



Bern, 31. Mai 2024

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
21.4598 Marti Min Li vom 16. Dezember 2021

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
1 Übersicht	5
2 Einführung	6
3 Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund, Kantonen, Gemeinden und Zivilgesellschaft für die Erkennung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus anhand von drei Fallbeispielen	11
3.1 Fallbeispiel 1 (Beginn einer Radikalisierung)	12
3.1.1 X beginnt sich zu radikalisieren	12
3.1.2 X überschreitet erstmals die Grenze zur Anwendung von Gewalt	14
3.1.3 Die Radikalisierung von X schreitet weiter voran	16
3.2 Fallbeispiel 2 (Strafbare terroristische Aktivitäten und deren Folgen)	21
3.2.1 Y macht sich strafbar wegen der Verbreitung terroristischer Propaganda und Rekrutierung im Hinblick auf eine terroristische Straftat: Strafverfahren und Verurteilung	21
3.2.2 Y befindet sich im Justizvollzug	24
3.2.3 Massnahmen gegenüber Y nach dem Justizvollzug	26
3.3 Fallbeispiel 3 (Ereignisbewältigung im Fall eines Terroranschlages).....	26
4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	29

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz), SR 142.20
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BA	Bundesanwaltschaft
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BBI	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz), SR 173.110
BKP	Bundeskriminalpolizei (ist Teil von fedpol)
BüG	Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz), SR 141.0
BüV	Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung), SR 141.01
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, SR 120
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention), SR 0.101
fedpol	Bundesamt für Polizei
FST P	Führungsstab Polizei
JStG	Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz), SR 311.1
JStPO	Schweizerische Jugendstraprozessordnung (Jugendstraprozessordnung), 312.1
KBM	Kantonales Bedrohungsmanagement
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KGSi	Kerngruppe Sicherheit
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KND	Kantonaler Nachrichtendienst (des jeweiligen Kantons)
NAP	Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (1. NAP: Jahre 2017 – 2022; 2. NAP: Jahre 2023 – 2027)
NATA	Nationaler Terrorschuss
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz), SR 121
NDV	Verordnung über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung), SR 121.1
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, AS 2021 565
RIPOL	Automatisiertes polizeiliches Personen- und Sachfahndungssystem
SEM	Staatssekretariat für Migration
SiA	Sicherheitsausschuss des Bundesrates
SIS	Schengener Informationssystem
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz), SR 173.71
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

VIS-NDB	Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes, SR 121.2
VSG	Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (Vorläuferstoffgesetz), SR 941.42

1 Übersicht

Am 8. Juni 2022 hat der Nationalrat das Postulat 21.4598 Marti Min Li «Auslegeordnung Terrorismus- und Extremismusbekämpfung» angenommen. Der Text des Postulats lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht darzulegen, welche Ebenen und Organe für welche Formen von Terrorismus- und Extremismusbekämpfung zuständig sind und welche gesetzlichen Grundlagen dafür jeweils gegeben sind. Dabei geht es um die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Kompetenzen beispielsweise von Bundespolizei und kantonalen Polizeien, Bundespolizei und Nachrichtendienst, sowie zur Strafjustiz.»

Die Begründung des Postulats lautet:

«Für die Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigen Extremismus sind in den letzten Jahren zusätzliche Befugnisse und Aufgaben für Bundespolizei, kantonale Polizeien, sowie für den Nachrichtendienst und die Strafjustiz geschaffen worden. Insbesondere wurde der Spielraum im Vorfeld einer Straftat erweitert. Zusätzlich wird je nach Gesetz mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Definitionen operiert. Teilweise ergibt sich daraus der Eindruck, dass die Zuständigkeiten und Abgrenzungen nicht immer klar sind. Dies kann sowohl aus rechtlichen wie auch aus sicherheitspolitischen Überlegungen Probleme geben. Eine Auslegeordnung könnte helfen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sowie allfällige Rechtslücken zu erkennen.»

Dieser Bericht erläutert anhand von drei fiktiven Fallbeispielen

- die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden abhängig von der Phase der Radikalisierung bzw. der Aktivität;
- die Abgrenzung zwischen Extremismus, gewalttätigem Extremismus und Terrorismus;
- allfällige Lücken in der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus und schlägt, wo nötig, Verbesserungen vor.

Der Bericht ist wie folgt strukturiert: Zunächst werden in einer Einführung (Kapitel 2) allgemein die Ausprägungsformen von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus in der Schweiz sowie die Vielfalt der Massnahmen zu deren Bekämpfung aufgezeigt. Zudem werden der Prozess der Radikalisierung und das Zusammenspiel der zuständigen Akteure thematisiert. Im Hauptteil des Berichts (Kapitel 3) werden die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund, Kantonen, Gemeinden und Zivilgesellschaft für die Erkennung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus dargelegt. Dies geschieht anhand von drei fiktiven Fallbeispielen, welche den Beginn der Radikalisierung, strafbare Handlungen und deren Folgen sowie die Ereignisbewältigung im Fall eines Terroranschlages thematisieren. Mit diesen fiktiven Fallbeispielen können die einzelnen thematischen Aspekte und die Rollen der verschiedenen Akteure am besten beleuchtet werden. In Infokasten werden jeweils spezifische Aspekte erläutert. Schliesslich enthält der Bericht eine Zusammenfassung und Empfehlungen (Kapitel 4).

2 Einführung

Gewalttätiger Extremismus gefährdet die öffentliche Sicherheit und Ordnung und kann zu einer Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz¹ führen. Terrorismus stellt eine Bedrohung für die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz dar, welche zu terroristisch motivierten Attacken führen kann, wie die Messerattacken im Jahr 2020 von Morges mit Todesfolge und Lugano mit zwei verletzten Personen. Zu erwähnen ist auch der von der Strafjustiz noch nicht beurteilte antisemitische Anschlag vom 2. März 2024 in Zürich, als ein fünfzehnjähriger Jugendlicher einen orthodoxen Juden mit einem Messer schwer verletzte. Terroranschläge sind in der Schweiz aber kein neues Phänomen. Zu erinnern ist an die palästinensischen Anschläge auf die Luftfahrt 1969/1970 in Kloten² und die Autobombe jurassischer Separatisten in der Berner Altstadt 1993. Ganz allgemein ist in der westlichen Welt eine grössere Zahl terroristischer Unterstützungshandlungen und Anschläge feststellbar, wobei die letzten Jahre stark von dschihadistisch motivierten Anschlägen geprägt waren. Im November 2023 verzeichnete der NDB in der Terrorismusabwehr 41 Risikopersonen³. Seit 2012 hat der NDB 779 Nutzer identifiziert, die in oder aus der Schweiz im Internet dschihadistisches Gedankengut verbreitet oder sich mit Gleichgesinnten im In- und Ausland vernetzt haben. Die Anzahl der seit 2001 dschihadistisch motivierten Reisenden aus der Schweiz, die in Konfliktgebieten (Syrien, Irak, Somalia, Afghanistan, Pakistan und Philippinen) waren oder sich noch immer dort befinden, liegt bei 92 Fällen.⁴

Wie gehen die Schweizer Behörden damit um? Welche Rollen haben Bund, Kantone und Gemeinden, welche Stellen sind wann und gestützt auf welche gesetzlichen Grundlagen zuständig? Mit diesen Fragen befasst sich der vorliegende Bericht. Dabei ist für das Verständnis der **Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Behörden** Folgendes wichtig:

- **Extremismus darf nicht mit gewalttätigem Extremismus gleichgesetzt werden.** Zwar lehnen sowohl der Extremismus ohne Gewaltbezug als auch der gewalttätige Extremismus die Werte der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaats ab.⁵ Bei **gewalttätigem Extremismus** werden zum Erreichen der Ziele aber **Gewalttaten verübt** (z.B. Sachbeschädigungen; Delikte gegen Leib und Leben; Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte; Brandanschläge; Sprengstoffanschläge), **Gewalttaten gefördert** (z.B. indem Gewaltpropaganda erstellt und verbreitet wird; zu Gewaltanwendung aufgerufen wird; Aktionen gewalttätig-extremistischer Gruppierungen geplant, durchgeführt oder unterstützt werden; an Treffen gewalttätig-extremistischer Gruppierungen aktiv teilgenommen wird) **oder Gewalttaten befürwortet** (z.B. durch Mitgliedschaft in einer gewalttätig-extremistischen Gruppierung, die wiederholte Teilnahme an Treffen gewalttätig-extremistischer Gruppierungen oder die Verbreitung von Gewaltdarstellungen und extremistischer Gewaltpropaganda).⁶
- Zu **unterscheiden** ist zwischen **gewalttätigem Extremismus und Terrorismus**. Sowohl das NDG als auch das BWIS⁷ umschreiben **terroristische Aktivitäten** als «Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden

¹ Siehe Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, BBl [2002 3709](#) S. 3814

² Die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) griff 1969 ein Flugzeug der israelischen Gesellschaft El Al an, das sich am Flughafen Zürich-Kloten auf dem Rollfeld befand und verletzte den Co-Piloten tödlich. 1970 brachte die PFLP ein Swissair-Flugzeug über Würenlingen zum Absturz – von den 47 Passagieren und Besatzungsmitgliedern, darunter 10 Schweizer, überlebte niemand. Im selben Jahr entführte die PFLP ein Swissair-Flugzeug und mehrere Flugzeuge anderer Fluggesellschaften in die jordanische Wüste und hielt dort beinahe einen Monat lang die rund 400 Passagiere als Geiseln fest, welche sie dann im Austausch gegen Gefangene frei liess.

Zum Ganzen: Schlussbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe EDA-EJPD-VBS «1970» vom 3.5.2016, abrufbar unter: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Geschichte/interdepartementale-arbeitsgruppe-1970_de.pdf

³ Zu den Begriffen «Risikopersonen» und «Gefährder» siehe Infokasten S. 17

⁴ Siehe: <https://www.vbs.admin.ch/de/terrorismus> (Stand 30.11.2023)

⁵ Siehe [Bericht des Bundesrates](#) in Erfüllung des Postulats [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus», S. 3: «Unter Extremismus versteht der Bundesrat jene politischen Richtungen, welche die Werte der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaats ablehnen. Als extremistisch werden im Allgemeinen Bewegungen und Parteien, Ideen sowie Einstellungs- und Verhaltensmuster bezeichnet, die den demokratischen Verfassungsstaat, die Gewaltenteilung, das Mehrparteiensystem und das Recht auf Opposition ablehnen. An die Stelle politischer Gegnerschaft setzen Extremistinnen und Extremisten die Unterscheidung von Freund und Feind. In der Konsequenz lehnen sie andere Meinungen und Interessen strikt ab und glauben an bestimmte, angeblich unwiderlegbare politisch-gesellschaftliche Ziele oder Gesetzmässigkeiten.»

⁶ [Bericht des Bundesrates](#) in Erfüllung des Postulats [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus», S. 3 ff.; Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG

⁷ Mit dem PMT wurde das BWIS per 1. Juni 2022 mit verschiedenen neuen Bestimmungen ergänzt.

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

sollen».⁸ Das Strafgesetzbuch umschreibt Terrorismus als «Gewaltverbrechen, mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll».⁹

- Die **Grenze** zwischen gewalttätigem Extremismus und Terrorismus ist **oft fließend**, denn gewalttätiger Extremismus kann sich zu Terrorismus entwickeln.¹⁰ Wenn z.B. auf eine Veränderung der staatlichen Ordnung abzielende gewalttätig-extremistische Gruppierungen oder Personen zur Erreichung ihrer Ziele nicht mehr «nur» Gewalttaten verüben, sondern dazu übergehen, *schwere Straftaten* anzudrohen oder zu begehen, wie z.B. die Tötung von Personen, oder dazu *Furcht und Schrecken* verbreiten, ist die Schwelle zum Terrorismus überschritten.¹¹ Oft kann erst im Nachhinein gesagt werden, ob gewalttätiger Extremismus oder Terrorismus vorliegt.¹²
- Gewalttätiger Extremismus und Terrorismus können auch Bezüge zur klassischen organisierten Kriminalität aufweisen. Die Verbindung zwischen herkömmlicher krimineller Aktivität und politisch motivierter terroristischer Gewalt wird als «**Crime-Terror-Nexus**» bezeichnet. Damit ist gemeint, dass Aktivitäten von Terroristen und Terroristinnen und organisierter Kriminalität sich gegenseitig verstärken können. Einerseits können Terroristen und Terroristinnen direkt oder indirekt in Aktivitäten der organisierten Kriminalität involviert sein, z.B. indem sie sich mit Betäubungsmittelhandel finanzieren oder bei kriminellen Gruppierungen Waffen und Ausweise beschaffen. Andererseits können kriminelle Gruppierungen dazu übergehen, terrorismusähnliche Formen von Gewalt auszuüben, um ihre Ziele zu erreichen.¹³
- Vom Terrorismus sind **Amoktaten abzugrenzen**. Eine Amoktat geschieht nicht primär aus politischen, ethnischen oder religiösen Gründen,¹⁴ sondern aufgrund einer persönlichen Ausnahmesituation und/oder psychischer Belastungen: Der Begriff «Amok» steht für Wut oder Tobsucht.¹⁵ Amoktaten zielen nicht darauf ab, die staatliche Ordnung als solche zu ändern. Demgegenüber haben terroristische und gewalttätig-extremistische Aktivitäten die Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung zum Ziel.¹⁶ Der Unterschied zwischen Amok und Terrorismus bzw. gewalttätigem Extremismus liegt im Motiv. Aber oft sind die Motive des Täters nicht eindeutig und können erst im Nachhinein beurteilt werden.
- Die gewalttätig extremistischen und terroristischen Aktivitäten zugrundeliegende **Ideologie kann aus den verschiedensten Spektren stammen**. So können neben dem Dschihadismus auch andere Ideologien (ethno-nationalistischer, Rechts-, Links- oder monothematischer Extremismus) die Motivation für terroristische Aktivitäten liefern. Die Ideologien oder Aspekte davon können dabei auch

⁸ Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG und Art. 23e Abs. 2 BWIS

⁹ Art. 260^{ter} Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 StGB (Beteiligung an terroristischen Organisationen), Art. 260^{quingies} Abs. 1 StGB (Finanzierung des Terrorismus), Art. 260^{sexies} Abs. 1 StGB (Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat); zu den Definitionen siehe auch den Infokasten S. 21

¹⁰ Vgl. Infokasten S. 12

¹¹ [Bericht des Bundesrates](#) in Erfüllung des Postulats [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus», S. 6. Furcht und Schrecken kann beispielsweise verbreitet werden:

- durch gezieltes und systematisches Einwirken auf Mandatsträger bzw. das Funktionieren von Institutionen (z.B. durch den breiten Versand von Bombendrohungen an Richter oder wiederholte körperliche Übergriffe auf Nationalräte),
- durch eine Beeinflussung des Wahl- und Abstimmungsverhaltens mit der Androhung von Gewalttaten gegenüber der Bevölkerung (z.B. Anschläge auf Wahl- und Abstimmungslokale), oder
- durch die Anwendung schwerer körperlicher Gewalt gegen Andersdenkende oder Minderheiten («Massenmorde», Attentate), mit welcher bestimmte Auffassungen, Lebensweisen oder Werthaltungen gezielt ausgelöscht und/oder ganze Bevölkerungskreise in Angst und Schrecken versetzt werden sollen.

¹² Siehe [Vernehmlassung 2022 zur Änderung des Nachrichtendienstgesetzes, Erläuternder Bericht](#) S. 10: «Ob es sich im Einzelfall um eine gewalttätig-extremistische oder terroristische Aktivität handelt, hängt von der Zielsetzung, Intensität und Schwere der Handlung sowie deren Zusammenhang ab. All dies lässt sich oft erst nach der Tat erkennen.» Manchmal bleibt aber auch im Nachhinein unklar, was das Motiv war bzw. welche Einflussfaktoren wie stark auf das Motiv hingewirkt haben (allg. Gewaltverherrlichung, psychische Probleme, soziale Ausgrenzung, ideologische Radikalisierung ohne wirklich ideologisch geprägt zu sein etc.).

¹³ Vgl. dazu näher RAJAN BASRA und PETER R. NEUMANN, «Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus», in: Perspectives on Terrorism, Vol. 10, Nr. 6 (Dezember 2016), S. 25-40. NEUMANN stellt vier Komponenten des Nexus fest, durch den kriminelles Verhalten spätere terroristische Aktivitäten erleichtern kann. Erstens deutet er darauf hin, dass ein Krimineller leicht von Extremisten radikalisiert werden kann, wenn diese das Erlösungsnarrativ verwenden. Zweitens stellt Neumann fest, dass Gefängnisse als Vernetzungsmöglichkeit fungieren können, wenn Menschen anderweitig gefährdet und von traditionellen sozialen Unterstützungen entfernt sind. Drittens erklärt er, wie es zu einem Kompetenztransfer zwischen kriminellen und terroristischen Aktivitäten kommt, wobei ehemalige Straftäter mit verdecktem Verhalten vertrauter sind und potenziell besseren Zugang zu Waffen haben. Schliesslich berichtet Neumann, dass Kleinkriminalität selbst eine Methode zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten ist und den typischen Fokus auf grosse Banktransaktionen unterläuft.

¹⁴ Vgl. MADLEN SELL, Anatomie des Amoklaufs, Diss. Heidelberg 2018 / Springer VS Wiesbaden 2021, S. 9

¹⁵ MARTIN H. W. MÖLLERS Hrsg., Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl., München 2018, Begriff «Amoklauf»

¹⁶ Siehe Fn. 8

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

vermischt werden (z.B. Antisemitismus bei Rechtsextremisten und Dschihadisten). Terrorismus gibt es seit Jahrhunderten und in allen Kulturen und Religionen.¹⁷

Die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus erfolgt durch **Prävention** und **Repression (Strafverfolgung)**; dabei ist die **Koordination** zwischen den betroffenen Behörden von Bund und Kantonen sowie mit dem Ausland besonders wichtig. Daran schliesst sich der **Justizvollzug** an, der unter anderem auch einen Auftrag zur **Resozialisierung bzw. Wiedereingliederung** hat. Wichtig ist: Die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus ist **nicht nur eine Angelegenheit der Strafverfolgung**, denn diese greift (oft) «zu spät». Sie ist auch nicht nur eine Aufgabe der nachrichtendienstlichen Früherkennung und der polizeilichen Gefahrenabwehr. Nachrichtendienstliche und polizeiliche Massnahmen reichen nicht aus. Es braucht verschiedene Massnahmen, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt ansetzen. Von grosser Bedeutung ist die Prävention im sozialen Umfeld. Radikalisierungsprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, welche nicht in der alleinigen Verantwortung der Sicherheitsbehörden liegt, sondern primär von zivilen Behörden (Schulen, Ausbildungsstätten, KESB, Erziehungsberatung etc.) und von Privaten (z.B. Eltern, Sportvereine) zu leisten ist.¹⁸

- Mit einer frühzeitigen **Prävention im sozialen Umfeld** wird das Problem an der Wurzel angepackt. Radikalisierungstendenzen fallen zuerst dort auf, wo sich eine Person im Alltag bewegt, bspw. in der Schule, bei der Arbeit oder in einem Sportverein. Bedeutend sind auch Wahrnehmungen von Streetworkern, Opferhilfestellen, KESB, Sozial- und Migrationsbehörden oder der Polizei, z.B. wenn sie nach familiären Differenzen oder bei häuslicher Gewalt interveniert. **Werden erste Anzeichen einer Radikalisierung erkannt**, ist es wichtig, die kommunalen und kantonalen **behördlichen Anlauf- und Fachstellen** zu kontaktieren.¹⁹
- Die **Früherkennung** von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus und die Lagebeurteilung zuhanden der politischen Entscheidungsträger ist Aufgabe des **NDB**. Der NDB unterstützt zudem die Kantone bei der Wahrung der inneren Sicherheit, führt den nationalen Nachrichtenverbund von Sicherheitsbehörden aus Bund und Kantonen und stellt die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnerdiensten sicher. Der NDB stützt sich für seine Tätigkeiten auf das **NDG** und die dazugehörigen Verordnungen (NDV; VIS-NDB). Der NDB arbeitet hierfür mit den kantonalen Vollzugsbehörden (den kantonalen Nachrichtendiensten, **KND**, die sich in der Regel im jeweiligen Polizeikorps befinden²⁰) zusammen. Diese beschaffen Informationen entweder im Auftrag des NDB oder unaufgefordert gestützt auf das NDG oder nach eigenem kantonalem Recht und tätigen präventive Ansprachen.
- Für die **polizeiliche Gefahrenabwehr** sind primär die **Kantons- und Stadtpolizeien** zuständig. Sie stützen sich hierfür auf die kantonalen Polizeigesetze.²¹ **Daneben verfügt auch der Bund über Zuständigkeiten in der Kriminalprävention.** Bei einer terroristischen Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit kann **fedpol** verschiedene Massnahmen anordnen (Einreiseverbote, Ausweisungen, Anordnung von PMT-Massnahmen usw.). Auch kann fedpol Gewaltpropagandamaterial einziehen. Das **BAZG** kontrolliert den grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehr und wirkt dabei bei der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus, Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität mit. Es ist im sicherheitspolizeilichen Bereich feststellende Behörde und übergibt die Angelegenheit der zuständigen Behörde, sofern die Kompetenz zur selbstständigen Erledigung seitens des Kantons nicht mittels einer Vereinbarung dem BAZG delegiert wurde. Das BAZG kann Gewaltpropagandamaterial vorübergehend sicherstellen und dem NDB anzeigen. Nach Anhörung des NDB entscheidet fedpol über die Beschlagnahme, Einziehung oder Freigabe.²²

¹⁷ Vgl. MARCEL WÜRMLI, «Einleitung / Terror woher - Terror wohin?», in: PHILIPP JUCHLI, MARCEL WÜRMLI Hrsg., Auswirkungen des Terrorismus auf Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, St. Gallen / Bern, 2006, S. 1-13, insb. S. 3f.; WILHELM DIETL, «Terrorismus gestern und heute», in: Hanns Seidel Stiftung eV, [Politische Studien 53/2002](#), S. 23 ff.

¹⁸ Vgl. Infokasten S. 13 in welchem auch das Bedrohungsmanagement und der NAP thematisiert werden.

¹⁹ Vgl. Infokasten S. 13 in welchem auch das Bedrohungsmanagement und der NAP thematisiert werden.

²⁰ Botschaft PMT, BBl [2019 4751](#) S. 4757

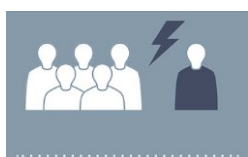
²¹ Vgl. Infokasten S. 15

²² Vgl. Ausführungen S. 16

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

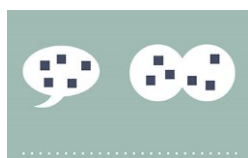
- Das **Strafverfahren** meint die Ermittlung, Verhandlung, Verurteilung und letztlich die Ahndung von Straftaten durch die zuständigen staatlichen Organe.²³ Zudem hat die Strafverfolgung eine präventive Wirkung, indem potenzielle Täter und Täterinnen von der Tatbegehung abgeschreckt und das Rechtsbewusstsein der Allgemeinheit gestärkt werden.
- Mit der Arbeit im **Justizvollzug** sollen Rückfälle und erneute Straftaten verhindert und somit die Gesellschaft geschützt werden.²⁴ Mit allfälligen **therapeutischen Massnahmen, der Auseinandersetzung mit dem konkreten Delikt** und der **Wiedereingliederung**²⁵ werden die sozialen, beruflichen und schulischen Fähigkeiten der inhaftierten Täter und Täterinnen gefördert. Damit sollen ihre Chancen für ein straffreies Leben nach dem Vollzug verbessert werden.

Für den Terrorismus kann der (meist schleichende) Radikalisierungsprozess in verschiedene **Phasen** eingeteilt werden. Je nach Phase sind **unterschiedliche Stellen zuständig** und es stehen **unterschiedliche Instrumente** zur Verfügung:²⁶



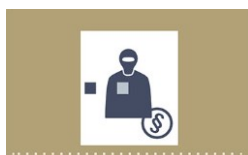
Phase 1 - Prävention zu Beginn einer Radikalisierung

- Kantonale und kommunale Stellen (insb. Bildungseinrichtungen, Kantons- und Stadtpolizeien, Gewaltpräventionsstellen, KESB, Sozial- und Migrationsbehörden, Opferhilfestellen, Justizvollzug)
- NDB (zusammen mit den KND)
- Zivilgesellschaftliche Organisationen (Beratungsstellen, Streetworker, u.a.)
- fedpol (Finanzhilfen und Sensibilisierungsmassnahmen)
- SVS (Koordination Umsetzung NAP gegen Radikalisierung)



Phase 2 - Früherkennung sowie polizeiliche und administrative Massnahmen zur Erkennung von Gefährdungen und Gefahrenabwehr

- NDB (zusammen mit den KND)
- Staatssekretariat für Migration (SEM) mit den kantonalen Migrationsämtern
- Kantons- und Stadtpolizeien, Mitwirkende des kantonalen Bedrohungsmanagements
- fedpol
- BAZG



Phase 3a - Strafverfahren und Anklage

- Bundesanwaltschaft und Staatsanwaltschaften mit Ermittlungen von fedpol sowie von Kantons- und Stadtpolizeien²⁷ in Koordination und Kooperation mit NDB
- Kantonale Jugendanwaltschaften
- Zwangsmassnahmengerichte
- Bundesamt für Justiz (internationale Rechtshilfe)

²³ MARTIN H. W. MÖLLERS Hrsg., Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl., München 2018, Begriff «Strafverfolgung»; siehe auch BGE 140 I 353 E. 5.1: «**Ausgangspunkt eines jeden Strafverfahrens** ist der **Verdacht**, eine **strafbare Handlung sei begangen** worden. Das Strafprozessrecht regelt somit die Vorkehrungen und die Schritte des Verfahrens, mit welchem die **Richtigkeit dieses Verdachts überprüft** und gegebenenfalls die **Straftat beurteilt** wird. Soweit dagegen zu regeln ist, mit welchen Mitteln **Straftaten verhindert** werden können oder ihre **erst mögliche Begehung festgestellt** werden kann, beschlägt dies das **Polizeirecht**, zu dessen Erlass grundsätzlich die Kantone zuständig sind.»

²⁴ [Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz](#) (KKJPD, 13. November 2014), S. 3

²⁵ Siehe hierzu das Dokument «Disengagement im Justizvollzug» S. 4f. mit weiteren Hinweisen, abrufbar auf der Webseite des SKJV, Rubrik «[Unsere Themen / Prävention von Radikalisierung](#)»:

«Interventionen für den Umgang mit radikalisierten und extremistisch gewalttätigen Straftätern werden in der Literatur häufig unter dem Begriff **Disengagement** diskutiert. Damit ist ein sozialer und psychologischer Prozess gemeint, durch den die Bereitschaft einer Person zum gewalttätigen Extremismus und ihre Mitwirkung daran so weit reduziert wird, dass **nicht mehr die Gefahr besteht, dass sie Gewalthandlungen begeht oder sich daran beteiligt**. Disengagement zielt also auf **Veränderungsprozesse auf der Verhaltensebene** ab. In Gegensatz dazu impliziert der Begriff **Deradikalisierung** eine **Verminderung der extremistischen Einstellung** einer Person. Das Vollzugsziel, auf ein straffatenfreies Leben hinzuwirken kann aber schon einfacher mit Disengagement erreicht werden. Die Forschung zeigt, dass Interventionen, die auf Verhaltensänderungen abzielen, höhere Erfolgschancen haben als solche, die eine Deradikalisierung bewirken wollen. Dazu kommt, dass der Deradikalisierung als Umerziehung rechtliche Grenzen gesetzt sind.»

Siehe auch SVS, [Referenzkatalog vom 25. November 2020](#) mit Massnahmen zur Förderung des Ausstiegs und der Reintegration

²⁶ Siehe die Gesamtdarstellung der Phasen der Radikalisierung (zuständige Stellen, Instrumente und Mittel) im Leporello zur Terrorismusbekämpfung in der Schweiz: <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/terrorismus/terrorismus-aktuelle-lage/Phasen.html>

²⁷ Die Strafverfolgung komplexer interkantonalen bzw. internationaler Fälle von Terrorismus fällt in die Zuständigkeit des Bundes (Art. 24 Abs. 1 StPO). Näher zur Zuständigkeit der BA vgl. Infokasten S. 23

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

**Phase 3b - Verurteilung**

- Bundesstrafgericht und kantonale Strafgerichte
- Bundesgericht
- Kantonale Jugendgerichte

**Phase 4 - Justizvollzug**

- Vollzugsbehörden (einweisende Behörde; Casemanagement)
- Justizvollzugseinrichtungen
- Bewährungshilfe

**Phase 5 – Nach dem Justizvollzug**

- Justizvollzugsbehörden (Übergangsmanagement)
- Migrations- und Sozialbehörden
- Kantonale und städtische Polizei
- KESB
- NDB (zusammen mit den KND)
- SEM
- fedpol

Die Instrumente zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und/oder Terrorismus wurden in den letzten Jahren **erweitert**. Am 1. September 2017 ist das **NDG** in Kraft getreten. Weitere zentrale Elemente sind die Folgenden:

- In der Prävention leistete der von Bund, Kantonen und Städten verabschiedete erste **Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP)** von 2017-2022 einen wesentlichen Beitrag.²⁸ Der NAP hat mit seinen konkreten Massnahmen, die nach lokalem Kontext variieren können, in allen Kantonen ein Bewusstsein für das Thema Radikalisierung geschaffen. Mit dem zweiten **NAP 2023-2027** wird der Fokus auch weiterhin auf eine vertiefte interdisziplinäre Zusammenarbeit gelegt.²⁹ Ein besonderes Augenmerk gilt der Prävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, weil sie besonders vulnerabel und empfänglich für radikale Ideologien sind. Die Umsetzung des NAP wird von einer strategischen Begleitgruppe³⁰ und der politischen Aufsicht³¹ begleitet. Der SVS hat den Vorsitz der strategischen Begleitgruppe und unterstützt die politische Aufsicht. Bei der Umsetzung des NAP in Form von Projekten und Programmen von Kantonen, Gemeinden, Städten und der Zivilgesellschaft kann der Bund diese mit einem Finanzierungsprogramm unterstützen, welches die Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in all seinen Formen zum Ziel hat.³² Die Projekte und Programme sollen insbesondere der Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung, Beratung und Weiterbildung dienen.
- **Teilrevision des Strafgesetzbuches (StGB):** Seit dem 01.07.2021 sind mehrere **Änderungen des Strafgesetzbuches** in Kraft. Unter anderem wurde die bestehende Strafnorm gegen kriminelle Organisationen, welche in den 1990er-Jahren vor allem für den Kampf gegen mafiöse Organisationen geschaffen worden ist, verschärft und ausdrücklich auch auf die Verfolgung terroristischer Organisationen zugeschnitten (Art. 260^{ter} StGB). Neu sieht die Strafnorm einen Strafrahmen bis zu 10 Jahre

²⁸ www.svs.admin.ch: [Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus](#)

²⁹ www.svs.admin.ch: [NAP gegen Radikalisierung und Extremismus 2023-2027.pdf](#)

³⁰ Die strategische Begleitgruppe des NAP setzt sich aus Vertreter / -innen von Bund, Kantonen und Städten zusammen.

³¹ Die politische Aufsicht des NAP setzt sich aus den Vorsteher / -innen des EJPD und des VBS sowie aus den Präsidenten und Präsidentinnen der KKJPD, der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF), der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren und des Schweizerischen Gemeindeverbands zusammen. Der Vorsitz liegt beim EJPD.

³² Zur finanziellen Unterstützung durch den Bund siehe die Verordnung über Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (SR 311.039.5). Finanzierungsgesuche können bei der Geschäftsstelle SVS eingereicht werden. fedpol entscheidet aufgrund der Stellungnahmen der Geschäftsstelle SVS über die Gewährung der Finanzhilfen.

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Freiheitsstrafe vor. Für Personen, die einen bestimmenden Einfluss in einer terroristischen Organisation ausüben, beträgt die Freiheitsstrafe neu mindestens drei und maximal 20 Jahre Freiheitsstrafe. Weiter stellt eine neue Strafbestimmung das Anwerben, die Ausbildung sowie das Reisen für terroristische Zwecke und Finanzierungshandlungen für solche Reisen unter Strafe (Art. 260^{sexies} StGB), ohne dass ein Bezug zu einer spezifischen terroristischen Organisation gegeben sein muss. Das Gericht kann in solchen Fällen eine maximale Freiheitsstrafe von fünf Jahren aussprechen.

- **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT):** Mit dem PMT wurden mehrere bestehende Bundesgesetze geändert, insbesondere das BWIS. Die neuen Gesetzesbestimmungen sind seit dem 01.06.2022 vollständig in Kraft.³³ **PMT-Massnahmen** erlauben es der Polizei (auf Antrag des NDB oder eines Kantons; allenfalls einer Gemeinde), frühzeitig einzuschreiten, wenn konkrete und aktuelle Anhaltspunkte vorliegen, dass eine Person eine terroristische Aktivität ausüben wird. Das BWIS sieht dazu verschiedene Massnahmen vor: Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung, Ausreiseverbot, Eingrenzung auf eine Liegenschaft, elektronische Überwachung und Mobilfunklokalisierung.³⁴
- Das **Vorläuferstoffgesetz**³⁵, welches am 01.01.2023 in Kraft getreten ist, regelt den Erwerb, den Besitz, die Weitergabe und die Ein- und Durchfuhr durch Privatpersonen von Substanzen, die zur Herstellung von Explosivstoffen verwendet werden können (wie z.B. Wasserstoffperoxid in Desinfektionsmitteln). Zudem regelt das Gesetz die Herstellung von explosionsfähigen Stoffen und die Bereitstellung von Vorläuferstoffen auf dem Markt. In bestimmten Konzentrationen können diese Substanzen zur Herstellung von selbstgebaute Sprengstoffen für Terroranschläge verwendet werden. Auf dem Schweizer Markt sind rund 100 Produkte, die solche Substanzen enthalten, von der Regulierung betroffen. Diese werden hauptsächlich in Fachgeschäften wie Apotheken oder Drogerien verkauft. Je nach Substanz und Konzentration ist für den Erwerb dieser Produkte eine Bewilligung erforderlich, die von fedpol ausgestellt wird. Privatpersonen und das Personal der betroffenen Branchen können jederzeit verdächtige Transaktionen oder Aktivitäten fedpol melden.³⁶

3 Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund, Kantonen, Gemeinden und Zivilgesellschaft für die Erkennung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus anhand von drei Fallbeispielen

Die Fallbeispiele in diesem Kapitel beziehen sich auf Personen mit **dschihadistischer Motivation**. Anhand dieser Beispiele lassen sich das Vorgehen der Behörden, ihre verschiedenen Aufgaben, Zuständigkeiten und Mittel sowie die anwendbaren gesetzlichen Grundlagen am konkretesten darlegen. Die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden behandeln Fälle von Radikalisierung und gewalttätig-extremistische oder terroristische Aktivitäten bei **ethno-nationalistischer, rechts-, links- oder monothematisch-extremistischer Motivation** grundsätzlich analog.

³³ AS [2022 300](#). Gewisse Bestimmungen sind bereits am 01.10.2021 in Kraft getreten (AS [2021 565](#)).

³⁴ Art. 23k – Art. 23q BWIS; vgl. Infokasten S. 12

³⁵ Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe (VSG; SR [941.42](#))

³⁶ [Medienmitteilung](#) «Das neue Gesetz über Vorläuferstoffe für Explosivstoffe tritt in Kraft» vom 30.12.2022; [Medienmitteilung](#) «Der Bundesrat verabschiedet die Verordnung über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe und beschliesst deren Inkrafttreten per 1. Januar 2023» vom 25.05.2022

3.1 Fallbeispiel 1 (Beginn einer Radikalisierung)

3.1.1 X beginnt sich zu radikalisieren

Der in der Schweiz wohnhafte X ist 16 Jahre alt und verfügt neben der schweizerischen Staatsbürgerschaft über die eines weiteren Staates. Bei ihm zeigen sich starke Änderungen in seinem Verhalten und seinem Auftreten: Er wechselt seinen Freundeskreis und seinen Mitschülerinnen und Mitschülern fällt auf, dass er in Gesprächen zunehmend seine Religion als die einzige wahre und richtige bezeichnet. Er beginnt auch damit, andere wegen ihres Glaubens zu kritisieren. Mitschülern zeigt er zudem Videos von radikalen Predigten, in welchen Homosexualität als Krankheit bezeichnet wird und die Einführung der Scharia propagiert wird. Ausserdem beginnt er damit, weiblichen Lehrpersonen systematisch den Handschlag zu verweigern. Die Lehrperson sucht das Gespräch mit den Eltern. Dabei ergibt sich, dass sich X vermehrt mit gleichgesinnten Personen trifft und regelmässig eine Moschee besucht, in welcher bekannterweise eine sehr radikale Auslegung des Korans vertreten wird.³⁷

Sein Verhalten deutet auf eine Radikalisierung hin. Die zentrale Frage ist: Wo ist die Grenze zwischen einer radikalen Ideologie – jeder ist frei zu denken, was er will – und einem für Dritte gefährlichen oder gar strafbaren Verhalten? **Welche Behörden** sind involviert, wenn sich solche Radikalisierungstendenzen zeigen?

Dass gewisse Äusserungen und Ansichten als extremistisch, störend oder schockierend erachtet werden, stellt für sich genommen **noch keinen Grund für ein nachrichtendienstliches Tätigwerden** oder **für eine präventiv-polizeiliche oder repressive Intervention** der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden dar.

Die **Massnahmen des NDG** kommen noch nicht zum Tragen, wenn eine Person radikale oder extremistische Ansichten vertritt. Vielmehr ist erforderlich, dass *gewalttätige* extremistische oder sogar terroristische Aktivitäten vorliegen. Ein Tätigwerden des NDB bei radikalen, Hass verbreitenden Äusserungen ist nur in Fällen möglich, in denen eine Hassrede aufgrund ihres Inhalts und/oder ihres Kontextes einen Gewaltbezug im Sinne des NDG aufweist (d.h., das Verüben, Befürworten oder Fördern von Gewalttaten).³⁸

Hat eine Person radikale oder extremistische Ansichten, bedeutet das für sich genommen auch **noch nicht, dass eine (konkrete) Gefahr für Polizeigüter** vorliegt. Beispielsweise kann fedpol gestützt auf die mit dem PMT im BWIS neu eingeführten Massnahmen nur tätig werden, wenn eine konkrete und aktuelle Gefahr von terroristischen Aktivitäten und damit für die innere Sicherheit der Schweiz vorliegt und andere Massnahmen, insbesondere der Kantone, nicht ausreichend sind.³⁹ Eine extremistische Ideologie und Gesinnung *allein* können nicht Auslöser präventiv-polizeilicher Massnahmen sein. Geht die Radikalisierung einer Person aber in terroristische Aktivitäten über, ist der Einsatz von PMT-Massnahmen möglich.⁴⁰

Eine radikale oder extremistische Haltung zu haben, erfüllt für sich genommen **noch keinen Straftatbestand**. Je stärker der Einzelne aber seine radikale oder extremistische Gesinnung nach Aussen trägt und entsprechende Handlungsweisen an den Tag legt, desto wahrscheinlicher wird eine Verletzung strafrechtlich geschützter Güter. In Frage kommt z.B. eine Bestrafung wegen Rassendiskriminierung nach Art. 261^{bis} Abs. 4 StGB.⁴¹ Wer Personen für terroristische Zwecke anwirbt macht sich – abhängig von den konkreten Umständen – nach Art. 260^{ter}, Art. 260^{sexies} StGB und/oder Art. 74 Abs. 4 NDG strafbar.

³⁷ Siehe zum Radikalisierungsprozess exemplarisch den Spielfilm «Al-Shafaq – Wenn der Himmel sich spaltet» (2019) von ESEN İŞİK

³⁸ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremisten», S. 4

³⁹ Art. 23f Abs. 1 BWIS.

⁴⁰ Botschaft PMT, BBI [2019 4751](#) S. 4756

⁴¹ Etwa wenn z.B. öffentlich Juden als «Saujuden» bezeichnet werden, siehe BGE 140 IV 67 E. 2.2.2. S. 69

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Dennoch: Bei X besteht die Gefahr, dass er sich weiter radikalisiert und allenfalls gewalttätig wird. Radikalisierungsprozesse beginnen grundsätzlich schleichend. Sie führen von der innerlichen Befürwortung über die Verteidigung einer Ideologie bis hin zur Befürwortung von Gewalt. Sie können in Extremfällen zu Gewalttätigkeiten und terroristischen Aktivitäten führen. Auch die Verbreitung von Hass gegen Andersdenkende kann problematische Auswirkungen haben, selbst wenn sie nicht selbst zu Gewalt aufruft oder aus anderen Gründen strafbar ist: Sie kann den Boden für Gewalttaten ebnen.⁴² Es ist von grundlegender Bedeutung, dass eine beginnende Radikalisierung in einem frühen Stadium erkannt wird und das Abrutschen in eine Negativspirale bis hin zur Gewaltanwendung verhindert wird. Hier stehen in erster Linie die **soziale Beratung und Betreuung im Mittelpunkt**. Dabei spielen gerade Akteure im sozialen Bereich und im Bildungsbereich eine wichtige Rolle, damit allfällige spätere Straftaten verhindert werden können. Ohnehin gilt: Eine Radikalisierung kann nie mit nachrichtendienstlichen, polizeilichen oder strafrechtlichen Mitteln allein bekämpft werden.

Aufgrund ihrer Nähe fallen Bezugspersonen von sich radikalierenden Personen Veränderungen häufig als erstes auf, auch wenn sie diese möglicherweise nicht richtig einordnen können. Familienangehörige, Freundinnen und Freunde, aber auch Fachpersonen aus Schule, Sozial- und Jugendarbeit, Betreuende, Trainerinnen und Trainer in Vereinen sowie Lehrmeisterinnen und Lehrmeister sind diejenigen, die Radikalisierungstendenzen frühzeitig feststellen können. Bei X sind es die Eltern und die Lehrerinnen und Lehrer, welche die Radikalisierungstendenzen feststellen. Mit dem Einverständnis der Eltern wendet sich der Lehrer von X an eine **Extremismusfachstelle**.

Zur Vermeidung von gefährlichen Entwicklungen müssen Radikalisierungstendenzen und Bedrohungen möglichst früh erkannt, eingeschätzt und entschärft werden.⁴³ Hierzu ist der Informationsaustausch unter den Behörden und Institutionen von zentraler Bedeutung. In einem ersten Schritt müssen ernst zu nehmende Hinweise auf Radikalisierung an die richtigen Stellen gelangen. In einem zweiten Schritt müssen die Behörden und Institutionen interdisziplinär vorgehen und gut koordiniert zielgerichtete Massnahmen einleiten.⁴⁴ Eine wichtige Rolle spielen hier je nach Aufgabe/Angliederung die **behördlichen Fach- und Anlaufstellen** und/oder das **kantonale Bedrohungsmanagement (KBM)**.

Kommunale und kantonale behördliche Anlauf- und Fachstellen (oft als **«Extremismusfachstellen»** bezeichnet) verfügen über die notwendige Expertise und Erfahrung in der psychosozialen Beratung und Gesprächsführung. Sie haben spezifisches Wissen zur Radikalisierung, Radikalisierungsprozessen und den Möglichkeiten, einer Radikalisierung entgegenzuwirken. Entsprechend der föderalistischen Strukturen sind sie in unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen angegliedert – im Integrations-, Sicherheits-, Sozialbereich oder im Kinder- und Erwachsenenschutz. Die konkrete Organisationsform ist letztlich von untergeordneter Bedeutung, entscheidend ist, dass es mittlerweile ein schweizweit gespanntes Netz solcher Stellen gibt.⁴⁵ Dies entspricht der **Massnahme Nr. 10 des NAP 2017-2022**.⁴⁶

Das Bedrohungsmanagement ist primär Sache der Polizei und damit Aufgabe der Kantone.⁴⁷ Mit dem **KBM** sollen gefährliche Entwicklungen von Personen frühzeitig wahrgenommen und beurteilt werden.

⁴² Die Verbreitung von Hass kann den Beginn einer Entwicklung hin zu gewalttätig-extremistischen oder gar terroristischen Verhalten markieren. Im **BAKOM-Bericht** «Intermediäre und Kommunikationsplattformen» vom 17.11.2021 wird festgehalten (S. 24): «Hassrede ist aber nicht ausschliesslich rechtswidriger Inhalt, sondern bewegt sich oft am Rand des Legalen. Auch diese Form von Hassrede kann problematisch sein. So können zunächst subtile Formen der Diskriminierung, wenn ihnen dauerhaft ein öffentliches Forum mit potentiell grosser Verbreitung geboten wird, über die Zeit hinweg in offene Hassrede und in der Folge z.T. in Gewalt umschlagen, insbesondere wenn noch weitere Faktoren hinzutreten (z.B. private Probleme, Ohnmachtsgefühle, wirtschaftliche Not). Die Forschung zeigt einen klaren Zusammenhang zwischen der Online-Gewalt in Form von Hassrede auf Social-Media-Plattformen und Gewalttaten gegen Personen entsprechender Bevölkerungsgruppen auf.»

⁴³ Vgl. **Bericht des Bundesrates** in Erfüllung des Postulats **13.3441** Feri «Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt», S. 6f.; Radikalisierung in der Schweiz – ein Handbuch der Anlauf- und Fachstellen aus Basel, Bern, Genf und Winterthur, Mai 2022, S. 76; abrufbar unter <https://www.svs.admin.ch/de/themen/praevention-radikalisierung/aktualitaeten.html>

⁴⁴ Grundlagenpapier zur Definition von Qualitätsstandards für ein Kantonales Bedrohungsmanagement (KBM), Juli 2022, Fn. 10, abrufbar unter: <https://www.skppsc.ch/de/projekte/kantonales-bedrohungsmanagement/>

⁴⁵ Der Sicherheitsverbund Schweiz führt auf seiner Website eine laufend aktualisierte Übersicht dieser Stellen: <https://www.svs.admin.ch/de/themen/praevention-radikalisierung.html>

⁴⁶ NAP 2017-2022, S. 16, abrufbar unter www.svs.admin.ch: **Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus**

⁴⁷ **Bericht des Bundesrates** in Erfüllung des Postulats **13.3441** Feri «Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt», S. 4

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Besteht ein erhöhtes Risiko für eine Gewalttat, soll diese verhindert werden. Ziel des Bedrohungsmanagements ist es, eine langfristige Lösung ohne Gewalt zu finden.⁴⁸ Zentrales Merkmal des KBM ist die systematische und institutionenübergreifende Zusammenarbeit aller involvierten Behörden und Stellen sowie die Regelung der jeweiligen Zuständigkeiten in allen Etappen des Prozesses. Diese Zusammenarbeit ist institutionalisiert. Typischerweise wird mit der gefährdenden Person zusammengearbeitet.⁴⁹ Das KBM befasst sich insbesondere mit häuslicher Gewalt, Stalking, Drohungen gegenüber Behörden sowie mit gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung.⁵⁰ Der **NAP 2023-2027** sieht die Einführung, Konsolidierung und Weiterentwicklung des interdisziplinären Bedrohungsmanagements vor (Massnahme Nr. 5.1).⁵¹

Die Zusammenarbeit zwischen Extremismusfachstellen und den KBM ist wichtig und eng. Oft kommen die Extremismusfachstellen vor dem Bedrohungsmanagement in Kontakt mit den Personen, welche eine Radikalisierungstendenz aufweisen. Wenn sich der Verdacht auf Radikalisierung erhärtet, wendet sich die Fachstelle an das KBM. Teilweise werden jedoch auch Personen vom KBM an die Fachstelle verwiesen, damit sich die Personen freiwillig beraten lassen können. Je nach kantonalen Organisation und Fallkonstellation können auch weitere Stellen beteiligt sein wie beispielsweise die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde, psychiatrische Dienste, Sozial- und Migrationsbehörden, Staats- und Jugendanwaltschaft.

Die beigezogene Extremismusfachstelle schätzt das Gefahrenpotenzial von X ein, beurteilt, wie stark X radikalisiert ist und mit welchen Massnahmen dem Prozess entgegengewirkt werden kann. Sie berät die Eltern und die Schule mit dem Ziel, die Ursachen für die Radikalisierung zu analysieren und die Situation zu entschärfen. Es wird analysiert, inwiefern psychosoziale Probleme X belasten und wie seine Ressourcen gestärkt werden können. Die Lehrpersonen werden parallel zu Radikalisierungsprozessen und -ursachen sensibilisiert und es wird eine gemeinsame Stossrichtung definiert.⁵² Ein Kontaktabbruch könnte die Radikalisierung beschleunigen. Deshalb kommen die beteiligten Behörden zum Schluss, dass die bestehenden guten Kontakte intensiviert werden sollen, insbesondere jene zu den Lehrpersonen. Zudem wird um den Schüler herum ein Kontakt- und Unterstützungsnetz aufgebaut.⁵³ Dies erfolgt einerseits über die Familie und Sportklubs, die den Kontakt mit ihm suchen/vertiefen sollen. Andererseits werden die Schulpsychologin und Sozialarbeiter beigezogen, die mit der Betreuung und Unterstützung von X befasst sind.

In der Folge verhält sich X in der Schule ruhiger gegenüber seinen Mitschülerinnen und Mitschülern. Auch besucht er eine andere Moschee, welche kein extremistisches/dschihadistisches Gedankengut propagiert. Oftmals kann durch den Beizug von Extremismusfachstellen und/oder ein kantonales Bedrohungsmanagement sowie soziale Unterstützung ein Radikalisierungsprozess gestoppt werden. Doch gibt es leider auch Fälle, in welchen dies nicht gelingt und bei denen die Radikalisierung fort-schreitet.

3.1.2 X überschreitet erstmals die Grenze zur Anwendung von Gewalt

Nach einigen Wochen geht bei der Kantonspolizei in den späten Abendstunden ein Anruf ein, dass sich verschiedene Personen auf einem jüdischen Friedhof tummeln. Die Kantonspolizei rückt mit einer Patrouille aus und hält eine Gruppe Jugendlicher an, die auf einem Friedhof Grabsteine zertrümmert und Gräber mit rassistischen Parolen beschmiert. Darunter befindet sich auch X. Er gibt an, dies aus Hass auf Juden getan zu haben, um ein «Zeichen zu setzen» und spricht von einer weltweiten Verschwörung.

⁴⁸ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3441 Feri «Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt», S. 5

⁴⁹ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3441 Feri «Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt», S. 5

⁵⁰ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3441 Feri «Bedrohungsmanagement, insbesondere bei häuslicher Gewalt», S. 6

⁵¹ NAP 2023-2027, S. 20 Ziff. 5.3, abrufbar unter www.svs.admin.ch: [NAP gegen Radikalisierung und Extremismus 2023-2027](https://www.svs.admin.ch/de/themen-/-praevention-radikalisierung/aktualitaeten.html)

⁵² Radikalisierung in der Schweiz – ein Handbuch der Anlauf- und Fachstellen aus Basel, Bern, Genf und Winterthur, Mai 2022, S. 71f.; abrufbar unter <https://www.svs.admin.ch/de/themen-/-praevention-radikalisierung/aktualitaeten.html>

⁵³ Radikalisierung in der Schweiz – ein Handbuch der Anlauf- und Fachstellen aus Basel, Bern, Genf und Winterthur, Mai 2022, S. 54 und 71f.; abrufbar unter <https://www.svs.admin.ch/de/themen-/-praevention-radikalisierung/aktualitaeten.html>

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Die Kantonspolizei nimmt seine Personalien auf und führt erste Abklärungen zum Sachverhalt durch. Sie spricht gegen X und seine Freunde eine Wegweisung gestützt auf das kantonale Polizeigesetz aus und verbietet ihnen, sich für die nächsten 24 Stunden auf dem jüdischen Friedhof aufzuhalten. Mit ihrer Intervention hat die Polizei die **Gefahr für die Weiterverübung von Delikten** (Störung des Totenfriedens, Sachbeschädigung, Rassendiskriminierung) **abgewehrt**. Da gleichzeitig ein Verdacht auf **strafbares Verhalten** besteht, wird ein polizeiliches Ermittlungsverfahren nach Art. 306 f. Strafprozessordnung (StPO) eingeleitet. Da es sich bei X um eine minderjährige Person handelt, gelangt die *Jugendstrafprozessordnung (JStPO)* zur Anwendung. Zudem informiert die Polizei den kantonalen Nachrichtendienst über ihre Feststellungen.

Die Polizeihochheit liegt grundsätzlich bei den Kantonen. Dem Bund kommen nur vereinzelte und punktuelle Kompetenzen zu.⁵⁴ Die Kantonspolizei hat gemäss der jeweiligen kantonalen **Polizeigesetzgebung** den Auftrag, Straftaten zu verhindern, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und Störungen zu beseitigen. Geht von einer Person eine konkrete – einschliesslich gewalttätig-extremistisch oder allenfalls terroristisch motivierte – Gefahr aus, können die Kantone gestützt auf ihre *Polizeigesetzgebung* Massnahmen zur präventiven Gefahrenabwehr (z.B. Observation, Vorermittlungen, Gefährderansprachen) einleiten oder polizeilichen Zwang anwenden. Sie können auch Wegweisungen verfügen, wenn eine Person die öffentliche Sicherheit stört.⁵⁵

Mit der Ausübung rassistisch bzw. antisemitisch motiverter Gewalt, dem aggressiven zertrümmern jüdischer Grabsteine, hat X die **Schwelle zum gewalttätigen Extremismus überschritten**. Gewalttätiger Extremismus kann ganz verschiedene Straftatbestände erfüllen. Je nach Tatbestand sind entweder die **Kantone** oder der **Bund** für die Strafverfolgung zuständig.⁵⁶ Bei **Minderjährigen** sind immer die Kantone zuständig (Art. 2 und Art. 3 Abs. 2 Bst. b. JStPO). Dies hat erzieherische Gründe: Von zentraler Bedeutung im Jugendstrafrecht ist die soziale Eingliederung der Jugendlichen. Der oder die Jugendliche soll in der Nähe des Aufenthaltsortes von einem «einheimischen» Gericht beurteilt werden.⁵⁷

⁵⁴ Siehe Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl [2012 4459](#) S. 4486.

Gemäss **Art. 57 Abs. 2 BV** koordinieren Bund und Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit. Diese Bestimmung hat in einem **eng begrenzten Sinn kompetenzbegründenden Charakter für den Bund**. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist gegeben, **wenn**

- es sich um Sicherheitsbelange handelt, die **mindestens teilweise in die Zuständigkeit des Bundes** fallen und die **aus dessen Sicht eine Koordination unter Einbezug oder Leitung des Bundes erfordern**, und
- die Zuständigkeit des Bundes in solchen Fällen **nicht bloss marginale Bedeutung** hat.

Siehe zudem zur **inhärenten Verfassungskompetenz des Bundes** zur **Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit** der Schweiz: Botschaft PMT BBl [2019 4751](#), S. 4845 f.:

«Im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit ist für die Frage, ob die Bundesverfassung dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zuweist, nicht allein der Verfassungstext massgebend. Vielmehr fallen Kompetenzen, die sich aus der staatlichen Existenz der Eidgenossenschaft ergeben, auch dann in die Zuständigkeit des Bundes, wenn sie in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich genannt werden. Für solche Bundeszuständigkeiten, für die eine explizite Zuweisung einer Kompetenz an den Bund in der Verfassung fehlt, wird nach neuerer Praxis Artikel 173 Absatz 2 BV herangezogen. Als inhärente Kompetenz des Bundes gilt es, im Innern und Äussern die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen. Der Bund hat den Bestand des schweizerischen Gemeinwesens zu gewährleisten und für die Abwehr von Gefahren zu sorgen, die dieses existenziell bedrohen.»

⁵⁵ Siehe z.B. [Polizeigesetz des Kantons Aargau](#) (Systematische Sammlung 531.200), insbesondere §28a Polizeiliche Vorermittlungen, §35a und §35b Präventive Observation, §35c Präventive verdeckte Fahndung, §35d Präventive verdeckte Ermittlung, §46c Gefährderermahnung, §34 Wegweisung und Fernhaltung.

⁵⁶ [Bericht des Bundesrates](#) in Erfüllung des Postulats [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus», S. 14f. Die nachfolgenden Aufzählungen sind nicht abschliessend:

Strafverfolgungskompetenz der Kantone: Art. 122 StGB (Schwere Körperverletzung), Art. 123 StGB (Einfache Körperverletzung), Art. 125 StGB (Fahrlässige Körperverletzung), Art. 126 StGB (Tätlichkeiten), Art. 133 StGB (Raufhandel), Art. 134 StGB (Angriff), Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen), Art. 144 StGB (Sachbeschädigung), Art. 180 StGB (Drohung), Art. 186 StGB (Hausfriedensbruch), Art. 221 StGB (Brandstiftung), Art. 222 StGB (Fahrlässige Verursachung einer Feuersbrunst), Art. 223 StGB (Verursachung einer Explosion), Art. 259 StGB (Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit), Art. 260 StGB (Landfriedensbruch), Art. 261^{bis} StGB (Diskriminierung und Aufruf zu Hass), Art. 262 (Störung des Totenfriedens).

Strafverfolgungskompetenz des Bundes: Art. 224 StGB (Gefährdung durch Sprengstoffe), Art. 226 StGB (Herstellen, Verbergen, Weiterschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen).

Strafverfolgungskompetenz Kantone oder Bund (vgl. Art. 23 Abs. 1 Bst. h StPO): Art. 285 StGB Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte.

⁵⁷ Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl [2006 1085](#) S. 1353

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Eine terroristische Aktivität liegt nicht vor. Es mangelt hierfür an der erforderlichen Intensität und Schwere der Handlung und dem Verbreitung von Furcht und Schrecken.⁵⁸ Das Verhalten von X ist auch nicht nach Art. 260^{ter}, Art. 260^{sexies} StGB oder Art. 74 Abs. 4 NDG strafbar.⁵⁹

X wird vom kantonalen Jugendgericht wegen Art. 262 StGB (Störung des Totenfriedens)⁶⁰, Art. 144 StGB (Sachbeschädigung)⁶¹ und Art. 261^{bis} StGB (Diskriminierung und Aufruf zu Hass, d.h. Rassendiskriminierung)⁶² verurteilt. Die Sanktionierung richtet sich nach dem JStG⁶³, welches für Personen zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Altersjahr gilt. Wegleitend sind dabei der Schutz und die Erziehung des Jugendlichen.⁶⁴ Da X schuldhaft gehandelt hat, verhängt die urteilende Behörde eine **Strafe**.⁶⁵ Zudem ordnet die urteilende Behörde als **Schutzmassnahme**⁶⁶ eine Aufsicht⁶⁷ an. Die erzieherische Betreuung liegt damit weiterhin in den Händen der Eltern. Mit dem Instrument der Aufsicht bestimmt die Jugendanwaltschaft als urteilende Behörde gleichzeitig einen Sozialarbeiter für X. Die Eltern müssen gegenüber dem Sozialarbeiter Einblick und Auskunft geben. Falls nötig kann die Jugendanwaltschaft den Eltern auch Weisungen erteilen.

3.1.3 Die Radikalisierung von X schreitet weiter voran

Kurze Zeit danach stellten Mitarbeitende des BAZG fest, dass Schriften und Musik, die gegen Juden hetzen, in die Schweiz eingeführt werden sollen. Adressat ist X. Das BAZG stellt das Material sicher und übermittelt es dem NDB, welcher es auswertet und fedpol zur Prüfung weiterleitet. fedpol kommt zum Schluss, dass es sich um Gewaltpropagandamaterial nach Art. 13e BWIS handelt. Gegenüber X verfügt fedpol die Beschlagnahme und Einziehung des Gewaltpropagandamaterials. Das Material wird nach Ablauf der Rechtsmittelfrist vernichtet.

Art. 13e BWIS und Art. 3 der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH; SR 120.52) bilden die Grundlage für die **Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung** von Material, das Propagandazwecken dienen kann und dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft (**Gewaltpropagandamaterial**). Es gehört zu einer nachhaltigen und wirkungsvollen Prävention, dass Material, dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft, sichergestellt, beschlagnahmt und eingezogen werden kann, selbst wenn dieses «nur» für den Privatgebrauch vorgesehen sein sollte. Art. 13e BWIS ergänzt Art. 259 StGB, der die öffentliche Aufforderung zu Gewalt unter Strafe stellt.

Das Material wird von den Polizei- und Zollbehörden sichergestellt und via NDB an fedpol übermittelt. Über die Beschlagnahme und die Einziehung von Gewaltpropagandamaterial entscheidet fedpol

⁵⁸ Siehe dazu die Ausführungen im [Bericht des Bundesrates](#) in Erfüllung des Postulats [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus», S. 6: «Ob es sich im Einzelfall um eine gewalttätig-extremistische oder terroristische Aktivität handelt, hängt von der Zielsetzung, Intensität und Schwere der Handlung sowie deren Zusammenhang ab. Gewalttätiger Extremismus kann sich zu Terrorismus entwickeln [...]. Wenn z.B. auf eine Verärgerung der staatlichen Ordnung abzielende gewalttätig-extremistische Gruppierungen oder Personen zur Erreichung ihrer Ziele *schwere Straftaten* androhen oder begehen, wie z.B. die wahllose Tötung von Personen, oder dazu *Furcht und Schrecken verbreiten*, ist die Schwelle zum Terrorismus überschritten. So kann der Terrorismus zwar als letzte Konsequenz des gewalttätigen Extremismus gelten. Er ist aber umgekehrt kein Synonym für alle Formen politisch motivierter Gewaltanwendung.»

⁵⁹ Zum Terrorismusbegriff nach NDG/BWIS und nach StGB vgl. Einführung S. 6 und Infokasten S. 20

⁶⁰ Vgl. BGE 109 IV 129 E. 1 (Herv. d. Verf.): «Erfasst werden Angriffshandlungen, wie etwa das Zerstören und Beschädigen, eventuell auch das Verunreinigen von Gräbern, Grabsteinen und Urnen. (...) Bestraft werden soll (...) der erhebliche und brutale **Angriff auf das Pietätsgefühl**.»

⁶¹ **Die Straftatbestände gelangen kumulativ zur Anwendung.**

Vgl. PATRICK UHRMEISTER in: DAMIAN K. GRAF Hrsg., Annotierter Kommentar StGB, Bern 2020, Rz. 10 S. 1393 (Herv. d. Verf.): «Zwischen Art. 262 Ziff. 1 Abs. 1 und Art. 144 ist aufgrund der **Verschiedenheit der Rechtsgüter** echte Konkurrenz gegeben.»

⁶² **Die Straftatbestände gelangen kumulativ zur Anwendung.**

Vgl. MARCEL ALEXANDER NIGGLI, Rassendiskriminierung - Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG, 2. Aufl. Zürich 2007, Rz. 1791 S. 558 (Herv. d. Verf.): «Ohne weiteres vorstellbar ist, dass Rassendiskriminierung mit anderen Straftatbeständen zusammentrifft. Handelt es sich dabei um Individualrechtsgüter (Leib, Leben, Gesundheit, Vermögen, Ehre etc.), so ist – bis auf (...) Ausnahme – stets echte Konkurrenz anzunehmen (...). **Das von Art. 261^{bis} StGB geschützte Rechtsgut (Menschenwürde) wird von keiner anderen Strafnorm geschützt.**» sowie Rz. 1796 S. 560: «Bei Angriffen auf sogenannte Universalrechtsgüter ist grundsätzlich echte Konkurrenz anzunehmen, sofern zusätzlich ein Tatbestand von Art. 261^{bis} StGB erfüllt wird (...). Das gilt insbesondere hinsichtlich (...) Störung des Totenfriedens (Art. 262 StGB).»

Vgl. ANDREAS DONATSCH, MARC THOMMEN, WOLFGANG WOHLERS, Strafrecht IV, Zürich 2017, Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis}), S. 244: «Echte Konkurrenz ist dann anzunehmen, wenn eine Diskriminierung mit der strafbaren Beeinträchtigung weiterer individueller oder allgemeiner Rechtsgüter einhergeht, wie z.B. Sachbeschädigungen beim Anbringen entsprechender Parolen.»

⁶³ Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG; SR 311.1)

⁶⁴ Art. 2 Abs. 1 JStG

⁶⁵ Art. 11 Abs. 1 JStG

⁶⁶ Art. 10 Abs. 1 JStG

⁶⁷ Art. 12 JStG

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

nach Anhörung des NDB. Der NDB kann diese Massnahmen nicht selber anordnen (vgl. zur Trennung der Aufgaben von NDB/fedpol den nächsten Kasten). Liegt ein Verdacht auf eine strafbare Handlung vor, so übermittelt die sicherstellende Behörde das Material der zuständigen Strafbehörde.

Erfasst von Art. 13e BWIS sind Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen und andere Gegenstände oder Darstellungen, welche konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufrufen. «Ideologische» Symbole (z.B. Hakenkreuz) alleine enthalten grundsätzlich noch keinen unmittelbaren Aufruf zu Gewalttätigkeit.⁶⁸ Sie können allerdings von Einzelpersonen und Gruppen verwendet werden, um (rassistisch, gewaltextremistisch oder terroristisch motivierte) Hetze, Angst und/oder Gewaltaufrufe zu verbreiten und damit ihre – den Staat und die Bevölkerung gefährdende – Anliegen zu befördern.⁶⁹

Mehrere parlamentarische Vorstösse fordern ein **Verbot der öffentlichen Verwendung von nationalsozialistischen (oder anderen extremistischen) Symbolen**.⁷⁰ In seinem Bericht vom 15. Dezember 2022 hat das Bundesamt für Justiz die Rechtslage hinsichtlich eines Verbotes nationalsozialistischer, rassendiskriminierender, gewaltverherrlichender und extremistischer Symbole analysiert.⁷¹

Kurz darauf wird der NDB von einem ausländischen Partnerdienst darüber informiert, dass X im Ausland die Nähe zur islamistischen Szene sucht, sich dort vernetzt und offenbar online und physisch Kontakt hatte mit dem für seine fundamentalistischen Ansichten bekannten Prediger A.B. Dieser befürwortet ein religiöses System, das als Sanktion körperliche Strafen gegenüber der Frau rechtfertigt. Er zeigt ausserdem Verständnis dafür, dass junge Männer für den Glauben im Nahen Osten kämpfen und Gewalt gegen «Ungläubige» anwenden. Er spricht sich für eine grundsätzliche Umgestaltung von Staat und Gesellschaft aus. «Gottgewollte» Normen sollen weltweit an die Stelle säkularer Rechts treten. Beiträge von A.B. zählen auf Social Media zwischen 50'000 und 250'000 Aufrufe. An öffentlichen Veranstaltungen verbreitet er seine Ansichten vor hunderten von Personen. Er gilt als einer der einflussreichsten islamistischen Prediger im Sprachraum. A.B. will nun auch in der Schweiz an einer Veranstaltung auftreten und in einem «Vortrag» seine fundamentalistische Ideologie verbreiten (wobei sich nicht abschliessend beurteilen lässt, ob und inwiefern X darauf Einfluss hatte, dass Prediger A.B. in die Schweiz reist). Der NDB informiert fedpol und beantragt die Prüfung eines **Einreiseverbotes**.

Die präventiven Überwachungsmassnahmen des **NDB** dienen dem **Erkennen und Verhindern** einer Bedrohung durch eine Person oder Personengruppe. Der NDB kann zwar Personen überwachen und präventiv ansprechen (lassen), doch bestehen keine Möglichkeiten für den NDB, der Gefahrenabwehr dienende Massnahmen gegenüber einer Person anzuordnen. Hierfür sind die Polizeibehörden zuständig.

Aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben bei der Terrorismusabwehr spricht der Nachrichtendienst (Zweck: Früherkennung) von **Risikopersonen**, die Polizei (Zweck: Gefahrenabwehr) dagegen von **Gefährdern**. Bei Risikopersonen handelt es sich um Personen, die der NDB in besonderem Masse als eine Bedrohung für die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz beurteilt. Bei den wenigsten dieser Risikopersonen bestehen konkrete Hinweise, dass sie einen Terroranschlag verüben wollen.⁷² Eine Risikoperson ist oder wird erst dann zu einem terroristischen Gefährder im Sinne von Art. 23e Abs. 1 BWIS, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird.⁷³ Der Begriff

⁶⁸ Botschaft zur Änderung des BWIS, BBl [2005 5613](#) S. 5627 i.V.m. 5640

⁶⁹ Siehe Bericht des Bundesrates zum Postulat SiK-S [21.3450](#) «Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken?», S. 16

⁷⁰ Siehe Motion RK-S [23.4318](#), Parlamentarische Initiative RK-N [23.400](#), Motion Binder-Keller [21.4354](#), Parlamentarische Initiative Barrile [21.524](#), Parlamentarische Initiative Suter [21.525](#) inkl. [Kommissionsbericht](#).

⁷¹ Bericht des Bundesamtes für Justiz zum Verbot von nationalsozialistischen und rassistischen Symbolen: [Medienmitteilung](#) und [Bericht](#) vom 15.12.2022

⁷² Siehe <https://www.vbs.admin.ch/de/terrorismus>: «Der Begriff "Risikoperson" bezeichnet Personen, die heute ein erhöhtes Risiko und eine primäre Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz darstellen. (...) Als Risikopersonen erfasst werden sowohl Dschihadisten als auch Personen, die andere Formen des Terrorismus unterstützen und dazu ermutigen.»

⁷³ Art. 23e Abs. 1 BWIS: «Als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird.»

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

«Risikoperson» ist breiter, die Kriterien sind weniger eng als beim Begriff «terroristischer Gefährder» gemäss Art. 23e BWIS.

Die vom Gesetzgeber gewollte Trennung zwischen dem Beschaffen von Informationen über eine Person durch den NDB und der Anordnung polizeilicher Massnahmen gegenüber einer Person durch die Polizei widerspiegelt sich in der **organisationsrechtlichen Trennung von NDB und fedpol**. Es ist deshalb nicht der NDB, welcher Einreiseverbote oder Ausweisungen zum Schutz der inneren oder der äusseren Sicherheit ausspricht, sondern fedpol, nach Anhörung des NDB (Art. 67 Abs. 4 und Art. 68 Abs. 1 AIG).⁷⁴ Auch die mit dem PMT im BWIS neu eingeführten Massnahmen zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten fassen auf diesem Gedanken: Der NDB kann diese (wie die Kantone) zwar beantragen, aber nicht selber anordnen.

Ebenso wie bei der Trennung von nachrichtendienstlichen Tätigkeiten und präventiv-polizeilichen Massnahmen hat der Gesetzgeber auch eine **organisationsrechtliche Trennung von NDB und Strafverfolgungsbehörden** geschaffen. Nachrichtendienstliche Abklärungen bezwecken die Klärung, ob eine sicherheitspolitisch relevante Bedrohung der Schweiz vorliegt. Demgegenüber dient die Ermittlung bei der Strafverfolgung der Klärung eines Straftatverdachts bzw. einer individuellen Tatschuld und erfolgt und konzentriert sich auf die jeweiligen Tatbestandsmerkmale und nicht primär auf sicherheitspolitische Gesichtspunkte.⁷⁵ Die organisationsrechtliche Trennung kommt beispielsweise in Art. 60 NDG (Bekanntgabe von Personendaten an inländische Behörden) zum Ausdruck.

fedpol prüft gestützt auf Art. 67 Abs. 4 AIG, ob ein Einreiseverbot gegenüber dem Prediger A.B. rechtlich zulässig ist. Vorausgesetzt ist, dass eine Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit vorliegt. Unter dem Begriff der Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz sind insbesondere die Gefährdung des Vorrangs der staatlichen Gewalt im militärischen und politischen Bereich zu verstehen, wie z.B. Gefährdungen durch Terrorismus und gewalttätigen Extremismus.⁷⁶ Im vorliegenden Fall bejaht fedpol eine terroristisch motivierte Gefährdung. Es besteht ein hohes öffentliches Interesse, dass A.B. an der Einreise in die Schweiz gehindert wird. Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). A.B. wird das rechtliche Gehör gewährt. Anschliessend verfügt fedpol das Einreiseverbot und lässt es im RIPOL und SIS ausschreiben. Mit dem Eintrag im SIS soll sichergestellt werden, dass A.B. beim Versuch in einen Schengen-Staat zu reisen von der zuständigen Grenzkontrollbehörde angehalten, kontrolliert und zurückgewiesen wird. Einreiseverbote von fedpol sind eine effektive Massnahme zur Abwendung einer Gefahr für die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz.

Neben fedpol verfügt auch das **SEM** über eine Zuständigkeit zum Erlass von **Einreiseverboten**. Das SEM ist u.a. dann zuständig, wenn es um den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geht (Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG). Geht es um den Schutz der inneren oder der äusseren Sicherheit – d.h. um die Sicherheit des Staates –, ist fedpol zuständig.

fedpol und der NDB bringen den Fall von X in die operative Koordination **TETRA** (TErrorist TRAcking) ein. In TETRA werden fortlaufend die Lage beurteilt, konkrete Fälle besprochen und koordiniert, bestehende Massnahmen evaluiert oder neue Massnahmen vorgeschlagen. Die beteiligten Behörden kommen im Fall von X zum Schluss, dass der NDB den Fall übernehmen soll, da keine genügenden Anhaltspunkte für ein strafrechtlich relevantes Verhalten und die Eröffnung eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens bestehen.

TETRA ist eine operative Zusammenarbeitsplattform mit dem übergeordneten Ziel, die Schweiz vor terroristischen Aktivitäten zu schützen und zu verhindern, dass ihr Staatsgebiet für die Finanzierung,

⁷⁴ Botschaft PMT, BBI [2019 4751](#) S. 4764f.

⁷⁵ Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz, BBI [2014 2105](#), S. 2230

⁷⁶ Zu einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit im Sinne von Art. 67 oder 68 AIG führen ferner: verbotener Nachrichtendienst, die organisierte Kriminalität sowie Handlungen und Bestrebungen, welche die gegenwärtigen Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten ernsthaft gefährden oder auf eine gewaltsame Änderung der staatlichen Ordnung abzielen. Zum Ganzen: Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer, BBI [2002 3709](#) S. 3813f.; vgl. auch Artikel 77b der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201).

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

für die logistische Unterstützung oder für die Planung terroristischer Aktivitäten im In- oder Ausland missbraucht wird. Sie wurde 2014 geschaffen, wird von fedpol geführt und vereinigt alle wesentlichen in die Terrorismusbekämpfung involvierten Behörden des Bundes sowie der Sicherheitsbehörden der Kantone: Beteiligt sind der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Bundesanwaltschaft (BA), das Krisenmanagementzentrum des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Bundesamt für Justiz (BJ) sowie die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der ihr angegliederte Führungsstab Polizei (FST P). Bei Bedarf zieht TETRA weitere Behörden wie Justizvollzugsbehörden in die Überlegungen zur schweizerischen Terrorismusbekämpfung ein. TETRA und ihre Ziele basieren auf der vom Bundesrat 2015 genehmigten Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung.⁷⁷

Ein Fall kann von allen beteiligten Behörden in TETRA eingebracht werden. Dies hängt davon ab, wo bzw. wie die Person zunächst in Erscheinung tritt.

Während einigen Monaten fällt X nicht mehr negativ auf. Doch plötzlich tritt X im **«Dschihadismusmonitoring» des NDB** in Erscheinung. Der NDB stellt fest, dass X nun in zahlreichen dschihadistischen Foren aktiv wird. In diesen Foren finden sich zahlreiche islamistische Kommentare, aber auch Äusserungen, dass man notfalls Gewalt anwenden müsse, um die Ungläubigen zu «überzeugen». X äusserst erstmals ein gewisses Verständnis für Gewaltakte, ohne aber schon selber eigentliche Propaganda zu verbreiten.

Der NDB verfügt über verschiedene Instrumente zum Erkennen von Bedrohungslagen und sogenannten «Risikopersonen». Eines davon ist das **«Dschihadismusmonitoring»**. Der NDB betreibt dieses Monitoring einschlägiger, von Dschihadisten genutzter öffentlicher Internetseiten, sozialer Medien und Foren.

Daneben stehen dem NDB weitere Mittel zur Informationsbeschaffung zur Verfügung. Unterschieden werden die *genehmigungsfreien*⁷⁸ und die *genehmigungspflichtigen*⁷⁹ Beschaffungsmassnahmen. Die Hürden für den Einsatz von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen sind hoch.⁸⁰ Zu beachten ist, dass **genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen bei gewalttätig-extremistischen Aktivitäten nicht eingesetzt werden können**.⁸¹ In seiner Vernehmlassungsvorlage zur Revision des NDG schlägt der Bundesrat vor, den Anwendungsbereich von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen auf gewalttätigen Extremismus auszudehnen.⁸²

Der (bei der Kantonspolizei angesiedelte) KND führt bei X im Auftrag des NDB eine **präventive Ansprache** durch. Eine solche kann der NDB gestützt auf Art. 24 Abs. 1 NDG durchführen lassen. Die

⁷⁷ Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015, BBl [2015 7487](#)

⁷⁸ Gemäss NDG sind darunter folgende Massnahmen zu verstehen:

- die Nutzung öffentlicher Quellen, inklusive Internet und Social Media (Art. 13);
- das Beobachten an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten (Art. 14);
- die Rekrutierung und der Einsatz menschlicher Quellen (Art. 15);
- Personen- und Sachfahndungsausschreibungen, insbesondere im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) und im Schengener Informationssystem (SIS) (Art. 16).

⁷⁹ Gemäss Art. 26 NDG sind darunter folgende Massnahmen zu verstehen:

- das Überwachen des Post- und Fernmeldeverkehrs gemäss Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR **780.1**) oder durch den Einsatz von besonderen technischen Geräten;
- der Einsatz von Ortungsgeräten zur Feststellung des Standorts und der Bewegungen von Personen oder Sachen;
- der Einsatz von Überwachungsgeräten, um das nicht öffentlich gesprochene Wort abzuhören oder aufzuzeichnen oder um Vorgänge an nicht öffentlichen oder nicht allgemein zugänglichen Orten zu beobachten oder aufzuzeichnen;
- das Eindringen in Computersysteme und Computernetzwerke;
- das Durchsuchen von Räumlichkeiten, Fahrzeugen und Behältnissen, um dort vorhandene Gegenstände oder Informationen oder von dort aus übermittelte Informationen zu beschaffen.

⁸⁰ Gemäss Art. 27 NDG kann der NDB eine genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahme anordnen, wenn:

- a. eine konkrete Bedrohung gegeben ist und die Bedrohung ausgeht von: terroristischen Aktivitäten; verbotenem Nachrichtendienst; NBC-Proliferation oder illegalem Handel mit radioaktiven Substanzen, Kriegsmaterial und anderen Rüstungsgütern; einem Angriff auf eine kritische Infrastruktur; oder Bedrohung weiterer wichtiger Landesinteressen;
- b. die Schwere der Bedrohung die Massnahme rechtfertigt; und
- c. die nachrichtendienstlichen Abklärungen bisher erfolglos waren, sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

Der NDB holt vor der Durchführung der Massnahme die Genehmigung des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 29 NDG) sowie die Freigabe durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des VBS ein (Art. 30 NDG). Vor dem Entscheid des VBS werden die Vorsteherin oder des Vorstehers des EDA und des EJPD konsultiert.

⁸¹ Art. 27 Abs. 1 Bst. a NDG e *contrario* i.V.m. Art. 19 Abs. 2 NDG

⁸² Siehe [Vernehmlassung 2022 zur Änderung des Nachrichtendienstgesetzes, Erläuternder Bericht](#) S. 10f.; s.a. [Bericht des Bundesrates](#) in Erfüllung des Postulats [17.3831](#) Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus», S. 11f.

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Kantonspolizei nimmt mit X Kontakt auf und weist ihn in einem freiwilligen, direkten Gespräch auf die strafrechtlichen Konsequenzen hin, welche X für den Fall drohen, dass er die Schwelle zur Verbreitung terroristischer Propaganda überschreitet. Das Ziel dieser präventiven Ansprache ist, X von einer Straftat abzuhalten. Ausserdem wird X signalisiert, dass die Sicherheitsbehörden von seinen Aktivitäten Kenntnis genommen haben. Da X bereits durch das KBM betreut wird, erfolgt die Ansprache in Abstimmung mit den Verantwortlichen des kantonalen Bedrohungsmanagements.

Mit präventiven Ansprachen wurden in der Vergangenheit Erfolge erzielt (z.B. konnten Personen von einer Dschihad-Reise oder der Verbreitung von Gewaltpropaganda abgebracht werden). X zeigt sich jedoch wenig beeindruckt und das kantonale Bedrohungsmanagement greift zu wenig. Der NDB erfährt vom KND, dass X in der Schule gezielt Mitschüler mobbt und Drohungen ausspricht. Betroffen sind insbesondere homosexuelle und queere Menschen. Gegen solche hat er auch Tötlichkeiten begangen. Ebenfalls abwertend äussert er sich gegenüber Frauen. Die Lehrer, der zuständige Sozialarbeiter sowie die Sachverständigen der Polizei dringen nicht mehr zu ihm durch. Er schottet sich gegenüber «Andersgläubigen» zusehends ab. Bei einer Sachbeschädigung an einer Synagoge konnte X als Täter identifiziert werden. Der NDB informiert in TETRA darüber, dass X gemäss den Informationen eines Partner-Nachrichtendienstes in einem europäischen Staat – zusammen mit gleichgesinnten, stark radikalisierten Personen – an einem Kampfsport-Lager (in dem offenbar auch Schiessübungen stattgefunden haben) teilgenommen hat. Die Situation rund um X wird von den Behörden als zunehmend bedrohlich eingestuft. Das Verhalten von X manifestiert sich in einer Art und Weise, dass davon ausgegangen werden muss, dass er eine terroristische Aktivität ausüben wird (Verbreitung terroristischer Propaganda, dschihadistisch motivierte Gewaltausübungen gegen Personen).

In der Folge stellen die zuständigen kantonalen Behörden bei fedpol Antrag auf Erlass von **PMT-Massnahmen**. Konkret beantragt der Kanton (Art. 23i BWIS) eine Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht (Art. 23k BWIS), ein Kontaktverbot zu den ihm gleichgesinnten, radikalisierten Personen (Art. 23l BWIS) sowie ein Ausreiseverbot (Art. 23n BWIS). fedpol prüft unter Einbezug der übermittelten Unterlagen, ob konkrete und aktuelle Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität vorliegen und ob der Grundsatz der Subsidiarität bezüglich bestehender kantonalen Massnahmen eingehalten ist. Eingebunden wird das kantonale Bedrohungsmanagement sowie der NDB. Dabei zeigt sich, dass die bereits ergriffenen sozialen und präventiven Massnahmen nicht ausreichen. Es sind auch keine weitergehenden Massnahmen gestützt auf kantonales Polizeirecht denkbar, um der von X ausgehenden Gefährdung zu begegnen. Nach Anhörung von X (rechtliches Gehör) und des Kantons, verfügt fedpol die drei Massnahmen (Art. 23j BWIS) für eine Dauer von sechs Monaten (Art. 23g BWIS). Zuständig für den Vollzug ist der Kanton (Art. 23r BWIS). Nach Möglichkeit sollen PMT-Massnahmen die niederschweligen, kantonalen Massnahmen nicht in den Hintergrund drängen, sondern diese begleiten und ergänzen. Wegen der Sachbeschädigung an der Synagoge wurde ein Strafverfahren eröffnet.

Der **Begriff der terroristischen Aktivitäten** wird in Art. 23e Abs. 2 BWIS gleich wie in Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG umschrieben. Diese Kohärenz der Umschreibungen im NDG und im BWIS ist sachgerecht, da sowohl der NDB als auch fedpol präventiv tätig sind und eng zusammenarbeiten.

Bei terroristischen Aktivitäten gemäss NDG und BWIS muss nicht zwingend unmittelbare Gewaltausübung im Spiel sein, denn die Tätigkeiten des NDB dienen der Früherkennung und Verhinderung terroristischer Aktivitäten und die präventiv-polizeilichen Massnahmen von fedpol der Abwehr von Gefahren.⁸³ Das StGB umschreibt den Terrorismus zwar als «Gewaltverbrechen, mit dem die Bevöl-

⁸³ Siehe [Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats](#) vom 11.10.2021 zur Parlamentarischen Initiative [21.455](#): «Inhaltlich ist die Kommissionsmehrheit der Auffassung, dass eine explizite Erwähnung der Gewaltanwendung in der Terrorismusdefinition dem Zweck des PMT zuwiderlaufen würde, da das Gesetz eben gerade die Verfolgung von gewaltfreien terroristischen Aktivitäten ermöglichen soll (wie die Anwerbung und die Propaganda für Terrorismus oder die Terrorismusfinanzierung). Eine Begrenzung des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes, wie sie von den Initiantinnen und Initianten verlangt wird, komme deshalb nicht infrage.»

kerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll»⁸⁴. Jedoch kann ein strafrechtlich relevantes Verhalten auch ohne (eigene) Gewaltanwendung vorliegen. Die einschlägigen Straftatbestände (Beteiligung an/Unterstützung von terroristischen Organisationen⁸⁵; Finanzierung des Terrorismus⁸⁶; Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat⁸⁷) sind bereits durch Handlungen vor einer Gewaltanwendung erfüllt. Zudem reicht zur Erfüllung dieser Straftatbestände die Unterstützungshandlung; nicht vorausgesetzt wird eine Gewaltausübung durch die Person selbst.

Die präventiv-polizeilichen Massnahmen können vor einem Strafverfahren, nach Beendigung des Strafvollzugs, unter Umständen aber auch während einem hängigen Strafverfahren zur Anwendung kommen, wenn keine andere strafprozessuale Massnahme angeordnet wurde, welche dieselbe Wirkung wie eine PMT-Massnahmen hat.⁸⁸

In der Folge wird es ruhig um X. Er hält sich an die ihm auferlegte Gesprächsteilnahme- und Meldepflicht sowie an das Kontaktverbot und reist nicht aus der Schweiz aus. Auch die Kantonspolizei verfügt über keine neuen Erkenntnisse, wonach X negativ in Erscheinung getreten wäre. Dass die Kontakte von X zu seinem radikalisierten Umfeld unterbunden wurden, hat sich als wirkungsvolle Massnahme erwiesen. Gleiches gilt für die Gesprächsteilnahmepflicht und die weiteren – parallel laufenden – sozialen Massnahmen. Das geschulte Fachpersonal konnte über die Gespräche der Gefahr einer Eskalation entgegenwirken. Die risikorelevanten Denk- und Verhaltensmuster wurden über die Gespräche aktiv angegangen. Seine problematischen Lebensumstände konnte mit Hilfe der Sozialarbeit verbessert werden. X gibt den gewaltsamen Teil der Ideologie von sich aus auf und findet dank der Unterstützung der Lehrpersonen, des schulpsychologischen Dienstes und seiner Familie zurück in einen Alltag, der nicht von radikalem Gedankengut geprägt und bestimmt ist. Eine Verlängerung der PMT-Massnahmen wird nicht beantragt. Das ist der gewünschte Fall. Doch gibt es auch Fälle, in denen eine Radikalisierung nicht gestoppt werden kann, wie vorliegend im **Fallbeispiel 2**.

3.2 Fallbeispiel 2 (Strafbare terroristische Aktivitäten und deren Folgen)

3.2.1 Y macht sich strafbar wegen der Verbreitung terroristischer Propaganda und Rekrutierung im Hinblick auf eine terroristische Straftat: Strafverfahren und Verurteilung

Es gibt Fälle, in denen weder soziale, integrative und therapeutische Massnahmen noch polizeiliche Massnahmen den gewünschten Effekt zeigen. In unserem zweiten fiktiven Fallbeispiel geht es um den **18-jährigen Y**, welcher sowohl die Schweizerische als auch eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzt (Doppelbürger). Y, der schon früher durch radikale Ansichten aufgefallen ist, gerät in eine für ihn **schwierige Lebensphase**: Seine Freundin verlässt ihn und kurz darauf stirbt seine Mutter. Y ist mit der Situation überfordert und zieht sich aus seinem Umfeld zurück. Auch lassen seine Leistungen in der Berufsschule und im Lehrbetrieb massiv nach, weshalb er seine Lehrstelle verliert. Er sucht zunehmend Halt und Selbstvertrauen in radikalen Ideologien und dem entsprechenden Umfeld. Er beginnt damit, Gewaltvideos und terroristische Propaganda des IS zu verbreiten. Ausserdem versucht er, online Personen für terroristische Zwecke anzuwerben. Der NDB bringt die gewonnenen Erkenntnisse in TETRA ein und übermittelt der BA anschliessend einen gerichtsverwertbaren Amtsbericht. Mit der

⁸⁴ Art. 260^{ter} Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 StGB (Beteiligung an terroristischen Organisationen), Art. 260^{quintus} StGB (Finanzierung des Terrorismus), Art. 260^{sexies} Abs. 1 StGB (Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat).

⁸⁵ Art. 260^{ter} Abs. 1

⁸⁶ Art. 260^{quintus} StGB

⁸⁷ Art. 260^{sexies} Abs. 1 StGB

⁸⁸ Art. 23f Abs. 1 Bst. c BWIS; Botschaft PMT, BBl [2019 4751](#) S. 4752 und 4760 und 4766 und 4786

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Verbreitung von terroristischem Propagandamaterial und dem Anwerben von Personen für terroristische Zwecke besteht ein **Anfangsverdacht auf ein strafbares Verhalten**.

Die Strafverfolgungsbehörden werden gestützt auf die **StPO** und das **StGB** dann tätig, wenn gewalttätig-extremistische oder terroristische Aktivitäten die **Schwelle zur Strafbarkeit überschritten** haben. Terroristische Aktivitäten können ganz unterschiedliche Straftatbestände erfüllen, dabei auch spezifische Terrorismus-Straftatbestände.⁸⁹ Strafbar sind auch **gewisse Vorbereitungs-handlungen**⁹⁰. Bezüglich der Abgrenzung zu präventiv-polizeilichen Massnahmen ist Folgendes zu präzisieren: Die Strafbarkeit des Versuchs und gewisser Vorbereitungshandlungen **machen präventiv-polizeiliches Handeln nicht überflüssig**: Würde der Zeitpunkt eines strafbaren Versuchs oder einer strafbaren Vorbereitungshandlung abgewartet, würde die Gefahr bestehen, dass sich die eigentliche Tatausführung nicht rechtzeitig verhindern lässt. Deshalb muss die Polizei bei einer als terroristischer Gefährder erkannten Person *nicht zuwarten*, bis der Zeitpunkt der strafbaren Vorbereitungshandlungen oder des Versuchs erreicht ist. Bei einer solchen Gefahrenlage setzen präventiv-polizeiliche Massnahmen *im Vorfeld* eines strafbaren Verhaltens an.

Nach Art. 74 Abs. 1 NDG kann der Bundesrat eine **Organisation oder Gruppierung verbieten**, welche mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert und damit die innere oder die äussere Sicherheit konkret bedroht. Voraussetzung ist, dass ein entsprechender Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen existiert (Art. 74 Abs. 2 NDG). **Strafbar macht sich**, wer sich auf dem Gebiet der Schweiz an einer vom Bundesrat verbotenen Organisation oder Gruppierung beteiligt, sie personell oder materiell unterstützt, für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert, für sie anwirbt oder ihre Aktivitäten auf andere Weise fördert (Art. 74 Abs. 4 NDG). Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, wenn er in der Schweiz verhaftet und nicht ausgeliefert wird (Art. 74 Abs. 5 NDG). Der Bundesrat hat mit einer Allgemeinverfügung am 19.10.2022 die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandte Organisationen verboten.⁹¹

Zusätzlich zu den Möglichkeiten nach Art. 74 NDG hat der Bundesrat am 21.02.2024 ein eigenständiges Gesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen in die Vernehmlassung gegeben. Dies entspricht der Forderung von National-⁹² und Ständerat⁹³ nach einem Verbot der Hamas.

Gestützt auf den Amtsbericht des NDB eröffnet die Bundesanwaltschaft (BA) ein Verfahren basierend auf Art. 260^{ter} StGB und Art. 74 Abs. 4 NDG (Unterstützung einer terroristischen Organisation). Sie ordnet die **Festnahme** von Y sowie eine **Hausdurchsuchung** an seinem Wohnort an. Mit den Ermittlungen und der Hausdurchsuchung ist die Bundeskriminalpolizei (BKP) – die Gerichtspolizei des Bundes – beauftragt. Für die Intervention bei Y arbeitet die BKP eng mit der zuständigen Kantonspolizei zusammen. Nachdem Y festgenommen werden konnte, stellt die BKP bei der Hausdurchsuchung diverse Datenträger sicher (u.a. Notebooks, USB-Sticks, Handys und externe Harddisks). Bei der Auswertung stösst die BKP auf Foltervideos und Videos von Hinrichtungen. Auch zeigt sich, dass Y über Messenger-Dienste mit zahlreichen radikalisierten Personen in Kontakt stand und versucht hat, diese für die Bildung einer Gruppierung und mutmasslich für die Verübung von Terroranschlägen in Europa im Namen des IS zu rekrutieren. Auch hat er über solche Kanäle Videos von Hinrichtungen und

⁸⁹ Art. 260^{ter} Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 StGB (Beteiligung an terroristischen Organisationen), Art. 260^{quies} StGB (Finanzierung des Terrorismus), Art. 260^{sexies} Abs. 1 StGB (Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat); für weitere mögliche Delikte siehe auch die Aufzählung in Fussnote 56.

⁹⁰ Art. 260^{bis} StGB. Eine strafbare Vorbereitungshandlung setzt immer **planmässige und konkrete technische oder organisatorische Vorkehrungen** für das in Frage stehende Delikt voraus. Das heisst «es müssen mehrere überlegt ausgeführte technische oder organisatorische Handlungen vorliegen, denen im Rahmen eines deliktischen Vorhabens eine bestimmte Vorbereitungsfunktion zukommt. Ausserdem müssen sie nach Art und Umfang **so weit gediehen** sein, dass vernünftigerweise angenommen werden kann, der Täter werde seine damit manifestierte **Deliktsabsicht ohne weiteres in Richtung auf eine Ausführung der Tat weiterverfolgen** [...]». Das Erfordernis des planmässigen Handelns ist erfüllt, wenn mehrere, unter sich zusammenhängende, systematisch über einen gewissen Zeitraum hinweg fortgeführte Handlungen vorliegen, die in ihrer Gesamtheit nicht mehr 'harmlos' sind, sondern auf den Verbrechensplan verweisen [...]» (Urteil des Bundesgerichts [6B 1159/2018](#) vom 18. September 2019 E. 3.3.2, nicht publ. in: BGE 145 IV 424; Herv. d. Verf.).

⁹¹ Das Verbot gilt ab 1.12.2022 und ist auf fünf Jahre befristet. Siehe [Medienmitteilung](#) vom 19.10.2022 sowie die [Allgemeinverfügung](#) vom 19.10.2022, abgedruckt im BBl [2022 2548](#).

⁹² Motion [23.4312](#) der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, vom Nationalrat am 19.12.2023 angenommen

⁹³ Motion [23.4329](#) der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates, vom Ständerat am 12.12.2023 angenommen

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Folter verbreitet. In der Folge dehnt die BA das Strafverfahren gegen den Beschuldigten auf den Tatbestand von Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen) aus. Gleichentags vereinigt sie gestützt auf Art. 26 Abs. 2 StPO die Strafverfolgung gegen den Beschuldigten in der Hand der Bundesbehörden.⁹⁴

Die **Strafverfolgung** komplexer interkantonalen bzw. internationaler Fälle von Terrorismus und dessen Finanzierung (Art. 260^{ter}, 260^{quinquies} und 260^{sexies} StGB) fällt in die Zuständigkeit des Bundes (Art. 24 Abs. 1 StPO). Für die Verfolgung von Straftaten nach Art. 74 Abs. 4 und 5 NDG sind ausschliesslich die Strafbehörden des Bundes zuständig. Die Ermittlungstätigkeit richtet sich nach der StPO. Ist in einer Strafsache sowohl Bundesgerichtsbarkeit als auch kantonale Gerichtsbarkeit gegeben, so kann die BA die Vereinigung der Verfahren in der Hand der Bundesbehörden oder der kantonalen Behörden anordnen (Art. 26 Abs. 2 StPO). Bei Zuständigkeit des Bundes übt die BKP die Funktion der Gerichtspolizei aus (Art. 4 Bst. a StBOG).

Nach der Festnahme wird Y der BA zugeführt. Sie befragt ihn zum Tatvorwurf und beantragt anschliessend beim Zwangsmassnahmengericht Untersuchungshaft wegen Flucht- und Kollisionsgefahr. Das Zwangsmassnahmengericht ordnet die Untersuchungshaft für drei Monate an. Das Zwangsmassnahmengericht kommt in seinem Entscheid zum Schluss, dass in diesem frühen Stadium der Ermittlungen und aufgrund der persönlichen Umstände von Y keine Ersatzmassnahmen anstelle der Haft in Frage kommen.

Während einer laufenden Strafuntersuchung kann das Zwangsmassnahmengericht⁹⁵ anstelle von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft sogenannte **Ersatzmassnahmen** verhängen. Diese setzen ebenfalls einen dringenden Tatverdacht und einen besonderen Haftgrund voraus, stellen aber im Vergleich zur Untersuchungs- und Sicherheitshaft eine mildere Massnahme dar. Sie verhindern lange Haftzeiten.⁹⁶ Als Ersatzmassnahmen kommen u.a. eine (nächtliche) Ausgangssperre, eine Eingrenzung (z.B. auf den Wohnkanton), eine Ausweis- und Schriftensperre, die Auflage, sich regelmässig bei einer Amtsstelle zu melden, das Verbot, mit bestimmten Personen Kontakte zu pflegen, oder ein Waffen-Trage-Verbot in Frage.⁹⁷ Zur Überwachung solcher Ersatzmassnahmen kann das Zwangsmassnahmengericht die elektronische Überwachung anordnen.⁹⁸ Ersatzmassnahmen werden in der Regel für drei Monate verhängt und können auf Antrag um weitere drei Monate verlängert werden. Da mit Ersatzmassnahmen je nach Anwendungsfall auch präventive Ziele erreicht werden können, kann dies PMT-Massnahmen überflüssig machen.

Die Untersuchungshaft wird mehrmals verlängert. Im Laufe der Ermittlungen kann der anfängliche Verdacht erhärtet werden. Nach Abschluss der Untersuchung erhebt die BA Anklage und beantragt – gestützt auf Art. 221 StPO – **Sicherheitshaft**, welche vom Zwangsmassnahmengericht genehmigt wird. Y wird vom Bundesstrafericht wegen Unterstützung einer terroristischen Organisation (Art. 260^{ter} StGB) und Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von 5 Jahren verurteilt. Y meldet (fristgerecht) Berufung gegen das Urteil an. Zuständig zur Behandlung der Berufung ist die Berufungskammer des Bundesstraferichts. Sie entscheidet als zweite Instanz in Bundesstrafsachen über Berufungen gegen Urteile der Strafkammer, welche das Verfahren ganz oder teilweise abschliessen (Art. 21 StPO, Art. 398 ff. StPO, Art. 38a StBOG). Für die Zeit bis zum Urteil des Berufungskammer bleibt Y in Sicherheitshaft. Die Berufungskammer bestätigt das Urteil. Auf einen Weiterzug an das Bundesgericht (Art. 80 Abs. 1 BGG) verzichtet Y. Das Urteil ist damit rechtskräftig.

⁹⁴ Vgl. den realen Fall im Urteil der Berufungskammer des Bundesstraferichts [CA.2021.28](#) vom 22. März 2022

⁹⁵ In Bundesstrafverfahren ist das Zwangsmassnahmengericht am Sitz der BA oder ihrer Zweigstellen zuständig (Art. 65 StBOG).

⁹⁶ Vgl. Art. 212 Abs. 2 Bst. c StPO sowie Art. 226 Abs. 4 Bst. c StPO

⁹⁷ Vgl. die beispielhafte Aufzählung in Art. 237 Abs. 2 StPO

⁹⁸ Art. 237 Abs. 3 StPO.

3.2.2 Y befindet sich im Justizvollzug⁹⁹

Nach einer rechtskräftigen Verurteilung beginnt der Strafvollzug. Y tritt seine Freiheitsstrafe in einer Justizvollzugsanstalt an. Gemäss Art. 123 der BV sind die *Kantone* für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig. Das StGB regelt u.a. die einzelnen Strafen (Art. 34 - 46) und Massnahmen (Art. 56 - 73) sowie deren Vollzug (Art. 74 - 92a).

Der **Justizvollzug** bewirkt eine Bestrafung und bezweckt die Wiedereingliederung und den Schutz der Gesellschaft. Neue Straftaten sollen verhindert oder zumindest die Rückfallgefahr verringert werden (vgl. Art. 75 Abs. 1 StGB). Die sozialen Fähigkeiten der Gefangenen sollen gefördert und es soll auf deren Persönlichkeit und Verhalten eingewirkt werden, um ein zukünftig sozialverträgliches Verhalten in der Gesellschaft zu ermöglichen.¹⁰⁰ Dies gilt selbstverständlich auch für Personen, die mit gewalttätigem Extremismus und Terrorismus im Zusammenhang stehen.¹⁰¹

In der Haft versucht Y, Mithäftlinge zu radikalieren, ohne dass dies bereits die Intensität einer «Anwerbung im Hinblick auf eine terroristische Straftat» im Sinne von Art. 260^{sexies} StGB aufweist. Die im internationalen Vergleich relativ geringe Grösse der Justizvollzugseinrichtungen in der Schweiz ermöglicht eine gute soziale Kontrolle innerhalb der Gefängnisse. Damit ist sichergestellt, dass das Personal auffällige Verhaltensweisen von Insassen frühzeitig erkennt.¹⁰² Dessen ungeachtet können Fälle von Radikalisierung im Strafvollzug nicht ausgeschlossen werden. Das Justizvollzugspersonal, welches vorgängig durch den NDB bezüglich Radikalisierung sensibilisiert worden ist,¹⁰³ stellt radikalisiertes Verhalten von Y fest und reagiert umgehend. Es findet ein Informationsaustausch zwischen Betreuungspersonal, Anstaltsleitung, Vollzugsbehörden, Therapie und insbesondere auch dem kantonalen Bedrohungsmanagement KBM und dem KND statt.¹⁰⁴ Y wird von der Anstaltsleitung auf sein Verhalten aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, dass bei weiteren Radikalisierungsversuchen auch eine **Einzelhaft** angeordnet werden könnte. Einzelhaft bedeutet, dass Y ununterbrochen von den anderen Gefangenen getrennt würde, d.h. seine Arbeits-, Frei- und Ruhezeit in einer Einzelzelle verbringen müsste. Davon ausgenommen sind nur der tägliche Spaziergang sowie Kontakte ausserhalb der Zelle mit Besucherinnen und Besuchern, Anwältinnen und Anwälten oder amtsinternen Diensten. Da Einzelhaft tendenziell belastende und gesundheitlich schädliche Auswirkungen auf Gefangene hat, darf diese Haftform nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen angeordnet werden.¹⁰⁵ Sie ist zurückhaltend und nur als letztes Mittel einzusetzen.¹⁰⁶ Da sich Y in der Folge in seinen Äusserungen zurücknimmt, wird (vorerst) auf die Anordnung einer Einzelhaft verzichtet.

⁹⁹ Der Begriff «Justizvollzug» umfasst:

- Straf- und Massnahmenvollzug in Justizvollzugseinrichtungen (Freiheitsentzug) und im Gemeinwesen (bedingte Strafen, Electronic Monitoring, Gemeinnützige Arbeit);
- Vollzug von strafprozessualer Haft (Untersuchungs- und Sicherheitshaft);
- Bewährungshilfe; und
- Vollzug anderer Haftformen.

Zum Ganzen: Webseite des SKJV, Rubrik «[Was ist Justizvollzug?](#)».

¹⁰⁰ [Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz](#) (KKJPD, 13. November 2014), S. 1

¹⁰¹ Vgl. [Grundlagenpapier für den Umgang mit Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug in der Schweiz](#) (KKJPD, 12. April 2018), S. 6

¹⁰² [Grundlagenpapier für den Umgang mit Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug in der Schweiz](#) (KKJPD, 12. April 2018), S. 5

¹⁰³ Der NDB sensibilisiert das Justizvollzugspersonal bei Bedarf. Die KND sind informiert, dass der NDB Sensibilisierungen anbietet. Somit können einerseits die KND auf die Anstaltsleitungen zugehen, oder die Anstaltsleitungen gelangen mit ihrem Bedürfnis an den KND und der NDB führt eine entsprechende Schulung durch.

¹⁰⁴ Die interinstitutionelle Zusammenarbeit des Justizvollzugs und der kantonalen Sicherheitsbehörden wurde in den letzten Jahren intensiviert. Die KND kontaktieren die zuständige Behörde oder Einrichtung, wenn sie über Personen Informationen benötigen, umgekehrt nehmen die Vollzugs- und Bewährungsdienste sowie die Verantwortlichen der Justizvollzugseinrichtungen mit den KND Kontakt auf, sobald Anzeichen von Radikalisierung festgestellt werden.

¹⁰⁵ Art. 78 StGB. Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von den anderen Gefangenen darf nur angeordnet werden:

- a. bei Antritt der Strafe und zur Einleitung des Vollzugs für die Dauer von höchstens einer Woche;
- b. zum Schutz des Gefangenen oder Dritter;
- c. als Disziplinarsanktion;
- d. zur Verhinderung der Beeinflussung von Mitgefangenen durch Gedankengut, das die Ausübung von terroristischen Aktivitäten begünstigen kann, sofern konkrete Anhaltspunkte auf eine solche Beeinflussung vorliegen.

¹⁰⁶ BBI [1999 II 1979](#) S. 2114; ANDREAS DONATSCH Hrsg., StGB/JStG Kommentar, Zürich 2022, STEFAN HEIMGARTNER, Art. 78, Rz. 2; NKVF, [Factsheet Hochsicherheitshaft](#), Stand Juni 2020, S. 1; In der Praxis muss immer der konkrete Einzelfall betrachtet werden. Zu berücksichtigen ist, dass sich eine Person auch ohne Beeinflussung durch Mithäftlinge radikalieren kann – in solchen Fällen wäre Einzelhaft unnütz, solange die Person nicht versucht, weitere Personen zu radikalieren. Seitens Justizvollzug wird nach Möglichkeit ein inklusives Setting gesucht, in welchem die betreffende Person ihre Gewaltbereitschaft reduzieren kann.

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Die massgebliche Bestimmung für eine derartige Einzelhaft ist Art. 78 Bst. d StGB, welche mit dem PMT eingeführt wurde. Ziel der Massnahme ist es, eine Person an der Rekrutierung von Mitinsassen zu hindern und Letztere davon abzuhalten, bei ihrer Suche nach Anschluss und Perspektiven einer gefährlichen Ideologie zu verfallen. Für den Massnahmenvollzug besteht eine analoge Möglichkeit in Art. 90 Abs. 1 Bst. d StGB. Auch beim Vollzug von Massnahmen kann es zu Radikalisierungsversuchen kommen. Deshalb kann eine Person wegen der Gefahr der Radikalisierung von anderen Eingewiesenen getrennt untergebracht werden. Die Anordnung von Einzelhaft muss von der Vollzugsbehörde verfügt werden.¹⁰⁷

Noch während sich Y im Strafvollzug befindet, leitet das SEM ein Verfahren auf Entzug der Schweizerischen Staatsbürgerschaft ein. Die Schweiz hat gestützt auf das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht¹⁰⁸ die Möglichkeit, rechtskräftig **verurteilten Straftätern**¹⁰⁹, sofern sie eine doppelte Staatsangehörigkeit haben, das Schweizer **Bürgerrecht zu entziehen**. Konkret kann das SEM mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons einer **Doppelbürgerin** oder einem **Doppelbürger** das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen, wenn ihr oder sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist (Art. 42 BÜG). Der Entzug des Schweizer Bürgerrechts ist nur in einem gravierenden Fall denkbar, so beispielsweise gegenüber Personen, die wegen Kriegsverbrechen oder terroristischen Handlungen verurteilt wurden.¹¹⁰

Bislang wurde bei mehreren Personen wegen Terrorbezug der Entzug der Schweizer Staatsangehörigkeit eingeleitet. In drei Fällen ist der Entzug rechtskräftig (Stand September 2023). Beispiel: Das SEM hat einem türkisch-schweizerischen Doppelbürger wegen Propaganda- und Unterstützungshandlungen für eine dschihadistische Gruppierung den Schweizer Pass entzogen. Das Bundesgericht stützt in seinem Urteil diese Massnahme.¹¹¹

In der Folge versucht Y wiederum Mithäftlinge zu radikalieren und lässt erst davon ab, nachdem ihn die Anstaltsleitung erneut auf die strafvollzugsrechtlichen und möglichen strafrechtlichen Konsequenzen dieses Handelns aufmerksam gemacht hat. Nach zwei Dritteln der Strafe prüft die Vollzugsbehörde¹¹² eine **bedingte Haftentlassung** von Y. Sie lehnt dies ab, da das Verhalten von Y nahelegt, dass er einmal entlassen, wieder Verbrechen oder Vergehen begehen wird. Y hat von seinem radikalen Gedankengut keinen Abstand genommen und auch immer wieder Anstalten unternommen, sein Gedankengut zu verbreiten.

Eine verurteilte Person ist nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe, frühestens jedoch nach drei Monaten, **bedingt zu entlassen**, wenn ihr Verhalten im Strafvollzug dies rechtfertigt und nicht anzunehmen ist, sie werde weitere Verbrechen oder Vergehen begehen (Art. 86 Abs. 1 StGB). Zu erstellen ist eine sog. Legalprognose. Ausnahmsweise ist eine bedingte Entlassung bereits nach der Hälfte der Strafe möglich (Art. 86 Abs. 4 StGB). Die zuständige Behörde prüft von Amtes wegen, ob der Gefangene bedingt entlassen werden kann. Sie holt einen Bericht der Anstaltsleitung ein. Der Gefangene ist anzuhören (Art. 86 Abs. 2 StGB). Wird die bedingte Entlassung verweigert, hat die zuständige Behörde mindestens einmal jährlich neu zu prüfen, ob sie gewährt werden kann (Art. 86 Abs. 3 StGB). Es bedarf einer erneuten Legalprognose.

¹⁰⁷ Vgl. zum Ganzen auch NKVF, [Factsheet Hochsicherheitshaft](#), Stand Juni 2020, S. 1f.

¹⁰⁸ Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR **141.0**.

¹⁰⁹ Der Entzug des Bürgerrechts setzt eine rechtskräftige Verurteilung voraus (Art. 30 Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR **141.01**). Davon ausgenommen sind Fälle, in denen eine strafrechtliche Verfolgung aussichtslos wäre, da der Staat, in dem die Taten begangen wurden, nicht willens oder nicht in der Lage ist, ein Strafverfahren zum Abschluss zu bringen oder einem ausländischen Rechtshilfeersuchen zu entsprechen, namentlich weil das unabhängige Justizsystem in seiner Gesamtheit oder zu einem erheblichen Teil nicht funktionsfähig ist. Denkbar ist im Allgemeinen auch, dass bereits eine rechtskräftige Verurteilung i.S.v. Art. 30 BÜV vorliegt, gegen die betroffene Person aber bereits ein neues Strafverfahren eröffnet wird. In diesem Sinne kann ein Entzug des Bürgerrechts während eines Strafverfahrens erfolgen, allerdings gestützt auf eine bereits erfolgte (rechtskräftige) Verurteilung.

¹¹⁰ Art. 30 BÜV

¹¹¹ Urteil des Bundesgerichts [1C_457/2021](#) vom 25. März 2022

¹¹² Die Zuständigkeit für die bedingte Entlassung liegt in den Kantonen entweder bei einer Vollzugsbehörde oder bei einem Vollzugsgericht, siehe CHRISTOPH URWYLER, [Die Praxis der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug](#), Berlin/Bern 2020, Fn. 5

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons **entzieht das SEM in der Folge Y das Schweizer Bürgerrecht**. Dagegen legt Y Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein, welches die Beschwerde noch während des Freiheitsentzugs abweist. Auch das Bundesgericht bestätigt den Entzug des Schweizer Bürgerrechts. Da der Entzug des Bürgerrechts rechtskräftig geworden ist und Y nicht mehr über die Schweizerische Staatsbürgerschaft verfügt, leitet fedpol ein Verfahren ein, um Y aus der Schweiz **auszuweisen** (Aberkennung des Aufenthaltsrechts und Pflicht zum Verlassen der Schweiz). Dabei untersucht fedpol insbesondere, ob sog. Non-Refoulement-Gründe vorliegen, was bei Y verneint wird.¹¹³ Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs und der Anhörung des NDB verfügt fedpol die Ausweisung.

Gestützt auf Art. 68 AIG kann fedpol zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern eine **Ausweisung** verfügen. Die Ausweisung wird mit einem befristeten oder unbefristeten Einreiseverbot verbunden. Es handelt sich um eine Massnahme zur Gefahrenabwehr. Die Voraussetzungen für eine Ausweisung sind die gleichen wie bei einem Einreiseverbot nach Art. 67 Abs. 4 AIG: Die betroffene ausländische Person muss die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz gefährden. Das ist z.B. der Fall, wenn von einer ausländischen Person eine gewalttätig-extremistische oder terroristische Gefahr ausgeht. Für die Anordnung einer Ausweisung müssen immer *konkrete und aktuelle* Anhaltspunkte vorliegen, dass die Anwesenheit der Ausländerin oder des Ausländers geeignet ist, die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz zu gefährden.

3.2.3 Massnahmen gegenüber Y nach dem Justizvollzug

Wenn von einer Person auch nach dem Strafvollzug eine Gefährdung für Dritte ausgeht, kommen wiederum soziale, therapeutische und integrative Massnahmen in Frage, aber auch PMT-Massnahmen. Im vorliegenden Fall ist es jedoch nicht nötig PMT-Massnahmen zu ergreifen, da Y aus der Schweiz ausgewiesen wird. Da der Vollzug der Ausweisung nicht gleich nach der Entlassung aus dem Strafvollzug möglich ist, wird Y – um den Vollzug sicherzustellen – in **ausländerrechtliche Administrativhaft** versetzt, weil er wegen eines Verbrechens verurteilt worden ist und die innere Sicherheit gefährdet.¹¹⁴ Danach wird Y im Auftrag von fedpol durch **die zuständigen kantonalen Polizeibehörden** ausgeschafft.¹¹⁵

Die **ausländerrechtliche Administrativhaft** ist im AIG geregelt. Mit dem PMT wurde im AIG für die **Vorbereitungshaft** (Art. 75 Abs. 1 Bst. i AIG; bei laufendem Administrativ- oder Strafverfahren) und die **Ausschaffungshaft** (Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 AIG; bei Vorliegen eines erstinstanzlichen Administrativ- oder Strafentscheids) ein **zusätzlicher Haftgrund «Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz»** geschaffen. Eine entsprechende Anpassung wurde auch bezüglich der Haft in Dublin-Verfahren vorgenommen (Art. 76a Abs. 2 Bst. j AIG).

3.3 Fallbeispiel 3 (Ereignisbewältigung im Fall eines Terroranschlages)

Obwohl sich Y nicht mehr in der Schweiz befindet, haben seine früheren Propagandaaktivitäten doch Spuren hinterlassen und den Boden für Gewalt geebnet: Seine früheren Radikalisierungsversuche haben v.a. auf den damals minderjährigen Z eine starke Wirkung entfaltet. Z ist mittlerweile 22 Jahre alt und ausländischer Staatsangehöriger. Obwohl sich Z für sehr lange Zeit unauffällig verhalten hat und nie strafrechtlich in Erscheinung getreten ist, greift er eines Tages unvermittelt mit einem Messer verschiedene Personen an einem Bahnhof an und ruft dabei «Allahu Akbar». Obwohl die Kantonspolizei

¹¹³ Siehe zum Grundsatz des Non-Refoulements Fn. 123

¹¹⁴ Art. 76 Abs. 1 Bst. b. Ziff. 1. i.V.m. Art. 75 Abs. 1 Bst. h und i AIG

¹¹⁵ Detaillierte Bestimmungen hierzu finden sich in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWVAL; SR 142.281).

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

sofort vor Ort interveniert, kann Z nicht mehr aufgefunden werden. Er befindet sich auf der Flucht; am Tatort wird jedoch sein Rucksack sichergestellt, in welchem sich u.a. Propagandamaterial für den Islamischen Staat befindet. Zwei Personen sind schwer verletzt, eine andere Person stirbt noch am Tatort.

Es handelt sich um ein terroristisches **Delikt mit einem mutmasslichen dschihadistischen Hintergrund**. Ermittelt wird hier – neben dem Tatbestand des Mordes resp. des mehrfachen versuchten Mordes – wegen Verstoss gegen die Bestimmungen von Art. 260^{ter} StGB und von Art. 74 Abs. 4 NDG. Gestützt auf Art. 74 Abs. 6 NDG i.V.m. Art. 23 Abs. 2 StPO besteht Bundesgerichtsbarkeit.

Die Kantonspolizei informiert umgehend die kantonale Staatsanwaltschaft, die für terroristische Straftaten zuständige Gerichtspolizei des Bundes – die BKP – und die BA. Die BA spricht sich mit der kantonalen Staatsanwaltschaft ab, die bereits ein Strafverfahren eröffnet hat. Die BA übernimmt das Strafverfahren. Unverzüglich leitet die BKP Ermittlungen ein und gründet eine gemeinsame Ermittlungsgruppe mit der Kantonspolizei, die für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben rund um den Tatort und auf dem übrigen Kantonsgebiet zuständig bleibt. Da der Täter flüchtig ist, wird umgehend eine nationale und internationale Fahndung eingeleitet. Ebenfalls fragt fedpol unverzüglich bei den internationalen Partnerbehörden und Polizeiorganisationen an, ob der Täter Bezüge ins Ausland hat.¹¹⁶ fedpol teilt die vorliegenden Informationen zum Sachverhalt und den involvierten Personen mit den Partnern im In- und Ausland. Daraus resultierende Erkenntnisse fliessen in die Lagebeurteilung- und Entwicklung ein. Da es sich um einen schweren Vorfall handelt, werden wegen der politischen Folgen und zur Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage der **NATA** einberufen sowie der **SiA** und die **KGSi** informiert. Mit dem NATA wird die politische Führung und die politische Kommunikation von Bund und Kantonen koordiniert (vgl. dazu den nachfolgenden Kasten). Eine Woche nach der Tat wird Z in einer gemeinsamen Aktion von BA, BKP und verschiedenen Kantonspolizeien in der Schweiz verhaftet. Er kommt in Untersuchungshaft. Die BKP führt ihre Ermittlungen im Auftrag der BA fort.

Der **Nationale Terrorausschuss (NATA)** ist ein *politisches Koordinationsgremium*, welches im Falle einer Terrorlage die zuständigen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger von *Bund und Kantonen* zusammenführt. Er setzt sich aus der Vorsteherin des EJPD, dem Bundeskanzler, dem Präsidenten der KKJPD sowie den Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren der betroffenen Kantone zusammen. Sofern die Terrorlage eine aussenpolitische Dimension aufweist, Schweizer Interessen im Ausland oder konsularische Schutzaufgaben betroffen sind, wird zusätzlich der Vorsteher des EDA beigezogen. Der NATA kann ereignisspezifisch durch weitere Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter von Bund, Kantonen oder Gemeinden ergänzt werden. Durch gegenseitigen Austausch und eine gemeinsame Lagebeurteilung können die politische Führung und die politische Kommunikation in den jeweiligen Kompetenzen der zuständigen Behörden koordiniert werden.¹¹⁷

Der **Sicherheitsausschuss (SiA)** ist ein *Ausschuss des Bundesrates*. Er setzt sich aus den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern des VBS, des EJPD und des EDA zusammen. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS hat den Vorsitz. Jedes Mitglied des SiA kann sich zu den Sitzungen von bis zu zwei Personen aus seinem Departement begleiten lassen. Bei Bedarf kann der SiA weitere Personen beiziehen. Der SiA beurteilt die sicherheitspolitische Lage und koordiniert departementsübergreifende sicherheitspolitische Geschäfte. Er erteilt der KGSi Aufträge und kann sie in Krisensituationen beiziehen und ihr Koordinationsaufgaben auf operativer Ebene übertragen. Der SiA bereitet sicherheitspolitische Geschäfte bei Bedarf für Entscheide des Bundesrats vor.¹¹⁸

Die **Kerngruppe Sicherheit (KGSi)** ist ein *Gremium auf Stufe Amtsdirektorinnen und -direktoren*. Die ständigen Mitglieder sind die Staatssekretärin oder der Staatssekretär des EDA, die Direktorin oder der Direktor des NDB, die Chefin oder der Chef Sicherheitspolitik des VBS und die Direktorin

¹¹⁶ Siehe hierzu den Infokasten zur internationalen Polizeikooperation auf der nächsten Seite.

¹¹⁷ [Medienmitteilung](#) «Nationaler Terrorausschuss: Bund und Kantone koordinieren die politische Führung in Terrorlagen» vom 23.11.2022; Verordnung vom 23. November 2022 über den Nationalen Terrorausschuss (NATA-Verordnung; SR 172.010.422).

¹¹⁸ [Medienmitteilung](#) «Bundesrat passt die Organisation der sicherheitspolitischen Führung an» vom 25.01.2023; **Weisungen** vom 25. Januar 2023 über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates (BBl 2023 241); **Mandat und Organisation** des Sicherheitsausschusses des Bundesrates vom 25. Januar 2023 (abrufbar via Medienmitteilung).

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

oder der Direktor fedpol. Die Chefin oder der Chef Sicherheitspolitik des VBS hat den Vorsitz. Eine Vertreterin oder ein Vertreter der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) sowie die oder der Delegierte des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) sind nichtständige Mitglieder der KGSi. Die KGSi ist für die Darstellung und Beurteilung der sicherheitspolitisch relevanten Lage und die Früherkennung von Herausforderungen im sicherheitspolitischen Bereich zuständig. Zudem koordiniert die KGSi Geschäfte auf sicherheitspolitischer und operativer Ebene.¹¹⁹ Die KGSi hat sich in der Vergangenheit als strategisches Beratungsorgan des SiA auch nach Terroranschlägen im benachbarten Ausland bewährt.

In den nächsten Tagen und Wochen gibt es keine weiteren Anschläge. Die Ermittlungen ergeben aber, dass Z in engem Kontakt mit Personen aus dem nahen Ausland stand. Jetzt gilt es, weitere Erkenntnisse zu gewinnen und offene Fragen abzuklären. Hier greifen (wiederum) die Instrumente der **internationalen Polizeikooperation**. Die ausländischen Behörden werden nach einer Tat mit Terrorverdacht rasch informiert. Die BA spricht das Vorgehen bilateral und im Rahmen von EUROJUST (Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) mit den betroffenen ausländischen Staatsanwaltschaften ab. Auf Anordnung der BA finden weitere Festnahmen, Befragungen und Durchsuchungen in der Schweiz statt. Per internationaler Rechtshilfe werden solche Massnahmen auch im Ausland durchgeführt. fedpol stellt den internationalen Informationsaustausch auf polizeilicher Ebene sicher. Der NDB tut dasselbe auf der Ebene der Nachrichtendienste. Gerade in Krisensituationen ist die nationale und internationale Kooperation wichtig, weil rasch reagiert werden muss.

Die Schweiz setzt seit Jahren auf die **internationale Polizeikooperation**. Diese ruht auf **drei Pfeilern**: auf der globalen multilateralen Zusammenarbeit via **INTERPOL**, der **bilateralen Polizeikooperation** mit einzelnen Staaten sowie der europäischen multilateralen Zusammenarbeit via **EU/Europol**. Die Zusammenarbeit via INTERPOL und via Polizeiabkommen wird laufend vertieft. Der dritte Pfeiler, der europäische, wird durch das Schengen-Assoziierungsabkommen (SR 0.362.31) laufend verstärkt.

Im ersten Pfeiler (globale multilaterale Zusammenarbeit) ist das **INTERPOL-Fahndungssystem** von grosser Wichtigkeit für Fahndungen, die für die ganze Welt von Bedeutung sind. Im zweiten Pfeiler (bilaterale Polizeikooperation) sind die **Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit** in Genf (mit Frankreich) und Chiasso (mit Italien) sowie die **im Ausland stationierten Polizei- und Zollattachés** hervorzuheben. Im dritten Pfeiler (europäische multilaterale Zusammenarbeit) spielen **Europol** und das **Schengener Informationssystem SIS** eine zentrale Rolle. Im SIS werden gestohlene Gegenstände sowie Personen ausgeschrieben, die polizeilich zwecks Auslieferung gesucht werden, mit einer Einreisesperre belegt sind oder vermisst werden. An SIS sind die Polizei-, Grenzschutz- und Visumsbehörden in den 26 EU-Staaten sowie in der Schweiz, in Norwegen und Island angeschlossen. Personen, die unter Terrorismusverdacht stehen, können im SIS zur Fahndung ausgeschrieben werden.

Anlauf- und Koordinationsstelle für die internationale Polizeikooperation ist fedpol. fedpol unterstützt die Kontaktaufnahme zwischen den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Kantone untereinander und mit denjenigen des Auslandes. Bei fedpol sind mit der internationalen Zusammenarbeit primär der Direktionsbereich Internationale Polizeikooperation mit der Einsatzzentrale fedpol sowie der Direktionsbereich Bundeskriminalpolizei betraut.

Beispiel: Bei einem terroristischen Amoklauf am 2. November 2020 in Wien wurden 4 Personen getötet und 23 weitere teils schwer verletzt. Bei solchen Fällen geht es um Geschwindigkeit. Nach dem Anschlag in Wien wurde rasch klar, dass es auch Bezüge in die Schweiz gibt. Der Informationsaustausch musste unverzüglich erfolgen. Es vergingen keine 24 Stunden, bis zwei «Kollegen» des Wiener Attentäters im Zürcher Umland verhaftet wurden.

¹¹⁹ [Medienmitteilung](#) «Bundesrat passt die Organisation der sicherheitspolitischen Führung an» vom 25.01.2023; **Weisungen** vom 25. Januar 2023 über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates (BBi [2023 241](#)).

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

Nach Abschluss der Ermittlungen wird Z wegen Mordes, versuchten Mordes und Beteiligung an einer terroristischen Organisation zu einer Freiheitsstrafe von 17 Jahren verurteilt¹²⁰ und es wird eine **Landesverweisung** (Art. 66a StGB) ausgesprochen. Nach seiner Entlassung aus dem Strafvollzug wird die Landesverweisung von Z durch den Kanton vollzogen.

Die Landesverweisung kann erst vollzogen werden, wenn die unbedingten Strafen oder Strafteile sowie die freiheitsentziehenden Massnahmen vollstreckt sind (Art. 66c Abs. 2 StGB). Um die Durchführung eines Ausweisungsverfahrens oder eines strafrechtlichen Verfahrens, in dem eine **Landesverweisung** droht, sowie die daran anschliessende **Ausschaffung sicherzustellen**, kann das kantonale Migrationsamt ausländerrechtliche Haft (**Vorbereitungshaft, Ausschaffungshaft**) anordnen. Hat eine Person ihre Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz innerhalb der ihr angesetzten Frist nicht erfüllt und kann die rechtskräftige Ausweisung oder Landesverweisung aufgrund ihres persönlichen Verhaltens nicht vollzogen werden (z.B. weil der Zielstaat keine staatlichen Ausschaffungen akzeptiert und die Person deshalb nur freiwillig einreisen kann), kann sie in **Durchsetzungshaft** genommen werden. Vorausgesetzt ist, dass die Anordnung der Ausschaffungshaft nicht zulässig ist und eine andere, mildere Massnahme nicht zum Ziel führt. Zweck der Durchsetzungshaft ist es, die ausreisepflichtige Person in jenen Fällen zu einer Verhaltensänderung zu bewegen, in denen nach Ablauf der Ausreisefrist der Vollzug der rechtskräftig gegen sie angeordneten Weg- oder Ausweisung oder rechtskräftigen Landesverweisung – trotz entsprechender behördlicher Bemühungen – ohne ihre Kooperation nicht oder nicht mehr möglich erscheint.¹²¹

Eine **Ausschaffung** kann aus verschiedenen Gründen scheitern. Völkerrechtliche Verpflichtungen können Ausschaffungen in gewissen Situationen untersagen (sog. «**Unzulässigkeit**»¹²², insb. «**Non-Refoulement-Prinzip**»¹²³). Weiter kann der Vollzug einer Ausschaffung aufgrund von Situationen wie Krieg, allgemeiner Gewalt oder einer medizinischen Notlage im Zielstaat scheitern (sog. «**Unzumutbarkeit**»¹²⁴). Zuweilen können Ausschaffungen auch aus technischen oder praktischen Gründen (sog. «**Unmöglichkeit**»¹²⁵, bspw. keine Flugverbindung, keine Landrechte) nicht stattfinden. Die Prüfung solcher **Vollzugshindernisse** erfolgt stets nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Kann ein Vollzug aus einem der oben erwähnten Gründe vorderhand nicht stattfinden, erhalten Personen den Status der «vorläufigen Aufnahme»¹²⁶ (Ausweis «F»). Personen mit einer Landesverweisung oder einer Ausweisung sind davon ausgeschlossen und verfügen damit über einen schlechteren Status (Art. 83 Abs. 7 und 9 AIG). Verbleibt die Person mit der von ihr ausgehenden Gefährdung in der Schweiz, so kann sie mit PMT-Massnahmen belegt werden. Zudem kann die zuständige kantonale Behörde der Person die Auflage machen, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten.¹²⁷

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das Postulat 21.4598 Marti Min Li verlangt eine Auslegeordnung zur Extremismus- und Terrorismusbekämpfung. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Behörden sollen

¹²⁰ Vgl. die **Schuldsprüche** des Bundesstrafgerichts zum Messerangriff in **Morges** vom 12.09.2020 ([Medienmitteilung](#) Bundesstrafgericht vom 10.01.2023) und zum Messerangriff in **Lugano** vom 24.11.2020 ([Medienmitteilung](#) Bundesstrafgericht vom 19.09.2022; [Medienmitteilung](#) Bundesstrafgericht vom 24.08.2023).

¹²¹ SEM, [Handbuch Asyl und Rückkehr](#), Dokument, Dokument «G5 - Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht», S. 1f.

¹²² Vgl. Art. 83 Abs. 3 AIG

¹²³ Beim Non-Refoulement-Prinzip (sog. Grundsatz des Rückschiebungsverbots) handelt es sich um einen (zwingenden) völkerrechtlichen Grundsatz, welcher die Ausschaffung (aber auch die strafrechtliche Auslieferung) von Personen in Zielstaaten untersagt, in welchen der auszuschieffende Person Folter oder andere Menschenrechtsverletzungen drohen. Dieses Prinzip stützt sich auf Völkerrecht (bspw. Art. 3 EMRK, Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention) aber auch auf die BV (Art. 25 Abs. 3) sowie auf Bundesgesetze (bspw. Art. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylG, Art. 83 Abs. 3 AIG oder Art. 2 IRSG). Die für die Beurteilung massgeblichen Gründe können sich auf die Person, den Zielstaat oder andere Umstände beziehen. Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte haben durch Ablehnung bzw. Abschreibung der [Mo. 16.3982](#) Regazzi «Ausweisung von Terroristinnen und Terroristen in ihre Herkunftsländer, unabhängig davon, ob sie als sicher gelten oder nicht» bekräftigt, dass die national und international garantierten Menschenrechte auch bei Gefährdern gelten.

¹²⁴ Vgl. Art. 83 abs. 4 AIG

¹²⁵ Vgl. Art. 83 Abs. 2 AIG

¹²⁶ Art. 83 AIG

¹²⁷ Die Ein- und Ausgrenzung ist in Art. 74 AIG geregelt. Die Missachtung der Ein- oder Ausgrenzung wird gemäss Art. 119 AIG bestraft.

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

dargelegt werden. Begründet wird das Postulat mit dem Ziel, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sowie allfällige Rechtslücken zu erkennen.

Aus der im vorliegenden Bericht erfolgten Auslegeordnung resultieren folgende Erkenntnisse:

- Radikalisierung kann zunächst unscheinbar sein. Deshalb muss die Gewaltextremismus- und Terrorismusbekämpfung früh und breit ansetzen, insbesondere durch Feststellung/Beobachtung sowie niederschwellige Intervention (etwa durch kommunale und kantonale Sozial- und Erziehungsbehörden). Massnahmen gegen Radikalisierung bedürfen damit vielfältiger Instrumente. Es handelt sich – wie im NAP beschrieben – um eine permanente **gesamtgemeinschaftliche und interdisziplinäre Aufgabe**.
- Die Verhinderung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus kann nur **im Verbund erfolgreich** sein. Die gesetzlich vorgesehene **Rollenteilung** macht Sinn. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Behörden unterscheiden sich je nach Stadium der Radikalisierung bzw. Aktivität und der Zielrichtung der getroffenen Massnahmen. In unserem föderalen System mit verschiedenen Akteuren und Staatsebenen ist die Verhinderung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Die verschiedenen Behörden nehmen jeweils **unterschiedliche Teilaufgaben** wahr.
- Die **Aufgaben** der Akteure **ergänzen sich** gegenseitig. Ein Fall kann nacheinander, abwechselnd oder gleichzeitig präventive sowie repressive Handlungen erfordern und verläuft in der Entwicklung nicht zwangsläufig geradlinig. Oft ist das gleichzeitige Handeln mehrerer Akteure notwendig, weil sie verschiedene Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen haben, welche gleichzeitig wahrgenommen werden müssen. Beispielsweise bleibt eine Prävention im sozialen Umfeld auch dann wichtig, wenn gegen eine Person polizeiliche Massnahmen verfügt worden sind (siehe Art. 23f Abs. 2 BWIS).
- In das Erkennen und Bekämpfen von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus sind viele Akteure involviert. Deshalb ist die **Koordination und Kooperation** der Akteure von zentraler Bedeutung. Diese muss einerseits bilateral und andererseits in Gremien erfolgen. Da unterschiedliche Fälle und Formen von Gewaltextremismus und Terrorismus die Sicherheit der Schweiz bedrohen, braucht es Gremien in verschiedener Zusammensetzung und auf verschiedener Stufe. Die im Bericht erwähnten Gremien sind politisch (SiA, NATA, SVS politische Aufsicht NAP), strategisch (KGSi, SVS strategische Begleitgruppe NAP) und operativ (TETRA) tätig. Ein Bedarf nach neuen Koordinationsplattformen ist momentan nicht erkennbar.

Als **Fazit** kann festgehalten werden, dass es keine Doppelspurigkeiten gibt, sondern jeder Akteur seine spezifische Aufgabe, Funktion und Berechtigung hat. Die Zuständigkeiten und Aufgaben und deren Abgrenzungen sind hinreichend klar. In einzelnen, die Zuständigkeiten und Zusammenarbeit der Behörden betreffenden Punkten besteht jedoch Verbesserungsbedarf:

- Für eine erfolgreiche Kooperation braucht es einen weitreichenden **Informationsaustausch unter den Polizeibehörden innerhalb der Schweiz und des Auslandes**. Der Informationsaustausch bei der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus funktioniert zwar gut. Doch schreitet eine Radikalisierung oft schleichend voran und zeigt sich häufig in Straftaten, die noch keinen direkt Bezug zu gewalttätigem Extremismus oder Terrorismus haben. Die Kantone haben heute untereinander keine Möglichkeit, ihre polizeilichen Informationen systematisch auszutauschen oder Zugriff auf die Daten anderer Kantone zu erhalten. Zugang gibt es nur auf konkrete Anfrage hin im Einzelfall. Die Motion Eichenberger (18.3592) benennt diese Lücke im nationalen Informationsaustausch. Mit dem Projekt POLAP (Polizeiliche Abfrageplattform) arbeiten Bund und Kantone an der Verbesserung des nationalen und internationalen polizeilichen Datenaustauschs. Wichtig bleibt selbstverständlich auch der Informationsaustausch zwischen zivilen Behörden (Schulen, KESB, Erziehungsberatung etc.) und Privaten (z.B. Sportvereinen) mit der Polizei und dem NDB, damit Radikalisierungen früh erkannt und verhindert werden können.

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus – Aufgabenteilung zwischen Behörden

- Bei der Verfolgung von terroristischen Straftaten nach Art. 260^{ter}, 260^{quinqües} und 260^{sexies} StGB besteht gemäss Art. 24 Abs. 1 StPO nur dann Bundesgerichtsbarkeit, wenn der Fall internationalen oder interkantonalen Charakter hat. Bei den terroristischen Straftaten nach Art. 74 Abs. 4 und 5 NDG besteht hingegen immer Bundesgerichtsbarkeit (Art. 74 Abs. 6 NDG i.V.m. Art. 23 Abs. 2 StPO). Der Bundesrat prüft die Frage, ob nicht **sämtliche terrorismusbezogenen Straftaten** der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen müssten und wird gegebenenfalls Gesetzesänderungen vorschlagen.¹²⁸
- Für die Kantone besteht heute keine Verpflichtung, fedpol oder die Bundesanwaltschaft zu informieren, wenn sie gegen einen Minderjährigen ein Strafverfahren wegen Terrorismusdelikten eröffnen. Im Interesse der Koordination zwischen Bund und Kantonen könnte etwa eine **Meldepflicht** sicherstellen, dass fedpol und die BA jederzeit einen vollständigen Überblick über terroristische Ereignisse in der Schweiz haben. Die Meldepflicht wurde im Postulatsbericht Jositsch thematisiert, jedoch vom Bundesrat nicht vertieft geprüft.¹²⁹
- In der Schweiz fehlt eine **zentrale Datenbank, welche über die Personen im Justizvollzug Auskunft gibt**. Eine solche wäre jedoch für die Terrorismusbekämpfung wertvoll. Beispielsweise um im Fall eines terroristischen Anschlages unverzüglich klären zu können, ob von radikalisierten Personen aus dem näheren Umfeld des Attentäters (ebenfalls) eine Gefahr ausgeht (oder sich diese Personen in Haft befinden). Im November 2019 hat die KKJPD das Projekt IS-JV (Informationssystem Justizvollzug)¹³⁰ in Auftrag gegeben. Vorgesehen ist auch eine Personensuche, mit welcher zentral abgefragt werden kann, ob und wo eine Person aktuell in der Schweiz inhaftiert ist. Allerdings muss für diese Datenbearbeitung zuerst noch eine rechtliche Grundlage geschaffen werden.

¹²⁸ Siehe [Bericht des Bundesrates](#) in Erfüllung des Postulats [19.3570](#) Jositsch «Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft», S. 22: «Die Arbeitsgruppe hat keine besonderen Bedürfnisse hinsichtlich der Auswahl von terroristischen Straftaten und Straftaten des internationalen Strafrechts festgestellt. Was jedoch die Zuständigkeit zur Strafverfolgung angeht, sollen sämtliche terrorismusbezogenen Straftaten unter den gleichen Voraussetzungen in die Bundeszuständigkeit fallen und zwar gemäss Artikel 23 StPO. Die Bundeszuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten gemäss den Artikeln 260^{ter}, 260^{quinqües} und 260^{sexies} StGB soll sich deshalb nicht mehr nach den Voraussetzungen von Artikel 24 Absatz 1 StPO bestimmen, sondern gemäss Artikel 23 StPO. Damit wäre eine Bundeszuständigkeit für die terrorismusbezogenen Delikte gemäss StGB immer gegeben unabhängig davon, ob die Voraussetzungen gemäss Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben a oder b StGB erfüllt sind.»; siehe im Bericht des Bundesrates auch S. 23: «Der Bundesrat erachtet [...] die Prüfung einer zwingenden Bundeszuständigkeit nach Artikel 23 StPO für alle terrorismusbezogenen Straftaten des StGB, für welche die Zuständigkeit heute gemäss Artikel 24 Absatz 1 StPO geregelt ist, als sinnvoll. Der Bundesrat wird sich vertieft mit der Fragestellung auseinandersetzen und gegebenenfalls die nötigen Gesetzesänderungen vorlegen.»

¹²⁹ Siehe [Bericht des Bundesrates](#) in Erfüllung des Postulats [19.3570](#) Jositsch «Überprüfung von Struktur, Organisation, Zuständigkeit und Überwachung der Bundesanwaltschaft», S. 22: «Die Arbeitsgruppe stellte [...] fest, dass terroristische Straftaten, die von Minderjährigen begangen werden, weiterhin in die Zuständigkeit der Kantone fallen, da es keine Jugendstaatsanwaltschaft des Bundes gibt. Dieses System stellt in der Praxis keine wirklichen Probleme dar. Aber es könnte sinnvoll sein, die Kantone zu verpflichten, der Bundesanwaltschaft die Eröffnung eines Verfahrens gegen einen Minderjährigen aufgrund einer terroristischen Straftat zu melden, damit die Bundesbehörde jederzeit einen Überblick über solche Ereignisse in der Schweiz hat. Dies würde auch eine gewisse Kohärenz zwischen der Strafverfolgung von Erwachsenen und Minderjährigen in diesem Bereich gewährleisten.»; siehe im Bericht des Bundesrates auch S. 23: «Der Bundesrat schliesst nicht aus, dass eine Meldepflicht der Kantone an die Bundesanwaltschaft bei der Eröffnung von Verfahren wegen Terrorismusdelikten zu einer Verbesserung der Terrorismusbekämpfung führt. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Prüfung einer Meldepflicht über das Mandat der Arbeitsgruppe und die im Postulat aufgeworfenen Fragen hinausgeht.»

¹³⁰ <https://www.his-programm.ch/de/his-services/informationssystem-justizvollzug-is-jv>