismus, finden in Absprache mit der Kantonspolizei Zürich bzw. mit der interdisziplinären Sonderkommission (SOKO MASTER: Sonderkommission Massnahmen zum Schutz vor islamistischen Terroranschlägen) statt. Diese Sonderkommission, in der

die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur seit Februar 2015 eingebunden sind, dient als Massnahme zum Schutz vor Terroranschlägen und ist im Kanton Zürich breit abgestützt. Um heikle Konstellationen frühzeitig zu erkennen, sammelt und bewertet die Sonderkommission Hinweise, die auf radikalislamistische Personen oder Vereinigungen hindeuten, von denen eine konkrete Gefahr ausgeht. Die Ermittlerteams, die in den Ermittlungsverfahren arbeiten, setzen sich unabhängig davon, ob die Verfahrensleitung beim Bund oder beim Kanton liegt, gemischt aus Angehörigen der Bundeskriminalpolizei, der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich und Winterthur zusammen.

Durch die Sonderkommission, in der auch Winterthur vertreten ist, werden regelmässige Lagebeurteilungen vorgenommen und zielführende Massnahmen eingeleitet. Sollte es die Situation erfordern, wäre auch eine temporär erhöhte Präsenz von Polizeikräften, präventiv und repressiv, denkbar und möglich.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon