

Forum

Migration und innere Sicherheit: Die Schweiz ist keine Insel

URS VON ARB,

Beauftragter für Migration und innere Sicherheit im Staatssekretariat für Migration SEM

Die Schweiz ist ein Migrationsland. Fast 40 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz haben einen Migrationshintergrund, über ein Viertel der ständigen Wohnbevölkerung sind ausländische Staatsangehörige und die Netto-Zuwanderung bleibt mit gegen 100 000 Personen im Jahr 2023 hoch. Dabei steht insbesondere das Asylverfahren unter medialer Beob-

achtung und sorgt für öffentliche Debatten: 2023 stellten über 30 000 Menschen ein Asylgesuch in der Schweiz, die höchste Zahl seit der Flüchtlingskrise 2015/2016. Migration ist eine Verbundsaufgabe und stellt gerade jetzt auch wieder hohe Anforderungen bei der Betreuung und Unterbringung an Gemeinden, Kantone und Bundesbehörden.

Schlüsselbegriffe Migration; innere Sicherheit; Flüchtlingskrise; Asylverfahren; Non Refoulement-Gebot

Keywords migration; internal security; refugee crisis; asylum procedure; non-refoulement principle



BOTSCHAFTER URS VON ARB, ist seit 2021 Beauftragter für Migration und innere Sicherheit im Staatssekretariat für Migration SEM. Er war dort zuvor Vizedirektor und Chef des Direktionsbereichs Internationales sowie Beauftragter für den Mittleren Osten. Neben verschiedenen Kaderfunktionen im Bereich der internationalen Migration im damaligen BFF und BFM war er auf der Schweizerischen Botschaft in Sri Lanka sowie im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO tätig. E-Mail: urs.vonarb@sem.admin.ch

Einleitung

Die durch den syrischen Bürgerkrieg verursachte Migrationskrise in den Jahren 2015/2016 mit fast 1,25 Millionen Asylsuchenden in Europa und der russisch-ukrainische Konflikt seit Februar 2022 mit fast 4,4 Millionen Vertriebenen in Europa haben zum grössten unkontrollierten Zustrom seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs geführt.

Sicherheitsfragen haben im Migrationsbereich in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, sie stehen vermehrt im öffentlichen Interesse und sind Gegenstand von unzähligen politischen Debatten. Kaum ein Tag vergeht ohne Berichte in den Medien über Zusammenhänge zwischen Sicherheit und Migration. Insbesondere seit dem 11. September 2001 wird in westlichen Staaten Migration oftmals als Bedrohung wahrgenommen. Migration kann aber auch für politische Zwecke instrumentalisiert werden – eine Präsidentschaftskampagne in Frankreich oder den USA ist ohne brisante Aussagen zu Migrations- und Asylthemen undenkbar.

«Sicherheit» ist ein subjektives Gefühl – aber was verstehen wir darunter? Was ist der Unterschied zwischen innerer und äusserer Sicherheit und öffentlicher Sicherheit und Ordnung?

Öffentliche Sicherheit und Ordnung wird als Schutz des Einzelnen gegenüber Leben, Gesundheit, Eigentum oder Freiheit bezeichnet. Die medialen Schlagzeilen der letzten Wochen und Monate beziehen sich denn auch oftmals auf diesen Aspekt: Probleme um die Bundesasylzentren, erhöhte Kriminalität von Asylsuchenden aus den Maghrebstaaten, Gewalt zwischen verfeindeten Eritrea-Gruppierungen. Hier ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) zusammen mit den kantonalen Partnern gefordert und setzt mit ihnen verschiedenste Massnahmen um.

Eine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit ist gegeben, wenn die staatliche Ordnung und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz durch Phänomene wie Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisierter Kriminalität oder verbotenem Nachrichtendienst bedroht sind.

sierter Kriminalität oder verbotenem Nachrichtendienst bedroht sind.

Wir konzentrieren uns auf diesen Aspekt der inneren Sicherheit und blicken dazu über die Grenzen. Wie ist die allgemeine Lage in Europa?

Bedrohungslage seit 2015

Mit der Ausrufung eines Kalifats durch den sogenannten «Islamischen Staat» (IS) im Irak und in Syrien 2014 weitete die Terrororganisation ihren Einfluss auf mehrere muslimische Länder aus und verübte zahlreiche Anschläge auch in Europa. Vor diesem Hintergrund stufte der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) die terroristische Bedrohung in der Schweiz als erhöht ein und die Schweiz baute das Sicherheitsdispositiv auf Bundesebene aus.

Der massive Zustrom von Migranten seit 2015, hauptsächlich auf dem Weg der irregulären Migration, hat für ganz Europa eine zusätzliche Herausforderung für die innere Sicherheit geschaffen. Zugleich verbreitete sich in mehreren europäischen Staaten die Angst,

dass sich Migranten in Asylunterkünften radikalisieren und Islamisten vulnerable Migranten indoktrinieren und rekrutieren könnten. Die Anschläge in Paris und Deutschland haben exemplarisch gezeigt, dass Migrationsströme für kriminelle bzw. terroristische Zwecke missbraucht werden können. Seitdem wird dem Sicherheitsaspekt im europäischen Migrationsmanagement zunehmend

mehr Beachtung geschenkt. Die Grenzkontrollen wurden verschärft, neue Datenbanken für Personenkontrollen eingerichtet, der innerstaatliche und internationale Informationsaustausch institutionalisiert sowie die Europäische Agentur für die Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX) ausgebaut.

Neuste Entwicklungen

In Zentralasien und in der Sahelzone hat sich 2022 ein regionaler Ableger «Islamischer Staat – Provinz Khorasan» (ISPK) neu aufgestellt.

Der tödliche Terroranschlag vom März 2024 in Moskau hat gezeigt, dass der IS-Ableger in der Lage ist, einen grossen, koordinierten Anschlag durchzuführen. Die deutsche Innenministerin Nancy Faeser bezeichnete im März 2024 die ISPK als die «grösste islamistische Bedrohung in Deutschland».

Seit dem Hamas-Anschlag vom 7. Oktober 2023 und der Gegenoffensive von Israel zeichnet sich eine weitere Trendwende ab.

Innerhalb von einigen Monaten haben in mehreren europäischen Staaten dschihadistisch inspirierte sicherheitsrelevante Vorfälle zugenommen. Vor dem Hintergrund des aktuellen Nahostkonflikts warnt unter anderem FRONTEX vor damit verbunden Risiken wie der Gefahr, dass sich Terroristen in Migrationsströmen unter die Geflüchteten mischen.

Situation in der Schweiz

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) hat im August 2024 festgehalten, dass die Terrorgefahr erhöht bleibt und sich in den letzten Monaten weiter akzentuiert hat. Der Konflikt im Nahen Osten schürt die dschihadistische Propaganda und erhöht die Wahrscheinlichkeit von Gewalttaten radikalisierte Personen. Der NDB hat aktuell 47 sogenannte Gefährder auf der Risikoliste.

Der dschihadistische Terror in der Schweiz ist auch gemäss Bundesanwaltschaft sehr präsent und die mutmasslichen Täter immer jünger. Alarmierend ist, dass es in der Schweiz überdurchschnittlich viele Fälle von radikalisierten Jugendlichen im Vergleich zu anderen europäischen Staaten gibt.

So ist auch die Schweiz nicht verschont geblieben. Der 15-Jährige, der am 2. März 2024 einen jüdisch-orthodoxen Bürger in Zürich mit einem Messer angegriffen hatte, bekannte sich zum IS. Im April wurden drei 15–18-jährige IS-Anhänger in der Ostschweiz verhaftet, im Juni in Zürich ein Anschlag gegen die Pride mit einem Lastwagen verhindert.

«Das SEM koordiniert in enger Zusammenarbeit mit seinen nationalen und kantonalen Sicherheitspartnern sicherheitsrelevante Einzelfälle. Dabei wird geprüft, ob eine Person bereits polizeilich aufgefallen, in einer Datenbank verzeichnet oder durch einen Partnerstaat als gefährlich eingestuft wurde.»

Das Attentat in Solingen vom 23. August 2024 durch einen syrischen Asylsuchenden hat Deutschland geschockt – dies knapp drei Monate nach einem ebenfalls islamistisch eingestuften Messerangriff in Mannheim durch einen als Asylsuchender eingereisten Afghanen. Es zeigt die Schwierigkeit im Umgang mit solchen Tätern und hat auch in der Schweiz zu intensiven Diskussionen geführt. Dabei stellt sich insbesondere auch die Frage, ob in der Schweiz die bestehenden Strukturen in ihrer aktuellen Form ein ähnliches Szenario verhindern könnten.

Die Rolle des SEM

Das SEM verfügt mit dem Asyl-, Ausländer- und Integrations- sowie dem Bürgerrechtsgebot über verschiedene Rechtsgrundlagen, um bei einer Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz administrative Massnahmen zu ergreifen. Gestützt auf Art. 5 des Asylgesetzes prüft beispielsweise das SEM im Rahmen seiner Aufgaben und Zuständigkeiten, ob Ausländerinnen und Ausländer eine Gefahr für die innere oder die äussere Sicherheit oder für die internationalen Beziehungen der Schweiz darstellen und koordiniert seine Massnahmen mit den vorbeugenden polizeilichen und administrativen Massnahmen von fedpol.

Alle Mitarbeitenden im SEM werden mit einem obligatorischen E-Learning sensibilisiert und Personen, welche in den Bundeszentren direkten Kontakt zu Asylsuchenden haben, spezifisch geschult. Allfällig radikalisierte Personen können früh erkannt und nötige Massnahmen mit den Partnerbehörden getroffen werden. Einreiseverbote für potenziell gefährliche Ausländerinnen und Ausländer, Verweigerung oder Entzug des Schweizer Bürgerrechts sind andere administrative Massnahmen, welche in letzter Zeit vermehrt zur Anwendung kommen. Bei einer Bedrohung für die innere Sicherheit können auch Ausweisungen verfügt werden.

Das SEM koordiniert in enger Zusammenarbeit mit seinen nationalen und kantonalen Sicherheitspartnern sicherheitsrelevante Einzelfälle. Dabei wird geprüft, ob eine Person bereits polizeilich aufgefallen, in einer Datenbank verzeichnet oder durch einen Partnerstaat als gefährlich eingestuft wurde. Der Aufwand bei solchen Einzelfällen bis zu einer konkreten Lösung ist oft gross. So konnte beispielsweise ein verurteilter radikal-islamischer Imam der An’Nur Moschee erst nach zweijährigen, aufwendigen Abklärungen und Verhandlungen schlussendlich nach Somalia zurückgeführt werden.

«International spielt neben den Botschaften auch das Netz der Polizei- und Verteidigungsattachés eine wichtige Rolle: Sie verfügen oft über sicherheitsrelevante Erkenntnisse in Ländern, welche auch für das SEM von Interesse sind.»

Das SEM ist integraler Teil der Sicherheitslandschaft Schweiz sowie der relevanten Koordinationsgremien und hat sein Sicherheitsdispositiv in den letzten Jahren konstant ausgebaut. Die kantonalen Migrationsbehörden haben ihrerseits spezielle SPOC für Sicherheitsfragen eingerichtet. Im SEM wurde diesen Entwicklungen auch strukturell Rechnung getragen: Einerseits mit der Schaffung eines Büros für Migration und innere Sicherheit und andererseits mit der Ernennung eines Beauftragten für Migration und innere Sicherheit im Juli 2021 durch den Bundesrat.

Die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit fördert insbesondere den Austausch zwischen den Migrationsbehörden, neben Fachwissen und Best Practices auch die konkrete Handhabung von kritischen Sicherheitsfällen oder der Problematik der Rückführung von Personen. International spielt neben den Botschaften auch das Netz der Polizei- und Verteidigungsattachés eine wichtige Rolle: Sie verfügen oft über sicherheitsrelevante Erkenntnisse in Ländern, welche auch für das SEM von Interesse sind.

Herausforderungen Angesichts der geo- und sicherheitspolitischen Herausforderungen und die auch für die nächsten Jahre vorhersehbaren starken Migra-

tionsbewegungen muss das SEM seine institutionellen Kapazitäten gerade in den Bereichen des Risikomanagements, des Menschenhandels und des Menschen-smuggels weiter ausbauen.

Grenzen zeigen sich auf internationaler wie auch nationaler Ebene. Eine Rückkehr scheitert oftmals an fehlenden Dokumenten oder an der Bereitschaft eines Staates, seine Staatsangehörigen zurückzunehmen. Manchmal sind aber auch gesetzliche Rahmenbedingungen ein Hindernis. So befinden sich einige wegen IS-Unterstützung verurteilte irakische Gefährder trotz rechtskräftiger Ausweisung noch immer in der Schweiz. Das Non Refoulement-Gebot verbietet eine Rückkehr in das Herkunftsland, wenn dort Folter oder gar Todesstrafe droht. Auch die Politik ist sich dessen bewusst. Die Motion Regazzi (16.3982, Ausweisung von Terroristinnen und Terroristen in ihre Herkunftsänder, unabhängig davon, ob sie als sicher gelten oder nicht) will, dass wir mit unseren nationalen und internationalen Partnern nach möglichen Lösungen für die Problematik der Rückführung von gefährlichen Personen in ihre Herkunftsänder suchen.

«Kriege und Gewalt treiben die Zwangsmigration aus Krisenregionen in stabilere Regionen an und haben zu einer massiven und teils unkontrollierten irregulären Migration geführt. So gelangten 2022 gemäss FRONTEX über 90% der irregulären Migrierenden durch Schleuser nach Europa. Dies birgt auch Sicherheitsherausforderungen.»

Aber auch auf nationaler Ebene ist die Koordination nicht immer einfach. So wurde beispielsweise in einem Kanton ein rechtskräftig verurteilter, des Landes verwiesener IS-Anhänger von einer Behörde zwecks besserer Integrationschancen mit einem Namenswechsel belohnt – notabene ohne Konsultation oder Information der zuständigen Sicherheitsbehörden.

Fazit und Ausblick Kriege und Gewalt treiben die Zwangsmigration aus Krisenregionen in stabilere Regionen an und haben zu einer massiven und teils unkon-

trollierten irregulären Migration geführt. So gelangten 2022 gemäss FRONTEX über 90% der irregulären Migrerenden durch Schleuser nach Europa. Dies birgt auch Sicherheitsherausforderungen. Nebst möglichen radikalisierten Einzelpersonen stellen unkontrollierte Migrationsrouten auch bedeutende Sicherheitsherausforderungen im Bereich der Schleuser-Aktivitäten, den damit verbundenen Menschen-smuggelaktivitäten und anderen Formen der organisierten Kriminalität.

Hat die irreguläre Migration einen Einfluss auf die innere Sicherheit? Migration per se ist weder ein Treiber für höhere Kriminalität oder erhöhte terroristische Bedrohung. Sie kann aber in beiden Fällen bewusst und geplant dazu ausgenutzt werden – dies geschieht in Europa und auch in der Schweiz. Unkontrollierte Einwanderung kann zudem dazu beitragen, dass sich terroristische Aktivitäten von einem Land in ein anderes verschieben. Studien zeigen denn auch einen Zusammenhang zwischen islamistischem Terrorismus und irregulärer Langstreckenmigration in die EU.

Es ist daher wichtig und richtig, dass die Behörden sich entsprechend aufstellen, ihre Strukturen, Kompetenzen und gesetzlichen Regelungen regelmässig überprüfen und nötigenfalls anpassen. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure und der Informationsaustausch zwischen ihnen ist dabei zentral.

«Neu ist auch der von gewissen Staaten praktizierte Einsatz von irregulärer Migration als Teil hybrider Kriegsführung. Solche Bedrohungsformen dürften möglicherweise in Zukunft eine immer grössere, komplexere und bedeutendere Herausforderung für die verschiedenen Sicherheitsakteure darstellen.»

Gerade in einem Land wie der Schweiz, wo der Föderalismus und ein unterschiedliches Sicherheitsverständnis eine zusätzliche Schwierigkeit darstellen können.

Neue Bedrohungsformen wie transnationale Repression oder digitale Desinformation sind nicht immer leicht erkennbar. Neu ist auch der von gewissen Staaten praktizierte Einsatz von irregulärer Migration als Teil hybrider Kriegsführung. Solche Bedrohungsformen dürften möglicherweise in Zukunft eine immer grössere, komplexere und bedeutendere Herausforderung für die verschiedenen Sicherheitsakteure darstellen. Auch in der Schweiz.

Heute gilt heute mehr denn je – «die Schweiz ist keine Insel». ◆