



SPERRFRIST 26.02.2015, 11:00 Uhr

Im Februar 2015

Bekämpfung von dschihadistisch motiviertem Terrorismus in der Schweiz mit Schwerpunkt auf dschihadistisch motivierten Reisenden

Aktuelle Lage und Massnahmenkatalog

Dieser Bericht ist das Gemeinschaftswerk einer vom Bundesamt für Polizei (fedpol) geleiteten, im November 2014 in eine Task Force umgewandelten Arbeitsgruppe, in welcher der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Bundesanwaltschaft (BA), die Abteilung Sicherheitspolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Grenzwachtkorps (GWK), das Staatssekretariat für Migration (SEM) und die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) vertreten waren.

INHALTSÜBERSICHT

1	EINLEITUNG.....	5
2	METHODIK UND ZIELSETZUNG DES BERICHTS	7
3	AUSGANGSLAGE	9
3.1	Statistische Daten	9
3.2	Dimension der Bedrohung.....	10
3.3	Phänomen des «hausgemachten Terrorismus»	11
3.4	Massnahmen auf internationaler Ebene	12
3.4.1	Massnahmen der Vereinten Nationen.....	12
3.4.2	Massnahmen der Europäischen Union	12
3.4.3	Multilaterale Expertengruppen	13
3.4.4	Massnahmen einzelner Staaten	13
4	DIE RADIKALISIERUNG.....	15
4.1	Aktuelle Aufklärungsmassnahmen	15
4.1.1	Internet-Monitoring	15
4.1.2	Menschliche Quellen	16
4.1.3	Spontane Zeugenaussagen.....	16
4.2	Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen.....	17
4.2.1	«Hotline»	17
4.2.2	Sensibilisierung der Sicherheitsbehörden.....	17
4.3	Aktuelle Interventionsmassnahmen.....	18
4.3.1	Präventive Ansprachen.....	18
4.4	Weitere mögliche Interventionsmassnahmen	18
4.4.1	Programm gegen die Radikalisierung.....	19
5	DIE REISE IN DAS KONFLIKTGEBIET	20
5.1	Aktuelle Aufklärungsmassnahmen	20
5.1.1	Ausschreibungen.....	20
5.2	Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen.....	21
5.2.1	Kriterien zur Grenzkontrolle	21
5.2.2	Kontrolle der Passagierdaten.....	21
5.3	Aktuelle Interventionsmassnahmen.....	22
5.4	Weitere mögliche Interventionsmassnahmen	22
5.4.1	Ausreiseverbot	22

6	DAS ENGAGEMENT VOR ORT	24
6.1	Aktuelle Aufklärungsmassnahmen	24
6.1.1	Vermisstenanzeigen	24
6.1.2	Umfeldabklärungen	24
6.1.3	Kommunikationsüberwachung.....	25
6.2	Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen.....	25
6.2.1	Befragung von Personen aus Konfliktgebieten	25
6.3	Aktuelle Interventionsmassnahmen.....	25
6.4	Weitere mögliche Interventionsmassnahmen	25
6.4.1	Demobilisierende Kommunikation	25
7	DIE RÜCKREISE	27
7.1	Aktuelle Aufklärungsmassnahmen	27
7.1.1	Ausschreibung.....	27
7.1.2	Überwachung ankommender Flüge.....	27
7.1.3	Kontakte im persönlichen Umfeld	28
7.2	Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen.....	28
7.2.1	Sensibilisierung der Konsulatsangestellten.....	28
7.3	Aktuelle Interventionsmassnahmen.....	28
7.3.1	Einreiseverbot	29
7.3.2	Kontrollierte Rückführung	29
7.4	Weitere mögliche Interventionsmassnahmen	30
8	NACH DER REISE.....	31
8.1	Aktuelle Aufklärungsmassnahmen	31
8.1.1	Erste Ermittlungsmassnahmen	31
8.1.2	Nachverfolgungsmassnahmen	31
8.2	Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen.....	32
8.2.1	System zur Bedrohungsbeurteilung.....	32
8.3	Aktuelle Interventionsmassnahmen.....	32
8.3.1	Strafverfolgung	32
8.3.2	Administrative Massnahmen.....	33
8.4	Weitere mögliche Interventionsmassnahmen	34
8.4.1	Programm zur Deradikalisierung	34
9	FAZIT.....	35
9.1	Stand der Umsetzungsarbeiten	36

KERNAUSSAGEN

- Das Phänomen der dschihadistisch motivierten Reisenden ist nicht neu, hat jedoch mit dem Konflikt in Syrien ein bis anhin nicht dagewesenes Ausmass angenommen.
- Die terroristische Bedrohung hat in Europa in der Folge markant zugenommen.
- Die Attentate in Paris und Kopenhagen haben gezeigt, dass auch autonom agierende, terroristische Einzeltäter im Fokus der Sicherheitsdienste bleiben müssen.
- Unser Land beteiligt sich an den internationalen Anstrengungen, mit denen diese Bedrohungen angegangen werden sollen.
- Die Schweiz ist ebenfalls von der Problematik dschihadistisch motivierter Reisen betroffen.
- Die Schweiz kennt verhältnismässig wenige Fälle, aber ihre Zahl kann rasch zunehmen.
- Entsprechend müssen die verantwortlichen Dienste in der Lage sein, ihre Ressourcen schnell umdisponieren zu können.
- Die Massnahmen in der Schweiz gegen das Phänomen sind gut, aber noch zu optimieren.
- Es gibt kein Standard-Profil des dschihadistisch motivierten Reisenden.
- Das Monitoring der sozialen Medien hat viele Fälle von Radikalisierung ans Licht gebracht.
- Eine grössere Zahl Akteure sollte für die Erkennung von Radikalisierung sensibilisiert werden.
- In der Schweiz müssen die Anstrengungen verstärkt werden, um die Radikalisierung von Dschihadisten zu verhindern oder sie gar rückgängig zu machen.
- Aktuell gibt es kein Mittel, um einen Dschihadisten zum Bleiben in der Schweiz zu zwingen.
- Grenzkontrollmassnahmen müssen angepasst werden, damit dschihadistisch motivierte Reisende besser aufgespürt werden.
- Ausschreibungen dschihadistischer Reisender in nationalen und internationalen Fahndungssystemen sind zu verstärken.
- In der Regel wird eine Strafuntersuchung eröffnet, sobald ein Dschihadist vor Ort kämpft.
- Regelmässig werden Einreiseverbote gegen Dschihadisten ausländischer Staatsangehörigkeit verhängt, die mutmasslich in die Schweiz einreisen könnten.
- Ein in die Schweiz zurückgekehrter Dschihadist kann nicht unbegrenzt überwacht werden.
- Die Ausweisung eines Dschihadisten entfernt zwar die von ihm ausgehende Bedrohung aus der Schweiz, verringert sie aber nicht.

1 EINLEITUNG

Das Phänomen dschihadistisch motivierter Reisender¹ und die Bedrohung durch dschihadistisch motivierten Terrorismus im Allgemeinen hat seit 2012 ein bislang nicht dagewesenes Ausmass angenommen: Zwischen 3'000 und 5'000² Bürger oder Einwohner europäischer Staaten, darunter auch solche aus der Schweiz, haben sich in Syrien und im Irak bewaffneten dschihadistischen Gruppen angeschlossen. Dschihadistisch motivierte Reisebewegungen sind jedoch kein neues Problem. Bis 2012 zählten Afghanistan, Pakistan, Irak, Somalia und Jemen zu den wichtigsten Destinationen von Dschihadisten aus Europa. Es war damals schwierig, in solche Konfliktgebiete zu gelangen. Wer dorthin wollte, war auf strukturierte Rekrutierungsnetze angewiesen.

Die gegenwärtige Situation stellt sich aus zwei Gründen jedoch anders dar: Einerseits lässt sich das syrische Territorium von Europa aus leicht via die Türkei erreichen. Andererseits vereinfachen die sozialen Medien den Kontakt mit Mitgliedern bewaffneter Gruppen vor Ort. Bisher untersuchte Fälle haben verdeutlicht, dass bereits ein kurzer Austausch über Facebook mit einem Kämpfer vor Ort genügt, die notwendigen Informationen zu erhalten, um zu den Terrororganisationen «Jabhat al-Nusra»³, «Islamischer Staat»⁴ oder einer ihnen zugewandten Gruppe zu gelangen. Diese einfache Kontaktnahme trägt auch dazu bei, dass sich Personen sehr viel schneller radikalieren und zur Abreise entscheiden können. Entsprechend haben Rekrutierungsnetzwerke, die bisher dschihadistische Aspiranten in Konfliktgebiete gebracht haben, an Bedeutung verloren.

Im Kontext der Konflikte in Syrien und Irak kann man insbesondere in den sozialen Netzwerken feststellen, dass Dschihadisten ihre Abreise als definitive Auswanderung betrachten. Sie haben gewöhnlich nicht die Absicht, jemals wieder in ihr Heimat- oder vorheriges Aufenthaltsland zurückzukehren. Diese Überzeugung wurde mit der Ausrufung des Kalifats durch den «Islamischen Staat» am 29. Juni 2014 noch verstärkt. Der salafistisch-dschihadistischen Ideologie zufolge müsste die Existenz eines solchen politischen Gebildes alle Muslime verpflichten, die von «Ungläubigen» regierten Staaten zu verlassen und ins Kalifatsgebiet umzusiedeln. Dennoch sind viele Dschihadisten, die in Syrien und Irak gekämpft haben, nach Europa zurückgekehrt. Vieles deutet darauf hin, dass die Zahl der Rückehrenden noch zunehmen wird.

¹ «Dschihadistisch motivierte Reisende» bezeichnet Personen, die ihr Heimat- oder Aufenthaltsland verlassen, um sich in einem Konfliktgebiet einer dschihadistischen Gruppe anzuschliessen oder diese zu unterstützen. «Dschihadismus» ist eine gewalttätige extremistische Ideologie, die das religiöse Konzept des Dschihad missbraucht und sich damit legitimiert.

² Diese Zahlen beziehen sich auf die Lage im Januar 2015.

³ Jabhat al-Nusra («Die Unterstützerfront») ist der offizielle Arm von al-Qaida in Syrien und im Libanon.

⁴ Die Terrororganisation «Islamischer Staat» – ehemals bekannt unter der Bezeichnung «Islamischer Staat im Irak» und «Islamischer Staat im Irak und (Gross-)Syrien» – war bis 2014 der im Irak agierende offizielle Zweig der al-Qaida. Inzwischen von dieser abgespalten, rief die Organisation im Juni 2014 einen Kalifatsstaat aus und eroberte rasch zahlreiche Gebiete in Syrien und Irak. Der «Islamische Staat», al-Qaida und andere zugehörige Organisationen sind in der Schweiz verboten, ebenso jegliche Unterstützung dieser Organisationen.

Eine terroristische Bedrohung geht allerdings nicht nur von dschihadistischen Sympathisanten aus, die nach Syrien und in den Irak ausgereist sind. Eine Bedrohung können auch Personen darstellen, welche bislang nie den Wunsch nach einer solchen Reise geäußert haben. Sei es, weil sie daran gehindert worden sind, oder weil sie seit mehreren Jahren bereits aus einer Konfliktzone zurückgekehrt sind. Die kürzlich erfolgten Anschläge von Ottawa (Oktober 2014), Sydney (Dezember 2014), Paris (Januar 2015) und Kopenhagen (Februar 2015) illustrieren auf tragische Weise, wie unterschiedlich die Profile dieser, von der dschihadistischen Ideologie motivierten, terroristischen Täter sind. Die Attentate widerspiegeln aber auch die Schwierigkeiten für die Sicherheitsbehörden, die Absichten dieser Täter zu identifizieren und ihre Handlungen rechtzeitig zu verhindern.

2 METHODIK UND ZIELSETZUNG DES BERICHTS

Auf internationaler Ebene (Vereinte Nationen, Europäische Union, Europol, INTERPOL, Global Counterterrorism Forum, Nachrichtendienste) werden intensiv verschiedene Massnahmen diskutiert. Mit diesen soll auf der einen Seite die Radikalisierung und Abreise von Dschihadismus-Anhängern in Konfliktgebiete vermieden werden. Auf der anderen Seite soll ihre Rückkehr verhindert oder aufgedeckt werden, sollten sie dennoch vor Ort gelangen. Gewisse dieser Massnahmen sind bereits beschlossen und werden in der Praxis angewendet. Die Schweizer Behörden befassen sich seit mehreren Jahren mit dschihadistisch motivierten Reisenden und verfügen über Erfahrung, Instrumente und Verfahrensweisen zur Behandlung entsprechender Fälle. Dennoch ist es angesichts des aktuellen Ausmasses des Phänomens angezeigt, die Mittel zu überprüfen und anzupassen.

Mit dieser Überprüfung hat die Kerngruppe Sicherheit⁵ eine Task Force beauftragt, die sich den Namen TETRA (von TErrorist TRAvellers) gegeben hat. Der vorliegende Bericht, ausgearbeitet von der in die Task Force übergegangenen Arbeitsgruppe, bildet Grundlage dieser Überprüfung. Der Bericht stellt zu Beginn die Ausgangslage dar. Anschliessend werden alle aktuell realisierten Massnahmen aufgeführt, analysiert und bewertet, die auf die Vorbeugung und Bewältigung dschihadistisch motivierter Reisen in Konfliktgebiete abzielen. Schliesslich werden weitere mögliche Massnahmen präsentiert, welche von der Task Force bereits evaluiert oder noch in Prüfung sind. Aus dieser Analyse ergeben sich schliesslich Massnahmen, die von der Task Force TETRA weiterverfolgt werden. Diese Analyse fliesst am Ende des Berichts in eine Übersichtstabelle, welche die bereits getroffenen Massnahmen, die noch zu treffenden Massnahmen und die entsprechenden Fortschritte zu deren Umsetzung aufzeigt.

Tabelle zur Veranschaulichung des übergeordneten Arbeitsprozesses:

Prozess	IST-Analyse	SOLL-Analyse	Umsetzung
Zuständig	Arbeitsgruppe Dschihad-Reisende	Task-Force TETRA	Pol. Entscheidungsträger Zuständige Dienste
Auftrag (Methode)	<ul style="list-style-type: none"> - Handlungsbedarf (<i>Problemanalyse</i>) - Aktuelle Massnahmen (<i>Inventarisierung</i>) - Massnahmen anderswo (<i>Vergleichsanalyse</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrierte Lagebeurteilung - Koordination der konkreten Fälle - Überprüfung bestehender Massnahmen (<i>Prozessanalyse</i>) - Vorschläge zu neuen Massnahmen (<i>Bedarfs-, Machbarkeitsanalyse</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Anpassung der Strukturen und Prozesse (<i>Reorganisation</i>) - Budgetanpassungen - Gesetzesrevisionen
Produkte	<ul style="list-style-type: none"> - Vorliegender Bericht 	<ul style="list-style-type: none"> - Massnahmenkatalog - Einzelberichte/Factsheets 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschlüsse - Umsetzungskonzepte

⁵ Die Kerngruppe Sicherheit besteht aus der Direktorin des Bundesamtes für Polizei, dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes und dem Staatssekretär des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten.

Inhaltlich ist der Bericht chronologisch aufgebaut: Jede Phase, die ein dschihadistisch motivierter Reisender durchläuft, wird einzeln behandelt (Radikalisierung – Reise ins Konfliktgebiet – Engagement vor Ort – Rückreise – nach der Reise). Für jede dieser Etappen werden die derzeit zur Verfügung stehenden Massnahmen aufgeführt. Abhängig von der Beurteilung ihrer Zweckdienlichkeit werden anschliessend weitere mögliche Massnahmen vorgestellt, von denen gewisse bereits umgesetzt worden sind. Zur besseren Unterscheidung ihrer Funktion und Wirkung werden Massnahmen zur Aufklärung und Massnahmen zur Intervention getrennt untersucht.

Der Bericht bezieht sich nur auf Hin- und Rückreisen von Schweizer Staatsbürgern und Personen mit Wohnsitz in der Schweiz in dschihadistische Konfliktgebiete, mit dem Ziel, sich dschihadistischen Organisationen anzuschliessen. Fälle von ins Ausland gereisten Kämpfern, die sich anderen als dschihadistischen Gruppen angeschlossen haben, werden im Bericht nicht behandelt. Ebenso wenig erläutert der Bericht, wie mit Migranten umgegangen werden soll, die aus Konfliktgebieten mit dschihadistischen Gruppen stammen und erstmals in die Schweiz einreisen.

Systematische Tabelle der Zielsetzungen der Massnahmen gemäss den jeweiligen Phasen:

Phase	Ziel der Aufklärung	Ziel der Intervention
Radikalisierung	Sympathisanten des dschihadistischen Kampfs vor Ort identifizieren	Die Radikalisierung aufhalten, die zur konkreten Reiseabsicht führen kann
Reise ins Konfliktgebiet	Erkennen von Reiseabsichten von Dschihadismus-Sympathisanten	Sie auf dem Weg ins Konfliktgebiet aufhalten, die Reise unterbrechen
Engagement vor Ort	Die Aktivitäten des Dschihadisten vor Ort in Erfahrung bringen	Den Dschihadisten dazu bringen, sein Engagement vor Ort aufzugeben
Rückkehr	Die Rückkehr des dschihadistischen Reisenden in die Schweiz voraussehen	Seine Rückkehr in oder Durchreise durch die Schweiz verhindern
Nach der Reise	Gefährlichkeit und Absichten des heimgekehrten Dschihadisten beurteilen	Jegliche Bedrohung beseitigen, die vom Rückkehrer allenfalls ausgeht

3 AUSGANGSLAGE

Am 24. Mai 2014 verübte der französische Staatsangehörige Mehdi Nemmouche im Jüdischen Museum von Belgien ein Attentat und tötete vier Menschen. Er ist der erste aus einem Konfliktgebiet zurückgekehrte Dschihadist, der auf europäischem Boden einen solchen Anschlag verübt hat. Seither sind verschiedene westliche Staaten Ziel eines terroristischen Anschlags geworden. Diese Attentate wurden vor allem von Tätern verübt, die eine Zugehörigkeit zum «Islamischer Staat» vorgaben. Während die Mehrzahl der Täter die Anschläge in ihrem Heimatstaat verübt haben, hatten andere – wie Nemmouche – keinen offensichtlichen Bezug zum Land, in welchem sie einen Anschlag verübten.

Die aktuelle weltpolitische Lage und die Unvorhersehbarkeit dieser Taten zeichnen die meisten dschihadistischen Anschläge aus. Sie deuten darauf hin, dass auch die Schweiz Schauplatz eines Anschlags werden könnte. Die seit September 2014 von einer internationalen Koalition geführte Militärinvention gegen den «Islamischen Staat» verschärft das Risiko terroristischer Akte in Europa zusätzlich.⁶ Diese Intervention westlicher Staaten ist von gewissen Tätern der hier aufgeführten Attentate als Begründung für ihre Anschläge vorgebracht worden. Die Beteiligung europäischer Staaten an dieser Militärkoalition erhöht für die Schweiz das Risiko, dass dschihadistische Terroristen unser Land als Vorbereitungs- oder Transitraum nutzen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass westliche Einrichtungen und Personen auch in der Schweiz Ziel solcher Anschläge werden könnten.

Gewisse Dschihadisten reisen auf ihrem Weg in ein Konfliktgebiet oder auf ihrer Rückreise oft über mehrere Stationen, um ihre Spuren zu verwischen. Es ist deshalb möglich, dass die Schweiz als Transitstation genutzt wurde oder noch genutzt werden kann. Im Weiteren lassen sich Dschihadisten, die aus Syrien oder dem Irak zurückkehren, manchmal in einem anderen europäischen Land nieder als jenem, in dem sie vorher lebten.

Die Schweiz kann folglich in verschiedener Hinsicht von Reisen von Dschihadisten in Konfliktgebiete betroffen sein kann: als Transitland, als neuer Niederlassungsort oder gar als Schauplatz eines Anschlags.

3.1 Statistische Daten

Für den Zeitraum von 2001 bis Februar 2015 zählte der NDB 30 bestätigte Fälle von dschihadistisch motivierten Reisenden, welche die Schweiz in Richtung eines Konfliktgebiets verlassen haben. Davon reisten 23 nach Syrien und in den Irak. 12 dieser Personen halten sich noch im Konfliktgebiet auf. 2

⁶ Am 22. September 2014 rief Abu Muhammad al-Adnani, Sprecher des «Islamischen Staats», dazu auf, mit allen Mitteln Bürger der Staaten zu töten, die sich der internationalen Koalition gegen die Organisation angeschlossen haben. Am selben Tag entführte die militante algerische Gruppe «Jund al-Khilafa», die sich zum «Islamischen Staat» bekennt, einen französischen Staatsangehörigen und enthauptete ihn tags darauf.

Personen reisen zwischen dem Konfliktgebiet und unserem Land hin und her. 6 Reisende sind endgültig in die Schweiz zurückgekehrt und 3 sind tot. Weiter liegen dem NDB erste Hinweise vor, dass 35 weitere dschihadistisch motivierte Reisende die Schweiz in Richtung eines Konfliktgebiets verlassen haben. Davon sollen sich 20 nach Syrien und in den Irak begeben haben. Diese Fälle müssen jedoch noch aus anderer Quelle bestätigt werden.

Auf europäischer Ebene liegen keine offiziellen Schätzungen über die Anzahl Personen vor, die sich im Ausland einer dschihadistischen Organisation angeschlossen haben. Nach Schätzungen von Europol vom Januar 2015 begaben sich seit Ausbruch des Konflikts etwa 3'000 bis 5'000 Einwohner europäischer Staaten nach Syrien/Irak. Diverse Länder haben ihrerseits Statistiken zu dschihadistisch motivierten Reisenden veröffentlicht. Ein Vergleich dieser Zahlen ist jedoch nur beschränkt möglich. Die Auskünfte dazu sind oft bruchstückhaft, und die Kriterien und Präzision der Erfassung können von Land zu Land stark variieren. So ist etwa nicht immer klar, ob die Statistiken auch Personen einschliessen, die aus humanitären Gründen in ein Konfliktgebiet gereist sind, oder nur solche, deren Absicht es höchstwahrscheinlich ist, zu kämpfen oder sich an terroristischen Aktivitäten zu beteiligen.

Gemäss Schätzungen sind Dänemark, Frankreich und Belgien die proportional am stärksten vom Phänomen betroffenen Länder. Die Schweiz scheint viel weniger betroffen zu sein als Frankreich und Deutschland, jedoch deutlich stärker als Italien. Hingegen hat das Phänomen eine stärkere Ausprägung in Österreich – und in geringerer Masse – in Norwegen und Finnland. Bei letztgenannten handelt es sich um Staaten, die hinsichtlich ihrer Bevölkerungszahl, ihrer Stellung im internationalen Rahmen und ihres Sozial- und Migrationsgefüges am ehesten mit der Schweiz vergleichbar sind.

3.2 Dimension der Bedrohung

Ein Veteran des dschihadistischen Kampfs hat für gewöhnlich eine zumindest rudimentäre Kompetenz im Umgang mit Waffen und Sprengstoff. Es besteht zudem das Risiko, dass ihn die vor Ort erlebte Gewalt abgestumpft oder gar entmenschlicht hat.⁷ Entsprechend besitzt er erhöhte operative Fähigkeiten, und seine Skrupel vor der Gewaltausübung sind gesunken. Darüber hinaus hat die Rückkehr einer Person, die über mehrere Monate hinweg einer dschihadistischen Gruppe angehört hatte, einen Einfluss auf den Radikalisierungs- und Rekrutierungsprozess künftiger Kandidaten für eine Abreise.

In Anbetracht dessen und angesichts des Ausmasses der aktuellen Lage erhöht das Phänomen der dschihadistisch motivierten Reisenden die Terrorbedrohung in Europa, und in geringerem Masse auch in der Schweiz.

⁷ Terrororganisationen wie der «Islamische Staat» gehen mit besonderer Brutalität vor, um der lokalen Bevölkerung ihre extremistische Interpretation des islamischen Rechts (Scharia) aufzudrängen. Öffentliches Auspeitschen, Verstümmeln oder Enthaupten haben unzweifelhaft Einfluss auf die psychische Verfassung des beteiligten Dschihadisten.

3.3 Phänomen des «hausgemachten Terrorismus»

«Autonomer Terrorismus», auch Phänomen der Einzeltäter oder der «einsamen Wölfe» genannt, bezeichnet eine Einzelperson oder eine Zelle von Einzeltätern. Diese Form des Terrorismus charakterisiert sich durch das Fehlen einer Kommandokette zwischen Täter und einem Netzwerk bzw. einer terroristischen Organisation. Es ist allerdings auch hier nicht ausgeschlossen, dass Kontakten mit einem externen terroristischen Netzwerk dennoch möglicherweise bestehen.

Die in Europa seit 2010 verübten terroristischen Taten zeigen die Tendenz, dass Attentate autonom durch Einzeltäter gegen individuelle Ziele geführt werden. Diese Taten sind nicht durch lokale Begebenheiten motiviert, sondern durch eine globale dschihadistische Ideologie. Die Entwicklung der Kommunikationstechnologien und des Internets hat diese globale Dimension des Dschihadismus weiter verstärkt. Unter dem Eindruck der dschihadistischen Propaganda, welche über diese Medien verbreitet wird, werden Einzeltäter in Europa dazu gebracht, mit eigenen Mitteln in ihrem lokalen Umfeld Anschläge gegen westliche Interessen zu begehen. Sie können sich in vollständiger Anonymität radikalieren und sind wahrscheinlich bereit, aus eigenem Antrieb einen Anschlag zu versuchen, wenn sich die Gelegenheit dazu bietet.

Diese Einzeltäter sind schwer zu entdecken und stellen eine grosse Herausforderung dar, solche Anschläge zu verhindern. Die Tendenz hin zu einem autonomen und wenig vorbereiteten Terrorismus stellt die Sicherheitsbehörden vor eine Reihe von Schwierigkeiten. Zum einen radikalieren sich diese potentiellen Einzeltäter in vollständiger Verschwiegenheit: Weder gehören sie einer strukturierten Organisation an, noch unterstehen sie einer Befehlskette. Sie können so der Überwachung der Sicherheitsbehörden entgehen. Zum anderen wird die rechtzeitige Entdeckung dieser Einzeltäter dadurch erschwert, dass diese sich kaum vorbereiten und auf Materialien des täglichen Gebrauchs für ihre Taten zurückgreifen, die etwa zu Sprengstoffen verarbeitet werden können.

Ausserdem bedingt die rasant steigende Nutzung des Internets zu dschihadistischen Zwecken, dass die Sicherheitsbehörden über immer leistungsfähigere technische Kapazitäten verfügen müssen, um die dschihadistischen Internet-Nutzer überhaupt aufspüren und identifizieren zu können. Im Internet können die dschihadistischen Sympathisanten extremistische Propaganda konsumieren und sich radikalieren, ohne dass sie aufgrund von Anonymisierungstechniken ihre wahre Identität preisgeben.

Schliesslich müssen diese potentiellen Einzeltäter rechtzeitig aufgespürt werden, ohne dass die individuellen Freiheitsrechte tangiert werden. Zu dieser Herausforderung gesellt sich die Schwierigkeit, die Bevölkerung, welche Zielscheibe solcher Attentaten ist, zu schützen.

3.4 Massnahmen auf internationaler Ebene

Dem Phänomen der dschihadistisch motivierten Reisenden kann nicht allein mit nationalen Massnahmen begegnet werden. Es bedarf eines über die Landesgrenzen hinweg koordinierten Vorgehens. Als Mitglied des Schengen-Raums muss sich die Schweiz an den von der Europäischen Union beschlossenen Aktionsplänen beteiligen. Kommt hinzu, dass die Schweiz von ihren europäischen Partnern abhängt, wenn es um die Aufdeckung geplanter Anschläge im eigenen Land geht, die von ausländischen Staatsangehörigen verübt werden könnten.

Die Schweizer Behörden können sich an den Massnahmen der europäischen Staaten orientieren, die von einer höheren Zahl Abreisen betroffen sind. Angesichts der geringeren Zahl der in der Schweiz verzeichneten Fälle bleibt es jedoch möglich, individuelle Lösungsansätze zu verfolgen. Sie können jedem einzelnen Fall und Profil angepasst werden.

3.4.1 Massnahmen der Vereinten Nationen

Am 24. September 2014 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 2178 zur Problematik der «ausländischen terroristischen Kämpfer». Diese fordert die UN-Mitgliedstaaten auf, eine Reihe gesetzlicher Massnahmen zu treffen, um Reisen in Konfliktgebiete zu verhindern, deren finanzielle und logistische Unterstützung sowie Propaganda zu unterbinden und Vorkehrungen zu treffen, damit das Gebiet eines Mitgliedstaats nicht zum Transit genutzt wird.

Im Vordergrund stehen Massnahmen zur Kontrolle der Grenzen, zur Vorbeugung der Fälschung von Reisedokumenten, zur Verbesserung des Informationsaustausches, zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und zur Prävention der Radikalisierung. Konkret sind die UNO-Mitgliedstaaten aufgefordert, die Rekrutierung, Ausrüstung und Beförderung von dschihadistisch motivierten Reisenden zu bekämpfen. Es soll insbesondere verhindert werden, dass diese ausländischen Kämpfer in einen Staat reisen, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten bzw. sich zu diesem Ziel ausbilden zu lassen. Die an solchen Aktivitäten beteiligten Personen müssen strafrechtlich verfolgt werden können. Die Resolution verpflichtet die Mitgliedstaaten, dazu Rechtsgrundlagen zu schaffen.

3.4.2 Massnahmen der Europäischen Union

Bereits im Juni 2013 stellte der Anti-Terror-Koordinator der Europäischen Union eine Liste mit 22 Massnahmen zur Bekämpfung des Phänomens vor. Verschiedene dieser Massnahmen wurden seither auf allen Ebenen der Europäischen Union diskutiert. Die Anschläge in Paris, der vereitelte Terrorplot in Belgien und der neueste Anschlag in Kopenhagen haben den Druck erhöht, diese Massnahmen schnell umzusetzen. Nach den Anschlägen in Paris beschlossen die EU-Innenminister am 11. Januar 2015 ein sieben Punkte umfassendes Sicherheitspaket gegen den Terrorismus («Paris Declaration»). Diese

Stossrichtung wurde vom Rat der Innen- und Justizminister am 29./30.01.2015 wie auch vom Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs am 12. Februar 2015 bestätigt.

Die «Paris Declaration» sieht zum einen eine Verstärkung der Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen vor. Konkret sollen Angehörige von EU/EFTA-Staaten bei der Rückkehr aus bestimmten Regionen häufiger als bisher kontrolliert werden. Zum anderen sehen die EU-Staaten eine Intensivierung des Informationsaustauschs über Europol, INTERPOL und Eurojust sowie eine stärkere Zusammenarbeit zur Unterbindung des Waffenhandels- und -schmuggels vor. Ausserdem will die EU terroristische Inhalte im Internet ausmachen und diese vom Netz nehmen. Zu diesem Zweck wird eine intensivere Zusammenarbeit mit Webdiensten angestrebt.

Die sozialen Faktoren und Vektoren (z.B. das Internet), welche bei der Radikalisierung eine zentrale Rolle spielten, werden ebenfalls genau analysiert. Schliesslich wird das Europäische Parlament die Beratung der Richtlinie zu den Flugpassagierdaten (Passenger Name Records, PNR) wieder an die Hand nehmen. Es hat sich am 11. Februar mit grosser Mehrheit dafür ausgesprochen, bis Ende 2015 ein Programm zur Speicherung von Passagierdaten auf den Weg zu bringen.

3.4.3 Multilaterale Expertengruppen

Europol hat vor kurzem eine Expertengruppe eingesetzt. Sie soll der Bedrohung entgegenwirken, die von Angehörigen europäischer Staaten oder in Europa ansässigen Personen ausgeht, und die sich im Ausland einer dschihadistischen Gruppe angeschlossen haben. Diese Expertengruppe fördert den Austausch von Informationen und Analysen zu Reisebewegungen in Konfliktgebiete, vor allem Syrien und Irak, und zu den für die Rekrutierung von dschihadistisch motivierten Reisenden verantwortlichen Personen und Netzwerke. Die Schweiz ist seit Oktober 2014 Mitglied dieser Expertengruppe.

Ebenso ist fedpol in der Anti-Terror-Arbeitsgruppe von INTERPOL zur Thematik vertreten. Dieser gehören auch Fachleute aus Ländern an, die direkt an die Konfliktgebiete angrenzen. Auch die europäischen Nachrichtendienste führen gleichartige Expertentreffen, in denen der NDB eine aktive Rolle einnimmt.

Auf strategischer Ebene leistet das Globale Forum zur Bekämpfung des Terrorismus (Global Counterterrorism Forum, GCTF) wertvolle Arbeit. Eine ständige Arbeitsgruppe zur Problematik vereint Fachleute aus der Terrorismusbekämpfung, koordiniert die Aktivitäten der teilnehmenden Staaten und erarbeitet Produkte zu spezifischen Aspekten des Phänomens und zur bestmöglichen Antwort darauf. Die Schweiz spielt eine aktive Rolle in diesem Forum.

3.4.4 Massnahmen einzelner Staaten

Mehrere europäische Staaten haben repressive wie präventive Massnahmen getroffen, um dschihadistisch motivierte Reisende sowohl an der Abreise als auch an der Rückkehr zu hindern.

Frankreich hat 2014 ein sehr repressives Gesetz erlassen, das vor allem Minderjährigen das Reisen in Konfliktregionen untersagt, in denen dschihadistische Gruppen aktiv sind. Auch wird eine Gesetzesgrundlage erarbeitet, die es der Polizei erlauben soll, propagandistische Webseiten ohne richterlichen Beschluss aus den Ergebnislisten von Internet-Suchmaschinen zu entfernen.

Im Rahmen des Programms «UK Prevent» werden in Grossbritannien Personen einer systematischen Überprüfung unterzogen, wenn sie als Extremisten gelten. Vor mehreren Monaten wurde das System dem Phänomen angepasst. Es dient nun spezifisch dazu, Anhänger des Dschihadismus zu überwachen, die verleitet sein könnten, nach Syrien oder in den Irak zu reisen. Ende August 2014 stellte die britische Regierung Massnahmen vor, mit denen Veteranen des dschihadistischen Kampfes die Rückkehr verwehrt werden kann. Namentlich soll Doppelbürgern die britische Staatsbürgerschaft aberkannt werden.

Anfang September 2014 hat Deutschland die Organisation «Islamischer Staat» verboten. Jegliche Aktivität zu ihren Gunsten wird nunmehr strafrechtlich verfolgt. Auf Ebene des Bundes und der Länder verfügen die Behörden über zahlreiche Instrumente zur Prävention, die sich teilweise auf Programme zur Bekämpfung des politischen Extremismus stützen.

4 DIE RADIKALISIERUNG

Die Radikalisierung des Dschihadismus-Sympathisanten erfolgt vor der der Abreise in ein Konfliktgebiet. Weder die Dauer noch der Grad der Radikalisierung sind jedoch verlässliche Indikatoren dafür, ob jemand in ein Konfliktgebiet abreisen wird. Tatsächlich konnte festgestellt werden, dass in der Schweiz lebende Extremisten, die seit mehreren Jahren im salafistischen Milieu aktiv sind, offenbar keinerlei Wunsch verspüren, das Land zu verlassen. Hingegen kann sich eine nur schwach radikalisierte Person bereits nach weniger als drei Monaten in einem terroristischen Trainingscamp wiederfinden. Im Weiteren erfolgt die Radikalisierung und in gewisser Weise auch die Rekrutierung im Wesentlichen über das Internet. Deshalb müssen die Massnahmen, mit denen dem Phänomen in dieser Phase begegnet werden soll, dem virtuellen Aspekt der Radikalisierung Rechnung tragen.

Die Polizeibehörden in Europa stimmen überein, dass es kein Standard-Profil des dschihadistisch motivierten Reisenden gibt. Ebenso ergibt sich aus den Gründen, mit denen Dschihadisten ihren Entschluss, für gewöhnlich rechtfertigen (Solidarität mit der muslimischen Bevölkerung; Wille, gegen eine Diktatur zu kämpfen; Suche nach Anerkennung oder Lust auf Abenteuer usw.) nicht zwingend ein Auslöser zur Abreise. Mit anderen Worten: Weder die Willensäußerung, einer unterdrückten Bevölkerung helfen zu wollen, noch eine Situation persönlichen Versagens ist für sich allein genügend, die Reise in ein Konfliktgebiet zu erklären oder vorherzusehen. Tatsächlich gibt es vor allem im Internet viele Personen, die offen dschihadistische Organisationen wie den «Islamischen Staat» unterstützen und auf die Pflicht eines jeden Muslims verweisen, seinen Brüdern zu Hilfe zu eilen, ohne selber dieser Pflicht nachzukommen.

4.1 Aktuelle Aufklärungsmassnahmen

Die Erkennung von Personen, die sich in der Radikalisierungsphase befinden, ist in der Hauptsache die Aufgabe des NDB,⁸ der dabei von den Kantonspolizeien und, im Rahmen ihres Auftrags, von der BKP unterstützt wird. Neben den Schweizer Behörden, die mit ihren Mitteln Erkundigungen vornehmen, liefern auch ausländische Partner Informationen, um Personen aufzuspüren, die ein Interesse für die dschihadistische Ideologie bekunden.

Der operationelle Informationsaustausch unter den Schweizer Diensten und die Beurteilung der identifizierten Profile erfolgen rasch und gut.

4.1.1 Internet-Monitoring

Das Monitoring der sozialen Medien, das der NDB seit zwei Jahren führt, ermöglichte es bereits, zahlreiche Personen mit einem gewalttätig-extremistischen Profil aufzuspüren, die sich für die in Syrien und

⁸ Siehe Art. 2 Abs. 1 BWIS.

im Irak operierenden dschihadistischen Gruppen interessieren und Sympathien für sie hegen. Hingegen führt die aktive Nachverfolgung dieser Risikoprofile nur selten dazu, dass eine Veröffentlichung oder eine konkrete Reisevorbereitung entdeckt werden kann. Solche Reiseabsichten werden allenfalls in privaten Gesprächen oder in geschlossenen Foren offenbart. Dies sind allerdings Bereiche, die aus rechtlichen Gründen nicht durch das Monitoring abgedeckt werden können. Bei beunruhigenden Profilen, und sofern ein Straftatverdacht ersichtlich ist, leitet die BKP Vorermittlungen und polizeiliche Ermittlungsverfahren ein, die in einer Strafuntersuchung münden können.

Das Internet-Monitoring ist ein nützliches Mittel, um Risikoprofile ausfindig zu machen, soweit Dschihadisten in den sozialen Netzen präsent sind und ungeachtet der Schwierigkeit, tatsächliche Reiseabsichten erkennen zu können. Die bisher erzielten Ergebnisse, namentlich die Zahl der aufgedeckten und weiterverfolgten Fälle, verdeutlichen, dass die aufgewendeten Mittel sowie die Austausch- und Zusammenarbeitsprozesse zwischen den beteiligten Diensten wirkungsvoll und ausreichend sind.

4.1.2 Menschliche Quellen

Der NDB und seine Mitarbeitenden in den Kantonen greifen auf menschliche Quellen zurück, um weitere Personen aufzuspüren, die sich für im Ausland aktive dschihadistische Gruppen begeistern und, ausserhalb des Internets, ihre Absicht kundtun könnten, sich ihnen anzuschliessen. Angesichts der Notwendigkeit dieser Massnahme und den mit ihr verbundenen Herausforderungen wurden dem NDB und seinen kantonalen Partner durch den Bundesrat zusätzliche Mittel zugesprochen, um einen umfassenden Einblick in die betroffenen extremistischen Milieus zu erhalten.

4.1.3 Spontane Zeugenaussagen

Spontane Zeugenaussagen aus der Bevölkerung sind ein weiteres Mittel, über das die Behörden des Bundes und der Kantone Hinweise auf die Radikalisierung gewisser Personen erhalten haben. Auch wenn solche Informationen nicht immer glaubwürdig sind, haben sie doch vereinzelt tatsächlich besorgniserregenden Fällen aufgedeckt, die zu Reisen in Konfliktgebiete führten. Deshalb wird allen Hinweisen systematisch nachgegangen und der angegebene Sachverhalt überprüft.

Solche Zeugenaussagen gelangen auf den unterschiedlichsten Kanälen an die verschiedenen Dienste. Die rasche Übermittlung dieser Informationen stellt in jedem Einzelfall eine wichtige Herausforderung dar.

4.2 Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen

Angesichts der erwähnten Grenzen der aktuellen Aufklärungsmassnahmen werden derzeit weitere Massnahmen geprüft. Dabei dienen insbesondere die in stärker vom Phänomen betroffenen europäischen Ländern als Beispiel.

4.2.1 «Hotline»

Frankreich und Deutschland haben in ihren Ländern Telefonnummern eingerichtet, über welche die Bevölkerung Hinweise auf Fälle von Radikalisierungen melden kann, die potenziell zu einer Reise in ein Konfliktgebiet führen könnten. Die Einführung einer solchen Massnahme in unserem Land würde es erlauben, die Sammlung von Informationen aus der Bevölkerung besser zu kanalisieren und zu optimieren. Der Einheitlichkeit willen müsste für die gesamte Schweiz eine einzige Telefonnummer aufgeschaltet und auf Bundesebene betrieben werden. Ohne in die Details zu gehen, bedingt die Umsetzung dieser Massnahme mehr als die Veröffentlichung einer zentralen Telefonnummer der Behörden.

Eine solche «Hotline» führt aber unweigerlich zu einer Vervielfachung der Zahl an Spontanhinweisen. Erste Erfahrungen haben auch gezeigt, dass sich nur ein sehr geringer Teil der Informationen als relevant erweisen. Nichtsdestoweniger muss jedem Hinweis nachgegangen werden. Gemäss ersten Abklärungen in der Schweiz kann eine solche Hotline mit den Kapazitäten, die den zuständigen Stellen aktuell zur Verfügung stehen, nicht eingerichtet werden.

4.2.2 Sensibilisierung der Sicherheitsbehörden

Seit 2010 haben mehrere europäische Länder Programme entwickelt, um bürgernahe Polizeikräfte und andere, nicht mit Sicherheitsaufgaben betraute, Behörden für die Erkennung von Radikalisierungsindizien zu sensibilisieren. In der Schweiz erhalten Grenzwächter bereits eine vom NDB angebotene Orientierung dieser Art. Angesichts der guten Resultate wurde diese Massnahme ausgebaut. Sie bezieht nun auch die kantonalen, städtischen und lokalen Polizeikorps mit ein.

Im Oktober 2014 wurde überdies von der KKPKS, dem NDB und fedpol gemeinsam eine Informationsbroschüre erarbeitet und an die Schweizer Polizeikorps und das Grenzwachtkorps verteilt. Sie führt Anhaltspunkte auf, die erkennen lassen, dass sich eine Person in einer Radikalisierungsphase befindet, und wie in einem solchen Fall vorzugehen ist. Jeder Schweizer Polizist sollte in der Lage sein, solche Anzeichen festzustellen und den Nachrichtendienst seines Kantons zu alarmieren, damit dieser sie nach Massgabe seiner Beurteilung an die Bundesbehörden weiterleiten kann.

Schliesslich wird die Sensibilisierung der bürgernahen Polizeikräfte durch Informationstagungen in den Polizeikorps und Ausbildungen an den Polizeischulen verstärkt. Solche Module werden von fedpol und dem NDB zusammen angeboten. Inwiefern Einrichtungen, die nicht mit Sicherheitsaufgaben

betrachtet sind (Sozialarbeiter, Arbeitsämter, Migrationsorganisation), in solche Sensibilisierungsprogramme miteinbezogen werden sollen, bleibt noch abzuklären.

4.3 Aktuelle Interventionsmassnahmen

Eine Reihe von Aspekten der Radikalisierung, die zur Abreise in ein Konfliktgebiet führen kann, fällt unter das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf Meinungsfreiheit. Entsprechend ist es heikel, in dieser Phase mit Zwangsmitteln einzugreifen. Gemäss aktueller Rechtsprechung genügt die alleinige Absichtsbekundung, im Ausland für eine dschihadistische Gruppe kämpfen zu wollen, nicht, um nach Artikel 260^{ter} StGB ein Strafverfahren wegen Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen Organisation einzuleiten. Entsprechend hängen die aktuell in der Schweiz angewandten Massnahmen von der freiwilligen Mitwirkung der einzubeziehenden Person ab.

4.3.1 Präventive Ansprachen

Wird den Behörden ein Fall von Radikalisierung signalisiert, kann der NDB oder der Nachrichtendienst der Kantonspolizei eine präventive Ansprache durchführen. Diese dient dazu, die von der Person ausgehende Bedrohung abzuschätzen, sie von allfälligen gesetzeswidrigen Vorhaben abzubringen und auf die Risiken hinzuweisen, denen man sich aussetzt, wenn man in ein Konfliktgebiet mit dschihadistischer Präsenz reist. Minderjährige werden dabei von ihren gesetzlichen Vertretern begleitet. Diese werden über die Aktivitäten des Jugendlichen orientiert, um sie, soweit es in ihrer Macht steht, zur Vernunft zu bringen.⁹

Die präventive Ansprache birgt zwei Risiken: Einerseits kann sie den gegenteiligen Effekt haben und den Extremisten in seiner Überzeugung bestärken. Andererseits kann er sich künftig diskreter verhalten. Folglich ist nicht garantiert, dass eine Person von ihrem Vorhaben ablässt, die sich einer dschihadistischen Gruppe anschliessen möchte. Trotz dieser Schwierigkeiten sind die Resultate dieser Gespräche insgesamt gesehen positiv. Dementsprechend wurden neue personelle Ressourcen geschaffen, um solche Ansprachen durchführen.

4.4 Weitere mögliche Interventionsmassnahmen

Mit der präventiven Ansprache verfügen die Schweizer Behörden nur über ein einziges, punktuelles Mittel, um der Radikalisierung entgegenwirken, die zur Abreise in ein Konfliktgebiet führen kann. Ausserdem werden derzeit weitere Massnahmen geprüft, um Radikalisierungstendenzen entgegenzuwirken.

⁹ Der Erfolg dieser Massnahme hängt unmittelbar davon ab, wie stark das Familiengefüge und der elterliche Einfluss auf den Jugendlichen sind. Hinzu kommt, dass der Reisekandidat jeglichen Kontakt zu Familie und Angehörigen abbrechen kann, wenn er feststellt, dass sie mit den Behörden zusammenarbeiten. Damit versiegt eine wertvolle Informationsquelle.

4.4.1 Programm gegen die Radikalisierung

Die USA, Australien, Frankreich, Deutschland und die Niederlande haben Programme zur Verhinderung der Ausbreitung des gewalttätigen Extremismus entwickelt und umgesetzt. In deren Rahmen werden unter anderem Webseiten publiziert, die extremistisches Gedankengut kontern¹⁰, Informationsbroschüren verbreitet oder Risikogruppen durch Mediatoren direkt angesprochen. Die Umsetzung eines solchen Programms ist eine komplexe Aufgabe. Es erfordert die Mitwirkung diverser ziviler Partner. Seine Wirksamkeit kann erst langfristig evaluiert werden.

Bisher sind in der Schweiz keine solchen Massnahmen eingeführt worden. Eine Ausnahme bildete der Dialog des Bundes mit der muslimischen Gemeinschaft, der zuerst vom damaligen Dienst für Analyse und Prävention (fedpol) und dem SEM (damals BFM) und nach der Initiative zum Minarettverbot von verschiedenen weiteren Bundesstellen geführt wurde.¹¹ Er wurde aufgrund der Zuständigkeit der Kantone für Religionsfragen eingestellt. Dieser Dialog ist aber ein gutes Mittel, um die islamische Gemeinschaft zu integrieren und sich ihre Unterstützung zur Bekämpfung extremistischer Tendenzen zu sichern. Der Dialog würde eine geeignete Plattform bieten, auf derer sich alle muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz gemeinsam gegen Terrorismus aussprechen und von dschihadistischem Gedankengut distanzieren könnten. Angesichts der aktuellen Lage sollte dieser Dialog wieder aufgenommen werden.

Die Einführung weiterer Massnahmen oder gar eines gesamten Programms gegen die Radikalisierung liegt primär in der Zuständigkeit der Kantone. Es lässt sich nicht alleine durch die Sicherheitsbehörden umsetzen. Es bedarf des zusätzlichen Einbezugs sozialer Akteure. Die zuständigen Bundesstellen können angesichts ihrer Expertise in Sachen gewalttätiger Extremismus hier aber Unterstützung leisten. In dieser Hinsicht könnte Artikel 386 StGB eine gesetzliche Grundlage für solche Projekte bieten. Dieser ermöglicht es dem Bund, Massnahmen zur Prävention von Verbrechen zu ergreifen. Vor jedem Engagement sind mögliche Massnahmen zur Radikalisierungsprävention indes vor dem Hintergrund der Lage in der Schweiz noch eingehender zu prüfen.

¹⁰ Die französische Regierung hat z.B. im Januar 2015 ein Video zur Gegenpropaganda online gestellt (# stop-djihadisme).

¹¹ Siehe dazu den Bericht des Bundesrats zum Austausch zwischen den Bundesbehörden und Musliminnen und Muslimen in der Schweiz: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/ber-muslimdialog-2010-d.pdf>.

5 DIE REISE IN DAS KONFLIKTGEBIET

Auf europäischer Ebene wurde festgestellt, dass die meisten dschihadistisch motivierten Reisenden mit ihren eigenen Ausweisdokumenten reisen. Gefälschte Ausweise stellen eine Ausnahme dar. Ausserdem bestreiten sie die Reisekosten aus eigenen Mitteln. Sie reisen gewöhnlich allein oder in Gruppen von drei bis fünf Personen. Es wurden auch Fälle von Dschihadisten registriert, die wiederholt zwischen einem europäischen Land und Syrien oder Irak hin und her reisten. Einige Reisewillige schliesslich sind aus einem Nachbarland abgereist, um der Aufdeckung zu entgehen.

Die bislang in der Schweiz von den Behörden behandelten Fälle haben gezeigt, dass die Personen, ihre Reise nach Syrien oder in den Irak in kürzester Zeit organisiert haben. Einige Personen kauften ein Einwegflugticket nach Istanbul einen oder wenige Tage vor der Abreise. Andere verliessen die Schweiz auf dem Landweg. Hin- und Herreisen zwischen der Schweiz und Konfliktregionen wurden ebenfalls festgestellt.

5.1 Aktuelle Aufklärungsmassnahmen

Angesichts des sehr kurzen Zeitraums der Reisevorbereitung ist es äusserst schwierig, Reisevorhaben von Dschihadismus-Sympathisanten in diesem Stadium zu erkennen. Es verbleiben Massnahmen zur Aufklärung der Reise selber, namentlich beim Grenzübertritt. Die Hauptrolle kommt den Grenzwachern und der Flughafenpolizei zu, die eng mit dem NDB und der BKP zusammenarbeiten.

5.1.1 Ausschreibungen

Um die Reisebewegung einer Person feststellen zu können, muss diese in einer Reihe von Datenbanken ausgeschrieben sein. In der Schweiz werden Dschihad-Sympathisanten zunächst im automatisierten Fahndungssystem RIPOL zur Aufenthaltsnachforschung ausgeschrieben.

Auf Schengen-Ebene werden entsprechende Fälle im Schengener Informationssystem (SIS) auch zur verdeckten Registrierung und gezielten Kontrolle ausgeschrieben. In der Schweiz ist diese SIS-Ausschreibung nur zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässig. Auf europäischer Ebene werden dschihadistisch motivierte Reisende hingegen ebenfalls systematisch ausgeschrieben, wenn sie eine erhebliche Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit des Staates darstellen. In der Schweiz ist weder beim Bund noch auf kantonaler Ebene ein Dienst zu einer solchen Ausschreibung befugt. Die Verabschiedung des neuen Nachrichtendienstgesetzes sollte dem NDB künftig die rechtliche Grundlage geben, diese Lücke zu schliessen.

Die verschiedenen Mittel zur Ausschreibung sind nur dann von Nutzen, wenn die Person auf dem Weg in ein Konfliktgebiet in eine Kontrolle gerät. Dies ist im Schengen-Raum nicht systematisch der

Fall. Zudem sind derzeit nur sehr wenige Personen ausgeschrieben, die sich aufgrund ihrer Sympathien für die dschihadistische Ideologie mutmasslich ins Ausland begeben könnten. Aufgrund des Erfordernisses, so viele Abreisen wie möglich zu verhindern, wurde entschieden, solche Ausschreibungen umfassender vorzunehmen.

5.2 Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen

Zurzeit kann die Abreise eines Dschihadisten nur festgestellt werden, wenn er vorher ausgeschrieben war. Da die Mehrheit der dschihadistisch motivierten Reisenden aus der Schweiz vor ihrer Abreise nie die Aufmerksamkeit der Sicherheitsbehörden erregt hat, ist es erforderlich, weiterreichende Mittel zur Aufklärung einzusetzen.

5.2.1 Kriterien zur Grenzkontrolle

Verschiedene ausländische Staaten, insbesondere die USA, haben die Entwicklung von Methoden zur Identifizierung von Risikopersonen weit vorangetrieben. Zu diesem Zweck wurden Indizienkataloge aufgestellt und den zuständigen Behörden, namentlich an den Grenzen, zur Verfügung gestellt. Die zuständigen Behörden wurden auch in deren Anwendung geschult. Beim Aufspüren von Reisen in Konfliktgebiete dienen Risikodestinationen und einschlägige Reiserouten als Hauptkriterien.

Wie bereits erwähnt, weisen Personen, die in ein Konfliktgebiet mit dschihadistischer Präsenz reisen, kein Standard-Profil auf, aus dem sich verlässliche Erkennungsmerkmale ableiten liessen. Erste Erkenntnisse betreffend terroristische Reisebewegungen haben die Grenzen solcher Methoden aufgezeigt: Sie sind nicht präzise genug und allzu oft geraten Personen ins Visier, die mit gewalttätigem Extremismus nichts zu tun haben. Deshalb werden solche Methoden in der Schweiz wie auch in den meisten europäischen Ländern nicht verwendet. In dieser Hinsicht und angesichts der massgeblichen gesetzlichen, organisatorischen und finanziellen Hürden, die zur Umsetzung ansonsten überwunden werden müssten, flossen aber einige Elemente dieser Methoden in die angesprochenen Sensibilisierungs-Programme ein.

5.2.2 Kontrolle der Passagierdaten

Die Diskussionen über die Nutzung von Flugpassagierdaten (Passenger Name Records, PNR) werden auf europäischer Ebene rasch wieder aufgenommen. Der Zugriff auf PNR-Daten dient vor allem dazu, die Abreise eines dschihadistisch motivierten Reisenden zu bestätigen und die von ihm gewählte Route mit Sicherheit festzustellen. Die Überprüfung der anderen Flugpassagiere kann zudem zur Identifikation allfälliger Weggefährten führen.

Derzeit erhalten die Schweizer Behörden nur im Rahmen einer Strafuntersuchung und über die Rechtshilfe Zugriff auf Flugpassagierdaten. Dieses Vorgehen nimmt allerdings zu viel Zeit in Anspruch, als dass dieses Mittel dazu dienen könnte, eine Abreise in ein Konfliktgebiet zu verhindern.

Die Schweizer Sicherheitsbehörden sollten deshalb rascher auf Flugpassagierdaten zugreifen können, so wie dies auf europäischer Ebene diskutiert wird.¹²

5.3 Aktuelle Interventionsmassnahmen

Da die Eröffnung einer Strafuntersuchung in dieser Phase nicht vorgesehen ist, sind die Schweizer Behörden nicht in der Lage, die Reise eines Dschihadismus-Anhängers in ein Konfliktgebiet mit den in der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) aufgeführten Zwangsmassnahmen aufzuhalten. Ein Ausreiseverbot aus Gründen der inneren und äusseren Sicherheit sieht das Schweizer Gesetz nicht vor. Eine Ausnahme stellen Personen im Asylprozess dar, die ein Reisedokument haben und an eine als riskant eingestufte Destination reisen möchten, um verdächtige Handlungen auszuüben.¹³ Laut Artikel 24a BWIS kann eine Ausreisesperre nur in Zusammenhang mit Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen verhängt werden, und dies nur für die Dauer der Veranstaltung.

5.4 Weitere mögliche Interventionsmassnahmen

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass es derzeit keine Interventionsmassnahme gibt, um einen Anhänger des Dschihadismus daran zu hindern, in ein Konfliktgebiet zu reisen. Angesichts der Wichtigkeit einer konsequenten Bekämpfung des Phänomens sollte die Schweiz aber Interventionsmassnahmen mit diesem Ziel vorsehen.

5.4.1 Ausreiseverbot

Der Entzug des Reisepasses ist eine Massnahme, die in einigen europäischen Ländern eingeführt wurde oder zumindest diskutiert wird. So soll verhindert werden, dass Dschihadismus-Sympathisanten, nicht zuletzt Minderjährige¹⁴, in ein Konfliktgebiet reisen. In der Schweiz können im Rahmen eines Strafverfahrens Reisedokumente eingezogen oder ein Verbot erlassen werden, sich an einen bestimmten Ort zu begeben. Als Ersatzmassnahme für Haft bedarf dies aber einer richterlichen Anordnung. Wie bereits erwähnt, sind die Voraussetzungen dafür in der Phase vor der Abreise jedoch

¹² Selbst wenn EU-Mitgliedstaaten künftig Passagierdaten nutzen können, bedeutet das nicht, dass auch die Schweiz automatisch Zugriff erhält, da dieser Bereich nicht schengen-relevant ist.

¹³ Schriftenlosen Ausländern, die den Flüchtlingsstatus besitzen, staatenlos sind oder eine Niederlassungsbewilligung haben, kann der Anspruch auf Reisepapiere aberkannt werden. Dies kann geschehen, wenn sie erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährden (Art. 59 Abs. 3 AuG).

¹⁴ Für Minderjährige gelten oft andere Bestimmungen, weshalb auf sie ein spezifischer Augenmerk zu richten ist.

kaum je gegeben. Um im vorgesehenen Fall zur Anwendung kommen zu können, müssten das Ausreiseverbot und der Entzug von Reisedokumenten demnach als administrative statt als gerichtliche Massnahme möglich sein.

Europol verweist allerdings darauf, dass der Entzug von Ausweisdokumenten nur bedingt wirksam ist. Viele Personen, denen die Ausreise untersagt worden ist, konnten dennoch ins Ausland reisen. Der Entzug des Passes kann die Abreise in ein Konfliktgebiet nicht genügend wirksam verhindern. Ausserdem ist ein solches Verbot ein schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit. Dies macht ein Ausreiseverbot heikel, solange kein begründeter Anfangsverdacht vorliegt, womit wiederum eine Strafuntersuchung zu eröffnen wäre. Schliesslich kann die Verhinderung der Abreise einer Person, die zu kämpfen entschlossen ist, auch den gegenteiligen Effekt haben. So könnte dazu verleitet werden, auf heimischem Boden einen Anschlag zu verüben, wenn sie gezwungen ist, im Land zu bleiben.¹⁵

Angesichts der verschiedenen mit dieser Massnahme verbundenen Herausforderungen ist vor ihrer Einführung eine weitergehende, vertiefte Prüfung erforderlich.

¹⁵ Ein Beispiel in dieser Hinsicht ist der Anschlag eines Dschihadisten am 22. Oktober 2014 in der kanadischen Hauptstadt Ottawa. Der Täter hatte nach Angaben der Polizei nach Syrien reisen wollen, wurde aber daran gehindert, weil ihm die Ausstellung eines Reisepasses verweigert worden war.

6 DAS ENGAGEMENT VOR ORT

Sobald der Anhänger des Dschihadismus vor Ort angekommen ist, sind die hauptsächlichsten Herausforderungen die Aufklärung der Region, in der er sich befindet, der Art der Gruppe, der er sich angeschlossen hat, und der Aktivitäten, die er zu führen gedenkt. Tatsächlich ist es nicht sicher, dass dieser es schafft, in eine dschihadistische Organisation oder eine terroristische Kampfgruppe aufgenommen zu werden.

Selbst wenn es dem Sympathisanten gelingt, sich dschihadistischen Kämpfern anzuschliessen, heisst dies im Weiteren nicht zwingend, dass er an bewaffneten Aktionen teilnehmen wird. Gewisse werden jedoch rasch einer kämpfenden Einheit zugeteilt und beteiligen sich an Gewalttaten. Da die als Kämpfer gesammelte Erfahrung unmittelbar Auswirkung auf die Bedrohung hat, die von einer aus einem Konfliktgebiet zurückkehrenden Person ausgeht, ist es wichtig, ihre Aktivitäten vor Ort so gut wie möglich zu verfolgen.

6.1 Aktuelle Aufklärungsmassnahmen

Liegen ausreichend Hinweise darauf vor, dass ein Bürger oder Einwohner der Schweiz sich im Ausland zugunsten einer dschihadistischen Gruppe engagiert, wird eine Strafuntersuchung eröffnet. Dies ist bereits in mehreren derzeit von der BA geführten und der BKP behandelten Fällen geschehen. BA und BKP, die in dieser Phase die Fallverantwortung übernehmen, werden von den anderen Diensten unterstützt, namentlich vom NDB.

6.1.1 Vermisstenanzeigen

In mehreren behandelten Fällen konnte festgestellt werden, dass der Dschihadismus-Anhänger seine Angehörigen und Freunde über die Abreise informiert, sobald er sich vor Ort befindet. In einigen Fällen haben die Familienangehörigen bei der Polizei ihres Wohnkantons hierauf eine Vermisstenanzeige aufgegeben. Entsprechend ist es wichtig, jede Meldung eines Vermissten in dieser Hinsicht zu begutachten. Bestehen Zweifel an den Gründen des Verschwindens, ist die Information rasch an die spezialisierten Dienste weiterzureichen (ND der Kantone, NDB und BKP).

6.1.2 Umfeldabklärungen

Um sich Klarheit darüber zu verschaffen, aus welchem Antrieb und mit welcher Absicht eine Person in ein Konfliktgebiet gereist ist, ermitteln die Behörden in ihrem persönlichen Umfeld und führen Befragungen im Bekanntenkreis des Verschwundenen durch. In erster Linie geht es darum herauszufinden, ob es sich um einen zum Kampf bereiten Dschihadisten handelt.

6.1.3 Kommunikationsüberwachung

Man hat festgestellt, dass Dschihadisten vor Ort häufig ihre Kontakte zu Angehörigen und Freunden, die in Europa zurückgeblieben sind, aufrechterhalten. Sie tun dies jedoch nur selten über Telefon, sondern privilegieren Internettelefonie. Einige ausländische Kämpfer nutzen auch die sozialen Medien, um ihre Aktivitäten vor Ort bekanntzumachen. Dies erfordert, dass die Sicherheitsbehörden sie aufmerksam auch in der virtuellen Welt verfolgen. Mit dieser Aufgabe sind derzeit der NDB und die BKP befasst.

6.2 Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen

Verhält sich der vor Ort engagierte Dschihadist unauffällig, bleiben den Schweizer Behörden nur sehr limitierte Mittel zur Überwachung seiner Aktivitäten. Das diplomatische und humanitäre Personal auf Posten in den Nachbarstaaten der Konfliktgebiete ist weder geschult noch dafür vorgesehen, diese Art von Informationen zu beschaffen. Entsprechend müssen die Schweizer Behörden hauptsächlich auf die Unterstützung ausländischer Partner zählen, um Auskünfte aus den Konfliktregionen zu erhalten.

6.2.1 Befragung von Personen aus Konfliktgebieten

Grundsätzlich kann jede Person, die sich in einem Konfliktgebiet aufgehalten hat, Informationen darüber haben, was vor Ort geschehen ist. Auch wenn es schwierig ist, auf diesem Wege präzise und gezielte Informationen zu erhalten: Solche Auskünfte können Erkenntnisse liefern zu den vor Ort aktiven Terrorgruppen und zu den Personen - eventuell auch Schweizern -, die sich ihnen angeschlossen haben. Die in dieser Hinsicht wichtigste Zielgruppe sind offensichtlich Migranten aus diesen Konfliktgebieten. Deren Dossiers werden namentlich beim SEM bearbeitet.

6.3 Aktuelle Interventionsmassnahmen

Derzeit hat die Schweiz kein Mittel, um einen Schweizer Dschihadisten, der sich an einem Konflikt im Ausland beteiligt, von seinen Handlungen abzubringen.

6.4 Weitere mögliche Interventionsmassnahmen

Wenn der Dschihadist in einem Konfliktgebiet ohne funktionierende staatliche und zivilrechtliche Strukturen engagiert ist, kann die Hilfe des Staates, in dem er sich aufhält, nicht in Anspruch genommen werden. Es bleiben damit nur mögliche Interventionsmassnahmen aus der Distanz.

6.4.1 Demobilisierende Kommunikation

Aus der Distanz bleibt es möglich, über die sozialen Netzwerke, spezifische Foren oder über ein anderes Kommunikationsmittel mit dem vor Ort aktiven Dschihadisten in Kontakt zu treten. Es kann

versucht werden, ihn davon zu überzeugen, sein Engagement aufzugeben und in friedlicher Absicht heimzukehren.

Der Aufbau entsprechender Kontakte ist allerdings ein eher ungewöhnliches Vorgehen, das vor seiner allfälligen Realisierung einer sorgfältigen Evaluation und einer ausgeklügelten Strategie bedarf.

7 DIE RÜCKREISE

Der Dschihadismus-Anhänger versteht sein Engagement vor Ort als definitiv. Aus der Analyse seiner Äusserungen, namentlich in sozialen Netzwerken, lässt sich herauslesen, dass er die Erfüllung seiner Mission entweder im Sieg oder im Tod als «Märtyrer» sieht. Schlussendlich von der Wirklichkeit ernüchtert oder letzten Endes nicht wirklich geneigt, in den Tod zu gehen, entscheiden sich aber nicht wenige dafür, trotz allem nach Europa zurückzukehren. Die Gründe für diese Rückkehr sind sehr unterschiedlich und schwer vorzusagen.

7.1 Aktuelle Aufklärungsmassnahmen

Die Massnahmen, die in der Abreisephase zweckdienlich sind, können auch zur Erkennung von Rückreisen herangezogen werden. Angesichts der gesteigerten Sicherheits Herausforderungen, die ein dschihadistischer Rückkehrer darstellt, sind indes zusätzliche Massnahmen zu treffen, um dessen Ankunft auf Schweizer Boden bestmöglich antizipieren zu können. Tatsächlich muss sichergestellt sein, dass ihn die Behörden unverzüglich in Empfang nehmen, um möglichst rasch die Bedrohung, die von ihm ausgeht, zu bestimmen. Gegebenenfalls wird er in Untersuchungshaft genommen, sofern eine Strafuntersuchung gegen ihn eröffnet worden ist.

7.1.1 Ausschreibung

Um die allfällige Rückkehr einer Zielperson in die Schweiz erkennen zu können, muss sie in den Fahndungssystemen ausgeschrieben sein. Auf internationaler Ebene wird der aktive Dschihadist zusätzlich bei INTERPOL ausgeschrieben. Die INTERPOL-Ausschreibung ist das einzige Mittel, über das die Schweizer Behörden Kenntnis von der Kontrolle eines dschihadistisch motivierten Reisenden ausserhalb des Schengen-Raums erhalten kann.

7.1.2 Überwachung ankommender Flüge

Für eine gewisse Auswahl von Destinationen erhalten die Schweizer Behörden von den Fluggesellschaften die Daten von in die Schweiz einreisenden Flugpassagieren (so genannte Advanced Passenger Information, API). Das SEM hat auf solche Daten Zugriff, und zwar ab Abschluss des Check-in.¹⁶ Diese Daten sind in erster Linie für die Bekämpfung der illegalen Migration vorgesehen. Sie stehen in der Folge aber auch dem NDB, dem GWK (zuständig für die Kontrollen an den Flughäfen Genf und Basel-Mulhouse) und der Kantonspolizei Zürich zur Verfügung. Diese Stellen sind damit in der Lage, das Datum, die Zeit und Flugnummer einer im Visier stehenden Person auf dem Weg in die Schweiz zu erfahren.

¹⁶ Art. 104 AuG

Zum Zweck der besseren Erkennung der Rückkehr von Dschihadisten in die Schweiz oder ihrer Durchreise wird die Anpassung der Liste der von API abgedeckten Abflughäfen geprüft, um die Kontrollen dieser Flüge zu priorisieren. Da diese Kontrolle erst stattfinden kann, wenn die Person bereits eingecheckt hat, müssen die entsprechenden Informationen rasch übermittelt werden, insbesondere an die BKP, die selbst nicht auf die API-Daten zugreifen kann.

7.1.3 Kontakte im persönlichen Umfeld

Wenn der dschihadistisch motivierte Reisende sein persönliches Umfeld über die geplante Heimreise orientiert, sind gute Kontakte mit dessen Familie und Angehörigen ein Mittel, um über seine Rückkehr vorgewarnt zu werden. Erfahrungsgemäss reagieren die Familien in der Regel erleichtert und liefern den Behörden nützliche Anhaltspunkte. Sowohl die Polizei wie auch der NDB verfügen über die erforderliche Sachkompetenz.

7.2 Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen

Die Verbesserungsvorschläge zu den Aufklärungsmassnahmen bei der Abreise gelten sinngemäss auch für die Erkennung der Rückkehr.

7.2.1 Sensibilisierung der Konsulatsangestellten

Einige Konsulate europäischer Länder meldeten Fälle von Dschihadisten, die in ihren Herkunfts- oder Aufenthaltsstaat zurückkehren wollten, aber keine Reisepapiere besassen. Obwohl diese Rückkehrwilligen ihr Engagement vor Ort nicht aus eigenem Antrieb offenlegen werden, müssen die Mitarbeitenden der Konsulate in der Lage sein, allfällige Verdachtspersonen zu erkennen. Diese Massnahme ist derzeit in Prüfung.

7.3 Aktuelle Interventionsmassnahmen

Ist bekannt, dass ein dschihadistischer Reisender die Rückkehr in oder Durchreise durch die Schweiz plant, bieten sich den Schweizer Behörden zwei Optionen: Das Aussprechen eines Einreiseverbots¹⁷ oder, falls dieses unangebracht oder ausgeschlossen ist, die kontrollierte Rückführung. Die Wahl der einen oder anderen Massnahme liegt in der Kompetenz von fedpol, das den Entscheid in Absprache mit dem NDB und gegebenenfalls dem SEM trifft. Bei einer kontrollierten Rückführung wird der Reisende vom GWK und der Flughafenpolizei in Empfang genommen.

¹⁷ Ein solches Einreiseverbot wird natürlich meist bereits in den vorangehenden Phasen der Reise verhängt. Die Massnahme entfaltet ihre Wirkung jedoch erst in der Rückkehrphase.

7.3.1 Einreiseverbot

Hat die Informationsbeschaffung oder kriminalpolizeiliche Ermittlung gegen den dschihadistisch motivierten Reisenden ergeben, dass seine allfällige Rückkehr die Sicherheit des Landes gefährdet, kann ein Einreiseverbot gegen ihn verhängt werden. Dies gilt aber nur für Personen, die nicht die Schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen.¹⁸ Ein solches Einreiseverbot wird von fedpol auf Grundlage der von verschiedenen Diensten erhaltenen Informationen und nach Absprache mit dem NDB und der BA verhängt und im Schweizer Fahndungssystem RIPOLE erfasst.¹⁹

Damit der dschihadistisch motivierte Reisende auf seinem Rückweg bereits an der Grenze zu Europa abgefangen werden kann, wird das Verbot auch im Schengener Informationssystem (SIS) erfasst. Allerdings kommt das Einreiseverbot im SIS nur gegen Drittstaatenangehörige ohne Aufenthaltsbewilligung zur Anwendung. Besitzt die ausländische Person einen gültigen Schengen-Ausweis oder fällt sie unter die Personenfreizügigkeitsregelung, wird sie nicht unbedingt kontrolliert. Sie ist auf jeden Fall zur Einreise in den Schengen-Raum berechtigt. Zur Behebung dieses Problems sieht die EU nun vor, die Kontrolle an den Schengen-Aussengrenzen weiter zu verstärken.

Mitunter wird gefordert, dass Einreiseverbote systematisch gegen alle Personen verhängt werden sollten, die in ein Konfliktgebiet gereist sind und Sympathien für die dschihadistische Sache bekunden. Diese Forderung ist allerdings problematisch, da häufig nur dürftige Informationen über das Engagement des Dschihadisten im Konfliktgebiet vorliegen.²⁰ Zudem impliziert ein solches Einreiseverbot, dass der dschihadistisch motivierte Reisende der Strafverfolgung entgeht und nicht für seine Taten zur Rechenschaft gezogen wird. Schliesslich bleibt die Wirkung dieser Massnahme fragwürdig, da das Problem damit lediglich in ein anderes Land verschoben wird, von wo aus der dschihadistisch motivierte Reisende die Schweiz oder schweizerische Interessen immer noch gefährden kann.

Diese Massnahme lässt sich nicht generell anwenden. Selbst wenn die Reise eines Dschihadisten in ein Konfliktgebiet immer zur starken Vermutung Anlass gibt, dass er eine Bedrohung darstellt, muss jeder Einzelfall individuell abgeklärt werden. Dies tut fedpol auch systematisch.

7.3.2 Kontrollierte Rückführung

Besteht ein ausreichender Tatverdacht auf Unterstützung oder Beteiligung an einer kriminellen Organisation, stellt die Bundesanwaltschaft einen internationalen Haftbefehl gegen die Person aus. Diese Massnahme hat den Vorteil, dass der dschihadistisch motivierte Reisende bereits in einem an das

¹⁸ Doppelbürgern kann das SEM mit Zustimmung des Heimatkantons das Schweizer Bürgerrecht entziehen, wenn ihr Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich schadet (Art. 48 Bürgerrechtsgesetz).

¹⁹ Diese Befugnis von fedpol gründet sich auf Art. 67 Abs. 4 AuG.

²⁰ Lässt sich ein Einreiseverbot nicht rechtfertigen, behalten die Sicherheitsbehörden die Gültigkeitsdauer der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung des dschihadistisch motivierten Reisenden im Auge, um in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Kanton sicherzustellen, dass die Bewilligung bei Ablauf unverzüglich annulliert wird (Art. 61 AuG).

Konfliktgebiet angrenzenden Land festgenommen und an die Schweiz ausgeliefert werden kann. Damit diese Massnahme greift, muss die Person allerdings kontrolliert werden, was nicht garantiert werden kann.

Wird die Person schliesslich nicht bereits im Ausland festgenommen, obwohl ihre bevorstehende Rückkehr aufgedeckt werden konnte, wird sie im Moment ihrer Einreise von den Schweizer Behörden in Empfang genommen.

7.4 Weitere mögliche Interventionsmassnahmen

Für die Rückkehrphase sind derzeit keine weiteren Interventionsmassnahmen vorgesehen.

8 NACH DER REISE

Die Erlebnisse im Konfliktgebiet können sich in verschiedener Hinsicht auf den Geisteszustand der nach Europa zurückgekehrten Dschihadisten auswirken. Sie können sich durch die Erfahrungen vor Ort gestählt fühlen und sich vor ihren Kameraden mit ihren Taten brüsten. Andere kommen frustriert zurück, weil sie sich nicht vollkommen einbringen konnten oder nicht ernst genommen wurden. Wieder andere kehren von der erlebten Gewalt traumatisiert oder gar entmenschlicht zurück. Einige schliesslich sind enttäuscht oder angewidert, weil die Realisierung des dschihadistischen Projekts nicht ihren Erwartungen entsprach.

Vor diesem Hintergrund werden einige ihr Engagement aufgeben, andere aber weitermachen und für die dschihadistischen Gruppierungen, die sie frequentierten, Propaganda betreiben, Leute anwerben oder Finanzmittel auftreiben. Der Extremfall ist eine Rückkehr mit dem Ziel, einen Terroranschlag zu verüben. Selbstverständlich sind solche Absichten nicht immer auf Anhieb erkennbar, manchmal selbst für den Rückkehrer nicht, und können sich mit der Zeit und den Umständen ändern. Entsprechend komplex ist die Beurteilung des Risikos, das vom dschihadistischen Rückkehrer ausgeht.

8.1 Aktuelle Aufklärungsmassnahmen

Sobald der dschihadistische Veteran in die Schweiz zurückgekehrt ist, gilt es in erster Linie die Gründe für seine Rückkehr, seine Absichten und die Natur seiner Aktivitäten vor Ort zu bestimmen. Diese Aufgabe obliegt im Rahmen einer Strafuntersuchung der BA und der BKP und in den anderen Fällen dem NDB. Im Rahmen ihres Auftrags zum Schutz der öffentlichen Sicherheit wirken auch die kantonalen Polizeikräfte mit.

8.1.1 Erste Ermittlungsmassnahmen

Kann der dschihadistische Rückkehrer bei seiner Ankunft in der Schweiz angehalten werden, wird eine Reihe von Sofortmassnahmen ergriffen, darunter eine Reihe von Befragungen dieser Person. Zweck dieser ersten Massnahmen ist es, möglichst rasch die Gefährlichkeit des Rückkehrers einschätzen und entscheiden zu können, ob er in Untersuchungshaft zu nehmen ist oder wieder freigelassen werden kann.

Wenn die Strafverfolgungsbehörden indes der Ansicht sind, dass die weiteren Ermittlungen gefährdet wären, wenn der Beschuldigte Kenntnis von ihrer Existenz hat, so werden diese ersten Massnahmen nicht durchgeführt. Sie werden auf einen späteren Verfahrenszeitpunkt verschoben.

8.1.2 Nachverfolgungsmassnahmen

In einer zweiten Phase wird der dschihadistische Rückkehrer zahlreichen eingehenden Befragungen unterzogen, entweder durch den NDB oder, wenn eine Strafuntersuchung im Gange ist, durch die BA

oder die BKP. Für den Fall, dass er in Freiheit verbleibt, kommen Überwachungsmaßnahmen zum Einsatz. Damit soll festgestellt werden, ob er seine Erfahrungen kundtut, Propaganda betreibt, Finanzmittel beschafft oder Anzeichen zur Rückfälligkeit gibt.

Diese Massnahmen ermöglichen es den zuständigen Behörden, die Entwicklung des dschihadistischen Rückkehrers zu verfolgen und wiederholt zu beurteilen, ob er eine Bedrohung darstellt. Sie sind allerdings ressourcenintensiv und zeitlich begrenzt. Aus diesem Grund können sie kaum gegen eine grössere Anzahl Zielpersonen gleichzeitig eingesetzt werden.

8.2 Weitere mögliche Aufklärungsmassnahmen

Derzeit verfügen die zuständigen Behörden über gute Mittel zur Aufklärung der Bedrohung. Diese werden indessen nicht systematisch eingesetzt.

8.2.1 System zur Bedrohungsbeurteilung

Mehrere europäische Länder haben ausgefeilte Systeme eingeführt, um die Bedrohung zu beurteilen, die von dschihadistischen Rückkehrern ausgeht («Risk Assessment»). Diese stützen sich auf spezialisierte Analysematrizen und ziehen mehrere Fachleute bei. Je nach Ergebnis wird die Person einer vordefinierten Gefährdungskategorie zugewiesen. Die hierauf eingeleiteten Massnahmen werden dieser angepasst.

Angesichts der kleinen Zahl dschihadistischer Rückkehrer in der Schweiz macht es vorerst keinen Sinn, mit solchen fixen Kategorien zu arbeiten. Dennoch gilt es, die Vorgehensweise in anderen Ländern zu evaluieren, um unsere Möglichkeiten in der Bedrohungsanalyse zu erweitern.

8.3 Aktuelle Interventionsmassnahmen

In dieser Phase werden Interventionsmassnahmen ergriffen, um die Konkretisierung der Bedrohung zu verhindern. Einerseits können gegen den dschihadistischen Rückkehrer repressive Massnahmen ergriffen werden. Diese richten sich jedoch nach den begangenen Straftaten und werden nicht in Abhängigkeit von der Bedrohung erlassen. Andererseits können administrativen Massnahmen ausgesprochen werden, die direkter darauf abzielen, eine allfällige Bedrohung abzuwenden.

8.3.1 Strafverfolgung

Personen, die sich den Organisationen «Islamischer Staat» oder «Jabhat al-Nusra» anschliessen, werden wegen Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen Organisation verfolgt und können nach Art. 260^{ter} StGB mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft werden. Wer zudem an Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 264a ff StGB) beteiligt war, kann darüber hinaus auch für diese Taten verfolgt werden. Handelt es sich schliesslich um Schwei-

zer Staatsangehörige, kann gegen sie beim Obergericht eine Anzeige wegen fremden Militärdienstes (Art. 94 MStG) erfolgen. Selbstverständlich können ergänzend hierzu weitere Straftaten geahndet werden.

Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus sieht die Einführung zweier neuer Bestimmungen vor, die das Anwerben und Ausbilden für terroristische Zwecke unter Strafe stellen. Die Schweiz hat das Übereinkommen am 11. September 2012 unterzeichnet, bisher aber noch nicht ratifiziert.

Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122) verbietet die genannten Gruppierungen und Organisationen und untersagt auch jegliche Handlung, die auf deren materielle oder personelle Unterstützung abzielt, wie Propaganda- oder Finanzierungskampagnen oder die Anwerbung neuer Mitglieder. Bei Verstoss gegen dieses Verbot droht eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe, sofern keine strengere Strafbestimmung anwendbar ist. Die Verfolgung und Beurteilung dieser Handlungen unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

Wird der dschihadistische Rückkehrer verurteilt, so ist die Bedrohung, die potenziell von ihm ausgeht, für die Dauer seiner Haft gebannt. Allerdings hat eine Gefängnisstrafe – so sie denn verhängt wird – im Falle von Dschihadisten kaum abschreckende Wirkung. Sie beseitigt die Bedrohung nicht, wie dies die Attentate in Paris und Kopenhagen kürzlich gezeigt haben. Erfahrungen im Ausland zeigen vielmehr, dass die Überzeugungen eines Dschihadismus-Anhängers durch einen Gefängnisaufenthalt tendenziell sogar verstärkt werden.

8.3.2 Administrative Massnahmen

Gestützt auf Artikel 68 AuG können Rückkehrer ohne Schweizer Bürgerrecht des Landes verwiesen werden, wenn sie eine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz darstellen. Diese Massnahme wird von fedpol nach vorgängiger Konsultation des NDB vollzogen.²¹ Allerdings ist sie bei Flüchtlingen problematisch, muss doch ein aufnahmewilliges Land gefunden werden. Zudem ist die Massnahme nicht gegen Staatsangehörige von Schengen-Ländern einsetzbar. Entsprechend lässt sich dadurch nur eine begrenzte Anzahl Fälle regeln.

Ergibt das psychiatrische Gutachten, dass der dschihadistische Rückkehrer eine Gefahr für sich oder andere darstellt, kann eine fürsorgliche Unterbringung angeordnet werden.²² Im Weiteren sieht Art. 9 BWIS vor, Tätigkeiten zu verbieten, die unmittelbar oder mittelbar dazu dienen, terroristische Umtriebe zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern. Eine solche Massnahme

²¹ Gemäss Art. 121 BV kann auch der Bundesrat Ausländer ausweisen, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden.

²² Gemäss Art. 426 ff ZGB.

kann angewendet werden, wenn vermutet wird, dass der Rückkehrer Propagandaaktivitäten führt oder künftige dschihadistische Kandidaten anzuwerben versucht.

8.4 Weitere mögliche Interventionsmassnahmen

Die bestehenden Interventionsmassnahmen sind begrenzt und dienen eher dazu, die bedrohliche Person zu entfernen, statt die von ihr ausgehende Bedrohung an sich zu verringern. Somit ist es angezeigt, auch Ansätze zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung von dschihadistischen Rückkehrern in Betracht zu ziehen.

8.4.1 Programm zur Deradikalisierung

Damit dschihadistische Rückkehrer sich mittelfristig wieder in die Gesellschaft eingliedern und so aufhören, eine Bedrohung darzustellen, haben mehrere europäische Länder, namentlich Grossbritannien, die Niederlande und Dänemark, Programme zur Deradikalisierung geschaffen.

Die schweizerische Bundesgesetzgebung sieht die Durchführung eines solchen Programms derzeit nicht explizit vor. Der Aufbau eines zu Deradikalisierungsprogramms liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Die spezialisierten Bundesdienste unterstützen solche kantonalen Initiativen gegebenenfalls, insbesondere indem sie bestimmte Tätigkeiten koordinieren oder den Austausch mit Ländern fördern, die in diesem Bereich mehr Erfahrung haben.

Im Bereich des Rechtsextremismus verfügt die Schweiz jedoch bereits über eine solide Erfahrung in der Gewaltprävention bei Jugendlichen, insbesondere mit der Betreuung von Betroffenen und ihres Umfeldes, sowie in der Ausstiegshilfe. Die in diesem Bereich gewonnene Erfahrung kann als Grundlage für die Erarbeitung eines Programms zur Deradikalisierung dschihadistischer Rückkehrer dienen.

Der Erfolg solcher Programme erfordert den Einsatz verschiedener Akteure, namentlich von Sozialdiensten und von psychiatrischen oder psychologischen Fachleuten. Ein solches Programm muss nach Möglichkeit die Familie und Angehörigen des Rückkehrers einbeziehen. In diesem Prozess muss der Rückkehrer von einer Vertrauensperson begleitet und unterstützt werden. Bei stark extremistischen Personen müssen die Vertrauenspersonen demselben Umfeld angehören, da sonst keine Chance besteht, dass diese ernstgenommen werden. Die Schaffung solcher Programme ist dementsprechend heikel und aufwändig, bleibt aber erfolgversprechend. Vertiefte Überlegungen zur Zweckmässigkeit und zur Machbarkeit solcher Massnahmen wurden deshalb an die Hand genommen.

9 FAZIT

Dschihadistisch motivierte Reisen sind keine neuartige Sicherheitsproblematik. Angesichts ihres derzeitigen Ausmasses ist die Terrorbedrohung in Europa jedoch beträchtlich erhöht, was die kürzlich begangenen Attentate in verschiedenen westlichen Staaten unterstrichen haben. Auch in der Schweiz hat sich die Art der Bedrohung gewandelt. Eine Überprüfung der Mittel zur Bekämpfung des Phänomens ist deshalb gefordert. Dabei sind die Zahl der zu behandelnden Fälle – diese kann sich rasch ändern –, der nationale Kontext und die auch die Schweiz betreffenden internationalen Bestrebungen in diesem Bereich zu berücksichtigen.

Die Beurteilung der aktuellen Massnahmen hat ergeben, dass die Schweiz über mehrere nützliche Instrumente zur Erkennung und Bekämpfung dschihadistisch motivierter Reisender und der von ihnen ausgehenden terroristischen Bedrohung verfügt. Ebenso hat die erfolgreiche Behandlung konkreter Fälle die gute Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Diensten verdeutlicht. Derzeit sind Verbesserungsmassnahmen in Arbeit, um insbesondere eine bessere Koordination und Sensibilisierung der verschiedenen Partner zu gewährleisten oder die bestehenden Prozesse zu optimieren. Gewisse Dienste haben aufgrund einer Anpassung ihrer Prioritäten bereits eine Umverteilung der internen Ressourcen vorgenommen.

Die rege Nutzung der sozialen Medien und weiterer Kommunikationsmöglichkeiten, die das Internet bietet, stellen eine Besonderheit des aktuellen Phänomens dar. In diesem Bereich haben die zuständigen Dienste ihre Effizienz beim Erkennen und Identifizieren von Dschihadismus-Anhängern unter Beweis gestellt. Bei den Grenzkontrollen profitiert die Schweiz von ihrer Zugehörigkeit zum Schengen-Raum, in dessen Rahmen auf europäischer Ebene Antworten auf die Bedrohung gesucht werden. Ebenfalls können Anpassungen am System zur Kontrolle von Flugpassagieren, die aus Konfliktgebieten zurückkehren, vorgenommen werden. Die rechtlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Phänomens sind zwar nicht perfekt, bieten aber dennoch effiziente Möglichkeiten, um die Bedrohung, die von dschihadistisch motivierten Reisenden ausgeht, abzuwenden, insbesondere im Rahmen einer Strafuntersuchung.

Die in diesem Bericht gemachte Beurteilung führt zur Umsetzung oder Prüfung verschiedener Massnahmen. So wurde bislang zum Beispiel nicht viel unternommen, um bürgernahe Polizisten und andere Behörden, die unter Umständen mit dschihadistisch motivierten Reisenden in Berührung kommen könnten, zu sensibilisieren. Diese Lücken wurden inzwischen teilweise geschlossen; verschiedene weitere Verbesserungen sind derzeit in Prüfung.

9.1 Stand der Umsetzungsarbeiten

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Massnahmen, welche entweder bereits umgesetzt wurden oder noch in Prüfung sind, um der Bedrohung durch dschihadistisch motivierten Terrorismus und insbesondere dschihadistisch motivierten Reisenden zu begegnen. Sie widerspiegelt den Stand der Umsetzungsarbeiten der Task Force TETRA per Februar 2015.

Kurzfristig umsetzbar

Nr.	Massnahme	Kap.	Stand
K1	Beschleunigung der offiziellen Übermittlung operativer Daten zwischen den beteiligten Diensten	4.1	umgesetzt
K2	Intensivierung der präventiven Ansprachen	4.3.1	umgesetzt
K3	Wiederaufnahme des Muslim-Dialogs	4.4.1	in Prüfung
K4	Umfassendere Ausschreibung dschihadistisch motivierter Reisender	5.1.1 7.1.1	umgesetzt
K5	Systematische Eröffnung von Strafuntersuchungen gegen dschihadistisch motivierte Reisende	6.1	umgesetzt
K6	Erstellung eines spezifischen Fragenkatalogs für Asylanhörungen / Schulung der SEM-Mitarbeitenden	6.2.1	teilweise umgesetzt
K7	Priorisierung der Ressourcen der zuständigen Dienste	8.1.2	umgesetzt

Mittelfristig umsetzbar

Nr.	Massnahme	Kap.	Stand
M1	Erweiterte Nutzung realer und virtueller Quellen in dschihadistischen Milieus	4.1.2	in Umsetzung
M2	Hotline: Nutzen- und Machbarkeitsanalyse	4.1.3 4.2.1	in Prüfung
M3	Einrichtung eines Sensibilisierungsprogramms / Schulung der Sicherheitsorgane sowie des konsularischen Personals	4.2.2 5.2.1 6.1.1 7.2.1	teilweise umgesetzt

Nr.	Massnahme	Kap.	Stand
M4*	Passenger Name Records (PNR): Nutzen- und Machbarkeitsanalyse	5.2.2	in Umsetzung
M5*	Ausreiseverbot: Nutzen- und Verhältnismässigkeitsanalyse	5.4.1	in Prüfung
M6	Beurteilung der Möglichkeit der virtuellen Kontaktaufnahme mit Dschihadisten vor Ort	6.4.1	in Umsetzung
M7*	Optimierung des Systems API	7.1.2	in Umsetzung

Langfristig umsetzbar

Nr.	Massnahme	Kap.	Stand
L1*	Einführung eines systematischen Verfahrens zur Evaluation und Nachverfolgung der Gefährdung (Risk Assessment)	8.2.1	in Prüfung
L2	Programm gegen die Radikalisierung: Nutzen- und Machbarkeitsanalyse	4.4.1	in Prüfung
L3*	Schaffung der gesetzlichen Grundlagen zur verdeckten Registrierung und gezielter Kontrollen	5.1.1	in Prüfung
L4	Programm zur Deradikalisierung: Nutzen- und Machbarkeitsanalyse	8.4.1	in Prüfung

Die mit * gekennzeichneten Massnahmen bedürfen der Anpassung / Ausarbeitung von Gesetzesgrundlagen.