



Bern,

Die Hisbollah und die Schweiz

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Postulate 20.3650 Binder-Keller
und 20.3824 Pfister

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag: Postulate 20.3650 Binder-Keller und 20.3824 Pfister	3
2. Die libanesische Hisbollah: Einführung	3
2.1. Die Zwölfer-Schia im Libanon	3
2.2. Hintergrund des Erstarkens der Hisbollah	4
2.3. Arten von Aktivitäten der Hisbollah im Libanon	5
3. Aktivitäten der Hisbollah ausserhalb des Libanons	7
3.1. Gemeinschaftliche Aktivitäten	7
3.2. Militärischer Einsatz in Syrien	8
3.3. Der Hisbollah zur Last gelegte Gewalt- und Terrorakte	8
I. Anschläge und Vorgehensweise	8
II. Die terroristische Bedrohung durch die Hisbollah	11
4. Aktivitäten der Hisbollah in der Schweiz	11
4.1. Gemeinschaftliche Aktivitäten	11
4.2. Verdacht auf Mittelbeschaffung	12
4.3. Mit der OSE verbundene Aktivitäten	12
5. Auf internationaler Ebene getroffene Massnahmen	12
5.1. Organisation der Vereinten Nationen	12
5.2. Europäische Union	12
5.3. Unilaterale nationale Einstufungen	13
I. USA	13
II. Deutschland	14
6. Verfügbare Massnahmen der Schweizer Sicherheitsbehörden betreffend die Hisbollah, aktuelle Praxis in der Schweiz	15
6.1. Präventive Massnahmen	15
6.2. Repressive Massnahmen	18
7. Weitere mögliche Massnahmen nach Schweizer Recht	19
7.1. Tätigkeitsverbot für eine terroristische Organisation in der Schweiz	19
7.2. Verbot als terroristische Organisation	19
7.3. Rechtliche Einstufung der Hisbollah als terroristische Organisation	20
8. Politische, strategische und operative Auswirkungen einer Praxisänderung für die Schweiz	21
8.1. Auswirkungen auf die Aussen- und Sicherheitspolitik	21
8.2. Auswirkungen auf die Arbeit der Sicherheitsdienste	21
9. Schlussfolgerung	22

1. Auftrag: Postulate 20.3650 Binder-Keller und 20.3824 Pfister

In der Sommersession 2020 des Parlaments haben die Mitglieder des Nationalrates Marianne Binder-Keller und Gerhard Pfister je ein Postulat betreffend die Hisbollah eingereicht.

Das Postulat 20.3650 Binder-Keller beauftragt den Bundesrat, einen detaillierten Bericht über die Aktivitäten dieser Bewegung vorzulegen und dabei insbesondere die folgenden Fragen zu klären:

- a. Beobachten und überwachen die Organe des Staatsschutzes Personen oder Institutionen, die sich in der Schweiz aufhalten oder ansässig sind und der Hisbollah zugerechnet werden?
- b. Gibt es im Zusammenhang mit den Massnahmen gegen die Geldwäscherei Erkenntnisse darüber, ob die Hisbollah in der Schweiz Gelder sammelt und Konten besitzt?
- c. Gibt es Erkenntnisse darüber, ob die Hisbollah Kontakt zu islamischen Organisationen in der Schweiz pflegt?
- d. Wie stellt die Schweiz sicher, dass Personen und Organisationen aus Deutschland ihre Aktivitäten nach dem Verbot nicht in der Schweiz weiterführen?
- e. Ist die Unterscheidung der Schweiz, dass die Hisbollah einen «politischen» und einen «militärischen» Arm umfasst, nach den jüngsten Entwicklungen in Deutschland noch haltbar?

Das Postulat 20.3824 Pfister beauftragt den Bundesrat zu prüfen, ob die schiitische Terrormiliz Hisbollah nach dem Vorbild Deutschlands auf die Terrorliste gesetzt und ein Betätigungsverbot in der Schweiz verhängt werden kann. Falls der Bundesrat davon absehen würde, wird er dazu eingeladen, darzulegen, unter welchen Voraussetzungen er dazu bereit wäre.

Der Bundesrat hat die Annahme der beiden Postulate beantragt und vorgeschlagen, sie in einem gemeinsamen Bericht zu behandeln, was mit dem vorliegenden Dokument erfolgt. Nach einem Überblick über den Ursprung der Hisbollah (Kap. 2) sowie über ihre Aktivitäten im Libanon, in anderen Ländern und in der Schweiz (Kap. 3 und 4) präsentiert dieser Bericht:

1. die von anderen Ländern oder von internationalen Organisationen getroffenen Massnahmen gegen die Hisbollah (Kap. 5),
2. die in der Schweiz ergriffenen Massnahmen (Kap. 6),
3. die weiteren Möglichkeiten gemäss nationalem Recht (Kap. 7),
4. die Auswirkungen einer Praxisänderung (Kap. 8).

Zum Schluss erläutert der Bundesrat das geplante weitere Vorgehen (Kap. 9).

2. Die libanesische Hisbollah: Einführung

2.1. Die Zwölfer-Schia im Libanon

Die Spaltung des Islams in Sunniten und Schiiten resultiert in erster Linie aus einem Nachfolgestreit nach dem Tod des Propheten der muslimischen Religion Mohammed. Die Krise hat bis zur Spaltung des Islams in die beiden Zweige Sunniten und Schiiten angehalten. Diese haben im Verlauf der Geschichte teilweise unterschiedliche Ansätze hinsichtlich der Religionsausübung und der Organisation der Gemeinschaft entwickelt.

Die Spannungen zwischen den beiden Gemeinschaften schwankten über die Zeit hinweg. In den letzten Jahrzehnten war die schiitische Gemeinschaft zeitweise sunnitischen politischen Autoritäten unterworfen, was zur Festlegung ihrer Identität beigetragen hat. Die religiösen Rivalitäten wurden manchmal auch von staatlichen Rivalitäten überlagert (z. B. Saudi-Arabien/Sunniten – Iran/Schiiten).

Auch die beiden Zweige des Islam sind in sich nicht monolithisch: Sie setzen sich aus verschiedenen Strömungen und Schulen zusammen. Die libanesischen Schiiten folgen mehrheitlich der Zwölfer-Schia¹. Diese Strömung, die rund 80 % der Schiiten umfasst, ist ausserhalb des Libanons hauptsächlich im Iran, im Irak und in anderen Golfstaaten sowie in Aserbaidschan vorherrschend.

Im Vorfeld des Bürgerkriegs (1975-1990) waren die Schiiten im Libanon eine benachteiligte Gemeinschaft. Sie waren im konfessionalistischen² politischen System Libanons nicht angemessen vertreten. Zudem hat dieses System – welches die für die schiitische Gemeinschaft günstigen demografischen Veränderungen nicht berücksichtigt – ihre politische Untervertretung und indirekt ihre Wirtschaftslage verschlimmert.

Diese Situation hat zu einem Legitimitätsverlust des Staates beigetragen und den Rückzug in die eigene Gemeinschaft gefördert. Zahlreiche Schiiten gelangten zur Überzeugung, dass nur die auf der Religionszugehörigkeit gründenden Organisationen in der Lage sind, ihre Gemeinschaft zu schützen. Dieser Trend wurde durch die damals in vielen arabischen Ländern erfolgende religiöse Erneuerung verschärft, die sich auf Kosten der marxistischen und laizistisch-nationalistischen Ideologien ausbreitete.

Ausserdem hat der Exodus eines Teils der schiitischen Gemeinschaft aus den peripheren Regionen in die Hauptstadt zu einer Konzentration der Gemeinschaft in den armen Quartieren der südlichen Vororte von Beirut geführt. Zwei hauptsächliche Faktoren waren für diese Bevölkerungsmigration verantwortlich. Einerseits die ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen und das beschränkte Angebot öffentlicher Infrastrukturen, insbesondere in der Bekaa-Ebene, andererseits, zu Beginn der 1970er-Jahre, die Einfälle der israelischen Armee in den eine hohe schiitische Bevölkerungsdichte aufweisenden Südlibanon infolge der dortigen Etablierung bewaffneter Palästinenserorganisationen. Die südlichen Vororte von Beirut, die Anfang der 1980er-Jahre über ein Drittel der schiitischen Bevölkerung des Libanons zählten, wurden zum Zentrum der Verbreitung der Botschaft der Hisbollah und bilden heute ihr administratives Zentrum.

2.2. Hintergrund des Erstarkens der Hisbollah

Anfang der 1980er-Jahre hat sich eine Organisation gebildet, die aus verschiedenen kleinen Gruppen hervorging. Diese einte vor allem die Ideologie der Islamischen Republik Iran und die Absicht, die israelische Armee zu bekämpfen, die 1982 in den Libanon eingedrungen war. Diese Keimzelle eines islamistisch-schiitischen Widerstands gegen die israelischen Streitkräfte erhielt von Anfang an die Unterstützung der iranischen Revolutionsgarden. Über die materielle Hilfe und die militärische Ausbildung hinaus umfasste diese Unterstützung auch eine ideologische und organisatorische Schulung.

In einer ersten Phase wurde die Organisation für den «Islamischen Widerstand im Libanon» (im Folgenden IWL, Al-Muqâwama al-islâmiyya fi Lubnân) gegründet. Sie verfolgte in erster Linie einen militärischen Zweck. Zu dessen Unterstützung wurde die IWL aber auch im politischen und sozialen Umfeld aktiv. Dieses Vorgehen führte zur Gründung der Hisbollah. Bereits ab 1983 wurde auf die «Hisbollah» Bezug genommen, doch die erste «Charta» dieser Organisation wurde 1985 veröffentlicht.

¹ Die Zwölfer-Schia zeichnet sich namentlich durch den Glauben an die Erbfolge von zwölf Imamen aus: Der letzte verschwand im Jahr 874 – der im Verborgenen lebende Imam – und soll beim letzten Gericht zurückkehren.

² Der Konfessionalismus ist ein Regierungssystem, das die politische Macht und indirekt die Ressourcen des Staates zwischen den verschiedenen religiösen Gemeinschaften aufteilt.

Drei Dimensionen dieser politischen Bewegung können hervorgehoben werden:

- Eine ideologische Dimension: Die Hisbollah vertritt eine Vision der «islamischen Gesellschaft», die zahlreichen sogenannten westlichen Werten entgegensteht.
- Eine supranationale Dimension: Die Bewegung betont die Beziehungen innerhalb der ganzen schiitischen Gemeinschaft und stützt sich auf ihre länderübergreifenden Netzwerke.
- Eine nationale Dimension: Die Bewegung fordert, dass die von ihr vertretene Ideologie und die schiitische Gemeinschaft einen gerechten Platz im nationalen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Raum erhalten.

Die Geschichte der schiitischen Gemeinschaft ist ein entscheidendes Element für das Verständnis, weshalb ein wesentlicher Teil dieser Gesellschaft die Hisbollah unterstützt. Mehr noch als Amal³, ihr politischer Verbündeter und schiitischer Rivale, hat die Hisbollah in der Wahrnehmung der Gemeinschaft deren soziale und wirtschaftliche Lage sowie deren politisches Gewicht verbessert.

In den letzten vierzig Jahren haben sich der Diskurs der Hisbollah sowie ihre politischen Ziele weiterentwickelt, doch ihre Stellung zu Israel, dessen Existenz sie als unrechtmässig erachtet, blieb unverändert.

2.3. Arten von Aktivitäten der Hisbollah im Libanon

Parteipolitische Aktivitäten

Seit dem Ende des Bürgerkrieges beteiligt sich die Hisbollah an den Parlamentswahlen (ab 1992). Ein Jahr nach dem Ende der syrischen Besatzung 2005 ging sie eine strategische Allianz mit der grössten christlichen Partei («Free Patriotic Movement» FPM) ein und stellt seither ein bis zwei Minister. In den letzten Parlamentswahlen (2022) verlor die Koalition der Hisbollah, der ebenfalls schiitischen Amal-Bewegung, der FPM sowie anderer minderjähriger Verbündeter die 2018 erworbene parlamentarische Mehrheit. Die Hisbollah selbst hat 13 Sitze inne.

Die Hisbollah wird in der libanesischen Wahrnehmung weniger mit Selbstbereicherung in Verbindung gebracht als andere Parteien. Die Manifeste der Hisbollah zeigen eine Entwicklung: Forderte das erste von 1985 noch die Errichtung einer islamischen Republik nach iranischem Vorbild, spricht dasjenige von 2009 vom Aufbau eines säkularen, modernen libanesischen Staates. Der Kampf gegen Israel und die USA ist in beiden Manifesten eine Konstante. Trotz des säkularen Diskurses fördert die Hisbollah einen kulturellen Wandel in den von ihr dominierten Gebieten, beispielsweise durch die Einführung schiitischer Feiertage und Riten. Soziale Unterstützungsleistungen sind mehrheitlich loyalen Parteianhängern vorbehalten.

Sozialpolitische Aktivitäten

Wie bereits erwähnt, ist die libanesische Republik entlang konfessioneller Linien organisiert und ihr politisches System beruht auf einer Koalition acht konfessioneller Parteien.⁴ Vor dem Hintergrund chronisch schwacher staatlicher Institutionen übernehmen diese Parteien für ihre Anhänger staatliche Aufgaben. Die Hisbollah hat besonders gut organisierte Wohlfahrtsinstitutionen aufgebaut. Sie betreibt seit Jahrzehnten

³ Die Amal-Bewegung (Akronym von afwāju l-muqāwamati l-lubnāniya (Bataillone des libanesischen Widerstands), deutsch auch Bewegung der Hoffnung, wurde 1974 unter anderem von Moussa Sader gegründet. Dieser war ein Gründervater der schiitischen religiösen Erneuerung im Libanon. Amal war eine der bedeutendsten Milizen im Bürgerkrieg im Libanon, bevor sie sich in die nationale libanesische Politik integriert hat. Während sie heute ein politischer Verbündeter der Hisbollah ist, haben sich die beiden Parteien Ende der 1980er Jahre gewalttätige Auseinandersetzungen geliefert.

⁴ Free Patriotic Movement, FPM (christlich), Forces Libanaises (christlich), Marada-Bewegung (christlich), Kataeb (christlich), Progressive Socialist Party (drusisch), Future Movement (sunnitisch), Amal-Bewegung (schiitisch), Hisbollah (schiitisch).

Krankenhäuser, Finanzinstitute sowie Schulen für die schiitische Gemeinde und bindet die junge Generation mit Ausbildungsstipendien an sich. Seit dem Beginn der grossen Wirtschaftskrise 2019⁵ hat die Hisbollah ihre sozialen Leistungen nochmals ausgebaut. Sie verteilt beispielsweise Saatgut, Nahrungsmittel und Heizöl. Dazu betreibt sie neu auch Supermärkte und Apotheken mit preiswerten iranischen und syrischen Produkten. Besonders bedürftige Personen können in den Supermärkten über eine von der Partei ausgehändigte und regelmässig aufgeladene Prepaid-Karte Lebensmittel beziehen. Der gemeinnützige Verein der Hisbollah namens «al-Qard al-Hasan» (aktiv seit mehr als drei Jahrzehnten, seit 2007 unter US-Sanktionen) vergibt nach wie vor kleine, zinslose Darlehen in US-Dollar gegen Sicherheiten in Gold oder einen Bürgen. Dies geschieht in einer Zeit, in der die libanesischen Geschäftsbanken alle Dollareinlagen blockieren. Im Gegensatz zu den anderen Parteien bezahlt die Hisbollah ihre Kämpfer und die Angestellten in den Wohlfahrtsinstitutionen weiterhin in Dollar.

Paramilitärische Aktivitäten

Die libanesische Armee (LAF) und andere staatliche Sicherheitsakteure haben im Libanon kein Gewaltmonopol. Akteure des gesamten politischen Spektrums unterhalten bewaffnete Kräfte. Die Hisbollah unterhält die mit Abstand stärkste paramilitärische Struktur im Land. Die Haltung zur Frage der Entwaffnung der Hisbollah ist spätestens seit 2004 (Resolution des UNO-Sicherheitsrats, UNSCR 1559) eine definierende Bruchlinie der libanesischen Innenpolitik. Das Ende der israelischen Besatzung im Jahr 2000 und der Krieg gegen Israel 2006 haben der Hisbollah innenpolitischen Rückhalt über die schiitische Gemeinde hinausgebracht. Gleichzeitig glaubt ein Teil der Bevölkerung, dass keine der wesentlichen Probleme des Libanons gelöst werden können, solange die Hisbollah nicht entwaffnet ist.

Der Libanon befindet sich nach wie vor im Kriegszustand mit Israel. Die nach dem letzten Krieg im August 2006 verabschiedete UNO-Sicherheitsratsresolution (UNSCR 1701) verlangt unter anderem im Gegenzug für das Respektieren der territorialen Integrität des Libanons die Entwaffnung aller Milizen im Libanon und die Unterstellung des Südlibanons unter die Kontrolle der Armee. Dennoch registriert die UNIFIL («United Nations Interim Force in Lebanon») täglich Verletzungen des libanesischen Luftraums durch Israel und die Hisbollah ist heute stärker bewaffnet als 2006. Ihr Waffenarsenal wird auf 100 000 Artillerieraketen und ballistische Lenkwaffen geschätzt, darunter auch solche Typen mit einer Reichweite bis Tel Aviv. Ausserdem kontrolliert die Hisbollah nach wie vor weite Teile Südlibanons. Die Spannungen an der blauen Linie steigen periodisch stark an.

Fazit: Die Hisbollah zeigt im Libanon ihr Janusgesicht: Sie ist nicht nur bewaffnete Miliz, sondern in erster Linie politische Partei, welche in der Regierungsverantwortung steht und mit ihren sozialen Wohlfahrtsinstitutionen bei ihren Anhängern punktet. Sie wird in absehbarer Zukunft eine relevante und straff organisierte politische Kraft im Libanon bleiben, die auf eine solide Unterstützung ihrer Basis zählen kann.

⁵ Die Wirtschaft schrumpfte im Jahr 2020 um über 19 % und fast die Hälfte der mehr als 6 Millionen Einwohner lebt unter der Armutsgrenze.

3. Aktivitäten der Hisbollah ausserhalb des Libanons

3.1. Gemeinschaftliche Aktivitäten

Die Hisbollah ist in jenen Ländern tätig, die eine erhebliche schiitisch-libanesische Diaspora aufweisen, welche ihr erlaubt, gemeinschaftliche Aktivitäten zu pflegen.

Die schiitisch-libanesische Gemeinschaft ist um religiöse Zentren und mittels Kulturvereinen organisiert. Diese haben in erster Linie den Auftrag, das gemeinschaftliche Leben zu organisieren, was hauptsächlich durch Feste und Gottesdienste erfolgt. Über diese Zentren und Vereine unterhält die Hisbollah ihre Beziehungen mit der Diaspora, indem sie Vertrauenspersonen einsetzt und gelegentlich anlässlich von religiösen Festen Vertreter oder Kleriker entsendet.

In Europa organisieren die Zentren und Vereine Anlässe mit politischem Inhalt oder nehmen daran teil, wie etwa den Tag des Sieges⁶ oder den «Al-Kuds-Tag»⁷. In den letzten Jahren wurden an diesen Tagen Demonstrationen organisiert, während derer die Fahnen der Hisbollah und der Hamas geschwenkt und Slogans gegen Israel und zur Unterstützung der Widerstandsbewegungen (Hamas, Islamischer Dschihad in Palästina, Hisbollah) skandiert wurden.

In gewissen Kontexten ist die Hisbollah auch bestrebt, der schiitisch-libanesischen Diaspora und darüber hinaus eine Botschaft zu vermitteln, zum Beispiel zur Verminderung ihres Popularitätsverlusts infolge der militärischen Involvierung in Syrien an der Seite der syrischen Regierung.

Die Hisbollah hat einen realen Einfluss auf die Diaspora und es gelingt ihr, eine gewisse Popularität zu erhalten, die mittelfristig trotz der zahlreichen Schwierigkeiten, mit der die Hisbollah zurzeit konfrontiert ist, stabil bleiben dürfte. Ihr militärischer Einsatz in Syrien ist heute zwar stark reduziert, hat jedoch vielen Mitgliedern der schiitischen Gemeinschaft im Libanon das Leben gekostet und zahlreiche Verletzte hervorgerufen, die langfristig wirtschaftlich unterstützt werden müssen. Ausserdem schwächt die Wirtschaftskrise im Libanon die Finanzen der Hisbollah auf lange Sicht. Schliesslich treffen die Proteste und Demonstrationen gegen die politische Klasse im Libanon auch die Hisbollah.

Angesichts dieser Schwierigkeiten ist die Hisbollah bestrebt, ihren Einfluss auf die schiitisch-libanesische Gemeinschaft im Ausland aufrecht zu erhalten, damit diese sie in verschiedenen Bereichen unterstützen kann. Der Unterstützungsbedarf kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Politisch: Mobilisierung der schiitischen Diaspora, zum Beispiel bei Wahlen und Lobbying bei den nicht-schiitischen Mitgliedern der libanesischen Diaspora.
- Finanziell: Bei Bedarf Mittelbeschaffung bei der Diaspora in unterschiedlicher Form.
- Personell: Eine gewisse Kontrolle über die Diaspora ausüben, mit dem Ziel, Sympathisanten für die Durchführung verschiedener Aktivitäten zum Nutzen der Hisbollah zu rekrutieren.

⁶ Jahrestag des Rückzugs der israelischen Streitkräfte aus dem Libanon im Mai 2000.

⁷ Der «Jerusalem-Tag» ist ein Anlass, der jedes Jahr zur Unterstützung der Bestrebungen und des Kampfs zur «Befreiung» dieser Stadt von «der Besetzung durch Israel» organisiert wird.

3.2. Militärischer Einsatz in Syrien

Als die syrische Regierung 2012 erhebliche Gebietsverluste erlitt, hat die Hisbollah militärisch eingegriffen, um sie zu unterstützen. Dies geschah zunächst diskret, doch 2013 hat die Hisbollah ihre Beteiligung am Bürgerkrieg in Syrien öffentlich bestätigt und hat sich massiv gegen die bewaffneten Rebellengruppen und später vor allem gegen den «Islamischen Staat» eingesetzt.

Der Sieg in der Schlacht von Kusair 2013, der den Regierungskräften erlaubte, die Kontrolle über die strategische Achse zwischen den Grossstädten Damaskus und Tartus zurückzugewinnen, bot der syrischen Regierung die Gelegenheit, das Ruder im Konflikt wieder in die Hand zu nehmen. Dieser Sieg war vor allem dem Einsatz der Streitkräfte der Hisbollah zu verdanken und machte erstmals das Ausmass ihrer Beteiligung deutlich. Neben dem direkten Truppeneinsatz in zahlreichen Kämpfen des Syrien-Konflikts beteiligte sich die Hisbollah auch an der Betreuung und Ausbildung von insbesondere schiitischen Milizen aus Pakistan, Afghanistan und Irak, die an der Seite der syrischen Streitkräfte kämpften.

Angesichts der Wende des Konflikts zugunsten der syrischen Regierung hat die Hisbollah 2019 einen wesentlichen Teil ihrer Kämpfer aus Syrien zurückgezogen.

Die Hisbollah hat ihr Eingreifen zunächst als eine Pflicht zur Verteidigung eines Verbündeten der Achse des «Widerstands» gegen Israel gerechtfertigt. In einer zweiten Phase verwies die Begründung dann auf die Ausbreitung radikaler sunnitischer bewaffneter Gruppen in Syrien und die Existenzbedrohung, welche diese sowohl für die Hisbollah und die schiitische Bevölkerung als auch für den Libanon und für die religiösen Minderheiten in Syrien darstellen.

Während der Einsatz der Hisbollah in Syrien ihr erlaubte, militärische Erfahrung zu gewinnen, führte er auch zu zunehmender Feindseligkeit der Hisbollah gegenüber, insbesondere in der sunnitischen Bevölkerung. Mehrere Anschläge von Dschihadistengruppen zielten in der Folge auf die Verbündeten Syriens und die schiitische Gemeinschaft im Libanon. Hingegen wurde das militärische Eingreifen der Hisbollah in Syrien von einem Teil der Christen eher positiv wahrgenommen, welche die dschihadistische Bedrohung als eine Gefahr für ihre Gemeinschaft betrachten.

3.3. Der Hisbollah zur Last gelegte Gewalt- und Terrorakte

I. Anschläge und Vorgehensweise

Die Hisbollah und vor allem ihr bewaffneter Zweig, der IWL, haben in den 1980er Jahren im Libanon zahlreiche Anschläge verübt. Diese Angriffe zielten vor allem auf die israelische Armee, trafen aber auch französische und amerikanische militärische Einrichtungen, Botschaften und diplomatisches Personal. Bis Anfang der 1990er-Jahre hat die Hisbollah westliche Zivilpersonen entführt und hat sie manchmal als Austauschwährung bei Verhandlungen mit Ländern des Westens genutzt. Im Dezember 2020 und März 2022 hat das Sondertribunal für den Libanon drei mutmassliche Mitglieder der Hisbollah für ihre Beteiligung am Attentat von 2005 auf den ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafik Hariri verurteilt. Der Hisbollah wird auch vorgeworfen, bis vor kurzem Oppositionelle oder politische Gegner ermordet zu haben.

Mitte der 1980er-Jahre wurde eine Hisbollah-Abteilung gebildet, um Operationen ausserhalb des Libanons durchzuführen. Sie ist die Urheberin zahlreicher Anschläge und Attentatsversuche sowie verschiedener Vorbereitungshandlungen im Zusammenhang mit dem Terrorismus auf mehreren Kontinenten. Heute wird

diese Abteilung oft als Organisation für äussere Sicherheit (OSE) bezeichnet.⁸ Ihre Funktion besteht in erster Linie darin, nachrichtendienstliche Tätigkeiten und terroristische Aktivitäten ausserhalb des üblichen Einsatzraumes der Hisbollah im Libanon durchzuführen. Dazu unterhält die OSE Infrastrukturen und Einsatzkräfte in zahlreichen Regionen weltweit.

Die Hisbollah ist eine integrierte Organisation mit einem Konsultativrat und seinem Generalsekretär, welche alle Organe der Organisation leiten und kontrollieren. Die OSE untersteht dem Dschihad-Rat («al-Majlis al-Jihady»), der für die militärischen, sicherheitsmässigen und nachrichtendienstlichen Angelegenheiten zuständig ist.

Einige dieser Anschläge im Ausland, die starkes Aufsehen erregten – und bei denen mehrere Elemente die Beteiligung der Hisbollah nahelegen – illustrieren diese Terroraktivität während drei Jahrzehnten.

14 zwischen 1985 und 1986 in Frankreich verübte Anschläge sind die ersten Attentate, die der Hisbollah und ihrem Zweig der äusseren Operationen ausserhalb des Libanons zur Last gelegt wurden. Diese Anschläge zielten auf verschiedene öffentliche Orte und sorgten für 12 Tote und über 300 Verletzte. Fünf als Mitglieder der Hisbollah bekannte Personen wurden in Frankreich in Abwesenheit zu einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe verurteilt.

Am 16. Februar 1992 wurde der damalige amtierende Generalsekretär der Hisbollah, Abbas Moussaoui, im Libanon durch eine Rakete getötet, die von einem Hubschrauber der israelischen Armee auf sein Fahrzeug abgeschossen wurde. Am 17. März 1992 sorgte ein Autobombenanschlag auf die israelische Botschaft in Argentinien für 29 Tote und 250 Verletzte. Die «Organisation des islamischen Dschihad», ein mutmasslicher Deckname der Hisbollah, bekannte sich zu diesem Anschlag, der als «Rache» für die Ermordung Moussaouis verübt worden sei. Über einen einfachen Racheakt hinaus ging es darum, eine abschreckende Botschaft zu vermitteln, dass nicht einfach ein hoher Kader der Hisbollah getötet werden kann, ohne dass eine terroristische Reaktion droht. Die Hisbollah hatte damals allerdings ihre Beteiligung an diesem Attentat abgestritten.

Am 18. Juli 1994 sorgte ein Anschlag auf das jüdische Gemeinschaftszentrum in Buenos Aires für 85 Tote und 151 Verletzte. Ein 2006 von der argentinischen Generalstaatsanwaltschaft präsentierter ausführlicher Bericht weist darauf hin, dass der Beschluss zur Verübung dieses Attentats durch die höchsten Instanzen der iranischen Regierung getroffen wurde. Der Bericht unterstreicht zwar, dass der Anschlag im Zusammenhang mit der Situation im Libanon steht, schlussfolgert jedoch, dass die Hauptmotivation iranisch ist. Die Hisbollah wird in diesem Bericht als Urheberin dieses Attentats angegeben. Die argentinischen Behörden haben Imad Mughniyah, einen hohen Kader des Militärapparates der Hisbollah, angeklagt, an den beiden Attentaten von 1992 und 1994 beteiligt gewesen zu sein und haben einen Haftbefehl gegen ihn erlassen. Allerdings war diese Untersuchung mit zahlreichen Einmischungsvorwürfen behaftet.

Am 18. Juli 2012 kamen bei der Explosion einer Bombe in einem Bus in Burgas (Bulgarien) sieben Personen ums Leben, fünf israelische Touristen, der Busfahrer sowie der Attentäter. Die zwei Personen, die für den Anschlag verurteilt wurden, gehörten laut den bulgarischen Behörden zum militärischen Flügel der Hisbollah. Infolge dieses Anschlags hat die Europäische Union (EU) den militärischen Flügel der Hisbollah als terroristische Vereinigung eingestuft, nicht aber ihren politischen Zweig.

⁸ Diese Abteilung ist unter verschiedenen Namen bekannt: Einheit 910, Organisation des islamischen Dschihads (von der US-Justiz verwendete Bezeichnung) oder in Englisch: External Security Organisation, Overseas Security Apparatus, External Security Unit, Special Security Apparatus usw.

Aus den Beispielen oben geht hervor, dass die Anschläge der Hisbollah stets im Rahmen eines Konflikts oder einer Krise erfolgen. Die Hisbollah selbst bekennt sich allerdings nie zu ihnen, manchmal jedoch eine Organisation, die als Deckmantel für sie dient, wie oben erwähnt. Oft ist es schwierig, die präzisen Gründe zu bestimmen, die zu diesen Anschlägen geführt haben.

Zahlreiche terroristische Vorbereitungsaktivitäten wurden auf mehreren Kontinenten durchgeführt, wie die Identifizierung und Verhaftung von Einsatzkräften der OSE in den letzten zehn Jahren in Europa, Afrika, Südamerika und den USA zeigen.⁹

Im Rahmen dieser Strategie der Hisbollah für den Unterhalt einer Unterstützungsinfrastruktur hat die OSE seit 2008 ein System für den Erwerb und die Lagerung von Ammoniumnitrat (Ausgangsstoff für Explosivstoffe) organisiert, mit dem Ziel, auf verschiedenen Kontinenten Sprengkörper herstellen zu können.

Das Ammoniumnitrat wurde mittels Erste-Hilfe-Sets in zahlreiche Länder importiert. Diese Sets umfassen Kühlbeutel, welche Ammoniumnitrat enthalten. Der Handel mit Erste-Hilfe-Sets ist in vielen Ländern legal, was die justizielle Kontrolle dieser Aktivitäten schwierig macht¹⁰.

Auf der Grundlage der terroristischen Aktivitäten und der Anschläge, die der Hisbollah zur Last gelegt werden, sowie der bekannten Profile von Einsatzkräften lassen sich einige Aspekte der Vorgehensweise der OSE schematisch darstellen.

a. Einsatzkräfte der OSE (professionell)

Für ihre terroristischen Aktivitäten stützt sich die OSE auf professionelle Einsatzkräfte, welche Aufgaben von Nachrichtendienstoffizieren ausüben oder Spezialoperationen durchführen können. Die Missionen dieser Einsatzkräfte sind unterschiedlicher Natur und reichen von der Quellenführung über die Leitung einer Zelle oder von Hilfskräften bis zur Verübung der letzten Phase eines Anschlags. Sie führen spezifische Operationen kurzer Dauer im Ausland durch, leben im Wesentlichen jedoch im Libanon. Sie erteilen ihre Anweisungen und führen Debriefings durch, entweder mit elektronischen Mitteln oder indem sie in ein Drittland reisen oder auch, indem sie ihre Agenten (Hilfskräfte) in den Libanon kommen lassen.

b. Hilfskräfte

Der gemeinsame Aspekt aller Auslandoperationen der OSE ist die entscheidende Rolle der Hilfskräfte. Diese Personen sind im örtlichen Leben ihres Aufenthaltslandes integriert und können verschiedene Unterstützungsmissionen durchführen. Sie sind mehr oder weniger oft an mehr oder weniger komplexen Aufgaben beteiligt. Dabei handelt es sich vor allem um terroristische Vorbereitungsaktivitäten.

Die häufigste Aufgabe dieser Hilfskräfte ist das Leisten von OPINT-Unterstützung¹¹ (Operational Intelligence) zu potenziellen Zielen, um die taktischen Elemente der Operation zu bestimmen. Solche Nachrichtentätigkeiten wurden in zahlreichen Ländern, auch in der Schweiz, durchgeführt oder vermutet (siehe Punkt 4.3 weiter unten). Diese Hilfskräfte können auch am Aufbau oder am Unterhalt verschiedener Infrastrukturen beteiligt sein. Dabei geht es vor allem um die Bildung und den Unterhalt von Materiallagern wie Explosivstoffe oder Ausgangsstoffe für Explosivstoffe. Solche Aktivitäten wurden auf mehreren Kontinenten, auch in Europa, festgestellt. Mit diesen Unterstützungsaktivitäten sollen idealerweise die

⁹ Insbesondere: Hossam Yaacoub und Hussein Bassam Abdallah 2012 in Zypern, Ali Kourani und Samer El -Debek 2017 sowie Alexei Saab 2019 in den USA, Mohammed Galeb Hamdar 2015 in Peru, Hussein Mahmoud Yassine 2019 in Uganda.

¹⁰ Siehe dazu auch die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Romano 20.4156 «Sprengstoff- und Ammoniumnitratlager der Hisbollah auch in der Schweiz?»

¹¹ Es geht um das Liefern von Informationen (geografische Lage, Zugangswege, Sicherheitsmassnahmen usw.) zu besonderen Zielen.

Durchführbarkeit eines Anschlags an einem gegebenen Ort beurteilt (OPINT) und die Ressourcen für die Verübung eines Anschlags innert nützlicher Frist bereitgestellt werden (Infrastrukturen).

II. Die terroristische Bedrohung durch die Hisbollah

Hinsichtlich der terroristischen Bedrohung kann die Situation der Hisbollah paradox erscheinen. Zwar besteht ein hohes Niveau an Vorbereitung – das vor allem durch die Lagerung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe in mehreren Kontinenten illustriert wird – doch wird derzeit ein Terroranschlag durch die Hisbollah nicht als unmittelbar drohend angesehen. Dieses Paradox erklärt sich durch das Anliegen der Hisbollah, Kräfte aufrechtzuerhalten, die als letztes Mittel bei einem Konflikt oder einer grösseren Krise eingesetzt werden können. Ein auslösendes Ereignis im Nahen oder Mittleren Osten kann somit das Bedrohungsniveau für die Interessen der betroffenen Länder auf mehreren Kontinenten erhöhen.

Die Hisbollah kann so die Intensität ihrer Angriffe an die sie motivierenden Ereignisse und die möglichen Reaktionen hinsichtlich der militärischen und politischen Kosten anpassen. Der Unterhalt der Infrastrukturen der OSE und die Tatsache, dass das Bestehen solcher Infrastrukturen bekannt ist, dient ein Stück weit sogar der abschreckenden Kraft der Hisbollah.

4. Aktivitäten der Hisbollah in der Schweiz

4.1. Gemeinschaftliche Aktivitäten

Der Umfang der schiitisch-libanesischen Diaspora in der Schweiz ist zwar gering, jedoch ausreichend, damit die Hisbollah bestrebt ist, Beziehungen mit ihr sowie mit anderen schiitischen Diasporas zu pflegen.

Die Zahl der Personen, welche die Hisbollah in ihren verschiedenen gemeinschaftlichen Aktivitäten aktiv unterstützen könnten, wird auf einige Dutzend geschätzt. Allerdings ist zu betonen, dass nicht alle Sympathisanten zwingend religiös oder politisiert sind. Die Beziehung zu dieser Organisation kann auch aus familiärer oder identischer Zugehörigkeit hervorgehen. Die Hisbollah wird in diesem Fall eher als ein Schutzorgan der Gemeinschaft wahrgenommen, denn als Verbreiter oder Garant einer Ideologie.

In der Schweiz findet man rund zwanzig Zentren und Vereine, von denen manche sehr klein, nicht deklariert und teilweise vorübergehend sind. Diese schiitischen religiösen Orte werden nicht ausschliesslich durch Libanesen besucht und geleitet, obwohl letztere die Kontrolle einiger Zentren und Vereinen behalten. Schiiten aus anderen Ländern sind bei den religiösen Festen, vor allem beim Aschura-Fest¹² auch anwesend. Zu dieser Feier können eingeladene Imame aus dem Ausland und insbesondere aus dem Libanon predigen kommen, und oft wird dann ihre Nähe zur Hisbollah festgestellt. Bei dieser Gelegenheit können sie mehrere religiöse Zentren in verschiedenen Ländern besuchen. Die Zentren organisieren auch Ferienlager für jugendliche Mitglieder und Familien der Gemeinschaft, in denen eine religiöse Schulung vermittelt wird.

In der Schweiz werden Anlässe wie der «Al-Kuds-Tag» nicht direkt durch die Vereine organisiert, um diese nicht zu exponieren, aber besonders aktive Mitglieder können daran teilnehmen oder sie gar in die Wege leiten. Diese Anlässe weisen geringe Besucherzahlen auf, wie am «Al-Kuds-Tag» 2019 in Genf und in Zürich. Manchmal finden sie sogar in privaten Räumlichkeiten statt.

¹² Aschura ist das Fest, an dem die Schiiten der Schlacht von Kerbala von 680 gedenken. In dieser Schlacht wurde Imam Husain, der dritte schiitische Imam im Kampf gegen die Armee des omajjadischen Kalifen Yazid Mu'awiya (Sunnit) getötet.

Neben ihrer Hauptaufgabe des Angebots religiöser Dienste nehmen diese Zentren somit direkt oder indirekt über ihre aktiven Mitglieder an Anlässen mit politischem Inhalt teil, wo israelfeindliche Propaganda verbreitet wird.

Es ist nicht bekannt, dass diese Institutionen Beziehungen mit anderen, nicht schiitischen, islamischen Zentren pflegen.

4.2. Verdacht auf Mittelbeschaffung

Trotz des Verdachts auf Überweisungen und Geldwäscherei durch Sympathisanten der Hisbollah konnte bis heute nicht nachgewiesen werden, dass die Schweiz für Geldtransfers zur Finanzierung der Hisbollah genutzt wurde.

In der Schweiz wurde auch kein Fundraising innerhalb der schiitisch-libanesischen Diaspora festgestellt. Falls solche Mittelbeschaffungen in unserem Land bestehen, sind sie geringfügig und wenig organisiert. Die Gaben und Beiträge der schiitischen Zentren und Vereine in der Schweiz dienen ihrem Betrieb und sind nicht für die Finanzierung der Bewegung im Libanon bestimmt.

4.3. Mit der OSE verbundene Aktivitäten

Die Schweiz wurde von den Aktivitäten der OSE nicht verschont. Ende der 2000er-Jahre wurden mehrere Personen verdächtigt, an operativen Tätigkeiten der OSE beteiligt zu sein. Sie sollen eine Unterstützungszelle in der Region Zürich gebildet haben. Eine ihrer Aufgaben bestand in der Beobachtung potenzieller Ziele. Wie bereits erwähnt, bedeutet das Bestehen einer solchen Zelle allerdings nicht, dass ein Anschlag verübt wird. Wenn die Hisbollah ein Ziel für einen Terrorakt in der Schweiz bestimmen sollte, hätte sie jedoch dadurch Informationen für die Beurteilung der Durchführbarkeit zur Verfügung.

5. Auf internationaler Ebene getroffene Massnahmen

5.1. Organisation der Vereinten Nationen

Der UNO-Sicherheitsrat betrachtet die Hisbollah nicht als eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit auf internationaler Ebene. Daher wird weder die Hisbollah als Ganzes noch ihr militärischer Flügel von der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) als Terrororganisation eingestuft. Die UNO hat bisher auch keine der Hisbollah angehörenden Personen als «Terroristen» qualifiziert.¹³

5.2. Europäische Union

Die EU unterscheidet zwischen einem «militärischen» und einem «politischen» Zweig der Hisbollah. Im Jahr 2013 hat sie nach jahrelanger Zurückhaltung explizit nur den «militärischen» Zweig, eine konkret bestimmte Unterorganisationen der Hisbollah¹⁴, als terroristische Organisation gelistet. Dieser Entscheid geht unter anderem auf den Anschlag auf einen Bus mit israelischen Touristen in Burgas (Bulgarien) im Jahr 2012 zurück, für den zwei Mitglieder des militärischen Flügels der Hisbollah von einem bulgarischen

¹³Die Schweiz übernimmt die Einstufungen der UNO via Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231) und setzt somit die sich daraus ergebenden Sanktionen um.

¹⁴Gemäss Council Implementing Regulation (EU) No 125/2014: «Jihad Council and all units reporting to it, including the External Security Organisation».

Gericht verurteilt wurden. Ein weiterer Entscheidungsfaktor war die aktive Rolle der Hisbollah im syrischen Bürgerkrieg als bewaffnete Gruppierung.

Auf der Sanktionsliste «Terrorismus» der EU, welche seit 2001 restriktive Massnahmen gegen Personen und Organisationen richtet, die an Terrorhandlungen beteiligt waren, figurieren aktuell drei Mitglieder der Hisbollah. Die Schweiz hat sich diesem Sanktionsregime der EU nicht angeschlossen. Die Schweiz übernimmt die Sanktionen der EU nicht automatisch, sondern beurteilt einen eventuellen Anschluss fallweise und anhand mehrerer festgelegter Kriterien (Recht, Aussenpolitik, Aussenwirtschaftspolitik). Als Nichtmitglied der EU ist sie generell auch nicht durch die Tatsache gebunden, dass die EU gewisse Organisationen als «terroristisch» einstuft.

Seit 2020 hat der politische Druck auf die EU, vor allem aus den USA, zugenommen, die Hisbollah als Ganzes als terroristische Organisation zu listen. Zudem hat EUROPOL im Terrorismus-Lagebericht von 2020 festgehalten, dass die Hisbollah durch legale und illegale Aktivitäten Gelder generiert, die letztendlich auch den militärischen und terroristischen Aktivitäten zugutekommen dürften. Dies zu beweisen, ist jedoch äusserst schwierig. In der EU gibt es aber zurzeit weder aktive Verhandlungen noch politischen Willen, die Position der EU zu ändern – was nur mit Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten möglich wäre. Im Vordergrund steht die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilisierung des Libanons. Dafür will die EU auch künftig den Dialog mit allen politischen Akteuren und Parteien im Land weiterführen.

Insgesamt haben fünf EU-Mitglieder die Gesamtorganisation Hisbollah als Terrororganisation gelistet bzw. ein Betätigungsverbot für die Organisation verfügt (Litauen, Estland, Niederlande, Tschechien und Deutschland).

5.3. Unilaterale nationale Einstufungen

Die USA und Deutschland sind zwei Beispiele restriktiver Gesetzgebungen gegenüber der Hisbollah. Die USA haben als eines der ersten westlichen Länder die Hisbollah als Ganzes als Terrororganisation eingestuft, Deutschland als eines der bisher letzten.

I. USA

Als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 hat der damalige US-Präsident George W. Bush am 23. September 2001 die Executive Order (EO) 13224 erlassen, die mittels EO 13886 vom 9. November 2019 weiter verschärft wurde. Diese Exekutiverlasse dienen als Basis für das weltweite Vorgehen der USA gegen Terrororganisationen und deren Unterstützer. Die EO ermächtigen das US Department of State in Absprache mit dem US Department of the Treasury Vermögenswerte von Personen und Organisationen zu sperren, die terroristische Handlungen begehen oder von denen ein erhebliches Risiko ausgeht, dass sie solche begehen werden. Ziel ist es, die Geldflüsse zur Finanzierung von terroristischen Organisationen zu unterbrechen.

Auf Basis der EO 13224 haben die USA die Hisbollah als terroristische Organisation eingestuft. Die USA sehen explizit davon ab, zwischen militärischem und politischem Zweig der Organisation zu unterscheiden. Zudem wurden in den vergangenen Jahren mehrere Personen und Entitäten, die der Hisbollah angehören respektive mit dieser in Verbindung stehen, von den USA mit Sanktionen belegt. Die USA forderten verschiedene Länder, darunter auch die Schweiz¹⁵ auf, die Designation der Hisbollah als terroristische Organisation nachzuvollziehen.

¹⁵Die Schweiz wurde von den USA unter anderem mittels Demarche vom 30. Januar 2020 explizit dazu aufgefordert, die Hisbollah als terroristische Organisation einzustufen und deren Tätigkeiten gemäss schweizerischer Rechtssetzung zu verbieten, ohne dabei

Die USA appellieren an eine verstärkte internationale Kooperation gegen die Hisbollah. Sie arbeiten eng mit EUROPOL oder der Egmont Group, der weltweiten Vereinigung von Financial Intelligence Units, zusammen und haben ihrerseits eine Counter-Hizballah International Partnership (CHIP) lanciert. Die CHIP-Partner sollen sich halbjährlich im Rahmen der Frühjahrs- und Jahrestagungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank treffen. Nach dem Auftakt von CHIP im Oktober 2019 wurden weitere Treffen allerdings infolge von Covid-19 bis auf weiteres ausgesetzt. Es ist unklar, ob diese Initiative weitergeführt wird.

II. Deutschland

In Deutschland gilt seit dem 26. März 2020 ein Betätigungsverbot für die Hisbollah. Ein Organisationsverbot kann in Deutschland nur gegenüber inländischen Vereinen und solchen ausländischen Vereinen, die über gerichtsfest nachweisbare Teilstrukturen im Inland verfügen, erlassen werden. Gemäss Einschätzung der deutschen Bundesregierung verfügt die Hisbollah in Deutschland nicht über ausreichend nachweisbare Strukturen, um als inländische Vereinigung zu gelten. Deswegen wurde ein Betätigungsverbot basierend auf dem Vereinsgesetz erlassen.

Das Betätigungsverbot geht auf einen parlamentarischen Antrag von Dezember 2019 von den Regierungsparteien CDU/CSU und SPD sowie der FDP zurück. Darin wird die Bundesregierung aufgefordert, gegen die Hisbollah ein Betätigungsverbot zu erlassen. Argumentiert wird dies im Antrag mit der historischen Verantwortung Deutschlands gegenüber Israel. Die Sicherheit und das Existenzrecht Israels seien Teil der deutschen Staatsräson. Entsprechend wird die Bundesregierung aufgefordert, «Kräften im Nahen und Mittleren Osten entgegenzuwirken, die das Existenzrecht Israels in Frage stellen oder die Sicherheit Israels offen bedrohen». Der Entscheid der Bundesregierung vom 26. März 2020 für das Betätigungsverbot wurde damit begründet, dass sich die Hisbollah «in elementarer Weise gegen den Gedanken der Völkerverständigung» richte. Zu diesem Schluss kam auch das deutsche Bundesverwaltungsgericht, als es 2015 seine Rechtsprechung zur Hamas auf die Hisbollah übertrug.

Noch am 31. Juli 2018 hatte die Bundesregierung auf eine Anfrage der FDP im Zusammenhang mit der Listung des militärischen Teils der Hisbollah durch die EU festgehalten, dass Deutschland sich zwar für diese Listung eingesetzt habe, dass aber ein Dialog mit allen relevanten politischen Kräften und Parteien möglich bleiben solle. Nach damaliger Auffassung hätte eine Listung der Hisbollah als Ganzes dem entgegengestanden.

Das Ziel des in Deutschland geltenden Betätigungsverbots ist die Unterbindung jeglicher Aktivität des Verbotsadressaten selbst oder jener zu seinen Gunsten im Inland. Die konkreten Rechtsfolgen sind Kennzeichenverbote, Verbot jeder versammlungsrechtlichen Aktivität, Vermögensbeschlagnahme und Einziehung des Vermögens. Vor dem Betätigungsverbot stand die Hisbollah bereits unter Beobachtung des Verfassungsschutzverbundes.

zwischen militärischen und politischen Einheiten der Organisation zu unterscheiden. Die USA argumentieren insbesondere mit den Aktivitäten der Organisation, namentlich in mehreren europäischen Ländern, und der davon ausgehenden Bedrohung, auch für die Schweiz (terroristische Angriffe, Waffenhandel, Drogenhandel, Geldwäscherei).

6. Verfügbare Massnahmen der Schweizer Sicherheitsbehörden betreffend die Hisbollah, aktuelle Praxis in der Schweiz

In der Schweiz konzentrieren sich die Prävention und die Bekämpfung des Terrorismus, sowie auch die Prävention anderer Bedrohungen für die Sicherheit des Landes, auf Personen, gegen welche die Behörden konkrete Hinweise für eine Beteiligung an illegalen Tätigkeiten haben oder welche eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellen. Die Praxis bei der Einstufung von Organisationen als terroristisch (*Listing*) oder bei einem allgemeinen Verbot von Organisationen bzw. einem Tätigkeitsverbot ist bewusst restriktiv: Verfolgt werden in erster Linie klar identifizierte Personen und ihre Handlungen und nicht Gruppen als Einheiten mit ihren proklamierten Zielen.

6.1. Präventive Massnahmen

Die **Informationsbeschaffung durch den NDB** wird durch das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121.0) geregelt. Zur Erfüllung seiner Aufgaben beschafft der NDB Informationen aus öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Quellen. Er nutzt genehmigungsfreie Beschaffungsmassnahmen zum Erkennen und Verhindern von Aktivitäten im Bereich des Terrorismus und des gewalttätigen Extremismus. Das NDG sieht dazu folgende Massnahmen vor:

- Nutzung von öffentlichen Informationsquellen, inkl. Internet und soziale Netzwerke (Art. 13);
- Beobachtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten (Art. 14);
- Rekrutierung und Verpflichtung menschlicher Quellen (Art. 15);
- Personen- und Sachfahndungsausschreibungen, insbesondere im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) und im Schengener Informationssystem (SIS) (Art. 16).

Zudem besteht die Auskunftspflicht gegenüber dem NDB bei einer konkreten Bedrohung, namentlich die besondere Pflicht für die Behörden, Auskünfte zu erteilen und zu melden (Art. 19 und 20 NDG) und die besondere Auskunftspflicht für Private (Art. 25 NDG). Der NDB kann auch Meldungen von Dritten entgegennehmen und gezielt Informationen bei ihnen einholen (Art. 23 NDG). Ausserdem kann der NDB Personen anhalten lassen, um ihre Identität festzustellen und sie kurz zu befragen (Art. 24 NDG).

Das NDG sieht ferner genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen im Sinne von Artikel 26 zum Erkennen und Verhindern des Terrorismus vor:

- Überwachungen des Postverkehrs und des Fernmeldeverkehrs gemäss Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1);
- Einsatz von Ortungsgeräten zur Feststellung des Standorts und der Bewegungen von Personen oder Sachen;
- 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;
- Eindringen in Computersysteme und Computernetzwerke;
- Durchsuchen von Räumlichkeiten, Fahrzeugen oder Behältnissen, um dort vorhandene Gegenstände oder Informationen oder von dort aus übermittelte Informationen zu beschaffen.

Diese Massnahmen setzen das Bestehen einer konkreten und schwerwiegenden Bedrohung voraus. Sie können nur bewilligt werden, wenn die nachrichtendienstlichen Abklärungen bisher erfolglos waren, sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

Der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) ist Teil der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Er bezieht sich auf alle Formen der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus.

Der NAP orientiert sich am Grundgedanken, dass eine institutionalisierte interdisziplinäre Zusammenarbeit das wichtigste Element einer wirkungsvollen Prävention ist. Er wurde von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden gemeinsam erarbeitet. 2017 wurde der NAP vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Er fördert das interdisziplinäre Vorgehen auf allen Staatsebenen gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus. Für die Steuerung des NAP ist die politische Aufsicht des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) zuständig.

Die 26 Massnahmen des NAP sind in Kombination mit bereits existierenden präventiven Massnahmen und Initiativen in den Bereichen Bildung, Soziales, Integration, Gewalt- und Kriminalprävention sowie Anti-Diskriminierung zu sehen. Die Massnahmen des NAP sollen in den fünf Handlungsfeldern wirken:

1. *Wissen und Expertise:* Fundiertes Wissen und Informationen über das Phänomen der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus sind essenziell, um Radikalisierungsprozesse frühzeitig zu erkennen und zu verhindern.
2. *Zusammenarbeit und Koordination:* Hier geht es um die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie um die Verbesserung der Koordination der Prävention, damit sie zielgerichteter wird.
3. *Verhinderung von extremistischem Gedankengut und Gruppierungen:* Dies umfasst Massnahmen zum Demokratieverständnis, zur Partizipation und zum Engagement in der Gesellschaft sowie zur Stärkung der (Medien-)Kompetenz.
4. *Ausstieg und Reintegration:* Dies bezieht sich auf unterstützende Massnahmen zur Abkehr von gewalttätigem Extremismus und zur Förderung der Wiedereingliederung einer Person innerhalb und ausserhalb des Strafverfahrens.
5. *Internationale Zusammenarbeit:* Hier geht es um den internationalen Erfahrungs- und Wissensaustausch sowie um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, um dem grenzüberschreitenden und internationalen Phänomen möglichst effektiv zu begegnen.

Die Massnahmen und Empfehlungen sollen genderspezifisch und zielgruppengerecht umgesetzt werden. Insbesondere gilt es, Kinder, Jugendliche und Frauen als wichtige Akteurinnen und Akteure der Prävention zu unterstützen und zu stärken. Ein fünfjähriges Impulsprogramm (2019-2023) unterstützt die Umsetzung des Aktionsplans mit CHF 5 Mio. 2019, 2020 und 2021 wurden 35 Projekte in der Höhe von ungefähr CHF 2.5 Mio. finanziert. 2022 erhalten 14 Projekte eine Finanzierung in der Höhe von knapp CHF 760'000.

Das Bundesamt für Polizei fedpol kann gemäss Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz gegenüber ausländischen Staatsangehörigen Fernhaltungsmassnahmen (Einreiseverbot, Art. 67 Abs. 4 AIG) und Entfernungsmassnahmen (Ausweisung, Art. 68 AIG) erlassen. Es handelt sich dabei um präventiv-polizeiliche Massnahmen, welche unabhängig von einer allfälligen Strafbarkeit oder eines Strafverfahrens zur Anwendung gelangen. Damit diese Massnahmen verfügt werden können, müssen die Gefährdungen aktuell und konkret sein. Zudem muss das öffentliche Interesse an einer Reduktion dieser Gefährdungen

durch Fernhalte- oder Ersatzmassnahmen das private Interesse der betroffenen Person an einem Verbleib oder einer Einreise in die Schweiz überwiegen. Unter dem Begriff der Gefährdung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz ist insbesondere die Gefährdung des Vorrangs der staatlichen Gewalt im militärischen und politischen Bereich zu verstehen. Darunter fallen beispielsweise die Gefährdung durch Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, 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.¹⁶

Die von fedpol verfügten Fernhaltemassnahmen werden konsequent im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) ausgeschrieben. Sind die mit einer Administrativmassnahme belegten Personen keine Bürgerinnen oder Bürger von EU-/EFTA-Staaten oder keine freizügigkeitsbegünstigten Drittstaatsangehörigen, wird zusätzlich eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS II) vorgenommen. Mit der Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS II durch die Schweiz wirkt die präventiv-polizeiliche Massnahme für den gesamten Schengen-Raum. Umgekehrt kann ein z.B. durch Deutschland verfürgtes Einreiseverbot auch die Einreise in die Schweiz verhindern.

Um eine unkontrollierte Einreise von radikalisierten Personen in die Schweiz konsequent zu verhindern, erliess fedpol seit 2016 rund 600 Einreiseverbote gegen Personen mit Terrorbezug. Zudem verfügt fedpol ebenso konsequent Ausweisungen gegen ausländische terroristische Gefährderinnen und Gefährder. Seit 2016 wurden 26 Ausweisungen wegen terroristischer Gefährdung der inneren Sicherheit verfügt, wovon 18 Ausweisungen vollzogen wurden. Vier Ausweisungen konnten aufgrund des zwingend einzuhaltenden Non-Refoulement-Prinzips nicht vollzogen werden, andere Personen befinden sich noch im Straf- oder Massnahmenvollzug.

Bei der polizeilichen Gefahrenabwehr und Begleitung von radikalisierten und gefährlichen Personen wurden jedoch Lücken identifiziert. Diese werden mit dem neuen Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT; AS 2021 565), welches am 25. September 2020 durch das Parlament verabschiedet und in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 angenommen wurde, geschlossen. Das PMT ergänzt das vorhandene Instrumentarium dort, wo Massnahmen zur Prävention nicht ausreichen, namentlich am Anfang einer Radikalisierung, aber auch während und nach Strafverfahren und -vollzug.

Das Gesetz sieht folgende polizeiliche Massnahmen vor: Melde- und Gesprächsteilnahmepflichten, Kontaktverbote, Ein- und Ausgrenzungen sowie Ausreiseverbote zur Verhinderung von Reisen im Hinblick auf die Ausübung einer terroristischen Aktivität, wie zum Beispiel dschihadistisch motivierte Reisen. Bei schweren Gefährdungen und nach Missachtung milderer Massnahmen ist die Anordnung eines Hausarrests möglich. Die Einhaltung der Massnahmen kann mittels einer elektronischen Fussfessel oder einer Mobilfunklokalisierung kontrolliert werden. Diese Instrumente geben der Polizei mehr Möglichkeiten im Umgang mit terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern, insbesondere dann, wenn noch kein Strafverfahren eröffnet wurde oder nach dem Straf- und Massnahmenvollzug, wenn von einer Person immer noch eine Gefährdung ausgeht.

Das **Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung** (GwG; SR 955.0) enthält einen präventiven Aspekt, indem es erhöhte Sorgfaltspflichten für die Finanzintermediäre vorsieht. Im Übrigen wird das GwG in Kapitel 6.2 unten behandelt.

¹⁶ Botschaft vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (BBl 2002 3709, 3814).

Alle diese Präventivmassnahmen können gegen Personen getroffen werden, welche die innere oder äussere Sicherheit bedrohen. Im Fall der Hisbollah zielen sie in erster Linie auf die Einsatzkräfte der OSE.

6.2. Repressive Massnahmen

Das GwG sieht einerseits erhöhte Sorgfaltspflichten für die Finanzintermediäre für gewisse Kategorien von Kunden vor oder wenn eine Geschäftsbeziehung oder eine Transaktion gewisse Risikokriterien erfüllt. Andererseits sind die Finanzintermediäre gesetzlich verpflichtet, der **Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)** eine Geschäftsbeziehung unverzüglich zu melden, wenn sie gemäss Artikel 9 Absatz 1 GwG oder Artikel 305^{ter} Absatz 2 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) einen begründeten oder einfachen Verdacht auf Geldwäscherei, Vortaten zur Geldwäscherei, kriminelle oder terroristische Organisationen oder Terrorismusfinanzierung haben oder wenn die anderen Kriterien von Artikel 9 Absatz 1 erfüllt sind.

Die gestützt auf die Resolution 1267 des UNO-Sicherheitsrates betreffend Al-Qaïda, die Taliban und mit ihnen verbundene Personen und Organisationen erstellten Terroristenlisten können zu Verdachtsmeldungen seitens der Finanzintermediäre gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 3 und 4 GwG oder Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB Anlass geben.¹⁷

Es kommt vor, dass die MROS Verdachtsmeldungen von Finanzintermediären erhält, weil diese festgestellt haben, dass Hisbollah-Angehörige in den von ihnen geführten Geschäftsbeziehungen direkt oder indirekt involviert sind. Die direkte oder indirekte Verbindung von Personen zu Hisbollah alleine stellt jedoch keinen begründeten Verdacht auf eine Geldwäschereivortat, organisierte Kriminalität oder Terrorismusfinanzierung dar.

Seit einer am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Gesetzesänderung¹⁸ ist die Strafnorm gegen kriminelle Organisationen (Art. 260^{ter} StGB) explizit auch auf terroristische Organisationen anwendbar (vgl. Kapitel 7.3.). Im Rahmen dieser Gesetzesreform wurde auch Artikel 74 NDG angepasst (vgl. Kapitel 7.2.). Absatz 4 dieses Artikels verbietet unter anderem die materielle Unterstützung von verbotenen Organisationen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz konkret bedrohen. Als Sanktion für dieses Vergehen ist nun eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren vorgesehen. Das in Artikel 74 Absatz 4 NDG beschriebene strafbare Verhalten bildet folglich eine Vortat zur Geldwäscherei im Sinn von Artikel 305^{bis} StGB. Wenn also in Zukunft eine Organisation auf der Grundlage von Artikel 74 NDG durch den Bundesrat verboten würde, würde jeder, der diese unterstützt, eine Vortat zur Geldwäscherei begehen und die Finanzintermediäre, die einen entsprechenden Verdacht haben, wären verpflichtet, diesen der MROS gemäss den Bedingungen des GwG zu melden.

Die Auswirkungen dieser erst kürzlich in Kraft getretenen Gesetzesänderung können noch nicht beurteilt werden. So ermöglicht auch die übrige Datenlage bei der MROS keine abschliessende Beurteilung der Lage im Bereich der beantworteten Postulate, namentlich zur Frage 2 des Postulats 20.3650 («Gibt es im Zusammenhang mit den Massnahmen gegen die Geldwäscherei Erkenntnisse darüber, ob die Hisbollah in der Schweiz Gelder sammelt und Konten besitzt ?»). Die wenigen Verdachtsmeldungen an die MROS mit direkter oder indirekter Verbindung zur Hisbollah betreffen in der Regel Personen, welche nicht in der Schweiz aktiv sind und lediglich Konten in der Schweiz haben. Diese Meldungen beinhalten meist keine konkreten Hinweise zu kriminellen Aktivitäten oder zur Finanzierung von Gewaltverbrechen.

¹⁷ Siehe dazu die «Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI), BBI 2014 635.

¹⁸ Am 25. September 2020 hat das Parlament die Vorlage zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität verabschiedet (BBI 2020 7891).

Die Strafverfolgung in Bereichen der Kriminalität wie Geldwäscherei, Terrorismus oder kriminelle Organisationen untersteht der Bundesgerichtsbarkeit, wenn – wie Artikel 24 Absatz 1 der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) festhält – die Straftaten zu einem wesentlichen Teil im Ausland (Bst. a) bzw. in mehreren Kantonen begangen worden sind und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Bst. b). Gestützt auf die Artikel 306 und 309 StPO kann fedpol (bzw. die Bundeskriminalpolizei) vor oder nach der Eröffnung eines Strafverfahrens durch die Bundesanwaltschaft (BA) Untersuchungen durchführen. Für die Eröffnung eines Strafverfahrens durch die BA müssen ausreichende Verdachtsmomente gegen eine Person oder eine Gruppe hinsichtlich des Begehens einer Straftat vorliegen. Bisher hat die BA noch keine Strafuntersuchung im Zusammenhang mit der Hisbollah eröffnet.

7. Weitere mögliche Massnahmen nach Schweizer Recht

7.1. Tätigkeitsverbot für eine terroristische Organisation in der Schweiz

Gestützt auf Artikel 73 Absatz 1 NDG kann der Bundesrat einer natürlichen Person oder einer Organisation oder Gruppierung eine Tätigkeit verbieten, welche die innere oder äussere Sicherheit konkret bedroht und mittelbar oder unmittelbar dazu dient, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern. Für die Verhängung einer solchen Massnahme sind zwar keine formellen Beweise nötig, jedoch müssen konkrete Anhaltspunkte für eine Bedrohung der Sicherheit des Landes vorliegen. Reine Vermutungen reichen daher nicht aus. Ein Entscheid des Bundesrates kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Möglichkeit, ein Tätigkeitsverbot auszusprechen, besteht seit dem Inkrafttreten des NDG. Bis heute hat der Bundesrat dieses Rechtsinstrument jedoch nur einmal eingesetzt, gegen einen in der Schweiz ansässigen Ausländer, der massgeblich in die Führung einer terroristisch-separatistischen Organisation involviert ist.

7.2. Verbot als terroristische Organisation

Der am 1. September 2017 in Kraft getretene und am 1. Juli 2021 verstärkte Artikel 74 NDG regelt das sogenannte Organisationsverbot auf formellgesetzlicher Ebene. Der Bundesrat kann gegen eine Organisation oder Gruppierung, welche mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert und damit die innere oder äussere Sicherheit des Landes konkret bedroht, mittels Verfügung ein Organisationsverbot aussprechen. Mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe wird bestraft, wer eine verbotene Organisation oder Gruppierung unterstützt, anderweitig fördert oder sich an einer solchen beteiligt (Art. 74 Abs. 4 NDG; vgl. Kapitel 6.2.). Die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten obliegt neu dem Bund. Das Verbot stützt sich auf einen entsprechenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen. Der Bundesrat konsultiert vorgängig die für die Sicherheitspolitik zuständigen parlamentarischen Kommissionen. Das Verbot ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen; es kann jeweils um höchstens fünf weitere Jahre verlängert werden.

Für die Verhängung eines Organisationsverbots gemäss Artikel 74 NDG gelten somit hohe Anforderungen: Die fragliche Gruppierung oder Organisation muss insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz konkret bedrohen. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist unbedingt an diesem Kriterium festzuhalten.

Bisher wurde gestützt auf Artikel 74 NDG noch kein Verbot erlassen. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat im Hinblick auf die zeitliche Befristung bis 31.12.2022 des oben genannten Bundesgesetzes

gegen «Al-Qaida» und den «Islamischen Staat» ein Verbot dieser zwei Gruppierungen sowie von mit ihnen verwandten Organisationen auf der Grundlage von Artikel 74 NDG verfügen wird. Ein Verbot von anderen Organisationen oder Gruppierungen steht zurzeit – nicht zuletzt angesichts der erhöhten gesetzlichen Anforderungen – nicht zur Debatte.

Mit dem im Gesetz festgehaltenen Erfordernis eines Beschlusses der UNO wird die politische Neutralität der Schweiz gewahrt. Die Schweiz kann ihre Vermittlerrolle in Konflikten und die Guten Dienste glaubwürdig wahrnehmen und es kann verhindert werden, dass sie in Bezug auf das Verbot von Organisationen zum Ziel politischer Einflussnahme von Konfliktparteien wird.

7.3. Rechtliche Einstufung der Hisbollah als terroristische Organisation

Gemäss Artikel 260^{ter} StGB macht sich strafbar, wer sich an einer kriminellen oder terroristischen Organisation beteiligt oder eine solche Organisation in ihrer Tätigkeit unterstützt. Das Strafmass beträgt seit dem 1. Juli 2021 im Grundtatbestand neu bis zehn Jahre Freiheitsstrafe. Als terroristisch gilt eine Organisation, wenn sie den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen, mit denen die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll.

Die Frage, welche spezifischen Organisationen unter den Tatbestand von Artikel 260^{ter} StGB fallen, wird jeweils im Einzelfall und unter Berücksichtigung des aktuellen Sachverhalts durch die Gerichte beurteilt. In aller Regel liegt die Zuständigkeit für die Strafverfolgung und Beurteilung beim Bund.

Sowohl im Rahmen der Strafjustiz wie auch bei der Behandlung und Beurteilung von Rechtshilfefällen hat sich dazu im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte eine umfangreiche Praxis zum Anwendungsbereich von Artikel 260^{ter} StGB entwickelt. Das Bundesstrafgericht hat bis heute sieben Gruppierungen als Organisationen im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB eingestuft. Es handelt sich dabei um die extremistisch-islamistische Gruppierung «Märtyrer für Marokko»¹⁹, die extremistische kosovo-albanische Untergrundorganisation «ANA»²⁰, die italienischen «Brigate Rosse»²¹, die baskische ETA²², das internationale Netzwerk Al-Qaida²³, die kurdischen «Volksverteidigungskräfte» (HPG), der bewaffnete Arm der PKK, sowie die «Freiheitsfalken Kurdistans» (TAK), die auch mit der PKK verbunden sind²⁴. Auch der «Islamische Staat im Irak» (ISI), dessen Nachfolgeorganisation «Islamischer Staat im Irak und in Syrien» (ISIS) und der «Islamische Staat» (IS) sind Organisationen im Sinne des Tatbestandes.²⁵

Schweizerische Gerichte haben sich bisher nicht ausdrücklich zur Frage geäussert, ob die Hisbollah als terroristische Organisation zu qualifizieren sei und es bestehen gemäss aktueller Kenntnis keine hängigen Straf- oder Rechtshilfeverfahren, welche sich mit dieser Frage befassen.²⁶

¹⁹ BGer, I. ÖRA, 5. 4. 2005, [LINK](#)

²⁰ [LINK](#), 242

²¹ [LINK](#), 361; [LINK](#), 573 f.

²² BGer, I. ÖRA, 21. 10. 2002, [LINK](#)

²³ [LINK](#), E. 5.4; BGer, I. ÖRA, 15. 11. 2002, [LINK](#); [LINK](#), 241

²⁴ Urteil des BGer 1C.470/2012 vom 25. Oktober 2012.

²⁵ BGer, 7. 3. 2017, [LINK](#), E. 6.1; [LINK](#), E. 5.8

²⁶ Vgl. dazu die Rechtsprechung zu Art. 260^{ter} StGB betr. «Liberation Tigers of Tamil Eelam» und einer mit dieser in Verbindung stehenden Organisation (BGE 6B_383/2019, 6B_394/2019 vom 8. November 2019 (E. 4.7.1.)).

8. Politische, strategische und operative Auswirkungen einer Praxisänderung für die Schweiz

8.1. Auswirkungen auf die Aussen- und Sicherheitspolitik

Die Schweiz wird in Libanon und in der Region als neutraler und weit geschätzter friedenspolitischer Akteur angesehen und verfügt über einen guten Zugang zu wichtigen Akteuren aller politischen und konfessionellen Gruppierungen. Seit 1979 vertritt die Schweiz die iranischen Interessen in Ägypten, seit 1980 die Interessen der USA in Iran, seit 2018 die Interessen Irans in Saudi-Arabien sowie die Interessen Saudi-Arabiens in Iran und seit Juni 2019 zudem die iranischen Interessen in Kanada. Sie geniesst dadurch grosses Vertrauen, sowohl unter Regierungsvertreterinnen und -vertretern als auch in der Zivilgesellschaft. Die Schweiz ist dafür bekannt, dass sie sich – im Gegensatz zu anderen internationalen Akteuren – für einen inklusiven Dialog einsetzt, der alle politische Parteien an einen Tisch bringt. Die Hisbollah ist seit 2005 Teil der libanesischen Regierung. Die aktive Einbindung der Hisbollah in Dialogprozesse ist für das Schweizer Engagement in Libanon deshalb von zentraler Bedeutung. Ein Verbot der Hisbollah würde nicht nur eine grundlegende Änderung der rechtlichen Praxis der Schweiz darstellen, sondern die konkreten Bemühungen der Schweiz zum Erliegen bringen. Der Ruf und die Möglichkeiten der Schweiz als «honest broker» in Libanon und in der Region würden stark beschädigt.

Ein Verbot von terroristischen Organisationen ist in der Schweiz grundsätzlich nur aufgrund einer entsprechenden Bezeichnung des UNO-Sicherheitsrates möglich. Bei der Hisbollah ist dies nicht der Fall. Wenn aber ein solches Verbot rechtlich möglich wäre, hätte es zudem Auswirkungen auf die Rolle der Schweiz als friedenspolitischer Akteur über den Libanon hinaus in der Region Mittlerer Osten/MENA. Insbesondere die Instrumente der Guten Dienste, welche die Schweiz in der Region zur Verfügung stellt (beispielsweise das Schutzmachtmandat für die USA im Iran), kämen stark unter Druck. Mit einem Verbot der Hisbollah würden nicht nur wertvolle Beiträge zur Friedensförderung in der Region wegfallen, auch die Glaubwürdigkeit der Schweiz als neutraler Akteur ginge verloren. Ein Verbot der Hisbollah würde zudem zweifelsohne den Druck auf die Schweiz steigern, weitere in der Region aktive Gruppierungen (beispielsweise die PKK) ebenfalls auf die Liste verbotener Organisationen zu setzen. Dies würde nicht nur das friedenspolitische Engagement der Schweiz zusätzlich schwächen, sondern die Schweiz auch weiteren Druckversuchen aussetzen. Dies könnte auch für Gruppierungen aus anderen Regionen der Fall werden.

Generell hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten gezeigt, dass Listings von terroristischen Organisationen durch einzelne Staaten nicht nur wenig Effekt auf die Gruppierungen selbst erzielen, sondern vor allem Schwierigkeiten für die humanitäre Hilfe und die Friedensförderung, aber auch für die Wirtschaft bringen. Im für die Schweiz wichtigen humanitären Bereich gilt es festzuhalten, dass humanitäre Hilfe in Gebieten unter der Kontrolle solcher Gruppierungen weiterhin möglich sein müsste, wie es vom humanitären Völkerrecht vorgesehen ist. Dafür setzt sich die Schweiz seit Langem ein. Die Bevölkerung, die in diesen Gebieten lebt, hat ein Anrecht auf Hilfe, da sie ansonsten in die Arme der bewaffneten Gruppierungen getrieben wird. Dies ist nicht im Interesse der Schweiz.

8.2. Auswirkungen auf die Arbeit der Sicherheitsdienste

Das Verbot der Tätigkeiten der Hisbollah würde diese dazu veranlassen, sich anzupassen, indem sie alle sichtbaren Beziehungen mit den Zentren und Vereinen der schiitisch-libanesischen Diaspora verwischt. Diese Anpassung würde die Feststellung von Beziehungen zwischen der Hisbollah und den Institutionen dieser Diaspora erschweren. Eine Verschärfung der Gesetzgebung in der Schweiz gegenüber der Hisbollah hätte somit konkrete negative Auswirkungen für die Sicherheitsdienste in der Schweiz. Gerade

aufgrund des Risikos vermehrter Tätigkeit im Untergrund, was die Präventions- und Informationsarbeit zusätzlich erschweren würde, haben die eidgenössischen Behörden bisher beim Einsatz der Instrumente zum Verbot von Organisationen und ihrer Tätigkeiten starke Zurückhaltung an den Tag gelegt.

9. Schlussfolgerung

Dieser Bericht hat die folgenden Aspekte aufgezeigt, die bei eventuellen zusätzlichen Massnahmen gegenüber der Hisbollah berücksichtigt werden sollten:

Geringes Tätigkeitsniveau der Hisbollah in der Schweiz

Die Zahl der Personen, welche die Hisbollah in ihren gemeinschaftlichen Tätigkeiten unterstützen könnten, wird auf einige Dutzend geschätzt, wobei diese Sympathisanten nicht zwingend radikal sind. Zudem wurden in der Schweiz keine Mittelbeschaffungen oder andere Finanzierungstätigkeiten zugunsten der Hisbollah innerhalb der schiitisch-libanesischen Diaspora formell festgestellt. Im Hinblick auf die rechtlichen Massnahmen hat die BA bisher keine Strafuntersuchung im Zusammenhang mit der Hisbollah eröffnet. Schliesslich wird auch die terroristische Bedrohung durch die Hisbollah in der Schweiz im aktuellen politischen und sicherheitsmässigen Umfeld als gering betrachtet. In dieser Hinsicht ist zu präzisieren, dass die Wahl der Region, in der eine terroristische Operation durchgeführt werden könnte, einer Beurteilung durch die Hisbollah unterliegt. Das Schweizer Gebiet wäre aber sicher nicht die erste Wahl der Hisbollah, um einen Schlag gegen ausländische Interessen zu verüben.

Überdies würde im aktuellen weltweiten und regionalen geopolitischen Kontext ein Terroranschlag der Hisbollah im Herzen Europas ein unverhältnismässiges politisches und militärisches Risiko für sie hervorrufen.

Schliesslich unterhält die Schweiz eine konstruktive Beziehung mit dem Iran als Verbündeter der Hisbollah sowie mit dieser Organisation selbst, insbesondere im Rahmen des inklusiven Dialogs im Libanon. Ein Abbruch dieser Beziehungen würde auch politische Kosten für die Hisbollah mit sich bringen.

Negative Auswirkungen des Verbots der Hisbollah oder ihrer Tätigkeiten

Eine Einstufung der Hisbollah als terroristische Organisation oder ein Verbot ihrer Tätigkeiten hätte negative Auswirkungen aus Sicht des Einsatzes der Schweizer Diplomatie, einschliesslich der Guten Dienste und des humanitären Engagements. Das Verbot der Hisbollah würde nicht nur wertvollen Beiträgen für die Friedensförderung in der Region ein Ende setzen, sondern auch die Glaubwürdigkeit der Schweiz als neutrale Akteurin beeinträchtigen.

Überdies würde aus Sicht der Sicherheit eine gesetzliche Verschärfung keinen Mehrwert für die Sicherheitskapazitäten beim Umgang mit der Hisbollah bringen, sondern die (insbesondere präventive) Arbeit im Gegenteil erschweren.

Schliesslich hätte eine Änderung des aktuellen rechtlichen Rahmens auch keine positiven Auswirkungen auf das Niveau der Bedrohung und könnte sich vielmehr als negativ erweisen. Diese Änderung könnte als Ausdruck von Voreingenommenheit der Schweiz im Konflikt im Nahen Osten wahrgenommen werden.

Wenige Staaten – weltweit und insbesondere in der EU – wenden diese Art von Sanktionen an

Nur fünf Mitglieder der Europäischen Union und rund zwanzig Länder weltweit weisen eine strikte Einstufung der Hisbollah auf oder lehnen die Unterscheidung zwischen ihrem politischen und militärischen Zweig ab. Die Beteiligung der Hisbollah an der libanesischen und regionalen Politik und die diplomatischen

Folgen solcher Sanktionen können als Erklärung dienen, weshalb nur so wenige Länder ein restriktiveres rechtliches Vorgehen gegenüber der Hisbollah gewählt haben.

Wirksamkeit der aktuellen Rechtsinstrumente

Das Rechtssystem, einschliesslich der in jüngster Zeit im Schweizer Recht eingeführten Instrumente und Massnahmen, ist grundsätzlich in der Lage, die Prävention und Repression terroristischer Handlungen wirkungsvoll zu unterstützen. Dies gilt auch für jene, die durch Personen mit Bezug zur Hisbollah verübt werden könnten. Je nach Entwicklung der Lage könnten einschneidendere Massnahmen, insbesondere die in Kapitel 6 und 7 oben beschriebenen Massnahmen, gegen die Hisbollah ergriffen werden oder – im Fall von strafrechtlich relevantem Verhalten – Strafverfahren gegen ihre Mitglieder eingeleitet werden.

Ein Verbot der Hisbollah würde eine Praxisänderung der Schweiz darstellen und die Schweiz entsprechend erhöhtem politischem Druck aussetzen, weitere an regionalen Konflikten beteiligte Organisationen zu verbieten.

Aus all diesen Gründen hat der Bundesrat nicht vor, zusätzliche Massnahmen gegen die Hisbollah als Organisation zu treffen. Er empfiehlt daher die Abschreibung der Postulate 20.3650 und 20.3824. Dies hindert allerdings keineswegs daran, dass weiterhin laufend und konsequent alle bestehenden rechtlichen Mittel eingesetzt werden, um jede unrechtmässige Tätigkeit von Personen mit Verbindung zur Hisbollah zu erkennen, zu verhindern und zu bestrafen.