

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Oktober 2014
 Nr. 2014/1821
 KR.Nr. I 115/2014 (DDI)

**Interpellation Walter Gurtner (SVP, Däniken): Salafisten, Jiadisten und weitere fundamentalistische Gruppierungen im Kanton Solothurn und in der Schweiz (03.09.2014);
 Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

In England, Frankreich und Deutschland häufen sich die Meldungen z.B. rund um die deutschen Salafisten und deren Gruppierungen. Laut deutschen und Schweizer Medien gilt der Salafismus als die am schnellsten wachsende und wegen ihrer Radikalität als besonders gefährliche Strömung des Islamismus. So schätzten deutsche Sicherheitsbehörden die Anzahl Salafisten im Jahr 2012 auf rund 4'500, 2011 waren es noch 3'800. Verfassungsschützer in Deutschland beobachten die Szene seit längerem mit grosser Sorge. Teile der Bewegung stehen sogar im Verdacht, ein Sammelbecken für gewaltbereiten Islamismus und den Jihad zu sein und Verbindungen zu Terrornetzwerken zu pflegen.

Im Jahr 2012 und 2013 zogen Schweizer Muslime mit der Abgabe von Gratis-Exemplaren des Korans das Interesse der Öffentlichkeit auf sich. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die verteilten Koran-Exemplare beim deutschen Salafisten Verein „Die wahre Religion“ bezogen wurden, welcher in Deutschland unter der Beobachtung des deutschen Verfassungsschutzes steht. Weiter zeigen z.B. die Meldungen rund um die Tötung eines Mannes auf offener Strasse in London auf, dass diese Bewegung des religiösen Extremismus europaweit aktiv ist.

In diesem Zusammenhang bitte ich die Regierung um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Sind der Regierung Aktivitäten von einzelnen oder gruppierten Salafisten im Kanton Solothurn und in der Schweiz bekannt?
2. Wie viele im Kanton Solothurn wohnhafte Personen können dem radikalen Islamismus und wie viele dem Salafismus zugeordnet werden?
3. Sind der Regierung Personen aus dem Kanton Solothurn bekannt, welche im Ausland ein sogenanntes Terror-Camp besucht haben oder sogar als Kämpfer für den sogenannten Islami-schen Staat (IS) mit grosser Grausamkeit gegen Christen, Jesiden und Kurden Massaker verüben?
4. Welche Risiken sieht die Regierung im Zusammenhang mit den Aktivitäten von Schweizer Salafisten und Jiadisten-Rückkehrern aus dem Nahen Osten?
5. Sieht sich die Regierung veranlasst, im Zusammenhang mit den Aktivitäten von religiösen Extremisten den Bericht zur inneren Sicherheit in diesem Bereich zu ergänzen?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Wahrung des öffentlichen Friedens verlangt eine differenzierte Diskussion

Im Vorstosstext und in den Fragen werden verschiedene Bezeichnungen verwendet („Salafisten, Jihadisten, Schweizer Muslime, gewaltbereiter und radikaler Islamismus sowie Islamischer Staat [IS], religiöse Extremisten“). Ohne auf bestehende Unterschiede zwischen den erwähnten Gruppierungen näher einzugehen, setzt die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen die Feststellung voraus, dass nicht von all diesen Gruppierungen gleichermaßen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Insbesondere darf den „Schweizer Muslimen“ nicht verallgemeinernd ein Gefahrenpotential unterstellt werden. Auch die durchaus ernstzunehmende Gefahr, welche insbesondere von Kriegsheimkehrern ausgehen kann, darf nicht zu einem allgemeinen Misstrauen gegenüber einer Bevölkerungsgruppe oder gegenüber Angehörigen einer bestimmten Religion führen. Der Religionsfriede und der öffentliche Friede sind zu wahren.

3.1.2 Zuständigkeit und Massnahmen des Bundes

Aufgrund der Eskalation in den vergangenen Wochen hat der Bundesrat am 8. Oktober 2014 den Erlass einer Verordnung zum Verbot der Gruppierung „Islamischer Staat“ und verwandter Organisationen beschlossen. Mit ihrem Inkrafttreten am 9. Oktober 2014 sind sämtliche Aktivitäten der Organisation im In- und Ausland ebenso verboten wie alle Aktionen, die der materiellen oder personellen Unterstützung des IS dienen (beispielsweise Propaganda- oder Geldsammelaktionen oder das Anwerben neuer Mitglieder). Auch eine im Ausland begangene Tat kann geahndet werden, wenn der mutmassliche Täter in der Schweiz verhaftet und nicht ausgeliefert wird. Vermögenswerte der Organisation können eingezogen werden. Die Verfolgung und Beurteilung der Handlungen unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

Damit kommt der Bund seiner verfassungsmässigen Verantwortung zur Wahrung der Interessen und der äusseren Sicherheit des Landes nach. Mit der Verordnung begegnet er eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit (Art. 184 und 185 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR101)).

3.1.3 Aufgaben der Sicherheitsorgane und die zu beachtenden Schranken

Personen mit anderen Glaubensansichten können sich grundsätzlich auf die Glaubens-, Gewissens- und Meinungsfreiheit nach Artikel 15 und 16 BV berufen. Solange sich solche Personen nicht anschicken, gewaltsam gegen unsere staatlichen Strukturen vorzugehen und ihre Ideologie nicht gewaltsam anderen Menschen aufzuzwingen versuchen, besteht kein Anlass, gegen sie vorzugehen. Erst die Missachtung unserer Rechtsordnung rechtfertigt staatliche Eingriffe in die verfassungsmässigen Rechte. Zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie der Freiheitsrechte der Bevölkerung stehen die gesetzlich vorgesehenen Massnahmen zur Verfügung. Abhängig von der konkreten Gefahr ordnet die zuständige Behörde die jeweils notwendige, geeignete und angemessene Massnahme an.

Artikel 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) definiert die nachrichtendienstlichen Aufgaben des Bundes und - in dessen Auftrag - der Kantone: Vorbeugende Massnahmen nach BWIS, beispielsweise die Bearbeitung (inkl. Beschaffung) von Informationen über die innere und äussere Sicherheit, sind zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung von Gefährdungen durch u.a. Terrorismus und gewalttätigem Extremismus zulässig. Die Erkenntnisse dienen den zuständigen Behörden des Bun-

des und der Kantone dazu, rechtzeitig nach ihrem massgebenden Recht (insbesondere Straf- und Polizeirecht) eingreifen zu können.

Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung u.a. der Meinungs- und Versammlungsfreiheit dürfen von den Sicherheitsorganen grundsätzlich nicht bearbeitet werden (Art. 3 Satz 1 BWIS). Zulässig ist die Bearbeitung ausschliesslich bei begründetem Verdacht, eine Organisation oder ihr angehörende Personen würden die Ausübung der politischen Rechte oder der Grundrechte als Vorwand benutzen, um terroristische oder gewalttätig-extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen.

Der Gewalt- oder Terrorismusbezug gemäss BWIS und die Gefahrenabwehr i.S. des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) stellen demnach die zentralen Anknüpfungskriterien für das rechtsstaatliche Tätigwerden der Sicherheitsorgane dar. Das Bestehen rein ideologischer muslimischer Bewegungen (beispielsweise Salafismus, radikaler Islamismus) alleine vermag keine präventive nachrichtendienstliche oder polizeiliche Beobachtung zu rechtfertigen. Umso weniger wäre die Beobachtung von muslimischen Gemeinschaften allgemein zulässig.

Die im Vorstosstext genannte Abgabe von Gratis-Exemplaren des Korans beispielsweise hat weder einen Gewaltbezug noch handelt es sich dabei um eine strafbare Handlung. Die Bearbeitung von Personendaten Involvierter wäre unzulässig und ein grundsätzliches Verbot solcher Aktionen käme einer unzulässigen Einschränkung ihrer Grundrechte gleich.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1

Sind der Regierung Aktivitäten von einzelnen oder gruppierten Salafisten im Kanton Solothurn und in der Schweiz bekannt?

Bei „Aktivitäten“ ohne jeglichen Gewaltbezug und ohne begründeten Verdacht im obigen Sinn können keine Massnahmen nach BWIS angeordnet werden. Insbesondere sind die Sicherheitsorgane nicht zur Datenbeschaffung und -bearbeitung über Organisierende und Ausführende gewaltloser Aktivitäten berechtigt.

Gemäss Lagebericht Sicherheit Schweiz 2014 des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), nachfolgend Bericht, wurden in der Schweiz bisher keine dschihadistisch motivierten Terroranschläge verübt (S. 29 f. Bericht). Der NDB schätzt die Schweiz weiterhin nicht als primäres Ziel ein (S. 31 Bericht). Auswirkungen auf die Schweiz habe der Dschihadismus dennoch: „Analog zu anderen europäischen Staaten gibt es auch in der Schweiz dschihadistische, im Ausland angegliederte und international agierende Akteure und Netzwerke.“ Hervorzuheben sei die Radikalisierung von Einzelpersonen. Eine zentrale Rolle spiele dabei das Internet. Zugenommen habe die dschihadistische Propaganda in sozialen Netzwerken. Über hundert Nutzer mit Verbindungen zur Schweiz publizierten laut NDB in offen zugänglichen sozialen Netzwerken islamistisches oder dschihadistisches Material mit zum Teil starkem Gewaltbezug (S. 29 und 30 Bericht).

Es ist davon auszugehen, dass die Schweizer Bundesanwaltschaft aufgrund von Erkenntnissen des NDB in rund zwanzig Fällen Ermittlungen im Bereich des Dschihadismus aufgenommen und Verhaftungen vorgenommen hat (NZZ vom 22. September 2014). Vier dieser Fälle sollen einen Bezug zu Syrien haben. Vorgeworfen wird ihnen u.a. die Beteiligung an einer kriminellen Organisation und deren Unterstützung gemäss Artikel 260ter des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

Im Kanton Solothurn sind einzelne Aktivitäten (Näheres siehe Antwort zu Frage 2), nicht aber eigentliche Strukturen bekannt.

3.2.2 Zu Frage 2

Wie viele im Kanton Solothurn wohnhafte Personen können dem radikalen Islamismus und wie viele dem Salafismus zugeordnet werden?

Die Verwendung der genannten Begriffe ist nicht zweckdienlich: Nicht jede dem Salafismus verbundene Person und nicht jeder „radikale Islamist“ dürfte gewaltbereit oder gewalttätig sein. Unter Berücksichtigung der Aufgaben der Sicherheitsorgane und der von ihnen zu beachtenden Schranken (siehe Ziffer 3.1.3) ordnen unsere Sicherheitsorgane weniger als zehn im Kanton Solothurn wohnhafte Personen dem gewalttätig-islamistischen Spektrum beziehungsweise dem dschihadistisch-terroristischen Spektrum zu. Derzeit liegen keine Hinweise auf strafbare Handlungen dieser Personen vor. Die Situation im Kanton Solothurn entspricht damit weitgehend der vom NDB für die Schweiz insgesamt präsentierten Lage: Direkte Gefährdungen durch Terrorakte stehen derzeit weniger im Vordergrund als indirekte Risiken, welche sich durch die Nutzung der Schweiz als Rückzugsgebiet und Finanzierungsort ergeben können.

3.2.3 Zu Frage 3

Sind der Regierung Personen aus dem Kanton Solothurn bekannt, welche im Ausland ein sogenanntes Terror-Camp besucht haben oder sogar als Kämpfer für den sogenannten Islamischen Staat (IS) mit grosser Grausamkeit gegen Christen, Jesiden und Kurden Massaker verüben?

Nein.

3.2.4 Zu Frage 4

Welche Risiken sieht die Regierung im Zusammenhang mit den Aktivitäten von Schweizer Salafisten und Jihadisten-Rückkehrern aus dem Nahen Osten?

Der Bericht nennt „mittlerweile rund 40 Dschihadreisende aus der Schweiz“, welche sich „seit 2001 in verschiedene Konfliktregionen begeben“ haben (S. 28 f.). Der NDB geht von rund 15 Dschihadreisenden Richtung Syrien aus, wobei fast alle diese Fälle nach nachrichtendienstlichen Kriterien unbestätigt seien. Der NDB geht davon aus, dass die Zahl der Dschihadreisenden aus Europa und aus der Schweiz weiter zunehmen wird. Somit dürfte auch die Anzahl Rückkehrer steigen.

Von Personen, welche Ausbildungslager besucht oder an Kämpfen teilgenommen haben und in die Schweiz zurückkehren, können Risiken ausgehen: Die historische Erfahrung zeigt, dass manche Kriegsteilnehmer traumatisiert, brutalisiert und verroht heimkehren. Die Wiedereingliederung in eine friedliche Gesellschaft fällt auch vielen Soldaten schwer und stellt stets eine grosse Herausforderung dar. Die Gefahren dürften bei den hier gemeinten Heimkehrern aus verschiedenen Gründen ungleich höher einzuschätzen sein. Kehren sie ideologisch indoktriniert und kampferprobt zurück, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass sie Anschläge in Europa und in der Schweiz verüben, dazu anstiften, weitere Dschihadisten anwerben oder als Vorbilder für die Radikalisierung weiterer Personen dienen. Diese Gefahren zeigen exemplarisch die Auswirkungen kriegerischer Auseinandersetzungen auf weit entfernte und auch neutrale Staaten wie die Schweiz.

Die zuständigen eidgenössischen und kantonalen Behörden sind sich dieser Gefahren bewusst und analysieren laufend mögliche Massnahmen: Die Möglichkeiten, auf mutmassliche Dschihadreisende aus der Schweiz zu reagieren, sind begrenzt. Eine gesetzliche Grundlage, um solche Personen an der Ausreise aus der Schweiz zu hindern, besteht nicht (S. 32 Bericht). „Bei einer Rückkehr können sie rechtlich nur in Fällen belangt werden, in denen ein konkreter Verdacht

auf strafbare Handlungen vorliegt, für die ein schweizerischer Gerichtsstand besteht, also zum Beispiel für Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.

Ergänzend sieht das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20) verschiedene Massnahmen vor: Relevant sind insbesondere der Widerruf von Bewilligungen nach Artikel 62 ff. (bei Verurteilungen, erheblichen oder wiederholten Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland sowie bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit), verbunden mit der Wegweisung nach Artikel 64 ff. AuG, und die Ausweisung nach Artikel 68 AuG zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit. U.a. zu diesem Zweck können Weg- und Ausweisungen an ein Einreiseverbot nach Artikel 67 f. AuG gekoppelt werden, in schwerwiegenden Fällen auf unbefristete Zeit. Die Zusammenarbeit mit dem NDB ist gesetzlich vorgeschrieben. Das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) enthält analoge Bestimmungen (Art. 63, 65, 78).

Die Polizei Kanton Solothurn (nachfolgend Polizei) trifft Massnahmen gemäss KapoG. Insbesondere die seit dem 1. Januar 2014 mögliche Gefährderermahnung nach § 35bis KapoG erweist sich dabei als zielführendes Instrument: Zwei ermahnte Jugendliche dürften sich kaum mehr zu unbedarften Äusserungen auf Facebook hinreissen lassen; ein eigentliches Abgleiten in gewaltbereite oder terroristische Kreise ist unwahrscheinlich. Da keine Hinweise auf Straftaten vorliegen, dürften auch die gemeinsam von der Polizei und dem NDB durchgeführten Ermahnungen der anderen unter Ziffer 3.2.2 genannten Personen eine gewisse Wirkung erzielt haben. Ausserdem steht die Polizei in engem Kontakt mit der Bevölkerung, auch mit Menschen muslimischen Glaubens. Neben regelmässigen Moscheebesuchen sensibilisiert beispielsweise die Jugendpolizei Lehrpersonen und Jugendliche, auf auffällige Verhaltensänderungen junger Menschen zu achten. Auch der Bericht weist auf Seite 35 ausdrücklich auf die Gefahr radikalisierter Jugendlicher hin. Der Intensivierung dieser zur lokalen Sicherheit gehörenden Polizeitätigkeiten sind aufgrund des besonders hohen Personalaufwandes Grenzen gesetzt.

Die Ereignisse der letzten Monate haben zur Bildung einer Arbeitsgruppe der Bundesbehörden geführt. Auch kantonale Polizeikommandanten sind darin vertreten. Ziel ist insbesondere die verbesserte Koordination. Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) analysiert überdies die spezifisch polizeilichen Massnahmen.

Trotz all dieser Massnahmen stellt die Terrorismusprävention und die frühzeitige Erkennung geplanter Gewaltanwendungen durch eine Gruppe oder eine Einzelperson selbst bei bereits nachrichtendienstlich oder polizeilich bekannten Personen eine grosse Herausforderung dar. Neben ausgewiesenen Erfolgen wie jüngst in Australien zeigt die Erfahrung, dass trotz vermehrter Achtsamkeit der Sicherheitsorgane nicht alle Gewalttaten zu verhindern sind.

3.2.5 Zu Frage 5

Sieht sich die Regierung veranlasst, im Zusammenhang mit den Aktivitäten von religiösen Extremisten den Bericht zur inneren Sicherheit in diesem Bereich zu ergänzen?

Auch der Bericht ist aufgrund der Vorgaben des BWIS zu erstellen. Er darf nicht um „Aktivitäten religiöser Extremisten“, welche keinerlei Gewaltbezug aufweisen, ergänzt werden (siehe Ziffer 3.1.3). Aktivitäten, welche diese Voraussetzung erfüllen, sind vom Bericht sehr wohl umfasst: Wie in den Vorjahren enthält der Bericht ein Kapitel über dschihadistisch motivierten Gewaltextremismus und Terrorismus.

Im Übrigen würde die Ergänzung eines jährlich aktualisierten Berichts keinen Sinn ergeben: Der aktuelle Bericht listet die wichtigsten Ereignisse in den Bereichen des BWIS bis zum Redaktionsschluss Ende Februar 2014 auf. Ereignisse ab diesem Zeitpunkt, insbesondere die neusten Entwicklungen im Zusammenhang mit IS (vgl. Ziffer 3.1.2), dürften im Bericht 2015 gebührend be-

rücksichtigt werden. Ausserdem sehen wir uns ausser Stande, eine Publikation des Bundes zu ergänzen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn
Migrationsamt
Nachrichtendienst des Bundes (NDB), Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern
Aktuariat JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat