

FOREIGN FIGHTERS: TICKENDE ZEITBOMBEN IM RADAR WESTLICHER ENTSCHEIDUNGSTRÄGER

Von Livio Pigoni

Das Jahr 2014 erwies sich als für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik sehr ereignisreich. Neben der omnipräsenten Ukraine-Krise gab es weitere Brennpunkte, welchen sich die Schweiz im Rahmen ihres Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) widmete. Einer davon war der Kampf gegen den Terrorismus und die damit verbundene Problematik der *Foreign Fighters*. «Ausländische Kämpfer» bezeichnen Zivilpersonen, die sich radikalisieren und an Kampfhandlungen im Ausland teilnehmen. Meistens kehren diese mit Kriegserfahrung später in ihre Heimat zurück, wo sie als potenzielle Bedrohung der nationalen Sicherheit eingestuft werden. Schon seit längerem werden sie von Nachrichtendiensten mit Argusaugen beobachtet. Sicherheitspolitische Massnahmen, die ihre Aus- und Rückreise verunmöglichen oder zwischenstaatliche Kooperationen, die eine grenzübergreifende Verfolgung solcher Personen vereinfachen, waren zunächst jedoch wenig konkret.

An sich ist die Problematik der *Foreign Fighters* nicht neu. Schon während des afghanisch-sowjetischen Konflikts der 1980er-, in Bosnien und Tschetschenien in den 1990er- sowie im Irak und Somalia in den 2000er-Jahren kämpften ausländische Kämpfer den «Heiligen Krieg gegen die Ungläubigen».¹ In jüngster Zeit ist die von *Foreign Fighters* ausgehende Gefahr jedoch gewachsen, was insbesondere auf den Krieg in Syrien zurückzuführen ist. Die Überwachung einer stetig grösser werdenden Anzahl Rückkehrer stellt westliche Sicherheitsdienste vor enorme Herausforderungen. Entsprechend stark ist darum der politische Wille, zwischenstaatliche Lösungsstrategien zu entwickeln. In den betroffenen OSZE-Ländern begann man sich zu fragen, wie man

1 Lorenzo Vidino / Aglaya Snetkov / Livio Pigoni, *CSS Study: Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries* (Zürich: ETH, 2014). Die CSS-Studie ist online verfügbar unter www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Foreign_Fighters_2014.pdf.

die Radikalisierung junger Islamisten eindämmen könnte und ob man Rückkehrer genauer überwachen, sie gerichtlich verfolgen oder doch möglichst schnell wieder einzugliedern versuchen sollte.

Vor diesem Hintergrund hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich beauftragt, den Umgang mit heimkehrenden Kämpfern in verschiedenen Staaten zu analysieren. Ziel der Studie war es, einen genauen Überblick über die Tragweite des Problems sowie über präventive und strafrechtliche Massnahmen benachbarter Länder bei deren Handhabung des *Foreign Fighters*-Problems zusammenzutragen und danach zu fragen, welche Lehren für die Schweiz gezogen werden können.

SYRIEN: DAS NEUE MEKKA FÜR DSCHIHADREISENDE

Fast 200 000 Opfer und über 3 Millionen registrierte Flüchtlinge sind die traurige Bilanz des seit März 2011 geführten syrischen Bürgerkriegs.² Zudem wurden im syrischen Bürgerkrieg international geächtete chemische Kampfstoffe eingesetzt.

Der Syrien-Krieg entwickelte eine Sogwirkung, die weit über die Grenzen der islamischen Welt hinaus reicht.

Derweil hat sich der einst innerstaatliche Konflikt weiter ausgedehnt. Die Terrorgruppe «Islamischer Staat» (IS), hat ihre Einflusszone

in den benachbarten Irak hinein ausgeweitet. Wie sich nun zeigt, wirkt der Syrien-Krieg nicht nur als Katalysator für die Radikalisierung junger Muslime vor Ort, sondern es entwickelte sich eine Sogwirkung, die weit über die Grenzen der islamischen Welt hinaus reicht.

Während der letzten Jahre verliessen zahlreiche Muslime (oftmals Konvertiten) ihren Wohnort, auch in Europa, um sich bewaffneten Rebellengruppen anzuschliessen. Einige reisten zum Schutz der Zivilbevölkerung und aus humanitären Gründen in die Konfliktregion, andere hingegen waren religiös motiviert, beteiligten sich an Kampfhandlungen, genossen eine Ausbildung in Trainingscamps oder unterstützten die

2 «Death Toll in Syria Estimated at 191,000», in: *New York Times* (22.08.2014); UNHCR, *Syria Regional Refugee Response* (Stand: 28.10.2014).

dortigen Truppen logistisch oder propagandistisch. Laut Schätzungen waren seit dem Ausbruch des Bürgerkrieges bis September 2014 rund 15 000 Personen als ausländische Kombattanten in den syrischen Bürgerkrieg involviert, wovon allein 2000 Personen aus Westeuropa stammen sollen.³ Von den westeuropäischen Staaten sind Grossbritannien mit 488 und Frankreich mit 412 Dschihadreisenden (Stand Oktober 2014) besonders stark betroffen.⁴

DIE SCHWEIZ: SICHER VOR «HAUSGEMACHTEM TERRORISMUS»?

Auch die international stark vernetzte Schweiz bleibt vor solchen Entwicklungen nicht verschont. Obwohl hier bis anhin keine dschihadistisch motivierten Terroranschläge verübt wurden, stellt Terrorismus eine nicht zu vernachlässigende Bedrohung der Inneren Sicherheit dar. Dies wurde der Öffentlichkeit durch die breite Medienberichterstattung klar, als eine dreiköpfige IS-Terrorzelle mit dem mutmasslichen Ziel, ein Attentat mit chemischen Kampfstoffen durchzuführen, in der Schweiz aufgedeckt wurde.⁵ Dies war jedoch nicht der einzige Fall, der diese Problematik auf dem Gefahrenradar des Schweizerischen Nachrichtendienstes weiter ins Zentrum rückte. Laut Nachrichtendienst des Bundes haben seit dem 11.09.2001 rund 50 dschihadistisch motivierte Reisebewegungen aus der Schweiz in verschiedene Regionen (Somalia, Afghanistan/Pakistan, Jemen, Irak) stattgefunden: Während es im Jahr 2013 noch hiess, dass von insgesamt 20 bekannten Dschihadreisen keine nach Syrien führte, so waren im Mai 2014 von gesamthaft 40 Reisebewegungen schon 15 nach Syrien orientiert.⁶ Laut neusten Angaben sind 26 Personen aus verschiedenen Motiven nach Syrien oder in den Irak gereist.⁷

3 Die Recherchen des CSS ergaben, dass im Februar 2014 rund 226 Personen aus Belgien, 80 aus Dänemark, 270 aus Deutschland, 100 aus den Niederlanden und 500 aus dem Vereinigten Königreich nach Syrien gereist sind. Vidino et al., *Foreign Fighters*, 6–15. Vgl. auch: Richard Berrett, *Foreign Fighters in Syria*, (New York: The Soufan Group, 2014); «ISIS can «muster» between 20,000 and 31,500 fighters, CIA says», in: *CNN* (12.09.2014).

4 «Foreign Fighters flow to Syria», in: *Washington Post* (11.10.2014).

5 «Bund hebt IS-Terrorzelle aus», in: *Tages-Anzeiger* (21.09.2014).

6 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), *Medienkonferenz Dschihadreisende: Lagebericht 2014*, 05.05.2014.

7 Nachrichtendienst des Bundes, *Faltblatt Dschihadreisende*, Stand 22.09.2014.

Kopfschmerzen bereitet den Schweizer Sicherheitsdiensten aber nicht nur, dass solche Personen kampferfahren und mit dem notwendigen Fachwissen im Umgang mit Waffen und Sprengstoffen zurückkehren, sondern auch, dass sie eine starke Vorbildwirkung haben und somit zur Radikalisierung weiterer Personen beitragen können. Das Potenzial für neue Anschläge – auch in der Schweiz – ist damit durchaus gegeben.

Bereits 2013 erstellte das CSS eine Studie zum Thema «Dschihadistische Radikalisierung in der Schweiz». Der Befund der im November 2013 veröffentlichten CSS-Studie war, dass auch in der Schweiz aktive und gewaltbereite islamistische Extremisten lebten. Bei den Nachforschungen stiess das CSS auf wenige Dutzend Personen, die den «Heiligen Krieg» aktiv unterstützten. Zudem fand das CSS heraus, dass nebst den stark radikalisierten Dschihadisten auch eine weit grössere Gruppe – wenige tausend Personen – in unterschiedlichem Masse mit Radikalen sympathisierte.⁸ Die Gruppe der Sympathisanten ist in der Schweiz jedoch wesentlich kleiner als in vergleichbaren Staaten. Dafür gibt es

Bisher wurden in der Schweiz keine «Brutstätten» identifiziert, also Moscheen, in denen ein radikaler Islam gepredigt wird.

der Studie zufolge vier Gründe: *Erstens* sind Muslime in der Schweiz vergleichsweise gut integriert. *Zweitens* wurden bisher keine «Brutstätten» identifiziert, also Moscheen, in denen ein radikaler Islam gepredigt wird. *Drittens* stammen 80–90 Prozent der schweizerischen Muslime aus Europa (Balkan und Türkei) und vertreten einen toleranteren, apolitischen Islam als Muslime anderer Herkunft. *Viertens* wird auch die neutrale schweizerische Aussenpolitik als Grund erwähnt, weshalb hiesige Muslime eine weniger radikale Position gegen die Schweiz einnehmen, als dies in anderen Ländern der Fall ist.

Aufgrund dieser Radikalisierungs-Studie wurde das CSS anfangs 2014 vom EDA beauftragt, das Thema aus einer neuen Perspektive zu beleuchten. Dieses Mal ging es darum, in einer vergleichenden Länderanalyse darzustellen, wie zehn OSZE-Staaten sowie Australien das Problem der ausländischen Kämpfer angehen.

⁸ Lorenzo Vidino, *Jihadist Radicalization in Switzerland* (Zürich: ETH, 2013). Vgl. auch Lorenzo Vidinos Medienbeiträge unter http://www.css.ethz.ch/media_contributions/index.

DER UMGANG MIT FOREIGN FIGHTERS: EINE STUDIE DES CSS IM AUFTRAG DES EDA

Die *Foreign Fighters*-Studie des CSS diente dazu, anhand eines Ländervergleichs aufzuzeigen, wie präventive und sicherheitspolitische Massnahmen eingesetzt werden können, um mit solchen Personen vor ihrer Abreise oder nach ihrer Rückkehr umzugehen. Das EDA erhoffte sich, daraus mögliche Handlungsoptionen für die Schweiz abzuleiten. Die Analyse umfasste insgesamt elf Länder – darunter die repräsentativen westeuropäischen Staaten Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Spanien, Dänemark und die Niederlande. Des Weiteren wurden Kanada, die USA, Australien und Russland untersucht.

Die CSS-Studie ergab, dass zwischen den besagten elf Ländern teils grosse legislative Unterschiede bestehen, es jedoch auch Potenzial für ein gemeinsames Angehen des Problems auf zwischenstaatlicher Ebene gibt. Es stellte sich heraus, dass in den meisten Ländern die Absichtsbekundung für die Reise in ein Konfliktland nicht *per se* strafbar ist – ausser, wenn klare Indikatoren zeigen, dass die jeweilige Person den Beitritt zu einer Terrororganisation plant, kriminelle Taten beabsichtigt oder bei der Vorbereitung der Reise schon solche vollstreckt hat. Ähnlich sieht es laut Studie bei der Rückkehr der Kämpfer aus. Diese können nur bestraft werden, wenn sie während des Aufenthalts im Ausland bestimmte kriminelle Verhaltensweisen gezeigt haben. Handfeste Beweise für solche im Ausland verübten Handlungen zu finden, ist jedoch oftmals problematisch.

Auch die Schweiz bekundet Schwierigkeiten bei der strafrechtlichen Verfolgung von *Foreign Fighters*, da es einerseits keine gesetzliche Grundlage gibt, die radikalisierten Personen an der Ausreise hindert, andererseits können sie bei der Rückreise «nur in Fällen belangt werden, in denen ein konkreter Verdacht auf strafbare Handlungen vorliegt, für die ein schweizerischer Gerichtsstand besteht, also zum Beispiel Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit».⁹ So ermittelte die Bundesanwaltschaft nach der Rückkehr des Wallisers Mathieu A. wegen «Unterstützung und/oder Beteiligung an einer kriminellen Orga-

9 Nachrichtendienst des Bundes (NDB), *Sicherheit Schweiz: Lagebericht 2014 des Nachrichtendienstes des Bundes* (Bern: NDB, 2014).

nisation, im vorliegenden Fall einer terroristischen Organisation».¹⁰ Es konnten jedoch keine Beweise für seine aktive Beteiligung am syrischen Bürgerkrieg gefunden werden.

Die CSS-Studie zeigte zudem, dass die meisten Länder darauf abzielen, rückkehrende Kämpfer unter Straftaten mit Bezug zu Terrorismus zu verurteilen. Dabei werden einige Länder wie Deutschland oder Grossbritannien expliziter als andere und bestrafen sogar die «passive Partizipation» an einem Konflikt.¹¹ So wurden im Vereinten Königreich verschiedene Personen für die Absicht nach Syrien zu reisen, um sich dort terroristischer Aktivitäten anzunehmen, festgenommen.¹² Auch die USA verfügen im Vergleich zur Schweiz über eine breitere Palette an strafrechtlichen Mitteln, um mit ihren rund 130 Syrien-Involvierten umzugehen.¹³

Die Studie hob auch hervor, dass auffallend viele Tschetschenen Führungsrollen innerhalb der verschiedenen Terrormilizen innehaben. Diese gelten angeblich als besonders kampfbereit und kampferfahren. Um die Aus- und Rückreise tschetschenischer Kämpfer zu unterbinden, erhöhte die russische Regierung deshalb ihre Präsenz an der tschetschenischen Grenze und im Nordkaukasus. Zudem wurde im November 2013 das russische Antiterrorgesetz durch verschiedene Zusatzartikel erweitert. Die Teilnahme an Trainings, mit dem Ziel sich an terroristischen Aktivitäten zu beteiligen, wird nun mit bis zu zehn Jahren Haft bestraft.¹⁴

Im Fokus steht in allen untersuchten Ländern auch die Prävention. Da viele Experten der Ansicht sind, dass strafrechtliche Mittel nicht ausreichen, wurden zusätzlich *Soft Measures* eingeführt. Darunter versteht man Mittel wie Anti-Radikalisierungs-Beratungsstellen, Telefon-Service für Verwandte und Bekannte oder direkte «Gefährdetenansprachen» durch die Polizei, um Betroffene zu informieren, dass sie bereits durch Sicherheitsdienste überwacht werden. Deutschland, das

10 «Wieder Schweizer Dschihadist in Syrien», in: *St. Galler Tagblatt* (06.04.2014).

11 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 11–15.

12 Vgl. «Birmingham Pair in Court over Syria Terror Claims», in: *BBC News* (18.01.2014).

13 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 16. Die Zahl der amerikanischen Dschihadkämpfer (Stand: Oktober 2014) stammt aus «Foreign Fighters flow to Syria».

14 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 13f.

mit einer überschaubaren, aber schnell wachsenden Radikalen-Szene konfrontiert ist, hat verschiedene Anti-Radikalisierungsmassnahmen gestartet. In Städten wie Bonn, Düsseldorf oder Bochum wurde beispielsweise das «Projekt Wegweiser: Gemeinsam gegen gewaltbereiten Salafismus» eingeführt. Dieses bietet muslimischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die dabei sind, sich zu radikalieren, sowie deren Eltern und Angehörigen Beratung und Betreuung an.¹⁵ Da die Evidenz eines *Blow Back Effects*

gering ist, und nur jeder achte oder neunte Rückkehrer später Terrorakte verübt, möchte

Auffallend viele Tschetschenen haben Führungsrollen innerhalb der verschiedenen Terrormilizen inne.

man durch Anwendung dieser Mittel auch eine Kriminalisierung und Stigmatisierung der Rückkehrer verhindern und deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft erleichtern.¹⁶ Ein weiteres präventives Mittel ist die Überwachung kritischer Internetaktivitäten. *Foreign Fighters* werden nämlich hauptsächlich im Internet radikalisiert und rekrutiert. Die gezielte Überwachung der sozialen Medien, um der Verbreitung von Hasspropaganda und der Rekrutierung im Internet entgegenzuwirken, gewinnt in allen Ländern an Wichtigkeit.

Seit Beendigung der CSS-Studie wurden die Massnahmen im Umgang mit *Foreign Fighters* weltweit weiter ausgebaut. Am 24. September 2014 verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat einstimmig eine Resolution, um den Zustrom von *Foreign Fighters* zu Organisationen wie IS zu unterbinden. Sie verpflichtet die UNO-Mitgliedstaaten zu scharfen Gesetzen gegen das Reisen zu terroristischen Zwecken.¹⁷ Seit dem 9. Oktober 2014 ist zudem ein Verbot der Terrororganisation IS in der Schweiz in Kraft. Sämtliche IS-Aktivitäten im In- und Ausland sowie materielle, personelle und propagandistische Tätigkeiten wie das Anwerben neuer Mitglieder werden geahndet.¹⁸ Im Laufe des Jahres wurden im Schweizer Parlament diverse Vorstösse eingereicht, die eine här-

15 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 11.

16 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 6.

17 «Burkhalter verurteilt IS-Terror», in: *NZZ* (25.09.2014).

18 «Bundesrat verbietet IS», in: *Tages-Anzeiger* (08.10.2014).

tere Gangart im Umgang mit den Syrien-Rückkehrern fordern.¹⁹ Zudem wird über ein neues Gesetz diskutiert, welches dem Nachrichtendienst nebst der Überwachung von Risikopersonen im öffentlichen Raum, auch mehr Kompetenzen in privaten Räumen sowie in Computernetzwerken erlauben soll.²⁰ Die Debatten um spezifischere Methoden im Um-

Die CSS-Studie diente dem EDA dabei als wichtige Konferenzvorbereitung.

gang mit *Foreign Fighters* in diversen westlichen Staaten zeigen, dass die Entscheidungsträger sich der zunehmenden Bedrohung, die von solchen kampfgeprobten Rückkehrern ausgeht, zweifelsohne bewusst sind.²¹ Dies zeigt auch die Einführung des von der Schweiz mitfinanzierten «Handbuches für heimkehrende Syrienkämpfer», das in der OSZE erschienen ist und welches sich für mehr Prävention durch Integration der Rückkehrer ausspricht.²²

In diesem Sinne kam die schweizerische Initiative, das Thema während der OSZE-Anti-Terrorismus-Konferenz im April 2014 in Interlaken auf internationalem Parkett zu diskutieren, zu einem sehr nützlichen Zeitpunkt. Die Konferenz, an der rund 200 Experten aus den Mitgliedstaaten der OSZE teilnahmen, ermöglichte einen zwischenstaatlichen Austausch über gemeinsame Wege, das Problem anzupacken, und stimulierte weitere Debatten über die Terrorismusbekämpfung. Die CSS-Studie diente dem EDA dabei als wichtige Konferenzvorbereitung. Zudem konnte sich die Schweizerische Delegation durch das Formulieren von Vorschlägen im Umgang mit Syrien-Rückkehrern als wichtiger Akteur in der Debatte profilieren.²³

19 Siehe dazu die Vorstösse von Lukas Reimann (SVP), Oskar Freysinger (SVP), Ida Glanzmann-Hunkeler (CVP), Marco Romano (CVP) und Urs Schläfli (CVP).

20 Vgl. VBS, *Nachrichtendienstgesetz*, www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/ndb/medienmitteilungen.html.

21 Vgl. z.B. «Schweiz: Reiseverbot für Gotteskrieger?», in: *SRF News* (11.07.2014); «Paris verschärft Vorgehen gegen Syrien-Kämpfer aus Frankreich», in: *Die Zeit* (09.07.2014).

22 «Burkhalters Handbuch für heimkehrende Syrien-Kämpfer», in: *Tages-Anzeiger* (23.04.2014); OSCE, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach* (17.03.2014).

23 Vgl. OSCE, *The Chairmanship Interlaken Recommendations: Counter-Terrorism Conference Interlaken, 28.–29.04.2014, CIO.GAL/6614*, 29.04.2014, «Avec la Syrie, la Suisse découvre les combattants étrangers», in: *Le Matin* (23.04.2014).

Es bleibt zu befürchten, dass die weitläufigen Konflikte in der arabischen Welt (Syrien, Irak, Libyen), auch künftig neue Kämpfer motivieren werden, sich dem Dschihad zu verschreiben. Dass westliche Länder erneut in den Fokus von Attentätern geraten, ist nicht auszuschliessen. Darum wird das Thema der *Foreign Fighters* in den kommenden Jahren im Rahmen der OSZE als auch innerhalb ihrer Mitgliedstaaten inklusive der Schweiz von grosser sicherheitspolitischer Relevanz bleiben.