



An den Grossen Rat

18.5049.02

PD/P185049

Basel, 20. November 2019

Regierungsratsbeschluss vom 19. November 2019

## **Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend "mehr Sicherheit vor radikalen religiösen Tendenzen mit Gewaltpotenzial"**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. April 2018 den nachstehenden Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Medien machten kürzlich publik, dass der Imam der Basler Moschee "Peace & Blessing" offenbar extremistische Haltungen vertrete und unter anderem vor freizügigen Rheinschwimmerinnen warne. Es ist bei weitem nicht das erste Mal, dass solche oder ähnliche Aussagen eines Imams in Basel vorkommen. Schlagzeilen machte im Jahr 2016 die König Faysal-Moschee in Basel, welche offenbar von einigen radikalen Islamisten besucht wird oder wurde und wo es zu Festnahmen kam und die Moschee aus Saudi Arabien Geld erhält oder erhielt.

Die CVP machte bereits damals auf diese potentielle Sicherheitsproblematik aufmerksam. Die erneuten Enthüllungen sind für die CVP denn auch besonders Besorgnis erregend, weil sie den Bewohnerinnen und Bewohnern unseres Kantons den Eindruck vermitteln, dass die Problematik von religiösem Extremismus noch keineswegs unter Kontrolle ist. Für Verunsicherung sorgt auch, dass - so scheint es - sämtliche Fälle nicht von einer der vielen staatlichen Stellen aufgedeckt werden, sondern stets von den Medien resp. von einzelnen Journalisten und dass davon ausgegangen werden muss, dass es sich bei den bekannt werdenden Sachverhalten nur um die Spitze des Eisberges handelt.

Die CVP geht zwar davon aus, dass nach wie vor eine sehr grosse Mehrheit der hier lebenden Musliminnen und Muslime die radikalen Formen ihrer Religion und insbesondere auch die daraus hervorgegangenen illegalen oder gar terroristischen Vorkommnisse klar ablehnt. Doch in diesem Licht ist es besonders irritierend, dass diese gemässigten islamischen Kreise nur ganz selten Stellung beziehen zu solchen Vorfällen bzw. Enthüllungen und sich praktisch überhaupt nicht oder nur sehr spät oder zaghaft äussern, statt sich deutlich davon zu distanzieren.

Unsere Grund- und Menschenrechte sind sehr hohe Güter, so auch die Religions- und Meinungsäusserungsfreiheit. Gilt es jedoch diese Grundrechte gegeneinander abzuwägen, dürfen Religions- und Meinungsäusserungsfreiheit nicht die Sicherheit und öffentliche Ordnung beeinträchtigen oder zu Diskriminierungen oder zur Untergrabung unseres säkularen Rechtsstaates führen. Dies gilt selbstverständlich für jede Art von Religion oder Weltanschauung, aber umso mehr für Religionen, welchen weltweit mit gewaltbereitem Extremismus oder gar Terrorismus in Verbindung gebracht werden.

Laut Antwort des Regierungsrates zur Interpellation von Andrea Knellwolf aus dem Jahr 2016 arbeitet seit November 2016 die Task-Force Radikalisierung mit der Anlaufstelle Radikalisierung zusammen und befasst sich mit allen Formen des gewaltbereiten Extremismus. Am Runden Tisch der Reli-

gionen beider Basel wurde zudem festgehalten, dass die Moscheevereine und generell die Religionsgemeinschaften mehr Verantwortung und Selbstkontrolle für die Geschehnisse in ihren Räumlichkeiten übernehmen müssen. Es bleibt aber unklar, was seitdem geschehen ist und wie die Regierung gedenkt, gewaltbereiten Extremismus (unabhängig, um welche Religionen oder Weltanschauungen es sich handelt) aufzudecken und zu unterbinden und der wachsenden Irritation und Verunsicherung in der Bevölkerung entgegenzuwirken.

Die Unterzeichnenden bitten daher den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

1. ob grundsätzlich alle bekannt werdenden angeblich extremistischen Aussagen bzw. Sachverhalte von Exponenten religiöser Kreise durch die Behörden untersucht werden sollten (Sachverhaltsfeststellung und strafrechtliche Einschätzung, Beurteilung von Gewaltbereitschaft und Gefährdungspotenzial),
2. ob im Einbürgerungsverfahren Anpassungen vorgenommen werden müssten, um zu verhindern, dass Personen mit extremistischen Ansichten das Schweizer Bürgerrecht erhalten,
3. wie die Moscheevereine und generell Religionsgemeinschaften für die Geschehnisse in ihren Räumlichkeiten zur Verantwortung gezogen werden könnten,
4. wie Transparenz über die Herkunft der finanziellen Mittel von religiösen Vereinigungen hergestellt werden könnte,
5. wie die Einreise und das Wirken von sog. "Hasspredigern" aus dem Ausland (z.B. für einen einmaligen Auftritt oder als Freizeitimame) unterbunden werden könnte,
6. wie über die Erkenntnisse, Tätigkeiten und Leistungen der "Task-Force Radikalisierung" regelmässig (mindestens jährlich) dem Grossen Rat Bericht erstattet werden könnte.

Andrea Elisabeth Knellwolf, Christian Griss, Beatrice Isler, Helen Schai-Zigerlig, Martina Bernasconi, Christian C. Moesch, Aeneas Wanner, Andreas Zappalà, Michael Koechlin, Olivier Battaglia, Joël Thüning, Toni Casagrande, Rudolf Vogel, Felix Wehrli, Christian Meidinger, Annemarie Pfeifer, Luca Urgese“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Allgemeine Stellungnahme

Die Anzugsstellenden nehmen mit ihren zu prüfenden Anliegen hinsichtlich des gewalttätigen und teilweise religiös begründeten Extremismus eine Thematik auf, die nicht nur aufgrund ihrer aktuellen Brisanz wichtig ist, sondern grundsätzliche Fragen nach dem staatlichen Umgang mit sämtlichen Formen von Extremismus aufwirft.

Auf Bundesebene ist seit 2017 als Teil der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung<sup>1</sup> der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP)<sup>2</sup> in Kraft, der primär dem Handlungsfeld der Prävention zuzuordnen ist. Der Aktionsplan umfasst 26 Massnahmen, die auf vielen bereits bestehenden Massnahmen aufbauen. Kantonale Projekte, die sich darauf beziehen, werden im Rahmen eines auf fünf Jahre befristeten Impulsprogramms vom Bund finanziell unterstützt. Parallel zum NAP ist 2018 eine Teilrevision des Strafgesetzbuches (SR 311.00; StGB) verabschiedet worden, die das Instrumentarium zur Bekämpfung des Terrorismus verstärken soll. Weiter ist ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) in Erarbeitung, das als Ergänzung zu den Bemühungen der kommunalen und kantonalen Behörden die Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus durch präventiv-polizeiliche Massnahmen unterstützt.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung (2015): <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/7487.pdf> (19.06.2019).

<sup>2</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2017): Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus NAP. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-d.pdf> (19.06.2019).

<sup>3</sup> Vgl. Bundesamt für Polizei fedpol (2019): Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus PMT. <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/terrorismus/terrorismus-aktuelle-lage/botschaft-massnahmen.html> (22.07.2019).

Wie die Anzugstellenden mit Verweis auf die Interpellation Andrea Elisabeth Knellwolf aus dem Jahr 2016 (P165527) erwähnen, befassen sich im Kanton Basel-Stadt seit November 2016 die Task-Force Radikalisierung und die Anlaufstelle Radikalisierung mit allen Formen des gewaltbereiten Extremismus. Die Task-Force ist eine interdepartementale Strategieguppe. Sie beobachtet gesellschaftliche Entwicklungen, analysiert die Gesamtsituation und übt eine beratende, strukturbezogene Funktion beim Thema Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus aus. Sie entwickelt strategische Konzepte mit Massnahmenempfehlungen. Sie gewährleistet die interdepartementale Koordination sowie die Zusammenarbeit mit dem Bedrohungsmanagement Basel-Landschaft und dem Sicherheitsverbund Schweiz. Sie sorgt durch einen regelmässigen Austausch und fachliche Absprachen für koordiniertes Handeln, damit mögliche Lücken frühzeitig erkannt und Doppelspurigkeiten vermieden werden können.

Die Task-Force setzt sich unter Federführung der Kantons- und Stadtentwicklung (KSTE) derzeit aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantonspolizei, der Jugendanwaltschaft, des kantonalen Nachrichtendienstes, der Fachstelle Diversität & Integration (KSTE), des Erziehungsdepartementes, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, der Forensisch-Psychiatrischen Klinik der Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel und der Stabsstelle Bedrohungsmanagement der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft zusammen. Im Jahr 2018 hat die Task-Force zur Umsetzung des NAP zuhanden des Regierungsrats eine Bedarfsanalyse für den Kanton Basel-Stadt durchgeführt. Auf dieser Basis wurden fünf Präventionsprojekte entwickelt, die beim Bund zur Kofinanzierung eingereicht wurden. Weitere Projekte kommen je nach Bedarfslage zu einem späteren Zeitpunkt dazu.

Die beim Präventionsdienst der Kantonspolizei angegliederte Anlaufstelle Radikalisierung wiederum nutzt unter anderem die vom Schweizerischen Institut für Gewaltein-schätzung (SIFG) entwickelte strukturierte Methode zur Einschätzung von personenbezogenen Radikalisierungstendenzen, kurz RA-PROF (Radicalisation Profiling). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreiben nebst der Anlaufstelle auch die Helpline für Krisensituationen im Zusammenhang mit Gewalt an Schulen und im Freizeitbereich.<sup>4</sup>

Derzeit erarbeitet das Justiz- und Sicherheitsdepartement in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen ein Konzept für ein kantonales Bedrohungsmanagement. Dessen Ziel ist die frühzeitige Erkennung von Hinweisen auf zielgerichtete Gewalt, damit rechtzeitig wirkungsvolle Präventionsmassnahmen ergriffen und der Opferschutz verbessert werden können. Gleichzeitig sollen die gesetzlichen Grundlagen für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit aller involvierten Akteure (Behörden, Schulen und private Institutionen) erarbeitet sowie eine zentrale Fachstelle Bedrohungsmanagement geprüft werden.

Der Kanton verfügt mit der Koordinationsstelle für Religionsfragen zudem über eine Stelle, die mit allen Religionsgemeinschaften wie auch mit Einzelpersonen aus religiösen Milieus in Austausch steht und weiterhin stehen soll. Am Runden Tisch der Religionen beider Basel wird die Thematik der Eigenverantwortung der Religionsgemeinschaften wiederholt diskutiert und darauf hingewiesen, dass Religionsgemeinschaften das geltende Recht einzuhalten und an ihren Versammlungsorten selbst zu garantieren haben. Die Thematik der Eigenverantwortung wird durch die Koordinationsstelle für Religionsfragen auch regelmässig anlässlich von Besuchen bei Religionsgemeinschaften angesprochen, die nicht am Runden Tisch der Religionen vertreten sind. Dabei werden die Besonderheiten der Basler Religionspolitik sowie die Religionsfreiheit und ihre Grenzen erläutert. Den Behörden sind die im Anzug angesprochenen Milieus gut bekannt.

## 2. Stellungnahme zu den zu prüfenden Punkten

Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten haben den Regierungsrat beauftragt zu prüfen und zu berichten,

1. *ob grundsätzlich alle bekannt werdenden angeblich extremistischen Aussagen bzw. Sachverhalte von Exponenten religiöser Kreise durch die Behörden untersucht werden sollten (Sach-*

<sup>4</sup> Vgl Justiz- und Sicherheitsdepartement JSD (2018): Ratschlag und Massnahmenplan Radikalisierung und Terrorismus. <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100387/000000387439.pdf> (19.07.2019)

*verhaltensfeststellung und strafrechtliche Einschätzung, Beurteilung von Gewaltbereitschaft und Gefährdungspotenzial),*

Grundsätzlich werden alle den Behörden bekannten Fälle von religiös begründeter Radikalisierung wie auch alle anderen Formen radikaler Ausprägung mit Gewaltpotenzial untersucht. Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt leitet in begründeten Verdachtsfällen ein Strafverfahren ein.

2. *ob im Einbürgerungsverfahren Anpassungen vorgenommen werden müssten, um zu verhindern, dass Personen mit extremistischen Ansichten das Schweizer Bürgerrecht erhalten,*

Die bestehende Rechtslage erlaubt es bereits heute, eine Einbürgerung zu verwehren, sollte die betroffene Person eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen oder die Werte der Kantons- und Bundesverfassung nicht respektieren (SG 121.100; BÜRG, §4 lit. c und §5 lit. b). Eine Verschärfung des Einbürgerungsverfahrens ist folglich nicht erforderlich.

3. *wie die Moscheevereine und generell Religionsgemeinschaften für die Geschehnisse in ihren Räumlichkeiten zur Verantwortung gezogen werden könnten,*

Privatrechtlich organisierte und nichtanerkannte Religionsgemeinschaften wie auch kantonal oder öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften haben die Verantwortung für ihre Räumlichkeiten selbst wahrzunehmen und Tatbestände zur Anzeige zu bringen, die die öffentliche Sicherheit bedrohen könnten.

4. *wie Transparenz über die Herkunft der finanziellen Mittel von religiösen Vereinigungen hergestellt werden könnte,*

Die Frage nach mehr Transparenz hinsichtlich der Herkunft der finanziellen Mittel von religiösen Vereinigungen wird derzeit auch national diskutiert. Die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe Financial Action Task Force (Gafi), die von den Ministern der G7-Mitgliederjurisdiktionen mit einem befristeten Mandat ins Leben gerufen wurde, hat im Jahr 2016 in ihrem vierten Länderbericht der Schweiz zwar ein gutes Zeugnis ausgestellt, aber unter anderem mehr Transparenz bei Vereinen gefordert. Daraufhin hat der Bundesrat eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet, die vorsieht, dass Vereine mit erhöhtem Risiko im Bereich Terrorismusfinanzierung ins Handelsregister eingetragen werden, sowie eine Mitgliederliste geführt und eine natürliche Person in der Schweiz als Vertretung definiert werden muss.<sup>5</sup>

Nationalrätin Doris Fiala hat das Anliegen in zwei Motionen (16.4129 und 16.4130), ebenfalls aufgenommen und unter anderem gefordert, dass die Kriterien der Beaufsichtigung kirchlicher/religiöser Stiftungen präzisiert werden. Weiter fordert sie, dass alle Vereine mit internationalen Geldflüssen zu mehr Transparenz verpflichtet werden. Dies würde auch für nichtreligiöse Vereine gelten.

Die erwähnte Motion 16.4129 „Mehr Transparenz und Präzisierung der Kriterien bei der Beaufsichtigung von religiösen Gemeinschaften und Sanktionen bei Nichteinhaltung der bestehenden Eintragungspflicht ins Handelsregister“ wurde am 20. September 2018 vom Ständerat abgewiesen, obwohl viele der darin aufgeworfenen Fragen als wichtig bezeichnet wurden. Grundsätzlich unterstehen Stiftungen der staatlichen Aufsicht. Kirchliche Stiftungen sind von der Aufsichtspflicht ausgenommen, da ihre Aufsicht bereits durch anerkannte kirchliche Strukturen gewährleistet wird (SR 210.00; EZGB, Art. 87). Die ständerätliche Kommission ist in ihrer Einschätzung deshalb zum Schluss gekommen, dass eine striktere Kontrolle von Stiftungen nicht weiter zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beiträgt.

Die Kommission hält fest, dass insbesondere die Aufsicht religiöser Einrichtungen, die in der Rechtsform von Vereinen ausgestaltet sind, entsprechende Kontrollmechanismen einführen muss. Dieser Einschätzung wird mit der oben genannten Überarbeitung des Geldwäschereigesetzes (SR 955.00; GWG) sowie mit der erwähnten Motion 16.4130 „Vereine mit internationalen Geldflüssen sind neu zwingend ins HR einzutragen“ Rechnung getragen. Die Auswirkungen neu-

<sup>5</sup> Die Änderungen im Geldwäschereigesetz haben den Vernehmlassungsprozess bis im September 2018 durchlaufen und liegen gegenwärtig beim Bundesrat zur Überarbeitung. Vgl. «Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Vernehmlassung)» <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/52579.pdf>, sowie «Erläuternder Bericht zur Änderung des Geldwäschereigesetzes (GwG)» S. 22-32: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/52554.pdf> (30.04.2019).

er Regulierungsmassnahmen sind heute noch nicht abschätzbar; erst eine erneute Lagebeurteilung nach Einführung der geschilderten Massnahmen wird entsprechende Erkenntnisse liefern können.

5. *wie die Einreise und das Wirken von sog. "Hasspredigern" aus dem Ausland (z.B. für einen einmaligen Auftritt oder als Freizeitimame) unterbunden werden könnte,*

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) kann auf Ersuchen eines Kantons oder aus eigener Initiative gemäss Art. 67 Abs.4 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; AIG) zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ein Einreiseverbot verfügen. Es hört dabei jeweils vorgängig den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) an. Die Einreiseverbote können für eine Dauer von mehr als fünf Jahren und in schwerwiegenden Fällen unbefristet verfügt werden.

Das AIG regelt in Art. 26a zudem die Zulassung von Betreuungs- und Lehrpersonen aus dem religiösen Bereich. Das kantons-interne Merkblatt «Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung für religiöse Betreuungspersonen aus Drittstaaten» gibt Auskunft über die Handhabung im Kanton Basel-Stadt. Es wird durch die «Erklärung betreffend die Vertrautheit mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz»<sup>6</sup> ergänzt.

6. *wie über die Erkenntnisse, Tätigkeiten und Leistungen der "Task-Force Radikalisierung" regelmässig (mindestens jährlich) dem Grossen Rat Bericht erstattet werden könnte.*

Der Regierungsrat wird seit September 2017 mindestens einmal jährlich mit einem Jahresbericht der Task-Force Radikalisierung sowie bei Bedarf über den aktuellen Stand informiert. Unter Beachtung der Vertraulichkeit wird dem Grossen Rat künftig in geeigneter Form über die Arbeit der Task-Force-Radikalisierung Bericht erstattet werden.

### 3. Antrag

Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene existieren diverse Gesetze, Organe und Instrumente für den Umgang *mit* und die Bekämpfung *von* Radikalisierungstendenzen und gewalttätigem Extremismus oder diese werden aktuell aufgebaut. In Basel-Stadt werden sämtliche den Behörden bekannten Fälle von Radikalisierung untersucht – sowohl auf der strukturellen wie auf der personenbezogenen Ebene. Zudem regelt das geltende Recht das Einbürgerungsverfahren, die Verantwortlichkeiten von religiösen Gemeinschaften in ihren Räumlichkeiten, die Finanztransparenz für religiöse Körperschaften sowie die Einreisebestimmungen für religiöse Betreuungspersonen.

Aufgrund des vorliegenden Berichts wird beantragt, den Anzug von Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend mehr Sicherheit vor radikalen religiösen Tendenzen mit Gewaltpotenzial als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

<sup>6</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Anhang zu Ziff. 4.3.7. : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/mit-erwerb/erklaerung-vertrautheit-wertesystem-d.pdf> (19.07.2019).