



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Kerngruppe Sicherheit KGSi
Task-Force TETRA

Im Oktober 2015

Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus

Zweiter Bericht der Task-Force TETRA

INHALTSÜBERSICHT

VORWORT	3
KERNAUSSAGEN	4
1 EINLEITUNG.....	5
2 AKTUELLE SITUATION.....	6
3 INTERNATIONALES UMFELD	8
3.1 Europäische Union (EU).....	8
3.2 Weitere multilaterale Gremien.....	10
3.3 Massnahmen einzelner Staaten.....	11
4 RADIKALISIERUNG.....	12
4.1 Radikalisierungsprävention und Deradikalisierung	12
4.2 Erkennungsmassnahmen.....	14
4.2.1 Social-Media-Plattformen	15
4.2.2 Sensibilisierung der Sicherheitsorgane und anderer Behörden.....	15
4.2.3 Sicherheits-«Hotline»	16
4.2.4 Beratungs-«Helpline»	16
5 MASSNAHMEN GEGEN DSCHIHADISTISCH MOTIVIERTE REISENDE.....	17
5.1 Ausschreibungen zur Ermittlung von Reisebewegungen.....	17
5.2 Grenzkontrolle.....	19
5.3 Passagierdaten	19
5.4 Präventive Massnahmen zur Verhinderung einer Ausreise	21
5.5 Vermisstenmeldungen.....	22
5.6 Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen.....	22
5.7 Kontrollierte Rückführung.....	24
6 STRAFVERFOLGUNG	25
7 VORKEHRUNGEN FÜR DEN FALL EINES TERRORISTISCHEN ANSCHLAGS IN DER SCHWEIZ	27

VORWORT

Die Passagiere, die vergangenen August mit dem Thalys-Hochgeschwindigkeitszug von Amsterdam nach Paris reisten hatten viel Glück: Ohne das mutige Eingreifen einiger Mitreisender hätte es noch mehr Verletzte und gar Tote geben können. Noch sind die Ermittlungen nicht abgeschlossen. Der Vorfall verdeutlicht, wie verwundbar wir für Anschläge durch Einzelpersonen sind. Solche Anschläge können sich jederzeit und überall ereignen. Dieser Vorfall ist bezeichnend dafür, wie schwierig sich eine wirksame Terrorismusbekämpfung gestaltet.

Terrorismus lässt sich nur erfolgreich bekämpfen, wenn sich alle Akteure auf allen Ebenen untereinander koordinieren. Im Rahmen der Arbeit der Task-Force TETRA arbeiten alle Sicherheitsbehörden intensiv zusammen – eine Zusammenarbeit, die Früchte trägt, wie der vorliegende Bericht zeigt. Die Arbeitsgruppe beispielsweise, die sich mit Fällen von mutmasslichem Terrorismus befasst, bearbeitet derzeit rund siebenzig konkrete Fälle. In gut zwanzig dieser Fälle sind Strafverfahren eröffnet worden. Der Informationsaustausch zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes, den Kantonen, fedpol und der Schweizerischen Bundesanwaltschaft erweist sich als äusserst konstruktiv und die Untersuchungen schreiten voran (siehe Kapitel 6). Auch werden die Anstrengungen verstärkt, um Personen zu identifizieren, die sich in einer Phase der Radikalisierung befinden. Die kantonalen Polizeikräfte und das Grenzwachtkorps sind für die Thematik der Radikalisierung sensibilisiert und entsprechend geschult worden (siehe Kapitel 4 und 5). Die internationale Koordination und Zusammenarbeit werden laufend verbessert und verstärkt. Auch die Koordination auf nationaler Ebene ist verstärkt worden: Die kantonalen Polizeikorps haben einen nationalen Führungsstab geschaffen, der nach einem Terroranschlag oder einem anderen Grossereignis in der Schweiz zum Einsatz kommt.

Trotz aller Anstrengungen können die Sicherheitsbehörden den Kampf gegen Terrorismus nicht alleine entscheiden. Die Radikalisierung ist eine Herausforderung für die gesamte Gesellschaft, eine Herausforderung, die weit über den Wirkungsbereich der Sicherheitsbehörden hinausgeht und die sich stellt, noch ehe diese Behörden auf den Plan treten. Zahlreiche Berichte und Untersuchungen¹ belegen, dass der Radikalisierung eine Reihe psychologischer Prozesse und eine ideologische Logik zugrunde liegen. Um der Radikalisierung zu begegnen, spielen Sozial-, Bildungs- und Familieneinrichtungen eine grundlegende Rolle.

Die Schweiz hat solide Sozial- und Bildungsstrukturen. Der gleichberechtigte Zugang zu Ausbildung und Arbeit ist gewährleistet und nicht zuletzt zeichnet sich die Schweiz dadurch aus, dass sie viele Möglichkeiten zur Integration bietet. In diesen Bereichen kommt den auf lokaler Ebene aktiven Kantonen und Gemeinden eine zentrale Bedeutung zu. Nun geht es darum, der dschihadistischen Radikalisierung mit den bestehenden Strukturen entgegenzutreten, vermehrt Erfahrungen und Fachkenntnisse auszutauschen und Synergien zu fördern.

Die Bekämpfung von Terrorismus geht uns alle an. Nur gemeinsam können wir wirklich etwas bewirken.

Im Namen der Task-Force TETRA
Nicoletta della Valle, Direktorin fedpol

¹ Beispielsweise der im Auftrag des französischen Innenministeriums erstellte Bericht «La radicalisation, outil de lutte contre le terrorisme» (Sebastian Pietrasanta, Député des Hauts-de-Seine, Rapporteur du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme, Juin 2015) oder die durch den Bund mitfinanzierte Studie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften über Hintergründe dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz (www.zhaw.ch > Departemente > Soziale Arbeit > Forschung > Delinquenz und Kriminalprävention > Jugendkriminalität und Jugendgewalt).

KERNAUSSAGEN

- Die Schweiz ist nach wie vor vom Phänomen der dschihadistisch motivierten Reisen betroffen. Es reisen weiterhin Männer und Frauen aus der Schweiz via Transitländer in dschihadistische Konfliktgebiete, wie das von der Terrororganisation «Islamischer Staat» kontrollierte Gebiet.
- Dschihadistisch radikalisierte Personen können die Sicherheit in der Schweiz bedrohen. Die Propaganda von Terrororganisationen wie dem «Islamischen Staat» inspiriert nicht nur dazu, für den Kampf in ein Konfliktgebiet zu reisen. Sie fordert ihre Anhänger auch auf, in der westlichen Welt terroristisch aktiv zu werden. Eine der wichtigen Aufgaben der Task-Force TETRA ist es, die Fähigkeiten zur rechtzeitigen Aufdeckung solcher Pläne weiter zu verbessern.
- Die Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus gelingt nur mit einer engen Zusammenarbeit aller betroffenen Behörden auf allen Stufen. Die Task-Force TETRA ermöglicht den Sicherheitsbehörden eine verstärkte Zusammenarbeit.
- Die Arbeit der Sicherheitsbehörden ist jedoch nur ein Teil im Kampf gegen diese Form von Terrorismus. Er ist ein gesamtgesellschaftliches Phänomen und fordert ebenso weitere kantonale und lokale Behörden sowie die Zivilgesellschaft. Die Schweiz verfügt bereits über starke lokale, in der Gesellschaft gut verankerte und vernetzte Strukturen. Auf diese sollen sich Präventionsprogramme abstützen. So kam die Task-Force in ihrer Analyse zum Schluss, dass weder eine nationale Beratungs-«Hotline» noch eine nationale Sicherheits-«Hotline» einen Nutzen bringen würde.
- Eine Arbeitsgruppe innerhalb der Task-Force bearbeitet und koordiniert laufende Fälle und tauscht Informationen dazu aus. Die Arbeitsgruppe beschäftigt sich derzeit mit rund 70 Fällen mutmasslich terroristischer Aktivitäten. Die Bundesanwaltschaft eröffnet jeweils eine Strafuntersuchung, sobald die Abreise oder der Aufenthalt eines dschihadistisch motivierten Reisenden in einem Konfliktgebiet bestätigt ist. In rund zwei Dutzend Fällen laufen Strafverfahren.
- Die Koordination zwischen Bund und Kantonen wurde verstärkt. Seit Anfang 2015 besteht unter der Leitung der Konferenz der kantonalen PolizeikommandantInnen der Schweiz (KKPKS) ein nationaler Führungsstab Polizei, der im Falle eines Terroranschlags in der Schweiz die kantonale Einsatzführung unterstützt und die nationale Zusammenarbeit koordiniert.
- Auf internationaler Ebene verfolgt die Schweiz die Entwicklungen in multilateralen Gremien und Einzelstaaten, bringt sich in die Diskussionen ein, trägt zur Entwicklung bewährter Methoden bei und stellt den Erfahrungsaustausch sicher.

1 EINLEITUNG

Im Februar 2015 hat die Task-Force TETRA in ihrem ersten Bericht auf die Zunahme der Zahl von Personen hingewiesen, die Europa verlassen haben, um sich im Ausland einer dschihadistischen Organisation anzuschliessen. Das Phänomen ist nach wie vor aktuell, auch für die Schweiz. Die Zahl dschihadistisch motivierter Reisen nimmt weiter zu. Es sind nicht nur Männer, sondern vermehrt Frauen und Minderjährige, die in dschihadistische Konfliktgebiete reisen.

Vor allem die von der Schweiz verbotene Terrororganisation «Islamischer Staat» expandiert weiter und benötigt neben Kämpfern auch logistische Unterstützung, beispielsweise durch IT-Spezialistinnen und Spezialisten, Lehrerinnen und Lehrer oder medizinisches Personal. Die umfangreiche Propaganda der Organisation versucht den Eindruck zu vermitteln, sie stehe für eine gerechte und prosperierende Gesellschaftsordnung ein, für die es sich zu kämpfen und zu sterben lohnt.

Die Propaganda der Terrororganisation «Islamischer Staat» inspiriert nicht nur dazu, für den Kampf nach Syrien zu reisen. Genauso fordert sie ihre Anhänger auf, an ihrem jetzigen Aufenthaltsort terroristisch aktiv zu werden. Die Anschläge in Lyon und Sousse im Juni dieses Jahres oder der vereitelte Anschlag im Thalys-Zug von Amsterdam nach Paris im August sind nur die jüngsten Beispiele für diese terroristische Vorgehensweise. Solche Anschläge können Nachahmer motivieren. Die terroristische Bedrohung Europas und damit auch der Schweiz bleibt deshalb bestehen. Eine der wichtigsten Aufgaben der Task-Force TETRA ist es, die Fähigkeiten zur rechtzeitigen Aufdeckung und Vereitelung solcher Anschlagpläne weiter zu verbessern.

Seit der Publikation des ersten Berichts der Task-Force TETRA im Februar 2015 haben die Sicherheitsbehörden ihre Anstrengungen an mehreren Fronten verstärkt. Der vorliegende Bericht fasst die seit Februar 2015 gemachten Analysen und verstärkten Massnahmen zusammen und zeigt die noch anstehenden Arbeiten auf. Das nachfolgende Schema verdeutlicht überdies, dass an

Zusammensetzung und Auftrag der Task-Force TETRA

Mithilfe der Task-Force TETRA koordinieren und optimieren die in der Terrorismusbekämpfung engagierten Behörden ihre Arbeit. Es sind dies das Bundesamt für Polizei (fedpol), der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Bundesanwaltschaft, die Politische Direktion und die Direktion für Völkerrecht des EDA, das Grenzwachtkorps, das Staatssekretariat für Migration, das Bundesamt für Justiz, die Flughafenpolizei Zürich und einzelne Kommandanten kantonaler Polizeikorps der Schweiz sowie der Delegierte des Sicherheitsverbundes Schweiz.

Im Einklang mit den Bestrebungen der europäischen Partnerstaaten und mit der UNO-Resolution 2178 (2014) verfolgt die Task-Force die drei folgenden übergeordneten Ziele:

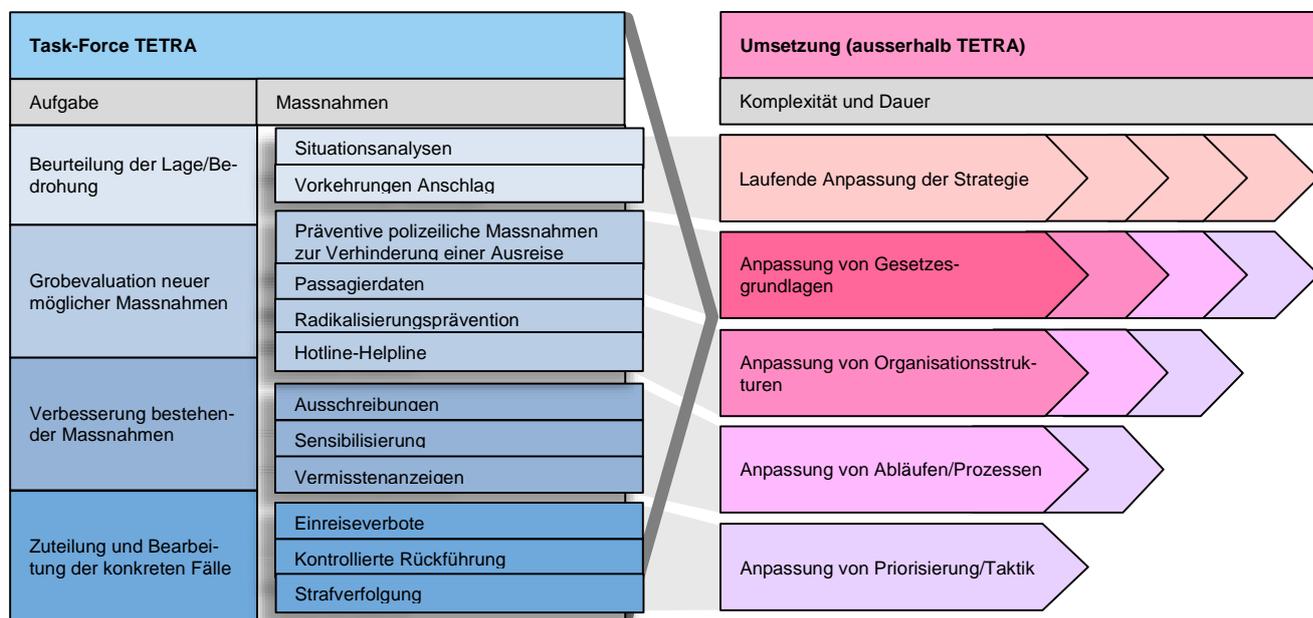
- kein Export von Terrorismus aus der Schweiz, Verhinderung von solchen Reisen;
- keine (terroristischen) Straftaten in der Schweiz oder mit Bezug zur Schweiz, begangen durch Schweizer Bürger oder Personen, die in der Schweiz wohnhaft sind; und
- gezielter Schutz des Schengen-Raums bzw. der Schengen-Aussengrenzen.

Die Task-Force TETRA:

- beurteilt fortlaufend die Lage,
- koordiniert konkrete Fälle,
- evaluiert bestehende Massnahmen, und
- schlägt neue Massnahmen vor.

zuständiger Stelle beim Bund oder in den Kantonen teils aufwändige Umsetzungsarbeiten ausserhalb der Task-Force TETRA anstehen.

Schema zur Veranschaulichung der laufenden Arbeitsprozesse:



2 AKTUELLE SITUATION

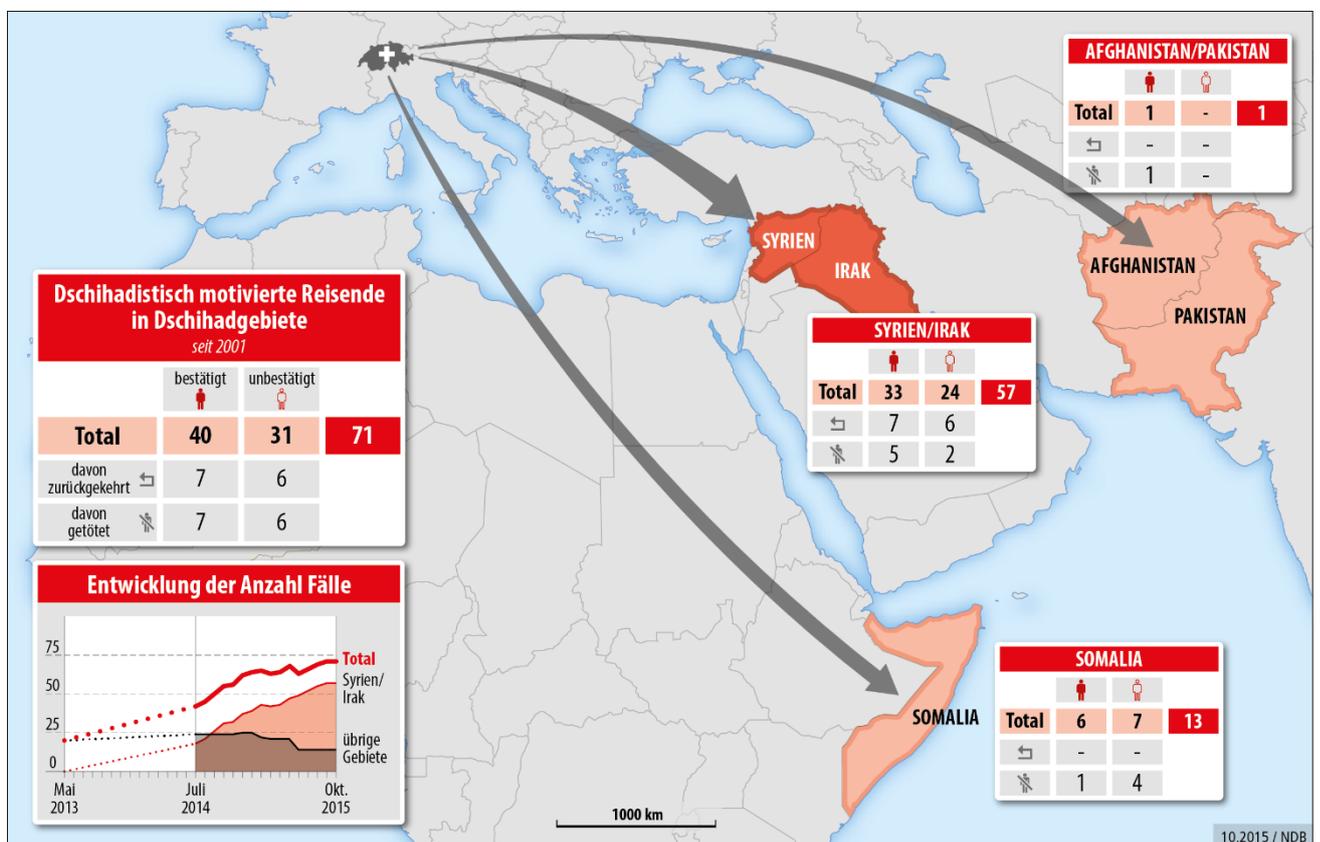
Die terroristische Bedrohung der Schweiz hat sich im Vergleich zum Februar 2015 leicht erhöht. Die Schweiz wird in Einzelfällen im Zusammenhang mit terroristischen Drohungen erwähnt. So nannte ein französischsprachiger Anhänger der Terrororganisation «Islamischer Staat» die Schweiz als mögliches Zielland, allerdings zusammen mit weiteren Staaten. Andere Drohungen sind diffus, ihr Hintergrund unbekannt oder spezifisch auf eine einzelne Person bezogen. Nachrichtendienstliche Hinweise deuten darauf hin, dass die Terrororganisation «Islamischer Staat» mit Anschlägen beauftragte Personen nach Europa schickt. Da die Schweiz dabei kein Hauptziel darstellt, ist zwar nicht zu erwarten, dass diese Personen mit Anschlagspannungen gegen die Schweiz und Schweizer Interessen beauftragt sind. Allerdings geht der NDB davon aus, dass Interessen der Länder, die an der Anti-IS-Koalition teilnehmen, auch auf Schweizer Territorium zunehmend bedroht sind und sich damit die terroristische Bedrohung für die Schweiz leicht erhöht hat.

Dschihadistisch motivierte Reisende

Wie andere europäische Länder ist auch die Schweiz nach wie vor vom Phänomen dschihadistisch motivierter Reisen betroffen, insbesondere nach Irak und Syrien (vgl. nachfolgende Grafik). Diese Entwicklung dürfte in naher Zukunft kaum eine wesentliche Veränderung erfahren. Nach ihrer Rückkehr sind die dschihadistisch motivierten Reisenden eine konkrete Bedrohung für die innere Sicherheit. Beispielhaft dafür ist der am 18. März 2015 erfolgte Anschlag auf das Nationalmuseum von

Bardo in Tunis: Zwei der drei Attentäter waren gemäss tunesischen Behördenangaben zuvor in Libyen an Waffen ausgebildet worden.

Bis Oktober 2015 zählte der NDB insgesamt 40 bestätigte Fälle von dschihadistisch motivierten Reisenden in Konfliktgebiete. Das ist eine Zunahme von zehn Fällen (33 %) im Vergleich zum Februar 2015. Alle zehn Fälle stehen im Zusammenhang mit dem Konflikt in Syrien bzw. Irak, womit die Fälle mit diesem Bezug von 23 auf 33 angestiegen sind. Sieben Personen, die in Konfliktgebiete oder in angrenzende Regionen gereist sind, gelten als tot. Weitere sieben Personen haben die Konfliktzonen wieder verlassen und sind zum Teil in die Schweiz zurückgekehrt. Gegen sie wurden Strafuntersuchungen eröffnet. Die Zahl der Rückkehrer hat sich damit im Vergleich zum letzten Bericht leicht erhöht. Weiter liegen dem NDB einzelne Hinweise auf weitere 31 unbestätigte Fälle von dschihadistisch motivierten Reisenden aus der Schweiz vor. Davon sollen sich 24 nach Syrien oder in den Irak begeben haben.²



Mit der Zahl der Reisenden in Konfliktgebiete nimmt jene der potenziellen Rückkehrer zu. Im Moment ist jedoch nicht mit einer Zunahme von Rückreisen zu rechnen. Bedeutende Lageveränderungen in Syrien oder im Irak könnten aber dazu führen, dass indoktrinierte und kampferfahrene Dschihadisten in die Schweiz zurückkehren. Mittel- bis langfristig ist deshalb mit einer erhöhten Bedrohung durch den dschihadistischen Terrorismus innerhalb der Schweiz zu rechnen.

² Der Fall eines dschihadistisch motivierten Reisenden gilt als bestätigt, wenn dem NDB diesbezüglich gesicherte Erkenntnisse vorliegen – bei Hinweisen, welche nachrichtendienstlich (noch) nicht verifiziert sind, gilt der Fall als unbestätigt.

Die Bedrohung der Schweiz durch dschihadistisch motivierte Reisende beginnt allerdings nicht erst bei einer Rückkehr. Sie stellen bereits während ihres Aufenthalts in einem Konfliktgebiet ein Bedrohungspotenzial dar, da sie unter anderem über elektronische Medien radikalierend auf Personen in der Schweiz wirken können. Angehörige terroristischer Organisationen im Ausland setzen bewusst Kämpfer aus Europa ein, um Gesinnungsgenossen in ihren Herkunftsländern zu Anschlägen aufzurufen.

Nicht nur Reisende bergen eine Gefahr

Eine Gefährdung im Inland geht auch von radikalisierten Personen aus, die sich in Europa aufhalten und nicht in ausländische Krisenregionen reisen wollen oder können. Solche Personen können Täter unterstützen oder sich im Extremfall zu Gewalt- oder Terrorakten hinreissen lassen. Terroranschläge wie im Januar 2015 in Paris erzeugen eine grosse Publizität und bergen ein allgemeines Risiko von Nachahmungstaten.

Die Bedrohung geht dabei vor allem von Einzeltätern und Kleinstgruppen aus, die Gewalt- oder Terrorakte selbstständig verüben (vgl. erster Bericht, Seite 11). Terroristische Attentäter müssen nicht zwangsläufig aus einer ideologischen Überzeugung zur Tat schreiten. Dschihadismus dürfte mitunter als ideologischer Vorwand benutzt werden, um anderweitig motivierte Gewaltakte zu rechtfertigen oder ihnen den Anschein eines tieferliegenden Sinnes zu geben. Dies könnte auf den am 26. Juni 2015 nahe Lyon begangenen Anschlag auf ein Industrieunternehmen zutreffen: Obwohl die Motive des mutmasslichen Täters noch nicht abschliessend ermittelt worden sind, liegen Hinweise vor, wonach der Mann infolge seiner beruflichen und familiären Schwierigkeiten zur Tat geschritten ist. Auch der Anschlag auf ein Rekrutierungszentrum und eine Basis der US-amerikanischen Armee in Chattanooga im Bundesstaat Tennessee am 16. Juli 2015 könnte dafür beispielhaft sein. Die Ziele des Attentäters weisen auf einen dschihadistischen Hintergrund hin, die Tatmotive sind aber bis heute nicht geklärt und könnten in der privaten Situation des Täters liegen.

3 INTERNATIONALES UMFELD

3.1 Europäische Union (EU)

Die EU setzt seit Februar 2015 drei Massnahmen schwerpunktmässig um:

- (1) bessere Kontrolle der Schengen-Aussengrenze,
- (2) Verhinderung der Radikalisierung, und
- (3) Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit.

Die Schweiz verfolgt die Diskussionen in der EU aufmerksam und hat sich im Rahmen diverser Gremien auf politischer und technischer Ebene zu den einzelnen Massnahmen einbringen können. Sie setzt Massnahmen, welche die Schengen-Zusammenarbeit betreffen, prioritär um.

Bei der **Verbesserung der Grenzkontrolle an der Schengen-Aussengrenze** (vgl. Kapitel 5.2) erzielte die EU Fortschritte, indem Reisedokumente nun bei der Einreise in den Schengen-Raum von den EU-Staaten systematischer mit der INTERPOL-Datenbank über verlorene und gestohlene Dokumente (*Stolen and Lost Travel Documents*, SLTD) abgeglichen werden. In der Schweiz erfolgt dieser Abgleich schon seit längerem automatisiert. Die EU hat zudem das Handbuch zum Schengener Grenzkodex angepasst, um Freizügigkeitsberechtigte an den Aussengrenzen verstärkt überprüfen zu können. Insgesamt erfolgen die Kontrollen heute dank gemeinsam definierter Risiko-Indikatoren gezielter. Die Indikatoren wurden den von der europäischen Grenzschutz-Agentur FRONTEX zusammen mit Europol und INTERPOL ausgearbeitet. Die Schweiz hat diese in die Sensibilisierungsmassnahmen der Polizei- und Grenzbehörden einfließen lassen (vgl. Kapitel 4.1 und 5.2).

Das Europäische Parlament hat sich bereit erklärt, die seit 2011 blockierte Richtlinie zur Verwendung von Flugpassagierdaten (*Passenger Name Records*, PNR) bis Ende 2015 zu behandeln. Aufgrund der Verzögerungen haben in der Zwischenzeit verschiedene EU-Staaten (u.a. Frankreich, Belgien, Niederlande, Portugal, Schweden und Spanien) damit begonnen, nationale PNR-Systeme aufzubauen. Die derzeit vorliegende EU-Richtlinie sieht unter anderem vor, dass jedes Land eine so genannte *Passenger Information Unit* aufzubauen hat. Diese soll die Flugpassagierdaten der Fluggesellschaften sammeln, speichern und auswerten. Die Resultate dieser Analyse sollen den Grenzkontroll- und Polizeibehörden übermittelt werden. Diese können die Erkenntnisse dann gezielt zur Kontrolle von verdächtigen Personen oder für kriminalpolizeiliche Ermittlungen verwenden. Der Austausch der PNR-Daten mit einem Partnerstaat soll ebenfalls über die *Passenger Information Unit* abgewickelt werden (vgl. Kapitel 5.3).

Zur **Verhinderung der Radikalisierung** setzt die EU auch auf die Zusammenarbeit mit Anbietern von Internetdiensten und schuf im Juli 2015 eine *Internet Referral Unit* (IRU) bei Europol. Diese Einheit spürt terroristische und gewaltextremistische Webinhalte auf und sperrt sie im Einklang mit den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften. fedpol agiert auf Schweizer Seite als Kontaktstelle für die IRU und ist in den Informationsaustausch eingebunden (vgl. Kapitel 4.2.1).

Die EU plant zur **Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit** ein bei Europol angesiedeltes europäisches Zentrum zur Terrorismusbekämpfung (*European Counter-Terrorism Centre*, ECTC). Dieses soll den beteiligten nationalen Sicherheitsbehörden eine verbesserte Koordination ihrer Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus ermöglichen. Europol zugeordnet ist auch eine Arbeitsgruppe, die an einem Verzeichnis zur europaweiten Nachverfolgung der Bewegungen und Aktivitäten von terroristisch motivierten Auslandsreisenden (*Foreign Terrorist Fighters*) arbeitet. Die Schweiz wurde im Oktober 2015 erstmals auch zu einer Sitzung dieser Arbeitsgruppe eingeladen.

3.2 Weitere multilaterale Gremien

Am 19. Februar 2015 nahm die Schweiz in Washington D.C. an dem von den USA initiierten *White House Summit on Countering Violent Extremism (CVE)* teil. Der Gipfel hatte unter anderem zum Ziel, in der Terrorismusbekämpfung die Treiber des gewalttätigen Extremismus präventiv anzugehen sowie den Einbezug der Zivilgesellschaft und die Förderung guter Regierungsführung (*good governance*) zu stärken. Ein Aktionsplan fasst die in diesem Zusammenhang durchgeführten und geplanten Aktivitäten zusammen.

Der CVE-Aktionsplan wurde am 29. September 2015 am Rande der UNO-Generalversammlung verabschiedet und soll nun in den **UNO-Aktionsplan zur Gewaltextremismus-Prävention** (*UN Global Plan of Action to Prevent Violent Extremism*) einfließen. Die Schweiz unterstützt diesen Plan, der unter anderem gegen Intoleranz, mangelhafte Regierungsführung sowie politische, ökonomische und soziale Marginalisierung vorgeht und damit die Ursachen von Gewaltextremismus bekämpft. Der **Ausschuss für Terrorismusbekämpfung (CTC) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen** trat Ende Juli 2015 in Madrid mit den Mitgliedstaaten und den regionalen und internationalen Organisationen zusammen, die mit dem Thema der Eindämmung des Stroms ausländischer terroristischer Kämpfer befasst sind. Anlässlich einer von Spanien präsidierten Ministerversammlung wurde eine Ministererklärung zum Thema verabschiedet.

Das Ministerkomitee des Europarats hat sich am 19. Mai 2015 auf ein **Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus** geeinigt.³ Die Schweiz beteiligte sich an der Aushandlung des Zusatzprotokolls und hat dieses am 22. Oktober 2015 unterzeichnet. Das Protokoll verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, die Teilnahme an einer Vereinigung mit terroristischen Zielen und an einer terroristischen Ausbildung in den Mitgliedstaaten des Europarats unter Strafe zu stellen. Auch Reisen mit terroristischem Zweck und deren Finanzierung sollen in allen Staaten kriminalisiert werden. Ein dreijähriger Aktionsplan zum Kampf gegen gewalttätigen Extremismus zielt zum einen darauf ab, den gesetzlichen Rahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Extremismus zu verbessern. Zum anderen enthält er verschiedene Massnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung an Schulen, in Haftanstalten und im Internet. Diese umfassen beispielsweise die Weiterführung der «*No Hate Speech*»-Kampagne des Europarates, Richtlinien zum Umgang mit gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung in Gefängnissen sowie Projekte zu inklusiveren Gesellschaften. Das EJPD wurde vom Bundesrat mit Beschluss vom 14. Oktober 2015 beauftragt, eine Botschaft an die eidgenössischen Räte auszuarbeiten, um die notwendigen Gesetzesanpassungen vorzunehmen.

Die jährliche zur Terrorismusbekämpfung abgehaltene Konferenz der **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** war dem Thema ausländische terroristische Kämpfer gewidmet («*Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters*»). Diese Konferenz

³ Das Zusatzprotokoll vom 19.05.2015 ist zu finden unter <http://www.coe.int> > Council of Europe > Committee of Ministers > 2015 Session.

gab den Anstoss für die Ausarbeitung von Vorschlägen für Leitlinien und bewährte Methoden. In einer noch ausstehenden politischen Erklärung werden die Vorschläge und Methoden konkretisiert werden. Die Erklärung wird voraussichtlich anlässlich der nächsten Konferenz des OSZE-Ministerrates verabschiedet. Sie schliesst an die in Basel im Dezember 2014 zum selben Thema abgegebene Erklärung an.

Auf nachrichtendienstlicher Ebene hat sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beispielsweise innerhalb der **Counter Terrorism Group der EU (CTG)**, in welcher die Schweiz mitarbeitet, stark intensiviert. Hier werden hauptsächlich Informationen von operativen Fällen geteilt.

3.3 Massnahmen einzelner Staaten

Frankreich hat unter dem Eindruck der Anschläge in Paris von Januar 2015 sein Nachrichtendienstgesetz überarbeitet. Die französischen Nachrichtendienste erhalten nun umfangreiche Möglichkeiten zur Überwachung des Mobilfunks und des Internet-Datenverkehrs. Ein in Auftrag des Innenministeriums publizierter Bericht zur Deradikalisierung⁴ schlägt unter anderem vor, bis 2016 ein Zentrum zu gründen, das desillusionierte und traumatisierte Rückkehrer (die nicht an Straftaten beteiligt waren) schrittweise wieder in die Gesellschaft integriert. Zudem sollen radikalisierte Straftäter durch individuelle Programme noch im Gefängnis zur Aufgabe des gewaltextremistischen Gedankengutes gebracht werden.

Grossbritannien verabschiedete im Februar 2015 ein verschärftes Terrorismusgesetz: Es erlaubt den Behörden die Reisefreiheit verdächtiger Personen stärker einzuschränken. Durch das Gesetz wurden zudem die Ermittlungskompetenzen der Polizei und der staatlichen Sicherheitsdienste erweitert und die Speicherung von Kommunikationsdaten erleichtert. Die Grenzsicherheit wird durch den Austausch von Passagierdaten bei Flug-, Zug- und Schifffreisen und die Aufstellung von «No-Fly-Listen» verbessert. Bei terroristischen Entführungsfällen machen sich Versicherungsfirmen im Vereinigten Königreich neuerdings strafbar, wenn sie Versicherungsleistungen zu Lösegeldzahlungen ausrichten. Schliesslich soll eine neue Strategie zur Abwehr von Extremismus dem extremistischen Diskurs entschieden entgegentreten, indem die dschihadistische Ideologie entglorifiziert und entromantisiert werden soll.

In **Deutschland** hat der Bundestag im April 2015 ein Gesetz verabschiedet, mit welchem die strafrechtliche Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten verstärkt wird: Die Terrorismusfinanzierung ist neu ein eigenständiger Straftatbestand, ebenso die tatsächliche oder versuchte Ausreise mit dem Ziel, einen terroristischen Akt zu begehen oder vorzubereiten (einschliesslich der Teilnahme an Ausbildungslagern). Bei Zuwiderhandlung drohen Freiheitsstrafen von

⁴ „La radicalisation, outil de lutte contre le terrorisme“, Sebastian Pietrasanta, Député des Hauts-de-Seine, Rapporteur du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme, Juin 2015

bis zu zehn Jahren Haft. Neu können die deutschen Behörden Terrorverdächtigen neben dem Reisepass auch den Personalausweis entziehen und ihnen für bis zu drei Jahren ein Ersatzdokument ausstellen, mit dem sie das Land nicht verlassen können.

4 RADIKALISIERUNG

Wie bereits im ersten TETRA-Bericht festgehalten wurde, gibt es kein typisches Profil für Personen, die radikalisiert werden könnten oder/und in den Dschihad ziehen. Es gestaltet sich deshalb äusserst schwierig, solche Personen zu identifizieren und präventiv tätig zu sein. Radikalisierung läuft nicht nach einem exakten und genau vorhersehbaren Muster ab. Vielmehr ist es ein komplexer, durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusster Prozess, der bei jedem Menschen unterschiedlich verläuft. Beim Thema Radikalisierung geht es um weit mehr als um Fragen der Sicherheit; es handelt sich um ein gesellschaftliches Problem. Die Gesellschaft als Ganzes ist gefordert. Radikalisierung kann an den unterschiedlichsten Orten stattfinden: in Internetforen und sozialen Medien, im Umkreis von religiösen Vereinigungen und Gruppierungen, in der Familie, der Schule oder im sozialen Umfeld. Die Sicherheitsbehörden können nur einen Teil der Antworten auf das Phänomen des dschihadistisch motivierten Terrorismus liefern..

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die von der Task-Force TETRA seit Februar 2015 geprüften oder bereits umgesetzten Massnahmen. Es sind Massnahmen, mithilfe derer

- der Radikalisierung vorgebeugt werden kann,
- Behörden oder das Umfeld einer Person erkennen, dass sich jemand in einer Radikalisierungsphase befindet, und
- Personen deradikalisiert werden können.

4.1 Radikalisierungsprävention und Deradikalisierung

Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung zielen darauf ab, die Entstehung und Ausbreitung des gewalttätigen Extremismus generell zu verhindern.

Radikalisierung kann viele Ursachen haben und verläuft individuell und unberechenbar. In der einschlägigen Forschung besteht Konsens, dass dschihadistische Radikalisierung auf eine Kombination vieler persönlicher Gegebenheiten zurückgeht. Hierzu zählen unter anderem die gesellschaftliche Isolation, sozio-ökonomische Benachteiligung, ein exzessiver Drang nach Anerkennung, eine Selbstwahrnehmung als Opfer sowie ein Glaube an Verschwörungstheorien und der Wille sich für die gute, richtige Sache einzusetzen. Oft sind biographische Brüche das auslösende Moment.

Ein Blick ins benachbarte Ausland zeigt, dass in der Gewalt- und Radikalisierungsprävention vor allem lokale und zivilgesellschaftlich verankerte Projekte erfolgreich sind. Auch am CVE-Gipfel in

Washington (*White House Summit on Countering Violent Extremism*, vgl. Kapitel 3.2) wurde unterstrichen, dass lokal verankerte Initiativen unter Einbezug betroffener Gemeinschaften meist die besten Ergebnisse erzielten.

Was bisher getan wurde

Zur Behandlung der grösseren Zahl meist Jugendlicher, welche sich in einem frühen Stadium der Radikalisierung befinden, greifen die Kantone auf ihre bestehende Kompetenz in der Gewaltprävention zurück. Hilfreich sind dabei ihre Erfahrungen im Bereich des Rechtsextremismus, insbesondere in der Betreuung von Betroffenen und ihres Umfeldes sowie in der Ausstiegshilfe. Massgebend hierfür ist das gesamtschweizerische Präventionsprogramm «Jugend und Gewalt», das Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im Juni 2010 lanciert haben. Unter Leitung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) wurden Präventionsmassnahmen erarbeitet, die auf die Bereiche Familie, Schule und Sozialraum ausgerichtet sind. Diese Bereiche sind auch für die dschihadistische Radikalisierung relevant, wobei dem Internet als virtueller Sozialraum besondere Bedeutung zukommt. Die Unterstützung des Bundes für das Präventionsprogramm «Jugend und Gewalt» läuft Ende 2015 aus. Ab 2016 müssen die Kantone die bestehenden Strukturen ohne Unterstützung des Bundes weiterführen. Da die Mehrzahl der in der Jugend- und Sozialberatung involvierten Akteure durch das Programm bereits miteinander vernetzt sind, können die Früherkennung und Prävention von Gewaltextremismus und Terrorismus in diesem Rahmen wahrgenommen werden. Die folgenden zwei Beispiele illustrieren bereits existierende kantonale und kommunale Strukturen, mit denen der Radikalisierung begegnet werden kann.

Beispiele aus den Kantonen

Die Beratungsstelle Radikalisierung der Stadt Bern

Eltern, Angehörige, Freunde und Lehrer sind oft die ersten, denen die Radikalisierung eines jungen Menschen auffällt und gleichzeitig die Letzten, zu denen dieser trotz zunehmender sozialer Isolierung noch Kontakt hat. Um sie in einer solchen schwierigen Situation bestmöglich zu unterstützen und so gemeinsam der Radikalisierung des nahestehenden Menschen entgegenwirken zu können, steht seit einigen Jahren ein professionelles, sehr niederschwelliges Beratungsangebot des Amtes für Erwachsenen- und Kinderschutz der Stadt Bern zur Verfügung. Personen, die sich Sorgen machen, Unterstützung suchen oder Fragen haben, können sich unverbindlich telefonisch oder per Mail bei der Beratungsstelle melden. Eine Radikalisierung kann hin zu den verschiedensten Organisationen erfolgen wie Sekten, religiöse und politische Gruppierungen, Hooligans, Links- oder Rechtsextremismus und auch Dschihadismus. Von den über 600 Beratungen, welche die Stelle jährlich durchführt, betreffen eine Hand voll eine dschihadistische Radikalisierung.

«Brückenbauer» gegen Radikalisierung: ein Beispiel aus Zürich

Seit Anfang 2015 ist die Fachstelle Brückenbauer der Kantonspolizei Zürich im Dienst Gewaltschutz innerhalb der Präventionsabteilung integriert. Der Projektleiter wird durch 13 nebenamtliche «Brückenbauer» in den Regionen des Kantons unterstützt. Die Kernaufgaben der «Brückenbauer» umfassen die Förderung der Integration und des Vertrauens in die Arbeit der Polizei bei hier ansässigen Menschen aus fremden Kulturkreisen, die Vernetzung mit ausländischen Organisationen, die Stärkung der interkulturellen Kompetenzen sowie die Unterstützung bei Fallbearbeitungen und Ereignisbewältigung im Kontext multikultureller Hintergründe.

Wie weiter?

Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass der Radikalisierung auf lokaler Ebene mit individuell zugeschnittenen und fachübergreifenden Massnahmen begegnet werden muss. Die Schweiz verfügt bereits über starke lokale, in der Gesellschaft gut verankerte und vernetzte Strukturen zur allgemeinen Gewalt- und Extremismusprävention, weshalb der Aufbau eines spezifischen, nationalen Programms zur Prävention von Dschihadismus nicht zielführend wäre. Vielmehr soll dieser Aspekt in bereits bestehende Projekte einfließen. Die bestehenden lokalen Strukturen müssen daher verstärkt und der Erfahrungsaustausch gefördert werden. Die Deradikalisierung muss und soll einzelfallweise angegangen werden.

Handlungsbedarf besteht bei spezifischen Massnahmen zur Deradikalisierung von dschihadistischen Rückkehrern. Zwar bestehen für gefährdete Jugendliche verschiedene Angebote. Für die Resozialisierung von bereits radikalisierten Personen und – wohl auch traumatisierten – Rückkehrern sind jedoch gezielte Angebote erforderlich, welche die von diesen Personen ausgehende Bedrohung vermindern und beseitigen. Derartige Angebote müssen ausgebaut oder erst geschaffen werden. Das dazu erforderliche Wissen muss auf nationaler und internationaler Ebene gewonnen und ausgetauscht werden. Noch zu vertiefen ist zudem die Frage, ob und inwiefern ausländische Geistliche und Geldgeber einen Einfluss auf die Radikalisierung bestimmter Glaubensgemeinschaften in der Schweiz haben.

Die Kerngruppe Sicherheit hat den Delegierten des Sicherheitsverbundes Schweiz damit beauftragt, bestehende Präventionsmassnahmen ausserhalb der Zuständigkeit der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden zu erheben und Empfehlungen an die Kantone zu bewährten Methoden und Verfahren (*best practices*) zu erarbeiten. Der Bericht wird Mitte 2016 vorliegen. Aufbauend auf diesen Arbeiten wird sich zeigen, welche Massnahmen die Kantone aus eigener Kraft umsetzen können und wo sie allenfalls Unterstützung durch den Bund benötigen – beispielsweise gestützt auf Artikel 386 des Strafgesetzbuches, wonach der Bund Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Straftaten und Vorbeugung von Kriminalität ergreifen kann oder Projekte und Organisationen unterstützen kann, die diese Ziele verfolgen.

4.2 Erkennungsmassnahmen

Der erste TETRA-Bericht enthält eine detaillierte Übersicht über die Massnahmen, anhand derer sich radikalisierte Menschen erkennen lassen. Angesichts der Bedeutung, die den sozialen Medien hinsichtlich der Radikalisierung zukommt, stellt die Überwachung des Internets eine der wichtigsten Massnahmen dar (siehe S. 15–16 im ersten TETRA-Bericht). Der vorliegende Bericht behandelt nicht nochmals die Massnahmen, die sich bewährt haben, sondern jene, die verstärkt ausgestaltet oder eingehender geprüft worden sind.

4.2.1 Social-Media-Plattformen

Wie im ersten Bericht erwähnt, erfolgt die dschihadistische Radikalisierung zu einem wesentlichen Teil über das Internet. Radikalisierungsprävention bedeutet daher auch Prävention im Internet.

Was bisher getan wurde

fedpol führt direkte Gespräche mit wichtigen Betreibern von Social-Media-Plattformen wie Google, Facebook und Twitter, damit gemeinsam gegen Terrorismusverherrlichung und Gewaltpropaganda im Netz vorgegangen werden kann. Die ersten Kontakte verliefen konstruktiv. Dank gemeinsam definierter Prozesse können entsprechende Inhalte durch fedpol rasch gemeldet und gegebenenfalls von den Betreibern gelöscht werden. fedpol wird als vertrauenswürdiger und verantwortungsvoller Partner wahrgenommen und wird auch bei Strafverfolgungsinteressen unterstützt.

Wie weiter?

Die Zusammenarbeit mit wichtigen Anbietern und Betreibern von Social-Media-Plattformen muss weiter vorangetrieben werden um den Informationsaustausch zu gewährleisten und Lösungen für schnelle Datenerhebungen zu finden.

4.2.2 Sensibilisierung der Sicherheitsorgane und anderer Behörden

Was bisher getan wurde

Der erste TETRA-Bericht erwähnt eine von der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) in Zusammenarbeit mit NDB und fedpol erstellte Informationsbroschüre («Pocket Card», siehe erster Bericht, S. 17). Diese Informationsbroschüre zur Sensibilisierung der kantonalen und städtischen Polizeikorps und des Grenzwachtkorps wurde von der Task-Force TETRA überarbeitet. Die Anpassung berücksichtigt die von der EU ausgearbeitete Liste von Risiko-Indikatoren und Instrumente ausländischer Sicherheitsbehörden. Das Dokument informiert über die Merkmale der Terrororganisationen «Al-Qaida» und «Islamischer Staat», die Merkmale von Personen, welche diese unterstützen und die von diesen Gruppen ausgehende Bedrohung.

Gestützt auf diese Informationsgrundlage haben die Polizeikorps eigene Massnahmen zur Sensibilisierung ihres Personals entwickelt und umgesetzt. Die zunehmende Zahl relevanter Meldungen zeigt, dass die Aufklärungsarbeit an der Front gesteigert und verbessert werden konnte. Um diese Tendenz noch zu verstärken, sind vergleichbare Sensibilisierungsmassnahmen für nicht-polizeiliche Behörden vorgesehen, etwa im Migrationsbereich. Die Strafvollzugsbehörden sind im Übrigen bereits darauf sensibilisiert, Gefängnisinsassen zu identifizieren, die dschihadistische Einstellungen vertreten und Mithäftlinge zu radikalieren suchen.⁵

⁵ Siehe dazu die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation (15.3232) von Nationalrat Peter Keller «Werden in Schweizer Gefängnissen muslimische Straftäter radikalisiert?».

Schweizer Vertretungen im Ausland waren in den letzten Monaten mit Fällen dschihadistisch motivierter Reisender konfrontiert. Im Juni 2015 wurden deshalb das Krisenmanagementzentrum und die Konsularische Direktion des EDA geschult. Neu eingerichtete Standardprozesse ermöglichen seitdem einen verbesserten Informationsfluss zwischen den Konsularabteilungen der Schweiz im Ausland und den Behörden im Inland.

Wie weiter?

Die Sensibilisierung aller relevanten Akteure ist wichtig, um die Erkennung von mutmasslich radikalisierten Personen zu gewährleisten. Die Kriterien müssen kontinuierlich aktualisiert und die involvierten Behörden fortwährend sensibilisiert und ausgebildet werden.

4.2.3 Sicherheits-«Hotline»

Was bisher getan wurde

Die Task-Force TETRA prüfte, ob eine spezielle Notfallnummer («Hotline») zur Meldung möglicher Gewaltextremisten eingerichtet werden soll. Sie kam zum Schluss, dass eine solche Hotline Doppelspurigkeiten schaffen würde. Verdächtige Wahrnehmungen können bereits heute bei jedem Polizeiposten sowie in dringenden Fällen über die Polizeirufnummer 117 gemeldet werden. So kann die Polizei ohne Zeitverzug intervenieren. Spontane Mitteilungen aus der Bevölkerung können mit dieser bestehenden Möglichkeit bereits heute durch die kantonalen und kommunalen Polizeikorps effizient bearbeitet werden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat entschieden, auf die Einrichtung einer nationalen Sicherheits-«Hotline» zu verzichten.

Wie weiter?

Das bestehende dezentrale System muss mittels Sensibilisierung der involvierten Behörden und der Bevölkerung gefördert werden. Die Task-Force TETRA stellt dazu Informationen über das Vorgehen zum Melden und Weiterleiten von Hinweisen auf einem Flyer und auf dem Internet für die involvierten Stellen und die Öffentlichkeit zur Verfügung. Für die kantonalen Polizeikorps und insbesondere für deren Einsatzzentralen wurde ein Merkblatt erstellt, das eine Anleitung zum Umgang mit Vermisstenmeldungen von Angehörigen und Hinweisen aus der Bevölkerung bietet.

4.2.4 Beratungs-«Helpline»

Nicht für alle Angehörigen von sich radikalisierenden Personen sind die Sicherheitsbehörden geeignete Anlaufstellen. Deshalb haben mehrere europäische Nachbarländer zentrale «Helplines» eingerichtet, an die sich Angehörige, aber auch Behördenvertreter für soziale Beratung wenden können.

Was bisher getan wurde

Die Task-Force TETRA prüfte, ob eine zentrale Helpline auch in der Schweiz Sinn machen würde. In der Schweiz bestehen auf kommunaler und kantonaler Ebene bereits dezentrale Beratungsstellen.

Diese haben allerdings nicht alle oder nur teilweise das nötige Fachwissen über dschihadistische Radikalisierung. Die regionale Verankerung ist aber ein grosser Vorteil dieser Angebote: Wie Erfahrungsberichte aus dem Ausland zeigen, sind die Zusammenarbeit und der behördliche Informationsaustausch gerade auf lokaler Ebene entscheidend für die erfolgreiche Früherkennung und Prävention. Eine neue nationale Dienstnummer würde deshalb keinen Nutzen bringen. Sie würde nur zusätzliche Schnittstellen sowie Doppelspurigkeiten schaffen und unnötig Ressourcen binden. Der Bundesrat hat deshalb entschieden, auf die Einrichtung einer nationalen Beratungs-«Helpline» ebenfalls zu verzichten.

Wie weiter?

Es gilt also die bestehenden Angebote zu stärken und diese mit Fachleuten der dschihadistischen Radikalisierung zu vernetzen. In den Kantonen, die von konkreten Fällen betroffen sind, findet diese Vernetzung fallweise bereits statt. In Anlehnung an positive Erfahrungen aus dem Ausland empfiehlt die Task-Force TETRA, auch in der Schweiz eine verbesserte Vernetzung zwischen den bestehenden Beratungsdiensten zu erwirken. Dabei sind vor allem die Gemeinden und Kantone gefordert. Der Bund wird mit Medieninformation und im Internet (www.ch.ch) die bereits bestehenden Beratungsstellen in der Öffentlichkeit besser bekannt machen.

5 MASSNAHMEN GEGEN DSCHIHADISTISCH MOTIVIERTE REISENDE

5.1 Ausschreibungen zur Ermittlung von Reisebewegungen

Dschihadistisch motivierte Reisende können nur von einer Reise in ein Konfliktgebiet abgehalten werden, wenn sie in nationalen und internationalen polizeilichen Fahndungssystemen ausgeschrieben sind.

Eine wichtige Ausschreibungskategorie ist dabei die verdeckte Registrierung. Diese Ausschreibung erfolgt über das Schengener Informationssystem (SIS) und damit im ganzen Schengen-Raum. Die Ausschreibung einer Person zur verdeckten Registrierung bezweckt, dass die Reisebewegung der registrierten Person im Falle einer Personenkontrolle im Schengen-Raum festgestellt und an die nationale Koordinationsstelle für den Schengener Informationsaustausch (das sogenannte SIRENE-Büro) bei fedpol weitergemeldet wird. Dies erfolgt ohne Wissen der Person. Diese verdeckte polizeiliche Massnahme ist nur dann zulässig, wenn von der betreffenden Person eine konkrete Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit ausgeht oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass die Person schwerste Straftaten plant oder begeht.

Mit der verdeckten Registrierung einer Person können Nachrichtendienst und Strafverfolgungsbehörden der Schweiz wichtige Informationen über den aktuellen Aufenthalt einer dschihadistisch radikalisierten, allenfalls zu terroristischen Gewaltakten motivierten Person.

Die gesetzlichen Grundlagen für eine verdeckte Registrierung sind in der Schweiz jedoch nicht flächendeckend gegeben: So verfügen nicht alle Kantone über die gesetzlichen Grundlagen zur verdeckten Registrierung von terroristisch motivierten Reisenden im SIS. Auch für den Nachrichtendienst und fedpol fehlt zurzeit eine entsprechende Grundlage.

Für den Nachrichtendienst des Bundes ist eine gesetzliche Grundlage im neuen Nachrichtendienstgesetz vorgesehen, welches National- und Ständerat in der Schlussabstimmung der Herbstsession verabschiedet haben. Mit Inkrafttreten des Nachrichtendienstgesetzes wird zumindest der Nachrichtendienst des Bundes zur Abwehr einer erheblichen Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit europaweit Personen verdeckt ausschreiben können. Die zuständige Polizeibehörde des Bundes (fedpol) verfügt aber weiterhin über keine gesetzliche Grundlage, um solche Ausschreibungen vorzunehmen.

Was bisher getan wurde

Die Task-Force TETRA hat allen Akteuren die zur Verfügung stehenden Mittel in Erinnerung gerufen und anhand eines Merkblattes Anweisungen zu deren Anwendung gegeben. Die zur Verfügung stehenden Ausschreibungsmöglichkeiten werden damit heute konsequenter angewendet. Sie erlauben es den Sicherheitsbehörden zudem, ihre Ressourcen schwergewichtig auf sicherheitsrelevante Fälle zu konzentrieren.

Beispiel einer Ausschreibung

Aufgrund von verschiedenen Hinweisen wurde vermutet, dass eine Person den dschihadistisch motivierten Terrorismus unterstützt. Dank einer Ausschreibung konnte diese Person unmittelbar bei ihrer Rückreise aus Jordanien in der Schweiz identifiziert, kontrolliert und befragt werden. Die Abklärungen zeigten, dass entgegen dem Anfangsverdacht keine dschihadistische Motivation vorlag, womit eine mögliche Bedrohung nicht gegeben war. Die Person wurde damit auch vom Verdacht einer terroristischen Motivation befreit.

Weitere Kantone schaffen zurzeit die gesetzliche Grundlage, damit ihre Strafverfolgungsbehörden Personen zur verdeckten Registrierung ausschreiben können.

Wie weiter?

Mit Inkrafttreten des neuen Nachrichtendienstgesetzes wird der Nachrichtendienst des Bundes die Möglichkeit haben, Personen ohne deren Wissen national und im gesamten Schengen-Raum elektronisch in den Personenfahndungssystemen ausschreiben zu lassen, wenn von ihnen eine konkrete Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit ausgeht. Diese Ausschreibungen erbringen jedoch nicht nur einen grossen Erkenntnisgewinn für den Nachrichtendienst des Bundes zur Abwehr von Bedrohungen; sie wären auch für kriminalpolizeiliche Ermittlungen von schwersten Straftaten von grossem Nutzen. Deshalb hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem neuen Nachrichtendienstgesetz zu prüfen, ob auch fedpol eine Befugnis zur Ausschreibung in den genannten Personenfahndungssystemen erhalten soll.

5.2 Grenzkontrolle

Was bisher getan wurde

Die Erkennung mutmasslicher terroristisch motivierter Reisender bei der Grenzkontrolle wird durch einheitliche, international erprobte Indikatoren und Kriterien erleichtert. Das Grenzwachtkorps war an der Ausarbeitung der EU-Risiko-Indikatoren beteiligt (vgl. Kapitel 3.1). Die aktualisierten Indikatoren wurden im Juni 2015 allen zuständigen Grenz- und Polizeibehörden des Schengen-Raums zur Verfügung gestellt. Auch alle Schweizer Grenzkontrollorgane (Grenzwachtkorps, Kantonspolizei) verwenden sie. Die Erkenntnisse wurden bei der Überarbeitung der Informationsbroschüre zur Sensibilisierung der kantonalen Polizeikräfte (vgl. Kapitel 4.2.2) berücksichtigt. So ist sichergestellt, dass alle Sicherheitsbehörden mit den gleichen, neuesten Erkenntnissen und Indikatoren arbeiten.

Wie weiter?

Die Indikatoren und die Informationsbroschüre (vgl. Kapitel 4.2.2) werden laufend den aktuellen Erkenntnissen angepasst und den zuständigen Behörden verteilt.

5.3 Passagierdaten

Passagierdaten sind ein nützliches Mittel zur Überprüfung von Flugbewegungen mutmasslicher Terroristen. Stehen der Polizei diese Angaben zur Verfügung, kann sie eine verdächtige oder zur Verhaftung ausgeschriebene Person bereits bei der Ankunft am Flughafen anhalten oder falls nötig observieren. Passagierdaten können darüber hinaus auch dazu dienen, mehr über die Reisebewegungen einer verdächtigen Person zu erfahren, wie beispielsweise die gewählte Flugroute oder die Häufigkeit und Dauer der Reisen in ein Konfliktgebiet.

Zwei Arten von Passagierdaten

Passenger Name Records (PNR): Bei PNR-Daten handelt es sich um die Angaben der Fluggäste, welche die Fluggesellschaften in ihren Buchungs- und Abfertigungssystemen erfassen. Diese geben beispielsweise Aufschluss über die Reisedaten, die Reiseroute oder über die Modalitäten der Gepäckaufgabe. Diese Daten werden vom Flugpassagier bei der Buchung selbst angegeben werden und sind somit nicht verifiziert.

Advance Passenger Information (API): Die API-Daten umfassen die Personalien eines Flugpassagiers (Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit) sowie Angaben zu seinem Reisedokument (Nummer, Ausstellerstaat, Art des mitgeführten Reisedokuments), wie sie aus dem maschinenlesbaren Teil des Reisepasses ersichtlich sind. Diese Daten sind ab Check-In des Passagiers am Flughafen verfügbar. Da es sich um Informationen aus einem amtlichen Dokument handelt, sind diese Angaben verifiziert.

Was bisher getan wurde

Die Schweizer Grenzkontrollbehörden erhalten von den Fluggesellschaften derzeit für verschiedene Abflugorte API-Daten zu Passagieren mit Ankunftsort Schweiz. Im Herbst 2015 wurde die API-Meldepflicht auf weitere Flughafenstandorte ausgedehnt. Bei diesen Destinationen handelt es sich auch um Flughäfen, über welche Rückreisen von dschihadistisch motivierten Reisenden erfolgen könnten.

Der Hauptzweck von API gemäss Ausländergesetz⁶ ist die Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere durch eine effizientere Grenzkontrolle. Die Sicherheitsbehörden würden die Ausweitung der Meldepflicht auf weitere Destinationen, aus denen auch die Rückreise von dschihadistisch motivierten Reisenden zu erwarten ist, befürworten. Die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen ermöglichen diese Ausweitung aber nicht, da die gesetzliche Grundlage auf die Bekämpfung der illegalen Migration abzielt.

Die Bearbeitung von Passagierdaten in der Praxis

Zwecks Erkennung von Reisebewegungen mutmasslicher dschihadistisch motivierter Reisender übermittelt das Staatssekretariat für Migration dem NDB gestützt auf Art. 11 und 13 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) die API-Daten jener Abflugorte, die als relevante Reiserouten bekannt sind und für welche die Aussicht besteht, Erkenntnisse über Reisende zu erhalten. Der NDB löscht die erhaltenen API-Daten unmittelbar nach deren Überprüfung. Relevante Ergebnisse bearbeitet er in seinen Informationssystemen weiter.

Wie weiter?

Das Europäische Parlament wird die seit 2011 blockierte Richtlinie zur Verwendung von Flugpassagierdaten (*Passenger Name Records*, PNR) bis Ende 2015 behandeln (vgl. Kapitel 3.1). Grund der Blockade waren Datenschutzbedenken bei der Nutzung schützenswerter Personendaten. Vor der allfälligen Einführung dieser Massnahme in der EU gilt es deshalb eine Reihe offener Fragen zu klären: Wie ist der Anwendungsbereich einzugrenzen? Sollen auch Flüge innerhalb des Schengen-Raums erfasst werden? Wie wird der Rechtsschutz der Betroffenen garantiert? Wie lange sollen die Daten gespeichert werden? Erfolgt der Datenaustausch mit dem Ausland automatisch oder nur auf konkrete, überprüfbare Anfrage hin? Die zuständigen Bundesbehörden analysieren zurzeit gemeinsam mit den kantonalen Polizeikörpern und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten die Vor- und Nachteile des Einsatzes von Flugpassagierdaten für die Schweiz.

Mit der Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes (SR 748.0) ist eine risikoabhängige, individuelle Prüfung von Passagieren anhand von Passagierlisten vorgesehen. Ähnliche Instrumente sind heute bereits in der Zollgesetzgebung und (wie oben erwähnt) im Ausländergesetz vorgesehen, um Zollwiderhandlungen und illegale Migration zu bekämpfen. Zur Verhinderung und Ermittlung von kriminellen Handlungen sollen die Luftverkehrsunternehmen verpflichtet werden, den zuständigen Strafverfolgungsorganen auf Verlangen Passagierlisten herauszugeben. Ein automatischer und regelmässiger Abgleich (ähnlich den geltenden Bestimmungen im Ausländergesetz) ist durch den aktuellen Gesetzesentwurf indes nicht vorgesehen. Es bleibt damit zu prüfen, ob der Datenzugang in Zukunft automatisiert erfolgen soll. Das EJPD wird den Bundesrat im Jahr 2016 über die Einzelheiten zur Nutzung von Passagierdaten und mögliche Handlungsoptionen orientieren.

⁶ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20

5.4 Präventive Massnahmen zur Verhinderung einer Ausreise

Aktuell kann ein mutmasslich dschihadistisch motivierter Reisender nur im Rahmen eines Strafverfahrens am Verlassen der Schweiz gehindert werden. Im präventiven Bereich, also ausserhalb eines Strafverfahrens, fehlt eine gesetzliche Grundlage. Dies bedeutet, dass eine Person nicht an der Ausreise aus der Schweiz in ein Konfliktgebiet gehindert werden kann, auch wenn die Sicherheitsbehörden erste Hinweise besitzen, dass diese sich einer terroristischen Organisation anschliessen will. Die Resolution 2178 (2014) des UNO-Sicherheitsrats verpflichtet die Schweiz dazu, Personen, welche im Ausland terroristische Handlungen begehen wollen, am Grenzübertritt zu hindern.

Was bisher getan wurde

Eines der Ziele des Bundesrates ist es, den Export von Terrorismus aus der Schweiz zu verhindern.⁷ Zur Erreichung dieses Ziels erachtet die Task-Force TETRA die Einführung präventiver polizeilicher Massnahmen zur Verhinderung einer Ausreise zwecks Beteiligung an einer terroristischen Organisation für sinnvoll. Als *ultima Ratio* kann dabei ein präventives Ausreiseverbot ein wirksames Mittel darstellen, um eine Person von der Begehung von Straftaten im Ausland abzuhalten. Damit wird schliesslich der Export von Terrorismus aus der Schweiz unterbunden. Allerdings bedeutet ein Ausreiseverbot einen schweren Eingriff in die Grundrechte, dessen Verhältnismässigkeit in jedem Einzelfall zu prüfen ist. Gleichzeitig würde mit dem präventiven Ausreiseverbot eine potenziell gefährliche Person in der Schweiz zurückgehalten, weswegen begleitende Massnahmen zur Risikoreduktion erforderlich sind. Einem Ausreiseverbot vorangehende oder dieses flankierende Massnahmen wären eine Ausschreibung in Fahndungssystemen, ein Entzug der Reisedokumente, eine Meldeauflage, ein Kontaktverbot und bei Missachtung von Auflagen Sanktionierungsmassnahmen, wie beispielsweise Polizeigewahrsam. Weiter sind auch die soziale und psychologische Betreuung wichtige Begleitmassnahmen. Durch diese soll insbesondere verhindert werden, dass sich eine Person weiter radikalisiert.

Die Task-Force TETRA ist der Ansicht, dass das polizeiliche Instrumentarium zur Intervention erweitert werden muss, um zu verhindern, dass es zu strafrechtlich relevantem Verhalten der betroffenen Person kommt. Dies kann unter klar definierten Umständen bis zu einem Ausreiseverbot gehen, verbunden mit den entsprechenden Begleitmassnahmen, um die von bestimmten terroristisch motivierten Reisenden ausgehenden Risiken eindämmen zu können. Derzeit besteht aber keine gesetzliche Grundlage für solche präventive Interventionen der Polizei und flankierende Massnahmen.

Wie weiter?

Der Bundesrat hat das EJPD beauftragt, die Opportunität und mögliche Umsetzungsvarianten für präventive polizeiliche Massnahmen zur Verhinderung der Ausreise von dschihadistische motivierten

⁷ Siehe dazu die unter Leitung der Kerngruppe Sicherheit des Bundes (KGSi) erarbeitete Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung, welche der Bundesrat am 18. September 2015 gutgeheissen hat (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/41022.pdf>).

Personen ausserhalb eines eröffneten Strafverfahrens, inklusive flankierende Massnahmen, zu prüfen.

5.5 Vermisstenmeldungen

Viele der seit Anfang Jahr neu registrierten Fälle mutmasslicher dschihadistisch motivierter Reisender hatten ihren Ursprung in einer Vermisstenanzeige von Angehörigen. Für den Erfolg der Ermittlungen ist der rasche Einbezug aller relevanten Stellen entscheidend.

Was bisher getan wurde

Die Task-Force TETRA hat die kantonalen Polizeistellen verschiedentlich auf die Notwendigkeit der raschen Bearbeitung solcher Vermisstenmeldungen aufmerksam gemacht. Die von den Kantonen gelebten Arbeitsprozesse wurden harmonisiert und beschleunigt. Als Folge davon gelangen Vermisstenanzeigen von potenziell dschihadistisch motivierten Reisenden nun systematischer und rascher von den Kantons- zu den Bundesbehörden.

Dank Vermisstenmeldung unter Beobachtung

Ein junger Mann gab seiner Familie vor, er wolle mit Freunden ein Wochenende in einer europäischen Stadt verbringen. Stattdessen reiste er nach Syrien. Als er nach dem Wochenende nicht zurückkehrte, meldete sich der Vater bei der Polizei und gab eine Vermisstenanzeige auf. Er hatte aufgrund des plötzlich distanzierten Verhaltens seines Sohnes die Vermutung, dass dieser sich radikalisiert haben könnte. Tatsächlich erhielt der Vater einige Tage später eine Nachricht, in der sein Sohn bestätigte, ins «Kalifat» gezogen zu sein.

Auf Grundlage der Vermisstenmeldung des Vaters konnte die Kantonspolizei in diesem Fall rasch Ermittlungen aufnehmen, welche es erlaubten, Reiseweg und Aufenthaltsort des Verschwundenen zu eruieren. Auch fedpol und der Nachrichtendienst des Bundes wurden über den Fall in Kenntnis gesetzt. Die Behörden klärten das Umfeld des Verdächtigen auf und suchten nach Spuren seiner Radikalisierung im Internet. So konnte seine dschihadistische Radikalisierung bestätigt werden. Nach wenigen Tagen reichte fedpol daraufhin bei der Bundesanwaltschaft eine Strafanzeige ein, worauf diese eine Strafuntersuchung eröffnete. Die Ermittlungen dauern gegenwärtig noch an.

5.6 Entfernung- und Fernhaltemassnahmen

Was bisher getan wurde

Seit 2012 hat fedpol in Zusammenarbeit mit dem NDB 22 Einreiseverbote gegen dschihadistisch motivierte Reisende erlassen.⁸ Ein solches Verbot kann verhängt werden, wenn eine Person die Sicherheit des Landes gefährdet und sie nicht über die Schweizer Staatsangehörigkeit verfügt. Sie wird daraufhin im automatisierten Polizeifahndungssystem RIPOL ausgeschrieben. Handelt es sich bei der Person um einen Angehörigen eines Nicht-Schengen-Staates ohne Aufenthaltsbewilligung für den Schengen-Raum, kann ihr die Einreise in den gesamten Schengen-Raum untersagt werden. Entsprechend wird sie in diesem Fall auch im Schengener Informationssystem (SIS) ausgeschrieben.

⁸ Auf Grundlage von Art. 67 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20).

Neben dem Schweizer Bürgerrecht kann auch die etablierte Niederlassung oder der Flüchtlingsstatus eines Ausländers einem Einreiseverbot entgegenstehen. Bei einer Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit können jedoch in Anwendung von Artikel 62 und 63 des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) die Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung und von Artikel 63 des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) das Asyl widerrufen werden. Von einer solchen Gefährdung ist grundsätzlich auszugehen, sobald sich eine Person im Ausland einer terroristischen Organisation anschliesst.

Widerruf Asylstatus

Ein Jugendlicher schloss sich als dschihadistisch motivierter Reisender der Terrororganisation «al-Shabaab» in Somalia an. Aus diesem Grund wurde sein Asylstatus widerrufen und hierauf gegen ihn ein Einreiseverbot erlassen. Dass vom Jugendlichen weiterhin eine Gefährdung ausging, bestätigte sich später, als er als Anführer einer dschihadistischen Kampfeinheit in Syrien wieder auftauchte und den gewaltsamen Tod von „Ungläubigen“ bejubelte.

Um mögliche dschihadistisch motivierte Reisende unter den Asylsuchenden zu identifizieren, prüft der NDB die Asyldossiers von Personen mit Herkunft aus Konfliktregionen, insbesondere aus Syrien. Das Staatssekretariat für Migration stellt Asylsuchenden aus Syrien bei ihrer Ankunft in der Schweiz spezifische Fragen zu Terrorismus; die Antworten werden vom NDB ausgewertet. Zur Terrorismusprävention wurden zudem im Oktober 2015 weitere Herkunftsländer auf die Liste der Dossiers gesetzt, welche der NDB vom Staatssekretariat für Migration zur Prüfung erhält.

Wie weiter?

Gemäss Artikel 48 des Bürgerrechtsgesetzes⁹ kann Doppelbürgern das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entzogen werden, wenn sich ihr Verhalten auf die Interessen oder das Ansehen der Schweiz in erheblichem Masse nachteilig auswirken. Diese Bestimmung ist seit dem 1. Januar 1953 in Kraft und wurde bei der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes im Jahr 2014 unverändert übernommen, gelangte jedoch noch nie zur Anwendung. Das Staatssekretariat für Migration prüft in Absprache mit dem NDB und den zuständigen kantonalen Behörden, ob in konkreten Fällen dschihadistisch motivierter Reisender ein Entzug der schweizerischen Staatsangehörigkeit im Falle einer Doppelbürgerschaft möglich ist¹⁰. Nach dem Entzug kann fedpol solche Personen mit einem

⁹ Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG, SR 141.0)

¹⁰ Die Botschaft von 2011 zur Totalrevision erwähnt als Anwendungsbeispiel Schweizer mit Doppelbürgerschaft, die einen Terroranschlag verüben. Des Weiteren ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Bestimmung dann angewandt werden könnte, wenn die betreffende Person schwerste Delikte wie Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264ff. StGB), Kriegsverbrechen (Art. 264bff. StGB) oder Verbrechen gegen den Staat und die Landesverteidigung (Art. 265ff. StGB) verübt hat. Dementsprechend könnte zum Beispiel Doppelbürgern, die als Anhänger der Terrororganisation «Islamischer Staat» nachweislich Terroranschläge oder Gräueltaten im Ausland begangen oder sich massgeblich daran beteiligt haben, das Schweizer Bürgerrecht entzogen werden.

Einreiseverbot belegen und so die von ihnen ausgehende direkte Bedrohung für die Schweiz fernhalten.¹¹

Die Anwendung dieser Bestimmung soll zudem eine generalpräventive Wirkung entfalten. Aktuell hat das Staatssekretariat für Migration gegen eine Person ein Entzugsverfahren eröffnet. Diese wird verdächtigt, sich in Syrien einer terroristischen Organisation angeschlossen zu haben.

Die oben beschriebenen Befragungen von Asylsuchenden zu Terrorismus werden zu einem späteren Zeitpunkt auf weitere Herkunftsländer ausgedehnt.

Internationale Zusammenarbeit zeigt Wirkung

Zwei Jugendliche aus Frankreich, die von Genf aus nach Istanbul gereist waren, wurden von den türkischen Sicherheitsbehörden als ausländische terroristische Kämpfer identifiziert, angehalten und auf den nächstmöglichen Rückflug nach Genf gesetzt. Durch schnellen und effizienten Informationsaustausch zwischen der französischen, türkischen und Schweizer Polizei konnten die beiden Jugendlichen am schweizerischen Zielflughafen angehalten und den französischen Behörden übergeben werden.

5.7 Kontrollierte Rückführung

Dschihadisten aus der Schweiz reisen nach wie vor hauptsächlich via die Türkei in Richtung Syrien und Irak. Für die Identifizierung und Anhaltung dieser Personen und ihre Rückführung in die Schweiz ist eine gut funktionierende Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden unerlässlich. Aktuell sind die zur Verfügung stehenden Mittel zur kontrollierten Rückführung sowie die Qualität des Informationsaustausches mit dem Ausland nicht immer in allen Fällen zufriedenstellend.

Was bisher getan wurde

Seit Anfang 2015 zeichnet sich die Tendenz ab, dass dschihadistisch motivierte Reisende aus EU-Staaten den direkten Weg nach Syrien und Irak via die Türkei absichtlich vermeiden. Damit versuchen sie den Überwachungsmaßnahmen zu entgehen. Die Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden haben sich jedoch auf die Umgehungsstrategien eingestellt und berücksichtigen diesen Umstand bei ihren Kontrollen und Ermittlungen.

Wie weiter?

Um die operative polizeiliche Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden zu vereinfachen, werden wo nötig Ansprechpersonen und Kommunikationskanäle definiert. fedpol prüft zudem die Stationierung von Polizeiattachés in Destinationen, wo dies aus operativen Gründen wichtig und nützlich wäre. fedpol hat seine Piktetorganisation in der Terrorismusbekämpfung verstärkt, um die Lage aus polizeilicher Sicht stets unverzüglich beurteilen zu können und falls notwendig Sofortmassnahmen einzuleiten.

¹¹ Zur Problematik der Fernhaltung einer bedrohlichen Person, siehe den ersten Bericht der Task-Force TETRA vom Februar 2015, Kapitel 7.3.1.

6 STRAFVERFOLGUNG

Sobald der Aufenthalt eines mutmasslichen dschihadistisch motivierten Reisenden aus der Schweiz in einem Konfliktgebiet bestätigt ist, oder der Verdacht auf Beteiligung an oder Unterstützung einer terroristischen Organisation besteht, eröffnet die Bundesanwaltschaft eine Strafuntersuchung und stellt einen nationalen oder internationalen Haftbefehl aus.

Was bisher getan wurde

Seit Februar 2015 ist die Anzahl der durch die Bundesanwaltschaft eröffneten Strafuntersuchungen gegen mutmassliche dschihadistisch motivierte Reisende kontinuierlich gestiegen. Mitte Oktober 2015 bearbeitete die Bundesanwaltschaft rund zwei Dutzend Fälle wegen des Verdachts der Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} des Strafgesetzbuches (StGB). Davon wird in etwa 12 Fällen zusätzlich wegen des mutmasslichen Verstosses gegen Artikel 2 des am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Verbots der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat»¹² ermittelt.

Die Strafverfolgungsbehörden ermitteln nicht nur gegen die in die Konfliktregionen gereisten Dschihadisten. Auch im Visier sind Unterstützungsnetzwerke in der Schweiz, welche die Abgereisten radikalisiert, rekrutiert oder ihre Aktivitäten gefördert haben.

Anfang Jahr wurde am Flughafen Zürich-Kloten eine Person angehalten und festgenommen. Diese wollte mutmasslich nach Syrien oder in den Irak ausreisen, um sich einer terroristischen Organisation anzuschliessen. Hierbei handelt es sich um den ersten Fall einer von der Schweizer Polizei mutmasslich vereitelten dschihadistisch motivierten Reise. Die Bundesanwaltschaft hat diesbezüglich eine Strafuntersuchung eingeleitet. So konnten dem Beschuldigten nach der Entlassung aus der Untersuchungshaft die Reise- und Ausweispapiere entzogen und ihm eine Meldeauflage auferlegt werden, gemäss der er sich regelmässig auf einem Polizeiposten zu melden hat. Diese Massnahmen sind aber an Bedingungen des Strafprozesses gebunden und folgen nicht präventiven Vorgaben (vgl. Kapitel 5.4).

Herausforderung bei der Strafverfolgung

Die Strafverfolgungsbehörden stehen nicht selten vor der Frage, wann Terrorverdächtige verhaftet werden sollen. Möglichst früh, um einen allenfalls geplanten Anschlag verhindern zu können? Oder eher später, um möglichst viele Beweise für die Beteiligung der Verdächtigen an einer terroristischen Organisation sichern zu können? So wurde bei der Zerschlagung einer IS-Zelle in der Schweiz entschieden, die Verdächtigen eher früher als später festzunehmen, um auf keinen Fall zu riskieren, dass allenfalls geplante Anschläge in die Tat umgesetzt werden können. Da die Beschuldigten nicht rund um die Uhr überwacht werden konnten, wurden sie verhaftet. Die Bundesanwaltschaft hat Mitte Oktober beim Bundesstrafgericht in Belinzona Anklage erhoben.

¹² Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122): [Art. 2 Strafbestimmungen](#)

Unter den strafrechtlich verfolgten Personen finden sich auch einige wenige **Minderjährige**. Für diese Fälle sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden zuständig.¹³ Die betroffenen Jugendstaatsanwaltschaften haben wenig Erfahrung mit Terrorismusverfahren und den zur Anwendung kommenden Straftiteln. Bei Bedarf erhalten sie deshalb Unterstützung von der Bundesanwaltschaft, von fedpol und dem NDB. Auch in Fällen, die nur auf Bundesebene durch die Bundesanwaltschaft und fedpol bearbeitet werden, orientieren diese ihre betroffenen kantonalen Partner und beziehen diese in die Fallbearbeitung ein. Die Zusammenarbeit geht hin bis zur Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen. Insgesamt funktioniert die Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes gut und ist wirkungsvoll.

Wie weiter?

Eine weitere Massnahme zur Bekämpfung von Terrorismus und Völkerrechtsverbrechen wie Gräueltaten gegenüber der Zivilbevölkerungen, systematische Unterwerfung und unmenschliche Behandlung gegenüber Frauen im Konfliktgebiet, Folter und Schändung stellt die Befragung von in der Schweiz um Asyl ersuchenden Personen dar. Durch die Befragung können Opfer, Zeugen und Auskunftspersonen von Völkerrechtsverbrechen ermittelt und Informationen zum Sachverhalt eines Verbrechens gesammelt werden. Diese Informationen können nach Einwilligung der Befragten zur Aufnahme von kriminalpolizeilichen Ermittlungen an fedpol weitergegeben werden. Die Befragungen ermöglichen es den Strafverfolgungsbehörden, für die Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen wichtige Aussagen zu erhalten, um in der Schweiz oder andernorts lebende Täter zu identifizieren und zur Rechenschaft zu ziehen. Aus diesen Befragungen können unter Umständen auch wertvolle Hinweise auf möglicherweise in der Schweiz befindliche Terroristen oder andere, für die Abwehr der terroristischen Bedrohung relevante Informationen gewonnen werden.

Durchsuchen sozialer Medien nach Beweisen – eine Herkulesarbeit

Bisweilen finden sich in den Internetaccounts einer beschuldigten Person stichhaltige Beweise für deren terroristische Aktivität. Die Masse an Information in diesen Accounts ist indessen jedoch gewaltig. Unter Umständen müssen Tausende von Seiten an Transkripten durchgesehen werden. In einem Fall erreichte der Umfang der Transkription einer auf Facebook geführten Konversation 25 000 A4-Seiten.

Eine einzelne Information aus dieser Menge – etwa eine Aufnahme eines Verdächtigen in Kampfmontur in Syrien – kann wiederum einen enormen Aufwand verursachen. Da technische Daten die Lokalisierung meist nicht erlauben, müssen oft zusätzliche, aufwändige Abklärungen getätigt werden. Dies kann entscheidend sein, um herauszufinden ob und zu beweisen, dass die Zielperson auf Seiten einer Terrororganisation oder gegen sie kämpft.

¹³ Gemäss Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht ([JStG, SR 311.1](#)).

7 VORKEHRUNGEN FÜR DEN FALL EINES TERRORISTISCHEN ANSCHLAGS IN DER SCHWEIZ

Auch wenn die Sicherheitsbehörden von Bund und Kantonen im Rahmen ihrer Möglichkeiten alles unternehmen, um terroristische Akte in der Schweiz zu verhindern, können solche nicht ausgeschlossen werden. Folglich müssen sich die Behörden auf diese Möglichkeit vorbereiten.

Was bisher getan wurde

Um bei überregionalen polizeilichen Ereignissen wie einem Terroranschlag die Zusammenarbeit noch besser zu steuern und zu koordinieren, besteht seit Anfang 2015 der nationale Führungsstab Polizei unter der Leitung der KKPKS. Dieser wird im Ereignisfall einberufen, um die territorial zuständige, kantonale Einsatzführung und -leitung zu unterstützen und die nationale Zusammenarbeit zu koordinieren. Die kantonalen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für die Bewältigung der Folgen eines Terroranschlags vor Ort bleiben dabei unangetastet. Der Führungsstab Polizei ergänzt und koordiniert die kantonalen Massnahmen mit dem Ziel einer schweizweit möglichst einheitlichen Führung der Einsätze, der Lage- und Falldarstellung sowie der Information und Kommunikation.

Der Führungsstab Polizei konzipiert mögliche Massnahmen für den Fall eines Terroranschlags in der Schweiz oder mit Bezug zur Schweiz. Damit ist gewährleistet, dass einerseits die operative Ereignisbewältigung vor Ort, die in der Hand der örtlich zuständigen Polizei bleibt, koordiniert erfolgt. Andererseits sorgt der Führungsstab dafür, dass systematisch mit den Bundesbehörden zusammengearbeitet wird. So ist eine landesweit koordinierte und einheitliche polizeiliche Arbeit und Prioritätensetzung sichergestellt.

Im Führungsstab Polizei sind die Polizeikonkordate der Schweiz und die Kantonspolizeikorps Zürich und Tessin vertreten. fedpol ist ebenfalls beteiligt und zuständig für die polizeilichen Aufträge des Bundes, namentlich die nationale und internationale Fahndung und die internationale polizeiliche Kooperation. Der Führungsstab Polizei arbeitet mit den Krisen- und Führungsorganen von Bund und Kantonen zusammen. In Abhängigkeit von der benötigten Expertise steht er in Kontakt mit weiteren, teilweise ad hoc gebildeten Krisenorganen von Behörden des Bundes und der Kantone und aus der Wirtschaft (beispielsweise Finanzinstitute, Transportunternehmen). Der Führungsstab Polizei kennt die Aktivitäten der relevanten Stäbe und stellt den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit sicher. Er schliesst damit eine Führungslücke in der schweizerischen Polizeilandschaft bei kantonsübergreifenden polizeilichen Grosslagen, wie einem Terroranschlag.

Wie weiter?

Die Task-Force TETRA bringt ihre Erkenntnisse in den Führungsstab der Polizei ein und stellt den Wissenstransfer sicher. So fliessen die Erfahrungen, die bei der Bewältigung von Terrorismusereignissen im Ausland gemacht wurden, in den Schweizer Aktionsplan ein.