



April 2017

**Sperrfrist 14.03.2017 10.00 Uhr**

---

# **Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivier- ten Terrorismus**

## **Dritter TETRA-Bericht**

---

## TABLE DES MATIÈRES

VORWORT .....	3
1 EINLEITUNG.....	4
2 AKTUELLE SITUATION.....	5
3 INTERVENTIONSKETTE IN SECHS PHASEN.....	6
3.1 Phase 1: Beginn der Radikalisierung.....	6
3.2 Phase 2: Aufdeckung durch den Nachrichtendienst des Bundes.....	10
3.3 Phase 3: Erste polizeiliche Interventionen und Ermittlungen .....	13
3.4 Phase 4a: Strafverfahren und Anklage.....	17
3.5 Phase 4b: Verurteilung.....	20
3.6 Phase 5: Strafvollzug .....	22
3.7 Phase 6: Nach Verbüßung der Strafe .....	23
4 INTERNATIONAL ENG VERNETZTE TERRORISMUSBEKÄMPFUNG .....	25
5 UND NUN ZU DEN ZAHLEN .....	29

## VORWORT

Der Mann war erst 24 Jahre alt, als er im Herzen von Berlin einen Sattelschlepper in einen Weihnachtsmarkt steuerte und so zwölf Menschen tötete und viele weitere verletzte. Ein Kleinkrimineller, der unter verschiedenen Identitäten in Erscheinung getreten war. Er hatte sein Geburtsland Tunesien vor wenigen Jahren verlassen und beendete seinen Irrweg schliesslich in Mailand, wo er bei einer Polizeikontrolle erschossen wurde. Es ist nicht der erste Fall dieser Art. Wir erinnern an Istanbul, Nizza, Saint-Etienne-en-Rouveray, Ansbach, Brüssel, Paris ... Der dschihadistische Terrorismus ist hier. Im Herzen von Europa.

Dieser Low-Cost-Terrorismus, der mit bescheidenen Mitteln und einer rudimentären Planung operiert, kann überall und jederzeit zuschlagen. Die Täterprofile sind mannigfaltig – es gibt Konvertiten, Abkömmlinge stabiler Familien, oft sind es ungebildete, haltlose Kleinkriminelle. In allen Biographien gibt es einen Bruch, der den Radikalisierungsprozess ausgelöst oder beschleunigt hat.

Wie können wir solchen jungen Menschen auf die Spur kommen, die ausscheren, um sich nach und nach, teilweise aber auch sehr rasch, der Propaganda des Islamischen Staats zuzuwenden? Wo ist die Grenze zwischen einer radikalen Ideologie – jeder ist frei zu denken, was er will – und einem strafbaren Verhalten? Wann ist jemand gefährlich, wird zum «Gefährder», wie es in der Presse oft heisst? Was ist dann zu tun? Wie können wir die Radikalisierung in den Anfängen erkennen und ein Vorschreiten verhindern? Wie soll jemand begleitet werden, der bereits radikalisiert und vielleicht gefährlich ist? Und ist eine Deradikalisierung überhaupt möglich? Kann man eine solche Faszination fürs Töten wieder ablegen?

Es gibt kein Patentrezept, keine simplen Lösungen für diese komplexe Problematik. Die Versuchung ist gross, zu reinen Sicherheitsmassnahmen zu greifen, Massnahmen zu treffen, die einzig spektakulär sind oder nur symbolischen Charakter haben. Die Antwort ist wohl so komplex wie die Problematik selbst, und um Lösungen zu finden, müssen wir weit über den Wirkungsbereich der Sicherheitsbehörden hinausgehen.

Hier liegt die Stärke von TETRA. Die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Kantone haben sich bereits an einen Tisch zusammengesetzt und arbeiten nun mit weiteren Behörden zusammen, die nicht unmittelbar mit Sicherheitsfragen befasst sind. Der nationale Aktionsplan, der in Ausarbeitung ist, folgt demselben Prinzip. Gesucht wird nach fachübergreifenden Lösungen auf allen Ebenen. Wie der vorliegende Bericht zeigt, sind zahlreiche Behörden einbezogen und wir verfügen über ein solides Instrumentarium. Noch bleiben indessen einige Lücken zu schliessen.

Mit TETRA sind wir auf dem richtigen Weg. Ich sehe jeden Tag, mit welchem Engagement die Männer und Frauen unermüdlich und entschlossen gemeinsam darauf hinarbeiten, Lösungen zu finden. Denn der Kampf gegen den Terrorismus ist noch lange nicht beendet. Die Arbeit geht weiter.

Im Namen von TETRA

Nicoletta della Valle, Direktorin fedpol

## 1 EINLEITUNG

Der dschihadistische Terrorismus hat seit dem ersten TETRA-Bericht vom Februar 2015 nichts an Aktualität eingebüsst. Im Wissen um die herausragende Bedeutung einer wirksamen Terrorismusbekämpfung haben die Schweizer Behörden die Zusammenarbeit auf nationaler wie internationaler Ebene verstärkt, und die operative Koordination TETRA trägt Früchte.

Der Kampf gegen den Terrorismus ist komplex: Die Radikalisierung setzt oft schleichend ein; die Profile der betroffenen Personen sind vielfältig, die Anschläge werden mit geringen Mitteln und minimaler Planung ausgeführt; der Schritt zur Tat erfolgt unvermittelt, und die Wahl der Opfer ist unspezifisch. Dieser Low-Cost-Terrorismus kann jeden treffen – jederzeit und überall. Er bedingt einen multiplen, fachübergreifenden Lösungsansatz, der weit über den Wirkungsbereich der Sicherheitsbehörden hinausgeht.

Der dritte TETRA-Bericht zeichnet die gesamte Interventionskette im Bereich terroristischer Handlungen nach, beginnend bei den ersten Zeichen einer Radikalisierung, bis hin zur Verurteilung eines Täters und seiner Entlassung aus dem Gefängnis. In jeder Etappe werden die jeweils zuständigen Behörden aufgeführt und die verfügbaren wie auch die derzeit noch in Planung stehenden Instrumente genannt.

Die Bedrohung durch den Terrorismus hält an. Als Task-Force ins Leben gerufen, ist TETRA

mittlerweile zu einer festen Einrichtung geworden, deren Aufgabe die operative Koordination ist. Die semantische Präzisierung trägt der Erkenntnis Rechnung, dass sich das Phänomen Terrorismus angesichts der geopolitischen Lage nicht schnell aus der Welt schaffen lässt. Vielmehr werden sich die Schweizer Behörden auf ein langfristiges Engagement einstellen müssen.

### **Zusammensetzung und Auftrag der operativen Koordination TETRA (TErrorist TRAcking)**

Mithilfe der operativen Koordination TETRA koordinieren und optimieren die in der Terrorismusbekämpfung engagierten Behörden ihre Arbeit. TETRA steht unter der Leitung von fedpol; beteiligt sind der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Bundesanwaltschaft (BA), das Krisenmanagementzentrum des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Grenzwachtkorps (GWK), das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Bundesamt für Justiz (BJ) und der Führungsstab Polizei (FST P) sowie die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS). TETRA zieht bei Bedarf weitere behördliche Stellen, wie Strafvollzugsbehörden, in die Überlegungen zur schweizerischen Terrorismusbekämpfung ein.

Im Einklang mit der vom Bundesrat genehmigten Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung verfolgt TETRA die folgenden Ziele:

- Die Schweiz verhindert Terrorismus auf ihrem Territorium.
- Die Schweiz verhindert den Export und die Unterstützung von Terrorismus von ihrem Territorium aus.
- Die Schweiz unterstützt das Ausland bei der Verhinderung von Terrorismus.
- Die Schweiz lässt sich von Terroristen nicht erpressen.
- Die Schweiz ist darauf vorbereitet, Terroranschläge bewältigen zu können.
- Die Schweiz ist eine verlässliche, dem Völkerrecht verpflichtete und umsichtige Akteurin auf internationaler Ebene.

TETRA:

- Beurteilt fortlaufend die Lage,
- koordiniert konkrete Fälle,
- evaluiert bestehende Massnahmen,
- schlägt neue Massnahmen vor und gibt Handlungsempfehlungen ab

## 2 AKTUELLE SITUATION

Die terroristische Bedrohung bleibt angesichts der Anschläge in Europa seit 2015 und der andauernden terroristischen Aktivitäten dschihadistischer Gruppierungen und Organisationen für viele europäische Länder erhöht oder gar hoch. Mit weiteren Anschlägen in Europa muss gerechnet werden. Das Spektrum reicht dabei von einfachen Anschlägen durch Einzeltäter und Kleingruppen bis zu komplexen Einsätzen z. B. durch den "Islamischen Staat". Auch die Bedrohung für die Schweiz bleibt erhöht. Unser Land Schweiz gehört zur westlichen, von Dschihadisten als islamfeindlich eingestuften Welt und stellt damit ein mögliches Ziel terroristischer Anschläge dar.

Die wahrscheinlichste Bedrohung für unser Land stellen Anschläge mit geringem logistischem Aufwand dar, ausgeführt von Einzeltätern oder Kleingruppen. Als Täter kommen hauptsächlich in der Schweiz radikalisierte Personen oder Rückkehrer aus Dschihadgebieten in Frage. Die Täter können dabei lediglich von der dschihadistischen Propaganda inspiriert sein oder aber in Verbindung mit dem "Islamischen Staat" oder einer anderen dschihadistischen Gruppierung stehen.

Die Häufung von Anschlägen in Europa und deren hohe Medienwirkung könnten auch radikalisierte Personen in der Schweiz zu terroristischen Gewalttaten inspirieren. Es ist davon auszugehen, dass das Risiko solcher Nachahmungstaten in der Schweiz nach Anschlägen im Ausland jeweils temporär steigt. Die Schweiz kann von Dschihadisten auch als logistische Basis für die Vorbereitung von Anschlägen im Ausland oder als Durchreiseland benutzt werden. Für solche Bezüge von Attentätern in die Schweiz gibt es bereits mehrere Beispiele. Wie die Reisewege von einzelnen Tätern der Anschläge in Paris im November 2015 gezeigt haben, ist auch die Infiltration von Dschihadisten in die Migrationsbewegungen real.

Die terroristische Bedrohung der Schweiz ist eine langfristige Herausforderung für die staatliche Sicherheitspolitik. Die heutige Bedrohung durch den dschihadistischen Terrorismus wird nicht mit den territorialen Verlusten des "Islamischen Staates" schrumpfen oder gar verschwinden. Der „Islamische Staat“ entfaltet mit seiner Propaganda bei seinen Zielgruppen weiterhin Wirkung. Es existieren Hinweise auf den Aufenthalt mutmasslicher Mittelsmänner und potenzieller Attentäter des „Islamischen Staates“ in Europa sowie von diesem gesteuerter Zellen auf diesem Kontinent. Die Kern-al-Kaida sowie ihre regionalen Ableger stellen weiterhin eine ernstzunehmende Bedrohung westlicher Interessen dar.

Die Zunahme der Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus über die letzten Jahre ordnet sich ein in eine generelle Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage Europas, und damit auch der Schweiz. Diese Verschlechterung ist gerade auch auf die wachsende grenzüberschreitende Bedrohung durch eine zunehmende Anzahl nicht-staatlicher Akteure zurückzuführen. Eine Trendwende ist für die nächsten Jahre nicht in Sicht.

### 3 INTERVENTIONSKETTE IN SECHS PHASEN

Terrorismusbekämpfung ist komplex, und nur mit einer multiplen, fachübergreifenden und kohärenten Lösung kann der terroristischen Bedrohung wirksam entgegengewirkt werden. In diesem Kapitel wird am fiktiven Beispiel eines jungen Mannes, der eine Radikalisierung durchläuft, die gesamte Interventionskette aufgezeigt; in jeder Phase der Entwicklung wird dargestellt, welche Behörden zuständig sind und welche Instrumente zur Verfügung stehen oder in Planung sind. Unter dem Titel «Im Fokus» wird jeweils eine Problemstellung oder ein konkreter Fall beleuchtet.



#### 3.1 Phase 1: Beginn der Radikalisierung



##### Beginn einer Radikalisierung

In vielen Fällen beginnt die Radikalisierung schleichend. So auch in unserem fiktiven Beispiel eines etwas desorientierten jungen Mannes. Vielleicht ist er in der Lehre oder im Studium gescheitert, seine Freundin hat ihn verlassen, er fühlt sich einsam und unverstanden. Er verändert sich. Um ihn ist nichts als Leere, er fühlt sich aus der Gesellschaft ausgeschlossen, sucht nach Antworten. In dieser Phase ist der junge Mann weder im Visier des NDB noch der Polizei. Er durchlebt schlicht eine schwierige Zeit, fragt nach dem Sinn des Lebens. Es ist an den lokalen Akteurinnen und Akteuren, die aufkeimende Radikalisierung des jungen Manns in unserem Fallbeispiel zu erkennen und gegen sie vorzugehen.

### Zuständige Stellen

Kantonale und kommunale Stellen (Erziehungsdirektion, Sozial- und Migrationsbehörden), öffentliche Institutionen (Opferhilfestellen, Gewaltpräventionsstellen), zivilgesellschaftliche Organisationen (Beratungsstellen, Streetworker, Jugendarbeit u.a.)

### Verfügbare Instrumente

Präventionsprogramme in den Kantonen, Städten und Gemeinden (z. B. Programme zur Gewaltprävention)

### Geplante Instrumente

Nationaler Aktionsplan gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus

## Was bisher geschah

Die Phase einer beginnenden Radikalisierung ist von entscheidender Bedeutung. Hier kann die Früherkennung einsetzen und die Spirale der Radikalisierung durchbrochen werden. Der zweite TETRA-Bericht (Oktober 2015) hat aufgezeigt, wie wichtig die Behörden ausserhalb der Strafverfolgung sind, wenn eine Radikalisierung von Beginn weg verhindert werden soll. Der Delegierte des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) wurde im Rahmen von TETRA und in Zusammenarbeit mit den kantonalen Konferenzen mit einer Bestandsaufnahme der Präventionsmassnahmen gegen die dschihadistische Radikalisierung ausserhalb des Sicherheitsbereichs beauftragt. Sein Bericht ist im Juli 2016 erschienen<sup>1</sup>. Er konzentriert sich auf das Instrumentarium, mit dem sich Radikalisierung möglichst frühzeitig erkennen lässt und das in Bereichen vorhanden ist, die nicht mit Sicherheitsbelangen befasst sind. Die Schlussfolgerungen des Berichts decken sich mit Erfahrungen aus dem Ausland:

- Es gibt kein typisches Profil für Personen, die zur Radikalisierung neigen.
- Die Prävention muss auf der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden in den Bereichen Bildung, Integration und Sozialwesen beruhen.



<sup>1</sup> «Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung», Juli 2016, Sicherheitsverbund Schweiz (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/44716.pdf>).

- Der Informationsaustausch und die Kooperation zwischen den diversen Akteuren der Prävention einerseits und den Sicherheits- und Justizbehörden andererseits müssen verstärkt werden.
- Die Präventionsinstrumente müssen auf bereits vorhandenen Strukturen aufbauen.
- Die Lösungen sind auf lokaler Ebene zu entwickeln und anzupassen; sie müssen lokal integriert sein.
- Die Prozesse des Informationsaustausches und der frühzeitigen Erkennung der Radikalisierung sind klar zu definieren.

**Im Fokus: Genfer Online-Plattform *Gardez le lien*** [www.gardezlelien.ch](http://www.gardezlelien.ch)

Das Genfer Präventionsdispositiv fungiert als Kompetenzzentrum für Gewaltprävention und Resozialisierung und orientiert sich am Aarhus-Modell aus Dänemark: Die Resozialisierung, das heisst die Reintegration der betroffenen Person, liegt im Fokus der Arbeiten. Um das angestrebte Ziel zu erreichen, bietet Genf auf verschiedenen Kanälen Hilfe- und Unterstützungsleistungen an. Die Webseite „Gardez le lien“ informiert, unter welchen Voraussetzungen wer wem auf welche Weise helfen kann. Auf der Webseite besteht die Möglichkeit, sich mit dem Kompetenzzentrum mittels Kontaktformular in Verbindung zu setzen. Ein weiterer Kanal ist die seit Dezember 2016 betriebene Helpline. Weitere Bestandteile des Genfer Präventionsdispositifs sind organisierte Weiterbildungen und Fachtagungen sowie die Entwicklung und Finanzierung von Projekten die im Zusammenhang mit Radikalisierung und Gewaltprävention stehen.

**Im Fokus: Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention (FSEG)**

Winterthur hat im Oktober 2016 die FSEG geschaffen<sup>2</sup>. Das Ziel der FSEG ist es, frühzeitig Gewalt bzw. Selbstgefährdung zu verhindern. Deshalb bietet die FSEG vertrauliche sowie anonyme Beratungen in verschiedenen Sprachen an. Instrumente zur Situationsanalyse, Erkennung möglicher Warnsignale und Risikoabschätzung ermöglichen es, frühzeitig auf Gefährder/innen einwirken zu können. Die FSEG bietet Beratung, Coaching und Vermittlung von spezialisierten Fachleuten (z.B. in den Bereichen Psychologie, Psychiatrie oder Kindes- und Erwachsenenschutz) an und pflegt einen engen Informationsaustausch mit der Polizei. Die Fachstelle ist auf Betroffene, aber auch auf Fachleute in der Extremismusprävention ausgerichtet. Dazu werden Weiterbildungen von Akteuren aus Schule, Sozial- und Jugendarbeit und religiösen Gemeinschaften angeboten. Die FSEG ist Teil des Winterthurer Präventionsnetzwerks bestehend aus der Fachstelle Integrationsförderung und der Stadtpolizei. Dieser *Approach* erlaubt die Vernetzung auf verschiedenen Ebenen und ebnet den Weg für die Früherkennung und den Wissenstransfer. Dieser ist neben der Früherkennung und der interdisziplinären Zusammenarbeit ein Schlüsselfaktor der Extremismusbekämpfung.

---

<sup>2</sup> <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/soziales/soziale-dienste/praevention-und-suchthilfe/fachstelle-extremismus>



## Und es geht weiter

Die Politische Plattform SVS (Sicherheitsverbund Schweiz) beauftragte ihren Delegierten am 8. September 2016 in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten einen Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) zu erarbeiten. Die Bestandsaufnahme des SVS der bereits bestehenden Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung (Juli 2016) sowie die Berichte TETRA I<sup>3</sup> (Februar 2015) und TETRA II<sup>4</sup> (Oktober 2015) dienen als Grundlage für die Erarbeitung des NAP. Dieser soll Empfehlungen von Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von allen Formen der Radikalisierung zum Terrorismus ausarbeiten. Wie bereits im TETRA Bericht II festgehalten, besteht auch Handlungsbedarf bei der Deradikalisierung/Rehabilitation von sogenannten Retournees (Dschihadrückkehrern) oder radikalisierten und verurteilten Dschihadisten, vor, während oder nach dem Strafvollzug. Im NAP wird daher auch explizit auf Deradikalisierungsmassnahmen bzw. Resozialisierungsmassnahmen eingegangen. Der NAP beschreibt zahlreiche Handlungsfelder wie z.B. Früherkennung, Sicherheit, Sensibilisierung und Deradikalisierung. Ziel ist die Ausarbeitung eines nationalen Masterplans mit konkreten und praxistauglichen Massnahmen und deren Umsetzung im Alltag. Der NAP soll im dritten Quartal 2017 von den politischen Gremien (Politische Plattform SVS, Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Schweizerischer Städteverband, Schweizerischer Gemeindeverband) verabschiedet werden. Der NAP soll den Kantonen und Gemeinden helfen, starke, wirksame, gut verankerte und vernetzte Strukturen zur Radikalisierungsprävention zu installieren und zu betreiben oder bereits bestehende Angebote zu unterstützen und weiterzuentwickeln. Der Bund prüft seinerseits, wie er diese Institutionen finanziell unterstützen kann. Gemäss Kriminalstrategischer Priorisierung 2016-2019 des EJPD<sup>5</sup> soll die polizeiliche Kriminalprävention auf Stufe Bund neu in einer Rahmenverordnung definiert werden. Mit dieser Rahmenverordnung<sup>6</sup> soll der Bund künftig die Möglichkeit haben, Projekte und Programme zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und Terrorismus finanziell zu unterstützen. Damit könnten bestehende Angebote gestützt und neue angeregt werden.

---

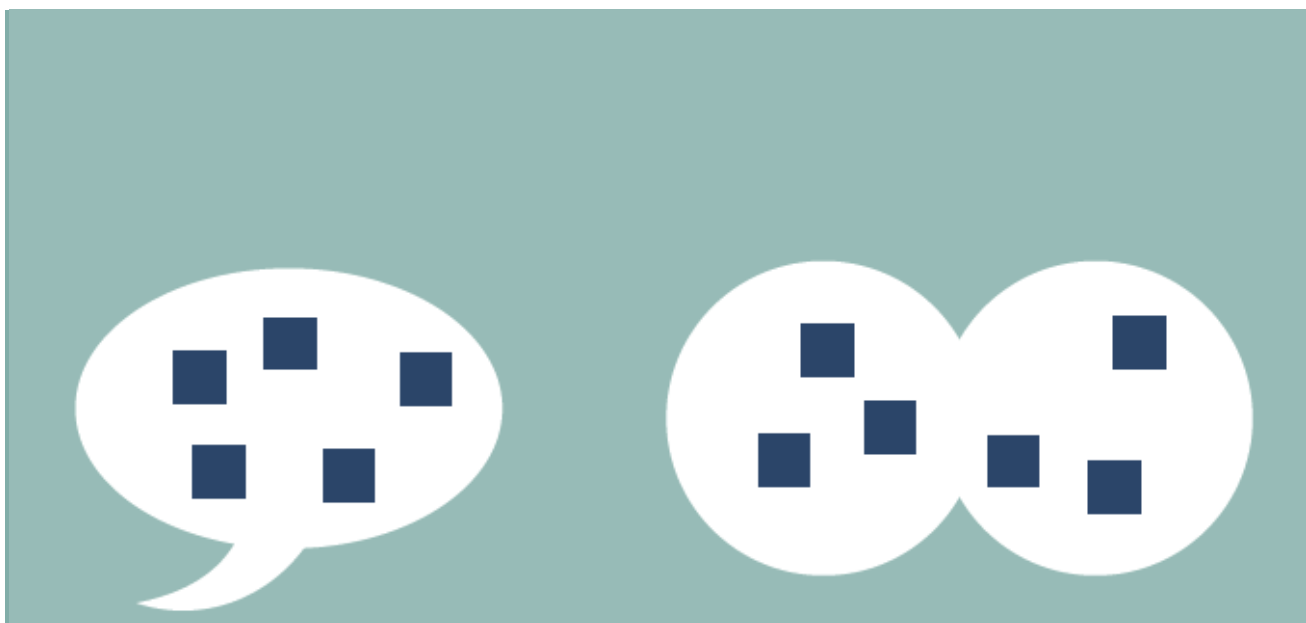
<sup>3</sup> Bekämpfung des dschihadistischen Terrorismus in der Schweiz, Februar 2015, <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2015/2015-02-26/ber-d.pdf>

<sup>4</sup> Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistischen Terrorismus, Zweiter Bericht der Task-Force TETRA, Oktober 2015, <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2015/2015-11-02/ber-tetra-d.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-59808.html>

<sup>6</sup> Die Rahmenverordnung stützt sich auf Art. 386 StGB (SR 311.0).

### 3.2 Phase 2: Aufdeckung durch den Nachrichtendienst des Bundes



#### **Aufdeckung**

Der junge Mann unseres fiktiven Beispiels radikalisiert sich zunehmend. Er ist in den sozialen Netzwerken aktiv, postet Inhalte zugunsten des Islamischen Staats, liest dschihadistische Propaganda. Auf diese Weise bringt er seine Bewunderung für Syrienkämpfer und Attentäter zum Ausdruck. So erregt er die Aufmerksamkeit des NDB und erscheint auf dem «Radar».

Ist der junge Mann ein Asylsuchender, können auch das SEM und die kantonalen Migrationsbehörden wichtige Hinweise zur Radikalisierung geben.

#### **Zuständige Stellen**

NDB mit kantonalen Nachrichtendiensten, SEM

#### **Verfügbare Instrumente**

Dschihad-Monitoring im Internet, präventive Ansprachen

Nichterteilung/Widerruf von Asyl und Aufenthaltsbewilligungen

Visaverweigerung

Intensive Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden TETRA

#### **Geplante Instrumente**

Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (NDG)

#### **Was bisher geschah**

Bis Ende 2016 hat der NDB im Zuge des Dschihad-Monitorings 497 auffällige Internetnutzer identifiziert, die in der Schweiz oder von der Schweiz aus Propagandamaterial zur Verherrlichung der dschihadistische Ideologie verbreiteten oder mit Personen in der Schweiz oder im Ausland in Verbindung standen, die solche Ideen vertraten. Diese Internetnutzer bedeuten für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht zwingend eine Bedrohung.

Der NDB betreibt ein Monitoring einschlägiger, von Dschihadisten genutzter öffentlicher Internetseiten, sozialer Medien und Foren. Bestehen konkrete Anhaltspunkte, dass eine radikalisierte Person gewaltbereit ist oder zum Beispiel Interesse zeigt, in eine Konfliktzone auszureisen, führt der NDB eine präventive Ansprache durch (siehe: Fokus präventive Ansprache). Bei Ausländern beantragt der NDB bei den Partnerbehörden ausländerrechtliche Massnahmen wie Einreiseverbote, Ausweisungen, Widerruf des Aufenthaltsstatus und Ausschreibungen zur Aufenthaltsnachforschung. Erhebt sich der Verdacht einer strafbaren Handlung, leitet er den Fall an die Strafverfolgungsbehörden weiter.

### **Früherkennung vor Ort**

Eine wichtige Rolle bei der Früherkennung von Menschen, die sich zu radikalieren beginnen, spielen kantonale Behörden; sie sind näher am Geschehen vor Ort und stehen im Kontakt mit der lokalen Bevölkerung. Relevante Informationen gehen rasch unmittelbar vom Ort des Geschehens an die zuständigen Bundesstellen, insbesondere an den NDB. Der Informationsaustausch funktioniert gut.

### **Überprüfung von Asylanträgen**

Derzeit findet eine zweistufige Überprüfung von Asylsuchenden aus gewissen Risikoländern statt. Eine erste Stufe bezieht sich auf die Abfrage nationaler und internationaler polizeilicher Informationssysteme sowie die Befragung von Asylsuchenden durch das SEM. Die zweite Stufe beinhaltet die Überprüfung der Asyldossiers durch den NDB, falls die asylsuchende Person ein potenzielles Sicherheitsrisiko darstellen könnte. Bei asylsuchenden Personen aus bestimmten Risikoländern wird die Überprüfung durch den NDB in jedem Fall vorgenommen.

Bei sämtlichen Dossiers, die das SEM ihm vorlegt, führt der NDB zur Prüfung zunächst Abfragen in den eigenen und in weiteren Datenbanken des Bundes durch (z. B. im Nationalen Polizeiindex). Stellt er Sicherheitsrisiken fest, wird vertieft geprüft. Im Rahmen seiner Abklärungen kann der NDB auch Informationersuchen an in- und ausländische Partnerbehörden stellen. Um eine Personengefährdung zu vermeiden, werden allerdings keine solchen Anfragen an die Ursprungsländer von zu überprüfenden Asylsuchenden gestellt. Nach der Überprüfung geht das Dossier zur weiteren Behandlung zurück an das SEM. Je nach Ausgang der Überprüfung wird dem Dossier ein Kommentar beigefügt, allenfalls wird der Asylantrag zur Ablehnung empfohlen oder es wird darauf hingewiesen, dass vom betreffenden Asylsuchenden ein Sicherheitsrisiko ausgehen könnte. Der definitive Entscheid über den Asylantrag obliegt dem SEM.

Die Anzahl der Überprüfungen von Asyldossiers durch den NDB ist in den letzten drei Jahren massiv gestiegen. Im Jahr 2014, als rund 24 000 Personen Asyl beantragten, überprüfte der NDB 2488 Dossiers. 2015 wurden 4910 Asylgesuche vom NDB überprüft, bei insgesamt 39 500 neuen Asylanträgen.

2016 stellten 27 200 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch. In diesem Zeitraum prüfte der NDB 5202 Asyldossiers auf eine Gefährdung der inneren Sicherheit der Schweiz. In 14 Fällen empfahl er aufgrund relevanter Sicherheitsbedenken die Ablehnung des Asylgesuchs bzw. er wies auf ein potenzielles Sicherheitsrisiko hin. In einem Fall empfahl der NDB den Entzug des Asyl- und Flüchtlingsstatus.

### **Im Fokus: Sinn und Zweck der präventiven Ansprache**

Bei einer präventiven Ansprache nimmt der NDB mit einer Person direkt Kontakt auf, von der anzunehmen ist, dass sie strafbare Handlungen begehen könnte. Die Person wird dabei im Rahmen eines freiwilligen, direkten Gesprächs auf die strafrechtlichen Konsequenzen hingewiesen. Das Ziel dieser sogenannten präventiven Gefährderansprache ist, die betroffene Person von der Begehung einer Straftat abzuhalten. Ausserdem wird ihr signalisiert, dass sie von den Sicherheitsbehörden wahrgenommen wurde. In einigen Fällen konnten Personen dadurch z.B. von einer Dschihad-Reise oder von der Verbreitung von Gewaltpropaganda abgebracht werden. Sind Minderjährige betroffen, kann eine präventive Ansprache mit den Eltern und der Umgebung hilfreich sein, um sie für die Aktivitäten ihrer Kinder, insbesondere im Internet, zu sensibilisieren.

### **Im Fokus: Ein Fall aus dem Monitoring des NDB**

Ein User fiel dem NDB im Herbst 2016 auf, weil er auf Facebook ein Profilbild hochgeladen hatte, auf dem Kämpfer des IS zu sehen sind. Ein Blick in die Fotosammlung des Internetnutzers zeigte, dass er bereits in den Wochen davor Propaganda des IS verbreitet hatte und zu zahlreichen Internetnutzern Kontakt unterhielt, die ebenfalls über ein dschihadistisches Profil verfügen. Seine Aktivitäten liessen darauf schliessen, dass er in der Schweiz wohnt. Da der NDB aufgrund des Facebook-Profiles davon ausging, dass es sich bei der Person um einen IS Sympathisanten handelt, begann der NDB damit, die Aktivitäten des Internetnutzers zu beobachten. Es zeigte sich in der Folge, dass die Person fast täglich Propaganda des IS verbreitete – darunter auch Hinrichtungsvideos. Die Verbreitung dschihadistischen Materials, inklusive exzessiver Gewaltdarstellungen, deutete auf eine fortgeschrittene Radikalisierung hin. Da die Person mit seinen Internetaktivitäten gemäss Einschätzung des NDB gegen das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen versties und den Tatbestand der Darstellung von Gewalt im Sinne von Art. 135 StGB erfüllte, übergab der NDB den Fall an die Bundesanwaltschaft.

## **Und es geht weiter**

### **Neues Nachrichtendienstgesetz (NDG)**

In der Abstimmung vom 25. September 2016 hat das Stimmvolk das neue Nachrichtendienstgesetz angenommen. Es soll am 1. September 2017 in Kraft treten und wird den NDB mit weiteren Aufklärungsinstrumenten ausstatten. Allerdings wird es auch mit dem neuen Nachrichtendienstgesetz nicht möglich sein, zum Beispiel alle in die Schweiz zurückkehrenden Dschihad-Reisenden oder sämtliche anderen Terrorverdächtigen unter Beobachtung zu stellen. Das Gesetz wird klar festlegen, unter welchen Umständen dies möglich ist, wobei eine Überwachung auf die gravierendsten Fälle beschränkt bleiben wird. Diese müssen vom Bundesverwaltungsgericht

bewilligt werden (das gemäss den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckmässigkeit beschliesst und jeweils prüft, ob weniger einschneidende Mittel angewandt werden können). In letzter Instanz entscheiden die politisch Verantwortlichen (Departementsvorsteher VBS nach Konsultation der Vorsteherin EJPD und des Vorstehers EDA).

### **Meldepflicht für private Betreuungspersonen von Asylsuchenden**

Weitere Abklärungsaufträge bestehen im Zusammenhang mit privaten Betreuungspersonen von Asylsuchenden. Mit der Betreuung von Asylsuchenden wurden mehrheitlich private Organisationen beauftragt. Sollten private Betreuungspersonen Anzeichen einer möglichen Radikalisierung bei einer asylsuchenden Person feststellen, sind sie derzeit nicht zu einer selbständigen Meldung an die Behörden verpflichtet. Dies kann zu einer Sicherheitslücke führen. Das Bundesamt für Justiz prüft, ob eine neue Meldepflicht für private Betreuungspersonen geschaffen werden muss. Der Bundesrat hat sich im Rahmen der Stellungnahme zur Interpellation Janiak (16.3905) für die Prüfung einer solchen Meldepflicht ausgesprochen.

### **3.3 Phase 3: Erste polizeiliche Interventionen und Ermittlungen**



#### **Erste polizeiliche Interventionen und Ermittlungen**

In unserem Fallbeispiel radikalisiert sich der junge Mann zunehmend. Schliesslich verdächtigt ihn der NDB einer strafbaren Handlung. An diesem Punkt stellt der NDB den formellen Antrag, den Fall an fedpol zu übergeben. Noch ist kein Strafverfahren eröffnet, doch fedpol kann erste polizeiliche Ermittlung aufnehmen.

### **Zuständige Stellen**

fedpol

### **Verfügbare Instrumente**

Polizeiliche Ermittlungen

Nichterteilung/Widerruf von Asyl und Aufenthaltsbewilligungen

Einreisesperren und Visaverweigerung

Ausweisungen und Ausschaffungen (Gefährdung der Sicherheit)

Intensive Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden von TETRA

### **Geplante Instrumente**

Neue polizeiliche Massnahmen ausserhalb des Strafverfahrens: Reisedokumentensperre und Meldepflicht, verdeckte Registrierung

Zugriff von fedpol auf die Passagierdatenbank API (Revision des Ausländergesetzes)

## **Was bisher geschah**

In dieser Phase, noch ausserhalb eines Strafverfahrens, kann fedpol den Verdachtsmomenten des NDB mit ersten polizeilichen Ermittlungen nachgehen. Abgesehen von diesen Ermittlungen stehen den Sicherheitsbehörden vor allem Instrumente zur Verfügung, die gegen ausländische Staatsangehörige angewandt werden können, beispielsweise Einreisesperren oder Ausweisungen aus der Schweiz. fedpol nutzt die gesetzlichen Möglichkeiten konsequent. Im Jahre 2016 verfügte fedpol insgesamt 122 Einreiseverbote. Ein Grossteil dieser Verfügungen, namentlich 107, hat fedpol gegenüber Personen erlassen, die verdächtigt werden, terroristische oder gewaltextremistische Handlungen zu begehen oder verbotene Gruppierungen und Organisationen<sup>7</sup> zu unterstützen. Damit sind personelle oder materielle Unterstützung einer solchen Gruppierung oder Organisation gemeint, aber auch Organisieren von Propagandaaktionen oder Anwerben von Mitgliedern für diese Gruppierungen oder Organisationen. 39 dieser 107 Einreiseverbote wurden gegenüber Personen erlassen, die sich in Konfliktgebiete begeben hatten, d.h. gegenüber dschihadistisch motivierten Reisenden. Im Jahr zuvor verfügte fedpol lediglich 17 Einreiseverbote im Zusammenhang mit Terrorismus.

---

<sup>7</sup> Gemäss Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen (SR 122) sind die im Titel genannten Gruppierungen, ihre Tarn- und Nachfolgegruppierungen, sowie Organisationen und Gruppierungen, die in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der Gruppierung „Al-Qaïda“ oder der Gruppierung „Islamischer Staat“ übereinstimmen oder in ihrem Auftrag handeln, verboten (Art. 1).

Die drei Hauptgründe für diese Differenz sind:

1. Die Bedrohungslage hat sich verschärft;
2. Die Bedrohungslage in Europa führte zu verstärkter internationalen Zusammenarbeit unter Sicherheitsbehörden. Es werden heute vermehrt Informationen über Personen ausgetauscht, welche die innere oder äussere Sicherheit eines Landes gefährden könnten;
3. Die Schweizer Sicherheitsbehörden arbeiten enger zusammen. Die Effizienz behördlicher Zusammenarbeit hat sich insbesondere aufgrund der Tätigkeit von TETRA verbessert. Mit dem verbesserten Informationsaustausch werden potentielle Gefährder eher erkannt, Einreiseverbote werden gegen sie verfügt.

Einreisesperren werden zumeist auf Antrag des NDB verfügt.

Gegenüber Schweizer Staatsangehörigen ist das Instrumentarium beschränkt, das vor der Eröffnung eines Strafverfahrens zur Verfügung steht (siehe: Und so geht es weiter).

#### **Im Fokus: Ausreise von zwei in der französischen Schweiz wohnhaften jungen Männern**

Zwei in der französischen Schweiz wohnhafte junge Männer erweckten den Eindruck, sich zu radikalieren und nach Syrien ausreisen zu wollen. Allerdings reichten die Verdachtsmomente nicht aus, damit die Bundesanwaltschaft ein Strafverfahren hätte eröffnen können. Nachdem die kantonalen Sicherheitsbehörden eine präventive Ansprache durchgeführt hatten (siehe: Phase 2, Früherkennung), verliessen die beiden Männer die Schweiz. Ist kein Strafverfahren eröffnet, stehen den Behörden nur sehr beschränkte Mittel zur Verfügung. Die neuen polizeilichen Massnahmen (siehe: Und so geht es weiter) werden ihnen in einer solchen Situation weitere Möglichkeiten eröffnen. Als der dschihadistische Hintergrund ausreichend belegt war, eröffnete die BA ein Strafverfahren, und die beiden Beschuldigten wurden bei ihrer Rückkehr in die Schweiz in Untersuchungshaft gesetzt (siehe: Phase 4a, Fortsetzung der Geschichte).

#### **Im Fokus: Ausweisung**

Im Rahmen eines Dublin-Verfahrens schickten die deutschen Behörden einen mutmasslichen Unterstützer des «Islamischen Staates» in die Schweiz zurück, wo er seinen ersten Asylantrag gestellt hatte. Bei dieser Überstellung arbeiteten die deutschen und schweizerischen Behörden eng zusammen. Bei seiner Ankunft in der Schweiz wurde der Verdächtige im Hinblick auf seine Wegweisung in Administrativhaft gesetzt; gleichzeitig erliess fedpol gegen ihn eine Einreisesperre in den Schengenraum. Sobald der Reisepass ausgestellt war, wurde ein Sonderflug in sein Herkunftsland organisiert. Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Schweiz sowie zwischen den verschiedenen Akteuren des Bundes und der Kantone ermöglichten eine reibungslose Abwicklung und die erfolgreiche Ausschaffung ins Herkunftsland.

### **Lagebericht zur aktuellen Situation nach einer Reihe terroristischer Ereignisse**

Die Analyse der terroristischen Ereignisse in Europa ist Teil der klassischen Polizeiarbeit. fedpol sammelt, verzeichnet und analysiert laufend alle polizeilichen Informationen und stellt sie den Kantonspolizeien und dem Führungsstab Polizei zur Verfügung. Quellen sind mehrheitlich laufende Gerichtsverfahren sowie Kontakte mit Kantonspolizeien und ausländischen Partnern. Von vorrangiger Bedeutung sind internationale Verbindungen. Die Analysten sind regelmässig im Kontakt mit dem European Counter Terrorist Center (ECTC) von Europol und mit ausländischen Kollegen.

Die kontinuierliche Analyse ermöglicht rasche Lageberichte im Anschluss an einen Terroranschlag. So konnte wenige Stunden nach den Anschlägen von Brüssel das Netzwerk rund um die mutmasslichen Attentäter abgebildet werden. Es visualisiert mögliche Verbindungen zwischen den Verdächtigen, listet die gesuchten Personen auf und ermöglicht die Prüfung allfälliger Verbindungen in die Schweiz.

### **Im Fokus: Schengener Informationssystem (SIS) – ein unverzichtbares Instrument zur Terrorismusbekämpfung**

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das zentrale Instrument zur Bekämpfung des Terrorismus. Dies gilt insbesondere für die Schweiz, welche zu den Staaten gehört, welche das SIS am meisten abfragen. Mit dem SIS können etwa dschihadistische Rückkehrer bei der Einreise in den Schengen-Raum erkannt und verhaftet werden, sofern sie im SIS zur Verhaftung ausgeschrieben sind. Mittels verdeckter Registrierung können zudem die Reisewege verdächtigter Personen im Schengen-Raum nachvollzogen, deren Umfeld aufgeklärt und wertvolle Ermittlungshinweise gewonnen werden. Die EU arbeitet derzeit – unter Mitbeteiligung der Schweiz – an weiteren Verbesserungen des SIS, welche den Informationsaustausch unter den Schengen-Staaten sowie die zu treffenden Massnahmen gegen Terrorismusverdächtige weiter vereinfachen und beschleunigen sollen.

Die dank SIS rasche Verbreitung einer Fahndung in ganz Europa erhöht die Wahrscheinlichkeit erheblich, z.B. eine flüchtige Person aufzufinden.

**Fiktives Beispiel:** Die kurz nach einem Anschlag am Attentatsort aufgefundenen Ausweisschriften erhärten den Verdacht, dass X unmittelbar an dessen Verübung beteiligt war. Die zuständigen Behörden schreiben X im SIS zur Verhaftung aus. Diese Fahndung ist innert Minuten im ganzen Schengenraum durch die Polizeibehörden abrufbar. International fahnden die Sicherheitsbehörden sofort und gezielt nach X, der sich nach dem Attentat sofort mit dem Zug ins Nachbarland abgesetzt hat. Er wird anlässlich einer Kontrolle von einer Polizeipatrouille kontrolliert; seine Personalien werden im SIS überprüft. Aufgrund der bestehenden SIS-Ausschreibung wird X verhaftet.

### **Und so geht es weiter**

Der Bundesrat hat erkannt, dass die derzeit verfügbaren präventiv-polizeilichen Massnahmen nicht ausreichen. Er hat deshalb das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, einen Vorschlag zur Stärkung der Massnahmen auszuarbeiten.

fedpol schnürt derzeit ein Paket von Massnahmen ausserhalb der Strafuntersuchung: Es enthält die Verpflichtung zum persönlichen Erscheinen auf einem Polizeiposten, der Entzug von Ausweisen oder auch die Möglichkeit für fedpol, verdächtige Personen verdeckt im Schengener



Informationssystem SIS zu registrieren (zum SIS siehe auch Kapitel 4). Zudem prüft fedpol im gleichen Gesetzgebungspaket die Grundlagen und nimmt die rechtlichen Abklärung für weitere folgende Massnahmen vor:

- Anpassung der Bestimmungen über die Löschung von Webseiten mit Inhalten, die zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufrufen;
- Lokale Ein- und Ausgrenzung von Personen zum Zweck der Terrorismus-Prävention;
- Polizeigewahrsam/Präventivhaft um Personen von einer terroristisch motivierten Reise ins Ausland abzuhalten sowie allenfalls Schaffung eines neuen Anordnungsgrundes für die Ausschaffungshaft;
- Erweiterung der Zugriffsrechte für das Grenzwachtkorps und das Staatssekretariat für Migration auf von fedpol betriebene Informationssysteme;
- Ergänzung des rechtlichen Instrumentariums zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

### 3.4 Phase 4a: Strafverfahren und Anklage



#### **Strafverfahren und Anklage**

Es gibt hinreichende Verdachtsmomente: In unserem fiktiven Beispiel konnte fedpol ausreichend belastendes Material zusammentragen, dass die BA ein Strafverfahren gegen den jungen Mann eröffnen kann. Die Strafverfolgungsbehörden haben damit Zugriff auf sämtliche Instrumente der Strafprozessordnung. Der NDB kann der BA auch direkt einen offiziellen Bericht übermitteln.

### **Zuständige Stellen**

Bundesanwaltschaft mit Ermittlungen von fedpol

Zwangsmassnahmengericht

Bundesamt für Justiz

### **Verfügbare Instrumente**

Strafgesetzbuch: Art. 260ter (Beteiligung an oder Unterstützung einer kriminellen Organisation)

Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen Al-Qaïda und Islamischer Staat sowie verwandter Organisationen

Strafprozessrecht: strafprozessuale Zwangsmassnahmen (Kommunikationsüberwachungen, Observation, Ansprachen, Untersuchungshaft oder Ersatzmassnahmen wie Reisedokumentensperre, Meldepflicht bei der Polizei etc.)

Polizeiliche Kooperation und Rechtshilfe

Intensive Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden von TETRA

### **Geplante Instrumente**

Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)

Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen zur kriminellen Organisation und Verlängerung des IS-Verbots mit Überführung in unbefristetes Recht

Umsetzung und Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus sowie des Zusatzprotokolls

## **Was bisher geschah**

In dieser Phase stehen sämtliche Instrumente der Strafverfolgung zur Verfügung. Von den über 70 Fällen, die fedpol bearbeitet, sind rund 60 Gegenstand eines Strafverfahrens der BA (bei den übrigen Fällen laufen erste polizeiliche Ermittlungen – siehe dazu Phase 3).

Das neue Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) ist verabschiedet und tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Mutmassliche Straftäter sollen sich nicht durch die Verwendung neuer Kommunikationstechnologien der Überwachung durch die Strafverfolgungsbehörden entziehen können. Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) wird deshalb an die technische Entwicklung angepasst. Die Totalrevision zielt darauf, besser überwachen zu können, nicht mehr..

### **Im Fokus: Die Fortsetzung der Geschichte eines in der französischen Schweiz wohnhaften Rückkehrers – oder wie mit der Gefahr einer radikalisierten Person auf freiem Fuss umzugehen ist.**

Bei hinreichendem Verdacht einer Unterstützung des Islamischen Staats können die Strafverfolgungsbehörden den Verdächtigen in Untersuchungshaft nehmen. Er muss allerdings wieder auf freien Fuss gesetzt werden, wenn kein Grund mehr zur Verlängerung der Untersuchungshaft gegeben ist. Die Bestimmungen zum schweizerischen Strafverfahren (Art. 237 Strafprozessordnung/StPO) sehen vor, dass anstelle der Untersuchungshaft oder bei Freilassung aus der Untersuchungshaft Ersatzmassnahmen angeordnet werden können,

wenn sie den gleichen Zweck wie die Haft erfüllen. Das Fluchrisiko, die Verdunklungsgefahr und das Risiko einer Wiederholungstat, die ursprünglich zur Untersuchungshaft geführt haben (vgl. Art. 221 StPO), müssen bei der Verhängung einer Ersatzmassnahme ausgeschlossen werden können.

In unserem Fallbeispiel kehrt der in der französischen Schweiz wohnhafte junge Mann im Juni 2016 zurück und wird aufgrund eines Haftbefehls der BA bei der Einreise aus der Türkei am Flughafen von Zürich verhaftet. Auf Antrag der BA hebt das Zwangsmassnahmengericht die Untersuchungshaft nach einer bestimmten Zeit wieder auf und verhängt Ersatzmassnahmen. Um die Umsetzung dieser Massnahmen zu gewährleisten, müssen die zuständigen Kantonsbehörden, fedpol und die BA intensiv zusammenarbeiten. Ein ganzer Katalog polizeilicher und sozialer Massnahmen kommt zum Einsatz und flankiert den jungen Mann bis zum Prozess.

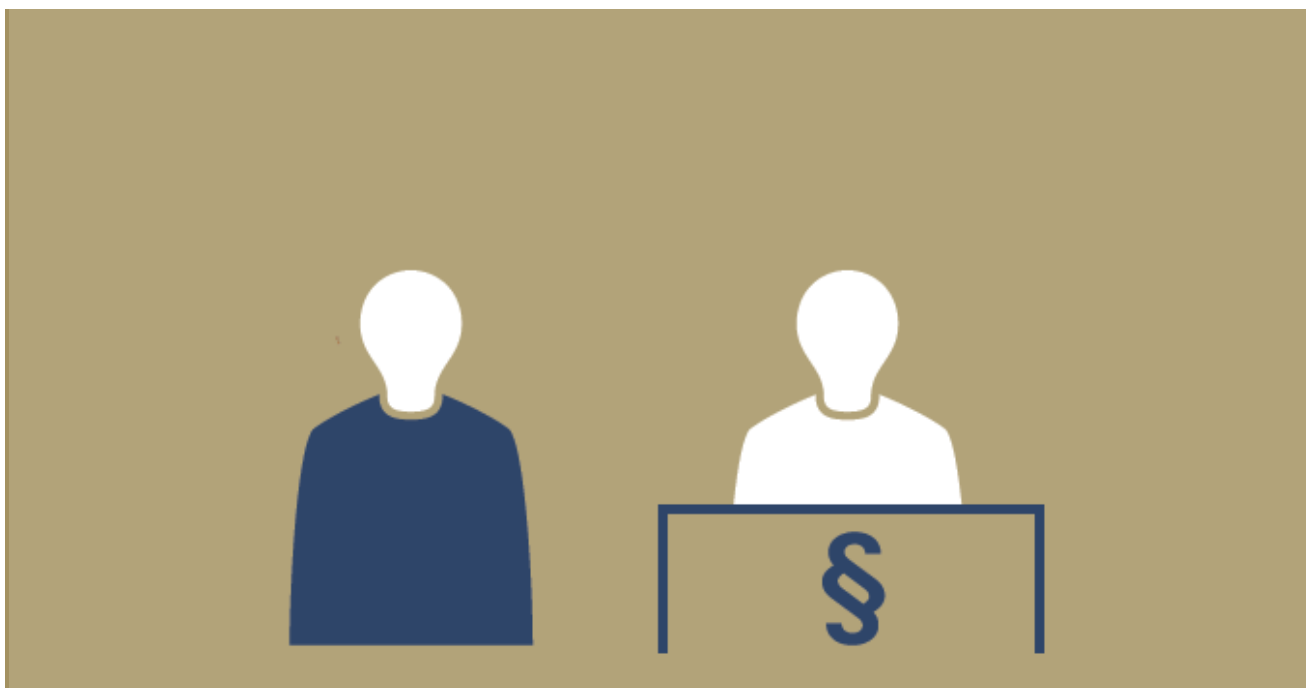
Mögliche Ersatzmassnahmen sind zum Beispiel: die Sicherheitsleistung; die Ausweis- und Schriftensperre; die Auflage, sich in seinem Haus aufzuhalten oder sich nicht an einem bestimmten Ort zu begeben; die Auflage, sich regelmässig bei einer Amtsstelle, z. B. einem Polizeiposten, zu melden; die Auflage, einer geregelten Arbeit nachzugehen; die Auflage, sich einer ärztlichen Behandlung oder einer Kontrolle zu unterziehen; das Verbot, mit bestimmten Personen Kontakte zu pflegen. Es kann auch das Tragen einer elektronischen Fussfessel verfügt werden, um die Einhaltung der Ersatzmassnahmen sicherzustellen. Diese Massnahmen können bis zum Abschluss des Verfahrens fortgesetzt werden, oder bis die Verfahrensleitung die Untersuchung für beendet erklärt. Verstösst der Beschuldigte gegen eine oder mehrere Massnahmen, kann er gegebenenfalls sofort wieder in Untersuchungshaft gesetzt werden.

### **Und so geht es weiter**

Das Bundesamt für Justiz (BJ) erarbeitet derzeit einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus und seines Zusatzprotokolls. Das Hauptelement der beiden Instrumente ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der öffentlichen Aufforderung zur Begehung terroristischer Straftaten sowie der Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke entgegenzutreten. In diesem Zusammenhang wird das BJ auch Art. 260<sup>ter</sup> StGB (kriminelle Organisation) kritisch überprüfen, zumal von vielen Seiten eine Verschärfung dieser Bestimmung gefordert wurde. In der Tat sind diesbezüglich parlamentarische Vorstösse zu verzeichnen. Zudem hat das KKJPD eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, aus der Sicht der Praktiker einen Vorschlag für einen revidierten Art. 260<sup>ter</sup> StGB (Kriminelle Organisation) zu Händen des Bundesamtes für Justiz (BJ) zu entwerfen. Von den kriminellen und terroristischen Organisationen geht eine der grössten Bedrohungen unserer Zeit aus. Unter anderem sollte die Strafandrohung diesem Umstand gerecht werden. Die heutige Maximalstrafe beträgt 5 Jahre, damit sind wir im internationalen Vergleich nicht mehr glaubwürdig.

Der Entwurf des BJ soll auch gewährleisten, dass die Straftatbestände gemäss Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen Al-Qaïda und Islamischer Staat sowie verwandter Organisationen, das nur bis Ende 2018 gültig ist, unbefristet in einer angemessenen gesetzlichen Grundlage verankert werden. Die Bundeskompetenz in der Strafverfolgung gegen Terrorismus hat sich bewährt und muss aufrechterhalten werden.

### 3.5 Phase 4b: Verurteilung



#### **Verurteilung**

In unserem Beispielfall führt die Anklage der BA zur Verurteilung des jungen Mannes vor Bundesstrafgericht. Vielleicht zieht der Verurteilte das Verfahren weiter. Das Bundesgericht kann das Urteil des Bundesstrafgerichts bestätigen oder zurückweisen.

#### **Zuständige Stellen**

Bundesstrafgericht

Bundesgericht

#### **Verfügbare Instrumente**

Freiheitsstrafe, bedingt oder unbedingt (höchstens 5 Jahre) oder mit Massnahmen (therapeutische Massnahmen und Verwahrung, Kontakt- und Rayonverbot, Tätigkeitsverbot)

Ausweisung von Ausländern, welche die innere oder äussere Sicherheit gefährden (Art. 68 AUG).

Landesverweisung krimineller Ausländer bei strafbaren Handlungen nach dem 1. Oktober 2016 (Art. 66a ff. StGB)

#### **Was bisher geschah**

Die Bundesanwaltschaft reichte 2015 und 2016 beim Bundesstrafgericht (BStGer) zwei Anklageschriften ein. Beide Fälle wurden 2016 vor dem BStGer verhandelt und führten zu Verurteilungen. Im selben Jahr folgten weitere Verurteilungen, vor allem in Form von Strafbefehlen.

### **Im Fokus: Verurteilung wegen des Versuchs, sich dem Islamischen Staat anzuschliessen**

Ein junger Mann mit doppelter Staatsbürgerschaft wurde eines Nachmittags im April 2015 am Flughafen von Zürich verhaftet, als er den Flug nach Istanbul antreten wollte. Die Behörden warfen ihm vor, er habe sich dem Islamischen Staat anschliessen wollen, um als Märtyrer zu sterben. Dadurch, dass er sich anschickte, ins Flugzeug zu steigen, hatte er seine Ausreiseabsicht in die Tat umgesetzt. Die BA eröffnete noch am selben Tag ein Strafverfahren. Die Ermittlungen bestätigten den Verdacht der Unterstützung einer Terrororganisation, so dass die BA beim Bundesstrafgericht (BStGer) Anklage erheben konnte. Nachdem genügend Beweise vorlagen, dass der Beschuldigte ins syrische Konfliktgebiet gelangen wollte, wurde er vom BStGer der Widerhandlung gegen Art. 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen Al-Qaïda und Islamischer Staat sowie verwandter Organisationen für schuldig befunden und zu einer Freiheitsstrafe von 18 Monaten bedingt verurteilt. Die Strafe wurde auf zwei Jahre zur Bewährung ausgesetzt. Für die Dauer der Bewährungszeit verfügte der Richter zudem eine Bewährungshilfe, was die Auflage einer Reihe von Verhaltensregeln erlaubte und den Verurteilten bis zum Ablauf der Bewährung unter Beobachtung stellte.

### **Im Fokus: Verurteilung wegen Darstellung von Gewalt**

Eine in der Schweiz wohnhafte Person wurde beschuldigt, während fast zwei Jahren ein im Netz sehr aktives dschihadistisches Forum französischer Sprache moderiert zu haben. Es konnte aufgezeigt werden, dass die Webseite als Propaganda- und Kommunikationsplattform für Al-Qaïda und Ableger der Terrororganisation genutzt wurde. Sie enthielt Gewaltdarstellungen sowie Aufrufe, Ungläubige zu töten, und rief dazu auf, Terroranschläge zu verüben. Über die Webseite wurde die dschihadistische Ideologie verbreitet und zum bewaffneten Dschihad aufgerufen. Als Moderator des Forums rief der Beschuldigte in zahlreichen Beiträgen zur Gewalt auf und verbreitete Drohungen – ganz in der für terroristische Gruppierungen typischen Art der Einschüchterungstaktik. Die Aktivitäten des Beschuldigten wurden als Cyber-Terrorismus und Propaganda eingestuft. Er veröffentlichte diverse Links, unter anderem zu einem Video mit Folterszenen und zu weiteren Gewaltvideos, wodurch er sich gemäss BStGer der Gewaltdarstellung (Art. 135 StGB) zur Unterstützung der vorgenannten kriminellen Organisationen schuldig machte (Art. 260ter StGB). Das BStGer verurteilte den Mann im April 2016 durch Strafbefehl zu 180 Tagessätzen, wobei die Geldstrafe mit einer Probezeit von drei Jahren versehen wurde.

In der Folge dieses Urteils verfügten die Behörden ein Verfahren zur Landesverweisung mit Einreisesperre in die Schweiz.

### 3.6 Phase 5: Strafvollzug



#### **Strafvollzug**

Der junge Mann in unserem Beispiel ist verurteilt worden. Er verbüsst seine Strafe oder Reststrafe in einem Schweizer Gefängnis.

#### **Zuständige Stellen**

Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden

#### **Verfügbare Instrumente**

Durchführung der Freiheitsstrafe in einer Strafvollzugsanstalt, allenfalls therapeutische Begleitmassnahmen im Einzelfall

#### **Geplante Instrumente**

Optimierung des Informationsaustausches zwischen Sicherheits- und Justizvollzugsbehörden vor Haftantritt, während der Haft und zum Zeitpunkt der Entlassung aus dem Justizvollzug und bei der Festlegung von Bewährungsaufgaben; Intensivierung des Wissenstransfers und des Erfahrungsaustausches zwischen Sicherheits- und Justizvollzugsbehörden; Überprüfung der Haftregime und der Vollzugsziele (Deradikalisierung).

#### **Was bisher geschah**

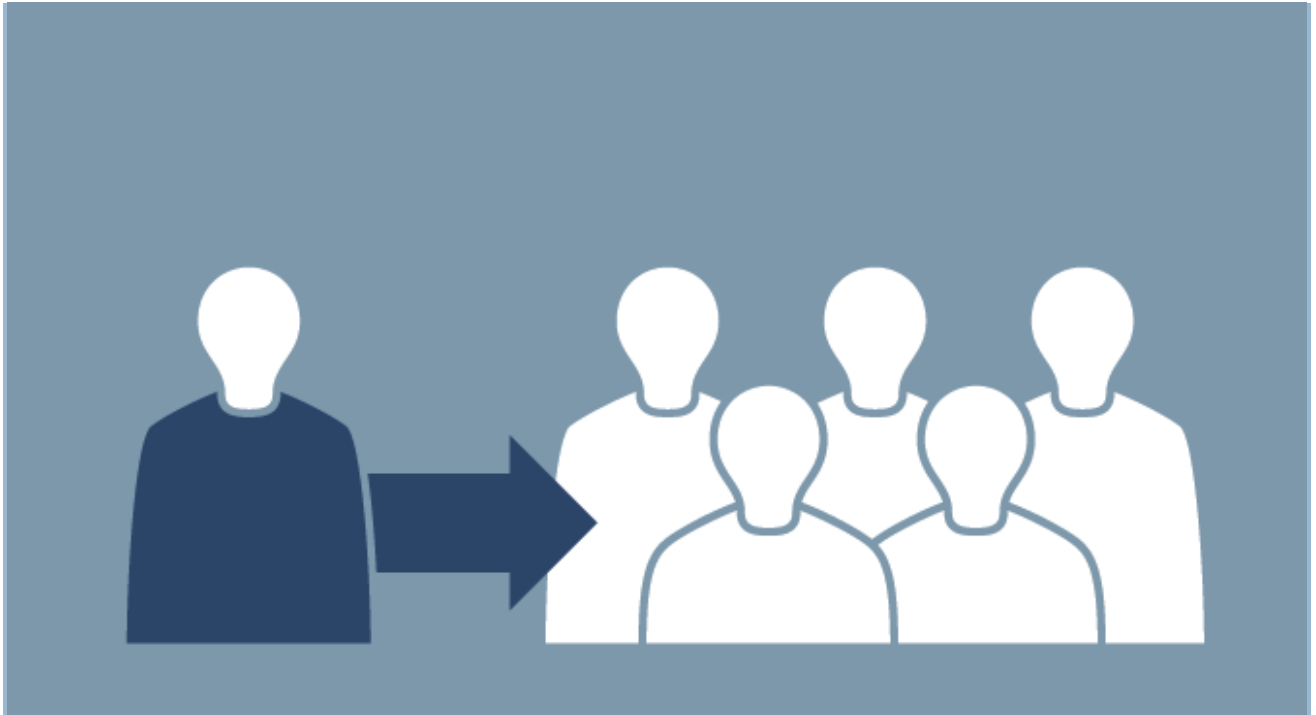
Im letzten Jahr hat sich in mehreren Einzelfällen gezeigt, dass der gegenseitige Informationsaustausch zwischen den Behörden des Justizvollzugs und den Sicherheits- und Migrationsbehörden ungenügend ist.

Justizvollzugsbehörden sind auf Informationen der Sicherheitsbehörden zum Vorleben ihrer Insassen angewiesen. Ein klar geregelter Informationsaustausch erleichtert den zuständigen Stellen eine korrekte Beurteilung der Gefährdungslage. Für den Fall einer weiter bestehenden Gefährdung der Sicherheit nach der Haft können diese dann frühzeitig die erforderlichen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Massnahmen treffen.

## Und so geht es weiter

Es wird weiterhin in Zusammenarbeit mit den Strafvollzugsbehörden geprüft, wie der Informationsfluss zwischen den Vollzugsbehörden und den mit der Strafverfolgung befassten Stellen optimiert werden kann. Die diversen Akteure sollen sensibilisiert werden; gegebenenfalls werden konkrete Massnahmen eingeleitet.

### 3.7 Phase 6: Nach Verbüssung der Strafe



#### Nach Verbüssung der Strafe

Der junge Mann in unserem Beispiel hat seine Strafe verbüsst. Der Kreis hat sich geschlossen: Für die Justiz ist er ein freier Mann. Aber ist er noch immer radikalisiert und gewalttätig? Verschreibt er sich nach wie vor der dschihadistischen Propaganda, und will er weiterhin töten? Oder hat er vielmehr allem abgeschworen und will sich wieder in die Gesellschaft eingliedern?

#### Zuständige Stellen

Strafvollzugs-, Migrations- und Sozialbehörden, kantonale/städtische Polizei

NDB, SEM, fedpol

#### Verfügbare Instrumente

Entzug der Doppelbürgerschaft

Ausweisung und Einreisesperre bei Gefährdung der inneren Sicherheit

Für Straftaten, die nach dem 1. Oktober 2016 begangen wurden, obligatorische Landesverweisung durch das Gericht

Entzug des Aufenthaltstitels

Polizeiliche Massnahmen gestützt auf kantonalem Recht

Punktuelle Begleitung durch Sozialbehörden

Sowie Massnahmen gemäss Phase 1 und 2

### **Geplante Instrumente**

Neue polizeiliche Massnahmen ausserhalb des Strafverfahrens: Reisedokumentensperre und Meldepflicht, verdeckte Registrierung

Nationaler Aktionsplan gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus

### **Was bisher geschah**

Nachdem mittlerweile die ersten Straftäter wegen Unterstützung der Organisation Islamischer Staat verurteilt worden sind und den Strafvollzug angetreten haben, stellt sich die Frage der Wiedereingliederung: Wie sollen diese Menschen, die vielleicht weiterhin radikalisiert sind, begleitet werden? Wie kann man die Gefahr beurteilen, die von ihnen ausgeht? Hat die Zeit im Gefängnis sie gar noch stärker radikalisiert? Wie können sie wieder in die Gesellschaft eingegliedert werden? Wollen sie das überhaupt? Besteht zu Beginn einer Radikalisierung (Phase 1) durchaus noch Hoffnung auf eine Abkehr von der dschihadistischen Propaganda, stellt sich in der Endphase die Wiedereingliederung weit schwieriger und komplexer dar. Eine Überwachung rund um die Uhr ist nicht möglich.

Die Herausforderung der Reintegration und Deradikalisierung stellt sich nicht nur bei Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Denn nicht alle ausländischen Personen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, können aus der Schweiz ausgewiesen und in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat ausgeschafft werden. Für den Fall, dass ihnen durch die Ausschaffung Folter oder unmenschliche und erniedrigende Strafe oder Behandlung droht, kann keine Ausweisung vollzogen werden. Diese Personen bleiben somit in der Schweiz. Die Bundesverfassung, die Europäische Menschenrechtskonvention und das zwingende Völkerrecht verhindern es, dass Personen in genannter Situation in den Heim- oder Herkunftsstaat zurückgeführt werden.

### **Im Fokus: Eine Ausweisung wird verfügt**

Eine Person wurde wegen Unterstützung einer kriminellen, terroristischen Organisation im Frühjahr 2016 zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt. Nach Verbüßung von zwei Dritteln der Haftdauer wurde sie aufgrund guter Führung nach den Regeln des Strafvollzugs vorzeitig aus der Haft entlassen. Die Sicherheitsbehörden kamen zur Beurteilung, dass die Person weiterhin eine Gefahr für die Sicherheit der Schweizer Bevölkerung darstellt, weshalb nach Bekanntwerden anstehender Haftentlassung die Ausweisung der Person verfügt wurde.

Die Person hat diesen Entscheid angefochten. Der Fall ist noch immer hängig. Bis zur definitiven Entscheidung kann sich die Person frei bewegen, wobei der betroffene Kanton allerdings Begleitmassnahmen verfügt hat. In der Tat hätte fedpol eine Inhaftierung zur Sicherstellung der Ausschaffung vorgezogen, doch das zuständige Gericht verfügte keine Haft – gemäss aktueller Gesetzgebung ist die Gefahr für die innere Sicherheit kein Haftgrund zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs.



### **Im Fokus: Deradikalisierung in Justizvollzugsanstalten – DERAD und RAN**

DERAD ist eine Initiative für sozialen Zusammenhalt, Prävention und Dialog. In Kooperation mit dem österreichischen Justizministerium führt DERAD seit 1. Februar 2016 speziell zugeschnittene Gesprächsangebote bzw. Interventionsgespräche mit radikalierungsgefährdeten Insassen/innen in Justizvollzugsanstalten durch. DERAD setzt sich aus Politik- und Islamwissenschaftlern/innen, Pädagogen sowie Theologen mit praktischer Erfahrung im Bereich gewalttätiger Extremismus, Deradikalisierung und Prävention zusammen. Die Deradikalisierungsmassnahme des DERAD-Teams wirkt komplementär zur bereits eingesetzten Expertise der Justizwachebeamten, Fachdienste und Bewährungshilfe.

Diese Deradikalisierungsmassnahme wird auch im Radicalisation Awareness Network (RAN) als *Best Practice* aufgeführt. Im EU-Rahmen ist RAN als Dachnetzwerk für den Austausch von Experten/innen in der Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus etabliert worden. RAN setzt sich aus verschiedenen *Working Groups* zusammen, in denen Erfahrungen, Wissen und *Lessons learned* ausgetauscht werden. Die Teilnahme am RAN steht allen Personen oder Fachstellen im Bereich Radikalisierungsprävention offen, auch solchen aus der Schweiz (an einer aktiven Mitarbeit Interessierte können sich über die Website direkt bei den Verantwortlichen der verschiedenen Arbeitsgruppen melden<sup>8</sup>).

### **Und so geht es weiter**

Damit die Sicherheitsbehörden auf Bundesebene gegen solche Personen künftig noch gezielter vorgehen können, hat der Bundesrat am 22. Juni 2016 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD damit beauftragt, Ende 2017 einen Vernehmlassungsentwurf über neue, präventiv-polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung vorzulegen (vergleiche Kapitel 3.3). Auf kantonaler Ebene werden mit der Erarbeitung des NAP (vgl. Phase 1, Kapitel 3.1) Lösungsvorschläge bzw. Massnahmen erarbeitet.

## **4 INTERNATIONAL ENG VERNETZTE TERRORISMUSBEKÄMPFUNG**

Terrorismus kann nur auf globaler Ebene effektiv bekämpft werden. Die internationale Zusammenarbeit ist dafür essentiell. In der im Herbst 2015 verabschiedeten nationalen Strategie zur Terrorismusbekämpfung hat der Bundesrat deren aussen- und innenpolitischen Dimensionen verknüpft. Konkret setzt sich die Schweiz in ihrer Aussenpolitik für die Bekämpfung des Terrorismus und dessen Ursachen ein. Neben der Einhaltung des Völkerrechts legt die Schweiz daher hohe Priorität auf die Prävention von gewalttätigem Extremismus. Zudem befasst sie sich mit der spezifischen Situation von Kindern und Jugendlichen. Die seit dem zweiten TETRA-Bericht erzielten Fortschritte sollen nicht unerwähnt bleiben:

In Bezug auf die Prävention von gewalttätigem Extremismus, die der Bundesrat als eine aussenpolitische Priorität im Bereich der Terrorbekämpfung identifiziert hat, stand 2016 die Umsetzung des im April veröffentlichten aussenpolitischen Aktionsplans des EDA zu diesem Thema im Zentrum. Mit

---

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en)

diesem will die Schweiz Staaten und betroffene Gemeinschaften darin unterstützen, das gesellschaftliche Umfeld so zu gestalten, dass sich Menschen nicht zu extremistischer Gewalt hinreissen lassen. Durch Ansetzen an dessen unmittelbaren und strukturellen Ursachen soll dem gewalttätigen Extremismus der Nährboden entzogen werden. Dies erfordert ein langfristiges Engagement in Konflikt-, Transitions- und fragilen Kontexten. Geografisch steht das südliche Umfeld Europas aufgrund der aktuellen Lage im Fokus.

Im Rahmen der **Vereinten Nationen** unterstützt die Schweiz die Globale Strategie zur Terrorismusbekämpfung der UNO, seitdem diese 2006 verabschiedet wurde. Die Schweiz unterstützt auch den Anfang 2006 von der UNO entwickelten Aktionsplan zur Verhinderung von gewalttätigem Extremismus. Erwähnenswert ist ebenfalls der Besuch des «Analytical Support and Sanctions Monitoring Team» des UNO-Sicherheitsrats in der Schweiz im September 2016. Dieses Team ist zuständig für die Analyse und Überwachung der Sanktionen gegen den Islamischen Staat im Irak und der Levante (EIL- Daesch), Al-Qaïda, die Taliban und die Personen und Organisationen, die sie unterstützen. Es handelt sich um den zweiten Besuch des Monitoring Teams, nachdem dieses bereits 2006 in die Schweiz gekommen war. Es konnten Zusammenkünfte mit Dienststellen des Bundes und mit dem Genfer Zollfreilager organisiert werden, die den Austausch über die Analyse der terroristischen Bedrohung und die Umsetzung der Sanktionen und Empfehlungen zu EIL/Al-Qaïda/Taliban ermöglichen. Die Schweiz hatte Gelegenheit, über ihre Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus zu informieren und zu ermitteln, welche Herausforderungen auf sie zukommen, namentlich im Rahmen der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern. Die durch das Monitoring Team anlässlich des Besuchs in der Schweiz gesammelten Informationen werden in anonymisierter Form in weitere, umfassendere Berichte einfließen, die sich mit der Bedrohungsanalyse sowie der Umsetzung von Sanktionen und Empfehlungen im Bereich EIL/Al-Qaïda/Taliban befassen.

Im «**Global Counterterrorism Forum**» (**GCTF**) war die Schweiz an verschiedenen Initiativen mitbeteiligt: Als Folge der in den europäischen Staaten zunehmenden Zahl zurückkehrender dschihadistisch motivierter Reisender aus Syrien/Irak sammelte und bewertete das GCTF *Best practices* für den möglichst strukturierten Umgang mit «Rückkehrern». Dies im Bestreben, für die Bewältigung dieses Flusses besser gewappnet zu sein und der von diesen Rückkehrern ausgehenden potenziellen Bedrohung besser begegnen zu können. Das « Addendum au Mémorandum de La Haye-Marrakech sur les bonnes pratiques pour répondre plus efficacement au phénomène des combattants terroristes étrangers, axé sur les combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays »<sup>9</sup> wurde am Ministertreffen des GCTF im September 2016 verabschiedet. An diesem Treffen wurde auch das von der Schweiz initiierte « Mémorandum de Neuchâtel sur les bonnes pratiques de justice des

---

<sup>9</sup> <https://toolkit.thegctf.org/sites/default/files/document-sets/source-document-uploads/2016-11/French-Addendum-to-The-Hague-Marrakech-Memorandum.pdf>

mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme»<sup>10</sup> verabschiedet. Dies entsprang dem Fokus der Schweiz auf Prävention, Einhaltung des Völkerrechts und der spezifischen Situation von Kindern und Jugendlichen.

Mit dem Ziel, zur Entwicklung von Standards für die Entfernung illegaler Inhalte vom Internet und bei der strategischen Kommunikation gegen Gewaltextremismus beitragen zu können, wurde im Herbst 2016 im GCTF eine schweizerisch-britische Initiative lanciert. Diese soll nationale «Best Practices» sammeln und bewerten. Diese Empfehlungen sollen am Ministertreffen des GCTF im September 2017 verabschiedet werden.

Der **Vertrag von Lissabon** erwähnt in Paragraph 2 den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Kapiteln hinsichtlich:

- der Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Immigration
- der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen
- der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen
- der polizeilichen Zusammenarbeit

Die Fragen der nationalen Sicherheit verbleiben gemäss Vertrag von Lissabon in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Allerdings ist es ihnen freigestellt, die Zusammenarbeit zwischen nationalen Sicherheitssystemen fortzusetzen.

Im **Bereich der Nachrichtendienste** ist es also in diesem Sinn durchaus rechtens, dass die Schweiz und Norwegen sich zusammen mit den für die innere Sicherheit zuständigen Diensten der EU-Mitgliedstaaten an der **Gruppe für Terrorismusbekämpfung** (Counter Terrorist Group/**CTG**) beteiligen, die den Informationsaustausch in der Terrorismusbekämpfung auf dem europäischen Kontinent zum Ziel hat.

Diese Gruppe wurde in der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 ins Leben gerufen. Der Austausch findet sowohl an Expertentreffen als auch auf dem Weg gesicherter Nachrichtenübermittlung statt. Angesichts der gestiegenen Terrorgefahr und der vereitelten wie auch erfolgten dschihadistischen Anschläge der letzten drei Jahre wurde der Austausch quantitativ und qualitativ erheblich verstärkt.

Mit dem neuen Nachrichtendienstgesetz wird der internationale Austausch zusätzlich verstärkt, weil der NDB in die Lage sein wird, sich an Online-Datenbanken zu beteiligen, was zu einer weiteren Verbesserung des Informationsaustausches im Bereich der Prävention führt.

---

<sup>10</sup> <https://toolkit.thegctf.org/sites/default/files/document-sets/source-document-uploads/2016-08/French%20-%20Neuch%C3%A2tel%20Memorandum%20on%20Juvenile%20Justice.pdf>

Die Anschläge in Paris, Brüssel, Kopenhagen, Nizza, Berlin und Istanbul haben gezeigt, dass die Bekämpfung des Terrorismus alle europäischen Staaten betrifft. Die Schweiz ist deshalb bestrebt, gerade den Informationsaustausch mit den EU-Staaten weiter zu intensivieren. Eine zentrale Rolle spielt dabei **Europol**. Seit Anfang 2016 ist unter dem Dach von Europol das europäische Zentrum zur Terrorismusbekämpfung (European Counter-Terrorism Centre, ECTC) operativ. Dieses soll den beteiligten nationalen Sicherheitsbehörden eine verbesserte Koordination ihrer Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus ermöglichen. Die Schweiz hat seit September 2016 bei Europol einen Anti-Terrorismus-Verbindungsoffizier stationiert, welcher auch im ECTC mitarbeitet. Er sorgt dafür, dass die Informationen aus der Schweiz, welche an Europol übersandt werden, systematisch und konsistent in die entsprechenden Datenbanken und Informationsplattformen fliessen. Er garantiert zudem, dass die Ersuchen der Schweizer Behörden, namentlich betreffend Informationen aus dem Europol Informationssystem EIS, zeitverzugslos beantwortet werden. Die Schweiz hat als Drittstaat keinen direkten Zugang zum EIS. Sie setzt sich jedoch auf politischer Ebene dafür ein, einen solchen Zugriff zu bekommen. Die Schweiz tauscht überdies weiterhin regelmässig Informationen mit den entsprechenden Focal Points von Europol aus. fedpol arbeitet zudem eng mit der EU Internet Referral Unit zusammen, damit extremistische Inhalte aus dem Internet gelöscht werden können. Die EU Internet Referral Unit bei Europol spürt terroristische Inhalte im Netz auf und leitet das Material an die entsprechenden Internet-Unternehmen zur Löschung weiter. Von den beantragten Löschungen werden durchschnittlich rund 90% durch die Anbieter von Sozialen Medien und Webseiten entfernt.

Das **Netz der Polizeiattachés** wurde den operativen Bedürfnisse in der Terrorismusbekämpfung angepasst. Neben der Entsendung eines Anti-Terrorismus-Verbindungsoffiziers nach Den Haag ist seit Oktober 2016 ein Schweizer-Polizei-Attaché in der Türkei stationiert, ein weiterer Polizeiattaché wird im April 2017 in Tunesien seine Arbeit aufnehmen.

Die Schweiz hat sich auf politischer Ebene dafür eingesetzt, dass sie in die Massnahmen der EU-Staaten eingebunden wird. So ist die Schweiz seit Anfang 2016 **Mitglied der G15-Gruppe**. Bei der G15 handelt es sich um eine informelle Gruppe von Innenministern der EU-Staaten, welche von der Thematik des Terrorismus und der Dschihadreisenden besonders betroffen sind. Seit Dezember 2016 kann sich die Schweiz zudem an den Arbeiten des Internet Forums der EU beteiligen. In diesem Forum treffen sich die Innenminister der EU-Länder, hochrangige Vertreter von führenden Unternehmen der Internetbranche, von Europol und des Europäischen Parlaments sowie der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung. Ziel ist es, ein gemeinsames Konzept zum Aufspüren und Bekämpfen schädlicher Online-Inhalte zu entwickeln. Durch die Teilnahme am Internet Forum erhofft sich die Schweiz eine bessere Position im Dialog mit Anbietern wie Facebook, Google und Twitter wenn es um die Löschung oder Sicherstellung extremistischer Inhalte geht.

## Terrorismusfinanzierung

Die «Groupe d'action financière» (GAFI) hat am 7. Dezember 2016 ihren jüngsten Bericht veröffentlicht. Darin werden mehrere Stärken der Schweizer Behörden im Kampf gegen die Geldwäscherei und die Terrorismusfinanzierung im Inland hervorgehoben. Kritisiert wird hingegen die eingeschränkte internationale Zusammenarbeit, ein für fedpol wichtiger Punkt; ist die internationale Kooperation doch ein wesentliches Instrument im Kampf unseres Landes gegen den Terrorismus.

Dem Ersuchen einer ausländischen Behörde kann die Schweiz nur dann nachkommen, wenn vorgängig eine entsprechende Verdachtsmeldung eingegangen ist. Von den 3621 im Jahr 2015 eingereichten Anfragen ausländischer Meldestellen wurden 60 Prozent wegen fehlender Verdachtsmeldungen abschlägig beantwortet. Die Terrorismusbekämpfung ist für die Schweiz eine Priorität, und die internationale Zusammenarbeit stellt ein unabdingbares Instrument dar – auch was die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung angeht. Daher sollte die im GAFI-Bericht erhobene Kritik sorgfältig geprüft werden.

## 5 UND NUN ZU DEN ZAHLEN

Rund 500 Personen auf dem Radar des NDB, 80 polizeiliche Ermittlungen, davon wiederum 70 Verfahren, wovon 60 Strafverfahren, 81 Dschihad-Reisende – die Zahlen sind nicht immer einfach zu interpretieren. Erklärungshilfen.

**81**: Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) publiziert monatlich die Anzahl der dschihadistisch motivierten Reisenden aus der Schweiz, die in Konfliktgebieten waren oder sich noch immer dort befinden. Bis heute wurden 81 Fälle verzeichnet, im Januar 2017 waren es noch 78.

Von den von 2001 bis heute erfassten 81 Dschihadreisenden (60 bestätigt, 21 nicht bestätigt) begaben sich 67 nach Syrien und in den Irak (7 bestätigt, 7 nicht bestätigt) und 14 nach Somalia, Afghanistan und Pakistan (7 bestätigt, 7 nicht bestätigt). Da es sich hierbei um kumulierte Zahlen handelt, muss hervorgehoben werden, dass sich einige dieser Personen noch vor Ort befinden. 22 sind gestorben (davon 15 bestätigt), weitere reisen in den Konfliktgebieten herum oder sind in die Schweiz zurückgekehrt.

Nachdem er im Januar 2017 78 Fälle verzeichnete, registriert der NDB drei neue Fälle. Die Anzahl der Rückkehrer beläuft sich auf 14; davon wurden 11 Fälle bestätigt. Die Einstufung der drei unbestätigten Fälle erfolgte anhand folgender Kriterien: Entweder konnte die dschihadistische Motivation dieser Personen nicht nachgewiesen und/oder ihr genauer Aufenthaltsort nicht mit Sicherheit festgestellt werden. Der NDB geht auch diesen unbestätigten Fällen weiterhin nach.

Unter diesen 81 Fällen befinden sich 30 Personen, die über eine schweizerische Staatsangehörigkeit verfügen (davon 18 Doppelbürger). Weitere Angaben zu Identität, Alter, Geschlecht, Nationalität und Wohnsitz dieser Personen veröffentlicht der NDB nicht. Der NDB arbeitet eng und kontinuierlich mit den Behörden des Bundes (Bundesanwaltschaft, Bundesämter für Justiz, Migration und Polizei, Grenzwachtkorps, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten usw.) und der Kantone (Justiz- und Polizeidepartemente, Kantonspolizeien usw.) zusammen.

Im Mai 2013 gab der NDB bekannt, dass seit 2001 etwa 20 Dschihadreisende aus der Schweiz in Konfliktzonen zu verzeichnen waren. Im Mai 2014 erhöhte sich diese Zahl auf 40 und im Januar 2017 auf 78.

**497:** Dies ist die Zahl der Ende 2016 vom NDB im Dschihad-Monitoring erfassten auffälligen User. Der NDB wurde auf sie aufmerksam, weil sie in der Schweiz oder von der Schweiz aus Propagandamaterial zur Verherrlichung der dschihadistische Ideologie verbreiteten oder mit Personen in der Schweiz oder im Ausland in Verbindung standen, die diese Ideen vertraten. Das heisst nicht, dass 497 Personen im Sinne der Polizeiarbeit unter Observation gestellt wurden; auch stellen nicht alle zwingend eine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz dar.

Bestehen konkrete Anhaltspunkte, dass eine radikalisierte Person gewaltbereit ist, führt der NDB eine präventive Ansprache durch. Bei Ausländern beantragt er bei den schweizerischen Partnerbehörden (fedpol, SEM u. a.) die Ausführung ausländerrechtlicher Massnahmen wie Einreiseverbote, Ausweisungen, Widerrufe des Aufenthaltsstatus oder Ausschreibungen zur Aufenthaltsnachforschung. Bei Verdacht auf strafbare Handlungen übergibt der NDB den Fall an die Strafverfolgungsbehörden.

**70:** Dies ist die ungefähre Anzahl der von fedpol behandelten Fälle. In rund 60 Fällen läuft ein Strafverfahren der BA.