

BVGer F-6671/2024 vom 26. Februar 2026

Bundesverwaltungsgericht, 2026-02-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-6671_2024

FR: TAF F-6671/2024 du 26 février 2026

IT: TAF F-6671/2024 del 26 febbraio 2026

Regeste

Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen des fedpol betreffend Massnahmen nach Art. 23e ff. BWIS unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 24g Abs. 1 BWIS).

E. 1.2

Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das BWIS und das VGG nichts anderes bestimmen (Art. 24g Abs. 2 BWIS i.V.m. Art. 37 VGG).

E. 1.3

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Vorausgesetzt ist grundsätzlich ein aktuelles praktisches Interesse an der Behandlung der Beschwerde. Ausnahmsweise tritt das Gericht unter Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses auf eine Beschwerde ein, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt und eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. zum Ganzen BGE 147 I 478 E. 2.2; 146 II 335 E. 1.3; 142 I 135 E. 1.3.1).

E. 1.4

Die Dauer von PMT-Massnahmen nach dem 5. Abschnitt des BWIS ist grundsätzlich auf sechs Monate begrenzt (Art. 23g Abs. 1 Satz 1 BWIS). Eine Massnahme kann einmalig um maximal sechs Monate verlängert werden (Art. 23g Abs. 1 Satz 2 BWIS). Die streitgegenständliche Sistierung der PMT-Massnahmen wurde durch die Vorinstanz am 21. April 2025 aufgehoben (s. Bst. C.g). Somit ist das aktuelle praktische Interesse an der Behandlung der Beschwerde dahingefallen. Dies steht dem Eintreten auf die Beschwerde jedoch nicht entgegen, da sich einerseits die aufgeworfenen Rechtsfragen jederzeit wieder stellen können und sie kaum je rechtzeitig einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden könnten. Überdies hatte das BVGer noch nicht die Gelegenheit, sich zu den Voraussetzungen einer Sistierung im Sinne von Art. 23j Abs. 3 BWIS und deren Auswirkungen auf die Dauer der angeordneten PMT-Massnahmen zu äussern. Diese Frage ist von grundsätzlicher Bedeutung, weshalb ihre Beantwortung im öffentlichen Interesse liegt.

E. 1.5

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG) erfüllt sind, ist - vorbehaltlich der Ausführungen in E. 3 - auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.6

Das vorliegende Urteil ergeht in Fünferbesetzung gemäss Art. 21 Abs. 2 VGG.

E. 2

Mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und - sofern wie vorliegend keine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheids (vgl. BVGE 2020 VII/4 E. 2.2 m.H.).

E. 3

Die Frage der Rechtmässigkeit der angeordneten PMT-Massnahmen ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, sondern des Verfahrens F-3243/2024, auf welches der Beschwerdeführer im Übrigen selbst verweist (siehe act. 44 und unten E. 5). Er hat sein Rechtsbegehren betreffend die Überprüfung der angeordneten Massnahmen im vorliegenden Verfahren mit Eingabe vom 7. November 2024 (act. 7) zurückgezogen. Die Verfügung vom 13. Mai 2024 (Gegenstand des Beschwerdeverfahrens F-3243/2024) stützt sich auf andere Tatsachen als die, welche in der hier angefochtenen Verfügung behandelt wurden. Der hier streitgegenständliche Entscheid vom 23. September 2024 betrifft mitunter die Frage, ob die Unterbringung des Beschwerdeführers in Ausschaffungshaft eine Sistierung der am 13. Mai 2024 verfügten PMT-Massnahmen rechtfertigt, nicht jedoch deren Rechtmässigkeit. Soweit überhaupt auf die diesbezüglichen Rügen des Beschwerdeführers einzutreten gewesen wäre, ist die Beschwerde in diesem Punkt infolge Teilrückzugs als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Vorinstanz habe den angefochtenen Entscheid im Wesentlichen auf den gleichen Sachverhaltsvortrag der Verfügung vom 17. November 2023 abgestützt, welche das Bundesgericht mit Urteil 1C_347/2024 vom 14. Oktober 2024 aufgehoben habe. Dabei sei das Bundesgericht von einer Verletzung des Akteneinsichtsrechts (Art. 26 VwVG) ausgegangen. Die Vorinstanz habe dem Beschwerdeführer nicht alle für ihren Entscheid massgeblichen Akten zur Verfügung gestellt. In seiner Eingabe vom 23. September 2025 (act. 44) führte der Beschwerdeführer erneut aus, warum die Gehörsverletzung zur Aufhebung der PMT-Massnahmen führen sollte und weshalb eine entsprechende Sistierung jedweder Grundlage entbehre.

E. 4.2

Mit Urteil F-3243/2024 vom 16. Oktober 2025 überprüfte das BVGer eine allfällige Verletzung des Akteneinsichtsrechts durch die Vorinstanz. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens gewährte es dem Beschwerdeführer am 16. April 2025

Akteneinsicht zu sämtlichen Aktenstücken, auf die im Urteil des BGer 1C_347/2024 vom 14. Oktober 2024 Bezug genommen worden war (vgl. Urteil des BVGer F-3243/2024 vom 16. Oktober 2025 E. 3.3.2). Diese Aktenstücke betrafen Beilagen zu einem Bericht des zuständigen Sozialamtes vom 10. August 2023, unter anderem Notizen und Sitzungsprotokolle, die einzig für die Prüfung der Gefährdungslage (vgl. Urteil des BGer 1C_347/2024 vom 14. Oktober 2024 E. 2.1.1, 2.3) und nicht auch für die Prüfung der Rechtmässigkeit der Sistierung massgeblich waren (vgl. act. 1, Beilage 1). Infolgedessen hat der Beschwerdeführer Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten (vgl. act. 51 im Verfahren F-3243/2024). Mit Eingabe vom 25. Juli 2025 äusserte er sich zu den erwähnten Akten (vgl. act. 54 zum Verfahren F-3243/2024). Insofern erscheint die geltend gemachte Verletzung des Akteneinsichtsrechts in Zusammenhang mit dem Urteil des BGer 1C_347/2024 als nachträglich geheilt. Im Übrigen wird auf die Ausführungen im Urteil des BVGer F-3243/2024 vom 16. Oktober 2025 E. 3.3.1 ff. verwiesen, wonach infolge Heilung der mit dem erwähnten Urteil des BGer 1C_347/2024 festgestellten Verletzung des Akteneinsichtsrechts und mangels anderweitiger Gehörsverletzungen (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 VwVG) eine Aufhebung der dort angefochtenen Verfügung aus formellen Gründen ausser Betracht fällt.

E. 4.3

Betreffend den Zeitraum zwischen dem im Verfahren F-3243/2024 angefochtenen Entscheid vom 23. Mai 2024 und der Fällung der vorliegend angefochtenen Verfügung vom 23. September 2024 hat der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer keine neuen Verletzungen des Akteneinsichtsrechts vorgebracht. Auch erhielt er im vorliegenden Verfahren Gelegenheit, sich zur gerügten Verletzung des Akteneinsichtsrechts zu äussern (siehe act. 43). Mit seiner Eingabe vom 23. September 2025 (act. 44) verwies er vollumfänglich und pauschal auf seine Ausführungen bezüglich der gerügten Verletzung des Akteneinsichtsrechts im konnexen Verfahren F-3243/2024 und stellte einen entsprechenden Antrag auf Akteneinbezug, dem das Gericht stattgegeben hat (siehe Bst. C.d supra).

E. 4.4

Die geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet.

E. 5.1

In der hier angefochtenen Verfügung vom 23. September 2024 hielt die Vorinstanz fest, der Beschwerdeführer habe sich von der Gewaltideologie nicht distanziert. Anlässlich der Gesprächsteilnahmepflicht habe er am 29. Mai 2024 bei der (...) Polizei angegeben, er könne mit Kontaktverbot belegte Personen nach Ablauf der PMT-Massnahmen jederzeit wieder treffen. Von ihm gehe weiterhin eine terroristische Gefahr aus, weshalb die Voraussetzungen für die Anordnung von PMT-Massnahmen nach wie vor erfüllt seien. Im Einvernehmen mit dem betroffenen Kanton könne eine Massnahme sistiert werden, wenn wichtige Gründe vorlägen (Art. 23j Abs. 3 BWIS). Die durch das kantonale Migrationsamt angeordnete Haft gehe teilweise über die durch die Vorinstanz angeordneten PMT-Massnahmen hinaus. Der Zweck der Gefahrenabwehr werde dadurch weitgehend erfüllt. Die Dauer der Sistierung sei nicht an die Geltungsdauer der am 13. Mai 2024 erlassenen PMT-Massnahmen anzurechnen. Ohne Sistierung bestehe das Risiko, dass die Frist der bestehenden PMT-Massnahmen während der Ausschaffungshaft ablaufe. Somit

seien wichtige Gründe für die Sistierung der angeordneten Massnahmen gegeben.

E. 5.2

In seiner Rechtsmitteleingabe bestreitet der Beschwerdeführer die Auffassung der Vorinstanz, wonach die Anordnung der Ausschaffungshaft als wichtiger Grund für eine Sistierung der PMT-Massnahmen gelte. Die Botschaft zum BWIS betrachte ein dringliches, nicht anders umsetzbares Anliegen des Betroffenen sowie ein überwiegendes Interesse der Strafverfolgung als wichtigen Grund für eine Sistierung zugunsten des Betroffenen zur Gewährleistung von bestimmten geforderten Freiheiten im Zusammenhang mit dringlichen, nicht anders umsetzbaren Anliegen. Als Beispiel für eine mögliche kurzzeitige Sistierung könne die Wahrnehmung eines Arztbesuches oder anderer wichtiger persönlicher oder familiärer Angelegenheiten genannt werden. Eine Sistierung könne jedoch auch dann angeordnet werden, wenn ein überwiegendes Interesse der Strafverfolgungsbehörden gegeben sei. Ein solches fehle vorliegend. Die Sistierung sei auf seltene Fälle zu beschränken. Der Beschwerdeführer sei nicht als terroristischer Gefährder einzustufen und die angeordneten Massnahmen seien aufzuheben.

E. 5.3

Die Vorinstanz führte in ihrer Vernehmlassung aus, vorliegend sei eine Sistierung der PMT-Massnahmen aus wichtigen Gründen zulässig. Diese Gründe könnten sowohl im Interesse der betroffenen Person als auch im überwiegenden Interesse der Strafverfolgung liegen; die in der Botschaft genannten Beispiele seien nicht abschliessend. Nach ihrer Auffassung liegt es im öffentlichen Interesse, Massnahmen gegen eine als terroristisch gefährlich eingestufte Person vorübergehend zu sistieren, wenn die Gefährdung durch andere Mittel (insbesondere strafprozessuale Zwangsmassnahmen) gebannt werde. Daraus folge auch, dass die Dauer der Sistierung nicht an die Geltungsdauer der Massnahmen anzurechnen sei. Andernfalls könne es bei einer abrupten Haftentlassung zu einer unkontrollierten Freisetzung eines Gefährders kommen, was dem Zweck von Art. 23j Abs. 3 BWIS widerspräche. Die teleologische und systematische Auslegung spreche daher gegen eine Anrechnung der Sistierungsdauer an die Massnahmenlaufzeit.

E. 5.4

In seiner Stellungnahme vom 15. September 2025 vertrat der Beschwerdeführer die Auffassung, dass ein qualifiziertes Schweigen vorliege, weshalb kein Raum für eine richterliche Lückenfüllung bleibe. Der Gesetzgeber habe stillschweigend die Frage der Anrechenbarkeit der Geltungsdauer der Massnahmen an die Sistierungsdauer beschlossen. Durch die Anordnung der Ausschaffungshaft seien die Voraussetzungen für die Anordnung der PMT-Massnahmen nicht mehr erfüllt gewesen. Mit dem vorinstanzlichen Vorgehen werde eine indirekte Verlängerung der PMT-Massnahmen unterstützt, welche so vom Gesetzgeber nicht vorgesehen worden sei. Den Materialien sei zu entnehmen, dass aufgrund des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die zeitliche Dauer der Massnahmen begrenzt werde. Fedpol hätte somit bei einer Versetzung in Ausschaffungshaft die Massnahmen beenden müssen, da die Voraussetzungen nicht länger gegeben gewesen seien. Die Auslegung der Vorinstanz widerspreche daher Sinn und Wortlaut der angewandten Bestimmung.

E. 6.1

Fedpol verfügt die Massnahmen nach den Art. 23k-23q BWIS. Wurde die Massnahme von einer kantonalen oder kommunalen Behörde beantragt, so hört fedpol vorgängig den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) an. Wurde die Massnahme vom NDB beantragt, so

hört fedpol vorgängig den betroffenen Kanton an (Art. 23j Abs. 1 BWIS). Fedpol kann im Einvernehmen mit dem betroffenen Kanton oder der betroffenen Gemeinde eine Massnahme sistieren, wenn wichtige Gründe vorliegen (Art. 23j Abs. 3 BWIS). Dabei handelt es sich um eine formelle bundesgesetzliche Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV bzw. Art. 190 BV.

E. 6.2

Strittig und zu prüfen ist zunächst, was als «wichtige Gründe» im Sinne von Art. 23j Abs. 3 BWIS qualifiziert.

E. 6.2.1

Der Terminus «wichtige Gründe» findet sich namentlich im Verwaltungsrecht häufig und gilt als typisches Beispiel für einen sogenannt unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. BGE 112 Ib 51 E. 5; 107 Ib 116 E. 3a; s. ferner statt vieler René Wiederkehr, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2022, Rz. 178; Peter Karlen, Schweizerisches Verwaltungsrecht - Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, 2018, S. 125 ff.; Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 26 Rz. 605; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, Rz. 414). Er findet sich beispielsweise aber auch im Strafrecht, wo laut Art. 92 StGB der Strafvollzug aus wichtigen Gründen unterbrochen werden darf. Was unter «wichtigen Gründen» zu verstehen ist, haben Verwaltung und Gerichte unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls auszulegen und zu konkretisieren. Dabei ist insbesondere auf die Zielsetzung des Gesetzes zurückzugreifen (vgl. BGE 122 III 298 E. 3a; Urteile des BGer 9C_24/2022 vom 5. April 2022 E. 5.3; 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E. 3.1.2, 3.3.2; je m.w.H.; ferner Karlen, a.a.O. S. 125).

E. 6.2.2

Art. 23j Abs. 3 BWIS trat zusammen mit den Bestimmungen über polizeiliche Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten am 1. Juni 2022 in Kraft (AS 2022 300). In seiner Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vom 22. Mai 2019 (BBl 2019 4751 ff., nachfolgend: Botschaft PMT) führte der Bundesrat aus, die Sistierung solle es ermöglichen, im Rahmen der Durchführung einer präventiv-polizeilichen Massnahme dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen. Denkbar seien zudem andere, nicht in der Person der terroristischen Gefährderin oder des terroristischen Gefährders liegende Gründe wie überwiegende Interessen der Strafverfolgung (BBl 2019 4791). Darüber hinaus führt die Botschaft des Bundesrates nicht näher aus, was mit «wichtigen Gründen» hinsichtlich einer möglichen Sistierung gemeint ist (s. a.a.O.). Denkbar sind nebst den erwähnten Strafverfolgungsinteressen weitere öffentlich-rechtliche Interessen, wobei es mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip die privaten Interessen der betroffenen Person gegenüber den involvierten öffentlich-rechtlichen Interessen abzuwägen gilt (vgl. BSK BV-Epiney, ad Art. 5 Rz. 66, ad Art. 36 Rz. 57; ähnlich David Hofstetter, Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns [Art. 5 Abs. 2 BV], ZStÖR - Zürcher Studien zum öffentlichen Recht Bd. 216, 2014, Rz. 275). Dem allfälligen Bedürfnis des Wahrnehmens von Terminen aus medizinischen Gründen oder Behördengängen wird bei bestehender Ein- oder Ausgrenzung mittels Ausnahmen Rechnung getragen. Es handelt sich dabei um allfällige «wichtige Gründe» im Sinne von Art. 23m Abs. 2 BWIS, die punktuelle Ausnahmen ermöglichen (vgl. BBl 2019 4793; siehe dazu weiter unten E. 6.2.5). Das Rechtsinstitut der

Sistierung nach Art. 23j Abs. 3 BWIS ist hingegen nicht dafür vorgesehen.

E. 6.2.3

Von besonderem Belang ist vorliegend das gesetzgeberische Motiv der Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs im Kontext des Regelungsgegenstands von Art. 23j Abs. 3 BWIS (vgl. Urteil des BGer 2C_127/2018 vom 30. April 2019 E. 3.3.2 m.H.). Die fragliche Norm befindet sich im fünften Abschnitt des BWIS betreffend Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten. Art. 23j Abs. 1 BWIS befasst sich mit der Anordnung von Massnahmen durch fedpol. Dabei wird festgelegt, dass fedpol allein zuständig ist (sog. Anordnungscompetenz, vgl. BBl 2019 4763), Massnahmen nach den Art. 23k bis 23q BWIS zu verfügen. Es obliegt der Vorinstanz zu prüfen, ob überhaupt und, falls ja, welche der in Art. 23k-q BWIS möglichen Massnahmen zu treffen sind (sog. Entschliessungs- respektive Auswahlermessen, vgl. Nula Frei, *Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht*, in: ius.full 2021 Nr. 5, S. 131 ff., 132). Dabei ist sie an eine pflichtgemässe Ermessensausübung gebunden, deren Einschränkungen sich unter anderem aus dem Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 36 Abs. 3 BV) ergeben können (vgl. Karlen, a.a.O. S. 125; Alain Griffel, *Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung*, 2022, Rz. 268). Der Gesetzgeber hat mit der Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der «wichtigen Gründe» Art. 23j Abs. 3 BWIS dahingehend ausgestaltet, dass die angeordneten Massnahmen je nach den Umständen des Einzelfalls und den Sicherheitsbedürfnissen der Schweiz angepasst werden können.

E. 6.2.4

Art. 23f Abs. 3 BWIS sieht im Übrigen vor, dass die angeordneten Massnahmen nach Möglichkeit durch soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen zu begleiten sind. Die konkrete Ausgestaltung erfordert, wie bereits erwähnt, eine Einzelfallbetrachtung (s. E. 6.2.1 hiervor). Was unter «wichtigen Gründen» im Sinne von Art. 23j Abs. 3 BWIS zu verstehen ist, wurde insofern bewusst nicht generell-abstrakt durch den Gesetzgeber geregelt, sondern dieser gewährte dem fedpol aus präventiv-polizeitaktischen Gründen einen entsprechend weiten Beurteilungsspielraum, um damit die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft als Hauptzielsetzung des BWIS in Gestalt der Terrorismusprävention praxistauglich zu gewährleisten (vgl. Art. 1 sowie Art. 2 Abs. 1 BWIS, s. ferner BBl 2019 4752 f.). Mit der Verwendung der Formulierung «wichtige Gründe» wollte der Gesetzgeber sodann auf das spezielle Fachwissen von fedpol verweisen (s. bspw. BGE 135 II 384 E. 4.3) und räumte fedpol ein entsprechendes Tatbestandsermessen ein (vgl. Frei, a.a.O., S. 133; Bernhard Waldmann/René Wiederkehr, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2019, Kap. 5 Rz. 35; Fritz Gygi, *Verwaltungsrecht*, 1986, S. 145 ff.; Klaus A. Vallender, *Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen*, in: Aubert/Bois [Hrsg.], *Mélanges André Grisel*, 1983, S. 819 ff., 821). Sistierungsverfügungen auf Grundlage von Art. 23j Abs. 3 BWIS sind erst nach einer umfassenden Interessenabwägung zu erlassen. Nur wenn das Ergebnis der vorzunehmenden Abwägung zugunsten einer Sistierung der angeordneten Massnahmen spricht, darf letztere angeordnet werden. Das fragliche Interesse kann indes sowohl privater Natur sein, sprich in der Person des terroristischen Gefährders liegen, als auch öffentlich-rechtlicher Natur (s. Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wittenbach, *Grundrechte*, 4. Auflage 2024, Rz. 418 f.; Josianne Magnin, *Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung*, in: *Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft [LBR]*, Bd. 116, 2017 [nachfolgend: Magnin], S. 218; ferner BBl 2019 4791).

E. 6.2.5

Wie bereits vorne angedeutet (vgl. E. 6.2.2), sind bei verschiedenen PMT-Massnahmen Ausnahmebestimmungen zu finden (Art. 23k Abs. 4, Art. 23m Abs. 2 und Art. 23o Abs. 3 BWIS). Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie vorübergehend Ausnahmen von den verfügbaren PMT-Massnahmen zulassen, wenn die jeweils betroffene Person dies aus wichtigen Gründen verlangt. Anders als in Art. 23j Abs. 3 BWIS werden hier konkrete Beispiele genannt, die sich allein auf persönliche Gründe zugunsten der betroffenen Person beziehen, wie beispielsweise medizinische Umstände, Erwerbs- oder Bildungszwecke, die Ausübung der Glaubensfreiheit oder die Wahrnehmung familiärer Verpflichtungen. Dies spiegelt sich auch in der Botschaft-PMT wider (vgl. BBl 2019 4792, 4797). Demgegenüber beziehen sich die Gesetzesmaterialien zu Art. 23j Abs. 3 BWIS sowohl auf persönliche Gründe, die in der Person des terroristischen Gefährders liegen, als auch auf öffentlich-rechtliche Gründe (vgl. BBl 2019 4790 f.). Folglich kann eine Sistierung sowohl zugunsten des betroffenen Gefährders als auch im öffentlichen Interesse verfügt werden. Zudem wird sowohl in den Gesetzesmaterialien als auch in den einzelnen Bestimmungen explizit erwähnt, dass es sich bei den vorgenannten Regelungen um «Ausnahmen» handelt, während Art. 23j Abs. 3 BWIS allgemein als «Sistierung» bezeichnet wird (vgl. BBl 2019 4791, 4792 f., 4797). Daraus lässt sich ableiten, dass letztere Norm nicht nur einen punktuellen, kurzfristigen Erlass des staatlichen Eingriffs, sondern auch eine langfristige Aussetzung erlaubt. Die Ausnahmebestimmungen beziehen sich hingegen auf anlassbezogene Umstände mit Beispielen, die in der Regel nur von kurzer Dauer oder auf die Ausübung spezifischer Tätigkeiten gerichtet sind (vgl. BBl 2019 4792 f., 4797). Demzufolge unterscheiden sich die Begriffe "Ausnahmen" und "Sistierung" in der Regel sowohl hinsichtlich ihrer Dauer als auch der zu berücksichtigenden Interessen.

E. 6.2.6

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Art. 23j Abs. 3 BWIS fedpol einen weiten Beurteilungsspielraum betreffend die Anordnung einer Sistierung zuerkennt. Wichtige Gründe lassen sich nicht abstrakt definieren, sondern sind anhand einer Einzelfallbetrachtung zu ermitteln. Fedpol als rechtsanwendende Erstinstanz darf jedoch nicht nach Belieben handeln: Einerseits muss die Vorinstanz «im Einvernehmen» mit den betroffenen kantonalen und kommunalen Behörden handeln (Art. 23j Abs. 3 BWIS i.V.m. Art. 5a BV), andererseits ist sie - wie sämtliche rechtsanwendenden Behörden - an die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden (Art. 5 BV), insbesondere auch an das Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 Abs. 3 BV).

E. 7

Vor dem Hintergrund des Gesagten ist zu prüfen, ob die Vorinstanz in der Anordnung der Ausschaffungshaft betreffend den Beschwerdeführer durch die zuständigen kantonalen Behörden einen wichtigen Grund für eine Sistierung nach Art. 23j Abs. 3 BWIS erblicken durfte.

E. 7.1

Mit Verfügung vom 23. September 2024 wurden die am 13. Mai 2024 getroffenen Anordnungen bezüglich der Gesprächsteilnahmepflicht, der Kontaktverbote, der Eingrenzung und der elektronischen Überwachung sistiert (vgl. act. 1, Beilage 2). Im Kontext der angeordneten Sistierung ist auf die Ausgestaltung der Haftbedingungen, wie sie in Art. 81 Abs. 5 AIG niedergelegt sind, hinzuweisen. Gestützt auf letztgenannte Norm

kann die zuständige Behörde anordnen, dass die Möglichkeiten einer inhaftierten ausländischen Person eingeschränkt werden, mit bestimmten Personen oder Personengruppen direkt oder über Drittpersonen in Kontakt zu stehen. Dies gilt, wenn die betreffende Person Erkenntnissen der Polizei- oder Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen zufolge eine konkrete Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellt (Bst. a) und andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder nicht zur Verfügung stehen (Bst. b). Erweist sich diese Anordnung nach Abs. 5 als nicht ausreichend, um der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit wirksam entgegenzutreten, kann die zuständige Behörde Einzelhaft anordnen (Art. 81 Abs. 6 AIG), was sie im Falle des Beschwerdeführers auch getan hat (s. Bst. B.c hiervor). Die Ausgestaltung der Ausschaffungshaft (vgl. Art. 76 ff. AIG) überschneidet sich hinsichtlich ihrer Intensität und Reichweite teilweise mit gewissen PMT-Massnahmen, so etwa mit der Ein- und Ausgrenzung (Art. 23m Abs. 1 BWIS) oder der elektronischen Überwachung (Art. 23n Abs. 1 BWIS). Deren Aufrechterhaltung während der Haftdauer erweist sich somit nicht nur als überflüssig; sie hätte aufgrund der weitgehenden Überschneidung mit der angeordneten Ausschaffungshaft zu unnötigen, den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Rechts-sicherheit abträglichen Komplikationen geführt und den in der Regel mit dem Vollzug und der Kontrolle der PMT-Massnahmen betrauten kantonalen und kommunalen Behörden (vgl. Art. 23k Abs. 5 Bst. a sowie 23r Abs. 1 BWIS; BBl 2019 4766, 4848) unnötigen Zusatzaufwand bereitet. Dabei hat der Gesetzgeber die PMT-Massnahmen bewusst so konzipiert, dass das wirkungsvolle Ineinandergreifen neuer präventiv-polizeilicher Massnahmen mit den bestehenden Massnahmen des Abwehrdispositivs - wie etwa der Ausschaffungshaft - ermöglicht wird (vgl. BBl 2019 4766, 4808).

E. 7.2

Zum Zeitpunkt der Sistierungsanordnung waren die Voraussetzungen für die Anordnung einer Massnahme nach Art. 23f BWIS angesichts der Einstufung des Beschwerdeführers als terroristischer Gefährder im Sinne von Art. 23e Abs. 1 BWIS (s. dazu einlässlich Urteil F-3243/2024 E. 6) nicht weggefallen. Dies gilt umso mehr, als die Sistierung innerhalb der Geltungsdauer der verfügten Massnahmen (vgl. Art. 23g BWIS) erfolgte und der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 81 Abs. 6 AIG in Einzelhaft versetzt wurde, um der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit wirksam entgegenzutreten. Ausserdem lagen keine ausreichenden Anhaltspunkte vor, die auf einen Wegfall der Gefährdungslage im Sinne vom Art. 23e Abs. 1 i.V.m. Art. 23f BWIS hätten hinweisen können, wodurch eine allfällige Wiedererwägung oder ein Widerruf der Verfügung vom 13. Mai 2024 im Raum gestanden hätten. Dies wurde vom Beschwerdeführer denn auch nicht behauptet. Vielmehr beanstandete er die - hier nicht streitgegenständliche - Rechtmässigkeit der PMT-Massnahmen und verlangte deren Aufhebung (s. E. 3 hiervor). Auch wenn die Ausschaffungshaft eine höhere Intensität als die verfügten PMT-Massnahmen aufweist, hätte eine Aufhebung (anstatt einer Sistierung) der noch andauernden Massnahmen (Art. 23f Abs. 3 BWIS) im Falle einer plötzlichen Haftentlassung dazu geführt, dass die vom Beschwerdeführer ausgehende Gefahr für die Öffentlichkeit und die Sicherheit des Landes womöglich nicht rechtzeitig hätte abgewendet werden können. Dies würde denn auch dem Ziel der präventiven Terrorismusgefahrenabwehr mittels PMT-Massnahmen zuwiderlaufen und wäre mitunter mit einem erheblichen sowie nicht hinnehmbaren Risiko des plötzlichen Untertauchens seitens des Beschwerdeführers verbunden.

E. 7.3

Weiter stellt sich die Frage, ob die Streitgegenständliche Sistierungsverfügung dem Beschleunigungsgebot (Art. 29 Abs. 1 BV) zuwiderläuft. Mit Urteil 1C_647/2024 vom 12. Juni 2025 hob das Bundesgericht die im Verfahren F-3243/2024 ergangene Sistierungsverfügung des BVGers vom 9. Oktober 2024 auf und hielt dabei fest, dass die Sistierung des gerichtlichen Beschwerdeverfahrens gegen den Grundsatz des Beschleunigungsgebots verstosse. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist jedoch nicht die prozessuale Sistierung (Art. 56 VwVG) eines hängigen (Beschwerde-)Verfahrens, sondern die spezialgesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Sistierung von Administrativmassnahmen (Art. 23j Abs. 3 BWIS), namentlich der durch fedpol angeordneten PMT-Massnahmen. Im Gegensatz zur Sistierung eines hängigen Beschwerdeverfahrens, deren Höchstdauer gesetzlich nicht im Voraus definiert ist (s. z.B. Art. 44 ff. VwVG), handelt es sich bei der Sistierung nach Art. 23f Abs. 3 BWIS um die Suspendierung präventiv-polizeilicher Massnahmen, deren Höchstdauer gesetzlich auf sechs Monate festgelegt ist (Art. 23g Abs. 1 Satz 1 BWIS). Eine Verletzung des Beschleunigungsgebots durch die Sistierung von PMT-Massnahmen seitens fedpol ist vor diesem Hintergrund nicht auszumachen.

E. 7.4

Das Gericht kommt zum Schluss, dass die Anordnung einer Ausschaffungshaft als wichtiger Grund im Sinne von Art. 23j Abs. 3 BWIS qualifiziert wird. Somit durfte fedpol die PMT-Massnahmen sistieren.

E. 8

Es bleibt zu prüfen, ob die Sistierung der PMT-Massnahmen an deren Geltungsdauer anzurechnen ist. Da im vorliegenden Fall Art. 23j Abs. 3 BWIS infolge der Versetzung des Beschwerdeführers in die Ausschaffungshaft angeordnet wurde, bezieht sich die gestellte Frage nur auf eine Sistierung, die aus überwiegenden öffentlichen Interessen verfügt wurde.

E. 8.1

Die Vorinstanz verneint die Anrechenbarkeit der Sistierungsdauer mit dem Ergebnis, dass die Dauer der PMT-Massnahmen während des Unterbruchs nicht ablaufen würden. Folglich seien die PMT-Massnahmen nach Wegfall des Sistierungsgrunds bis zur Ausschöpfung der Restdauer fortzusetzen, selbst wenn die ursprünglich festgesetzte Frist bereits abgelaufen wäre (vgl. act. 40, S. 5 Ziff. 12). Der Beschwerdeführer hingegen macht in seiner Stellungnahme vom 15. September 2025 geltend, der Gesetzgeber habe hierzu qualifiziert geschwiegen (vgl. act. 42, S. 1) und eine «Verlängerung» der PMT-Massnahme ausgeschlossen.

E. 8.2

Fraglich ist in diesem Kontext, ob die von der Vorinstanz behauptete Nichtanrechenbarkeit der Sistierung an die Dauer der angeordneten PMT-Massnahmen den Grundsatz der Legalität respektiert (Art. 5 Abs. 1 BV).

E. 8.2.1

Das Bestimmtheitsgebot besagt, dass Normen so präzise formuliert sein müssen, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (statt vieler: BGE 147 I 450 E. 3.2.1). Die Normen müssen für den Einzelnen insofern

ausreichend zugänglich sein (vgl. BGE 136 I 87 E. 3.1; 122 I 360 E. 5; s. auch Urteil des BGer 1C_583/2021 vom 31. August 2023 E. 4.2). Auch wenn dieser Grundsatz im Polizeirecht eine gewisse Relativierung erfährt, da potenzielle Gefährdungen nicht im Voraus abstrakt bestimmt werden können, müssen die zu schützenden Rechtsgüter sowie die Handlungsinstrumente der Polizei in jedem Fall klar definiert werden (vgl. Magnin, S. 199; Patricia Egli, Grundrechte, Aktuelle Entwicklungen im Sicherheits- und Polizeirecht, in: Sicherheit & Recht 2012, S. 193 ff., S. 197; Fritz Gygi, Zum Polizeibegriff, in: Georg Müller et al. [Hrsg.], Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, 1982, S. 235 ff., S. 242; ähnlich auch Werner Ritter, Schutz der Freiheitsrechte durch genügend bestimmte Normen, 1994 [nachfolgend: Ritter], S. 79; Jürg Marcel Tiefenthal/Ronny Fischer, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, 2. Auflage 2026 [nachfolgend: Tiefenthal/Fischer], § 5 N. 14). Dies trifft spezifisch auf Eingriffe in Freiheitsrechte zu, da hierfür besonders strenge Anforderungen gelten (Ritter, S. 61; s. auch Art. 36 Abs. 1 i.V.m. Art. 164 BV).

E. 8.2.2

In der Lehre wird teilweise kontrovers über "Bestimmtheitssurrogate" diskutiert. Erweist sich eine gewisse Unbestimmtheit sicherheitspolitischer Normen aufgrund sachlicher Gründe als gerechtfertigt, müssen die damit verbundenen Nachteile für die Betroffenen, insbesondere deren Rechtsunsicherheit, durch Bestimmtheitssurrogate gemildert werden. Zu diesen zählen die Verfassungsgrundsätze, ein ausgebautes Rechtsschutz- und Rechtsmittelsystem sowie zusätzliche Kontrollmechanismen durch die Öffentlichkeit (Magnin, S. 201 ff.; Ritter, S. 113). In seiner Rechtsprechung hat das Bundesgericht dem Legalitätsprinzip allerdings einen zunehmend höheren Stellenwert eingeräumt (vgl. beispielhaft BGE 147 I 103 E. 16, BGE 83 I 113 E. 2; dazu auch Urteile des BGer 6B_849/2010 vom 14. April 2011 E. 2.3.3, 1C_39/2021 vom 29. November 2022 E. 4.3.2). Gleichzeitig lässt sich der im Polizeirecht erforderliche Grad der Bestimmtheit nicht abstrakt definieren. Er hängt unter anderem von der Vielfalt und Komplexität der zu regelnden Sachverhalte sowie von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 147 I 103 E. 16). Allfällige Einschränkungen des Bestimmtheitsgebots sind daher aus dem Grund gerechtfertigt, dass die Polizeitätigkeit gegen nicht im Einzelnen bestimmbare Gefährdungsarten und -formen in vielgestaltigen und wandelbaren Verhältnissen gerichtet ist und demnach situativ den konkreten Umständen anzupassen ist (vgl. BGE 147 I 103 E. 16; 146 I 11 E. 3.1.2; 140 I 381 E. 4.4; vgl. auch Tiefenthal/Fischer, § 5 N. 13). Demzufolge sind Lockerungen des Legalitätsprinzips bezüglich der Einschätzung der Gefährdungslage zu bejahen, während die strengen Anforderungen an die Bestimmtheit der Polizeiinstrumente zu bestätigen sind (vgl. oben E. 8.2.1). Normen, die beispielsweise eine grenzenlose Überwachung des öffentlichen Raums aus beliebigen polizeilichen Gründen erlauben, sind nicht gestattet (vgl. BGE 136 I 87 E. 8.3). Daraus lässt sich ableiten, dass die Grenzen des polizeilichen Handelns klar vordefiniert sein müssen.

E. 8.3

Folgt man dem Ansatz der Vorinstanz, wonach die Sistierungsdauer an die Dauer der PMT-Massnahmen nicht anzurechnen wäre, dann würden sich die jeweils von den PMT-Massnahmen betroffenen Personen in einem Zustand befinden, dessen Beendigung nicht mehr vorauszusehen wäre. Der Sistierungsgrund, der potenziell über eine erhebliche Zeitspanne bestehen könnte, würde die Dauer der Massnahme bis zu einem undefinierten

Zeitpunkt erstrecken. Die Folgen ihres Verhaltens wären für die Betroffenen somit nicht mehr absehbar - umso weniger, als die Rechtsfolge der Nichtanrechnung der Sistierungsdauer nicht ausdrücklich im Gesetz angeführt wird (siehe dazu unten E. 8.4. ff.). Das Bedürfnis nach Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns wäre somit nicht erfüllt (vgl. Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 19 Rz. 403). Im vorliegenden Fall wurde die Sistierungsanordnung weder befristet noch ausdrücklich von der Dauer der Ausschaffungshaft abhängig gemacht (siehe Dispositivziffer 2 und 3 der angefochtenen Verfügung). Dies stellt eine zusätzliche Rechtsunsicherheit dar, die sich nicht aus sachlichen Gründen begründen lässt und von der Vorinstanz in ihrem Entscheid auch nicht begründet wurde. Folglich lassen sich die verursachten Nachteile auch durch den Rückgriff auf Bestimmtheitssurrogate nicht ausgleichen. Die von der Vorinstanz bevorzugte Interpretation kann somit dem Legalitätsprinzip zuwiderlaufen, da sie den erforderlichen Bestimmtheitsgrad nicht erfüllen würde. Selbst wenn die rechtsanwendenden Behörden dazu verpflichtet sind, allfällig verfassungswidrige Gesetze anzuwenden (Art. 190 BV), ist stets vorgängig die Auslegung zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 147 V 79 E. 7.3.1). Da die Auswirkungen der Sistierung auf die Dauer der angeordneten PMT-Massnahmen in Art. 23j Abs. 3 BWIS nicht ausdrücklich definiert sind, ist diese Frage anhand einer Auslegung zu klären.

E. 8.4

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 150 V 454 E. 7.1; BGE 148 V 373 E. 5.1; BGE 146 V 224 E. 4.5.1; BGE 147 V 297 E. 6.1; siehe auch Urteil des BVGer 9C_705/2023 vom 4. Juni 2024 E. 3.2.1).

E. 8.5.1

In der Regel wird unter «Sistierung» die Einstellung bzw. Aussetzung eines Verfahrens («prozessuale Sistierung»; vgl. zuvor E. 7.3) verstanden, wenn ein Gericht oder die Verfahrensleitung formell zum Ausdruck bringen will, dass vorerst keine weiteren Prozessschritte durchgeführt werden (vgl. zum gleichen Begriff in der ZPO: KUKO ZPO-Weber, Art. 126 N. 1; Benedikt Seiler, in: Thomas Sutter-Somm et al. [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO], Art. 1-218 ZPO, 4. Auflage 2025; ähnlich auch zum Art. 314 StPO: Daniel Jositsch/Niklaus Schmid, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 4. Auflage 2023, Art. 314 N. 1; André Moser et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Auflage 2022, S. 162). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich eine verfahrensrechtliche Sistierung auf ein bestimmtes (Gerichts-) Verfahren beschränkt und dem Beschleunigungsgebot nicht widersprechen darf

(vgl. Daniel Jositsch/Niklaus Schmid, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 4. Auflage 2023, Art. 314 N. 1).

E. 8.5.2

Art. 23j Abs. 3 BWIS regelt die Sistierung einer bereits verfügten Massnahme, deren Höchstdauer in Art. 23g BWIS vorgesehen ist. Während nach Wegfall des Sistierungsgrunds ein Verfahren fortgesetzt wird, ist nicht eindeutig, ob dies auch für PMT-Massnahmen gelten würde (siehe unten E. 8.7 ff.). Die Sistierung bezieht sich auf die Wirkungsentfaltung der PMT-Massnahmen, nicht auf deren Geltungsdauer. Wie im allgemeinen Prozessrecht ist darunter ein für gewisse Zeit unterbrochener Zustand zu verstehen (siehe Duden, Sistieren: <https://www.duden.de/rechtschreibung/sistieren>, besucht am 25.09.2025), dessen Fortsetzung jedoch von der angeordneten Massnahmendauer abhängt. Aufgrund des Gesetzestexts ist davon auszugehen, dass eine sistierte Massnahme nach Aufhebung der Sistierung ihre Rechtswirkung bis zur Ausschöpfung der in Art. 23g BWIS festgesetzten Dauer entfaltet und sich ihre Laufzeit somit im gesetzlich festgelegten Rahmen bewegen muss. Eine Nichtanrechnung der Sistierungsdauer würde faktisch einer Verlängerung der PMT-Laufzeit gleichkommen (siehe unten E. 8.7.1 ff.) und könnte die Bedingungen, unter Umständen sogar die in Art. 23g Abs. 1 BWIS vorgesehene Maximaldauer, unterlaufen. Vom Wortlaut her ist demzufolge davon auszugehen, dass die Sistierungsdauer an die Dauer der Massnahmen im Sinne vom Art. 23g Abs. 2 BWIS anzurechnen ist.

E. 8.6

In Bezug auf die historische Auslegungsmethode lässt sich nirgends entnehmen, dass der Gesetzgeber oder der Bundesrat die Frage der Rechtsfolgen von Art. 23j Abs. 3 BWIS klar regeln wollten. Dieses Auslegungselement wirkt vorliegend neutral. Hinweise auf ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers fehlen ebenso, weshalb der Auffassung des Beschwerdeführers nicht zu folgen ist.

E. 8.7.1

Hinsichtlich der Systematik ist darauf zu achten, dass die Dauer einer Massnahme zeitlich begrenzt ist. Wie in Art. 23g Abs. 1 BWIS festgelegt, darf sie höchstens sechs Monate dauern. Eine Verlängerung - ohne neue Anhaltspunkte - ist einmal um maximal weitere sechs Monate zulässig. Dieselbe Massnahme kann darüber hinaus erneut angeordnet werden, aber nur, wenn neue und konkrete Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität vorliegen (Art. 23g Abs. 2 BWIS).

E. 8.7.2

Die Botschaft-PMT erklärt zu diesem Aspekt, dass eine zeitliche Beschränkung der Geltungsdauer der angeordneten Massnahmen Ausdruck der Verhältnismässigkeit ist. Es ist jedoch darauf zu achten, dass terroristische Gefährder und Gefährderinnen nach Beendigung einer Massnahme erneut eine terroristische Aktivität ausüben könnten. Gleichzeitig ist zu vermeiden, dass eine Massnahme dauerhaft angeordnet werden kann. Aufgrund dieser Überlegung sollte es möglich sein, eine Massnahme auch nach Ablauf von zwölf Monaten anzuordnen. Mit Ausnahme der Eingrenzung auf eine Liegenschaft (Art. 23o BWIS) kann demnach eine Neuordnung erfolgen, sofern neue und konkrete Anhaltspunkte zu dem Schluss führen, dass die betroffene Person eine terroristische Aktivität ausübt (vgl. BBl 2019 4787 ff.). Die rechtsanwendende Behörde muss somit unter Hinweis auf neue Feststellungen begründen, inwiefern der Grund, der zur Anordnung der

ursprünglichen Massnahme geführt hat, nach wie vor besteht oder neue Gründe vorliegen, die den Schluss auf die Ausübung einer terroristischen Aktivität zulassen (vgl. BBl 2019 4788).

E. 8.7.3

Die Möglichkeit einer erneuten Anordnung von PMT-Massnahmen gemäss Art. 23g Abs. 2 BWIS sogar nach Ausschöpfung der vorgesehenen Maximaldauer muss nach Auffassung des Gerichts dergestalt ausgelegt werden, dass die Sistierungsdauer an die Gesamtdauer der angeordneten Massnahmen anzurechnen ist. Für eine erneute Massnahme wären nämlich neue und konkrete Anhaltspunkte erforderlich, welche somit von der ersten Massnahme und ihrer etwaigen Verlängerung losgelöst zu prüfen wären. Zu unterscheiden ist die Situation, in der die verfügende Behörde noch während der laufenden Dauer der PMT-Massnahme eine neue Verfügung erlässt, welche den Zweck verfolgen würde, die frühere zu ersetzen bzw. anzupassen: Dies würde einer Wiedererwägung bzw. einem Widerruf der bisherigen Verfügung gleichkommen (siehe Alain Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Auflage 2022, Rz. 221 und 229; Alfred Kölz et al. [Hrsg.], Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 4. Auflage 2025, Rz. 712 ff.). Eine solche Konstellation, die eine (teilweise) Aufhebung der bestehenden Massnahmen zum Gegenstand hätte, unterscheidet sich aber von der in Art. 23j Abs. 3 BWIS vorgesehenen Sistierung, welche die Rechtswirkungen einer PMT-Massnahme nur zeitlich aussetzt, ohne letztere materiell aufzuheben.

E. 8.7.4

Eine erneute Überprüfung der Gefährdungslage ist - unter dem Vorbehalt der vorgenannten Wiedererwägung - grundsätzlich erst möglich, nachdem die in Art. 23g Abs. 1 BWIS verbrieft maximale Dauer einer Massnahme ausgeschöpft worden ist. Eine Sistierung kann hingegen nur während einer bereits laufenden Massnahme angeordnet werden. Sie wird somit in Kenntnis der bestehenden Gefährdungsprognose angeordnet. Da zum Zeitpunkt der Sistierung also keine (neue bzw. aktualisierte) Einschätzung darüber erfolgt, wie sich die Gefährdung nach Ablauf der Massnahmendauer entwickeln könnte, kommt eine Verlängerung nach Art. 23g Abs. 2 BWIS, welche eine erneute Prüfung erheischt, von vornherein nicht in Betracht. Würde die Sistierungsdauer nicht angerechnet, käme dies faktisch einer unzulässigen Verlängerung der bestehenden PMT-Massnahme gleich und widerspräche der Systematik des Gesetzes. Deshalb ist die Dauer der Sistierung der Massnahmendauer im Sinne von Art. 23g Abs. 1 BWIS anzurechnen.

E. 8.8

Von seiner ratio legis her bezweckt das BWIS eine Sicherungs- und Schutzfunktion hinsichtlich der in Art. 1 BWIS genannten Rechtsgüter (Freiheitsrechte der Bevölkerung sowie demokratische und rechtsstaatliche Grundlagen). Daher zielen die Bestimmungen des BWIS nicht darauf ab, eine repressive Wirkung zu entfalten, sondern zu verhindern, dass die geschützten Rechtsgüter verletzt werden (vgl. Anna Coninx, Neue Terrorismusbekämpfung in der Schweiz - Grundlagen und Kritik, 2021, in: Gless/Sträuli [Hrsg.], Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, ZStrR 139/2021 S. 183-208, S. 193; Sven Zimmerlin, Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus [PMT], 2020, in: Sicherheit & Recht, Band 3/2020, S. 184-200, S. 187). Die von fedpol beabsichtigte Nichtanrechnung der Sistierungsdauer an die Geltungsdauer der PMT-Massnahmen würde diese Zielsetzung umgehen, zumal sich die Geltungsdauer der

verfügten Massnahmen potenziell über den ursprünglich festgesetzten Zeitrahmen erstrecken würde, ohne dass eine aktualisierte, auf die Prävention neuer Risiken ausgerichtete Gefährdungsprognose vorgenommen würde. Stattdessen würde sie sich nachträglich auf eine frühere Prognose stützen, deren Geltungsanspruch nicht mehr gegeben wäre (vgl. Art. 23g Abs. 1 BWIS). Die so verlängerte Massnahme würde sich im Nachhinein nicht mehr als präventiv erweisen, was mit Zweck und Aufgabe des BWIS (vgl. Art. 1 und Art. 2 Abs. 1) kaum mehr vereinbar wäre. Daraus schliesst das Gericht, dass der Gesetzgeber, hätte er vom Zweck bzw. von der Rechtsnatur der PMT-Massnahmen abweichen wollen, sich in Art. 23j Abs. 3 BWIS ausdrücklich für die Nichtanrechnung der Sistierungsdauer entschieden hätte. Daher spricht auch eine teleologische Auslegung für die Anrechnung der Sistierungsdauer.

E. 8.9

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die von fedpol verfügte Nichtanrechnung der Sistierungsdauer an die Dauer der Massnahmen nicht mit einer wörtlichen Auslegung der Norm vereinbar wäre, während die historische Auslegung keine klare Antwort liefert. Hingegen lässt sich eine Nichtberücksichtigung der Dauer der Suspendierung der angeordneten Massnahmen weder durch die systematische noch durch die teleologische Auslegung von Art. 23j Abs. 3 BWIS rechtfertigen. Folglich kommt das Gericht zum Schluss, dass entgegen der Auffassung der Vorinstanz die Sistierungsdauer, zumindest bei Sistierungen, die im öffentlichen Interesse verfügt werden, an die Dauer der gefällten Massnahmen anzurechnen ist. Eine Nichtanrechnung ist im Gesetz nicht vorgesehen und verstösst somit gegen Art. 23j Abs. 3 BWIS.

E. 8.10

Demzufolge lässt sich die Nichtanrechnung der Sistierungsdauer an die Geltungsdauer der am 13. Mai 2024 erlassenen Massnahmen nicht rechtfertigen. Die von der Vorinstanz vertretene Auslegung von Art. 23j Abs. 3 BWIS ist mit dem Bestimmtheitsgebot nicht vereinbar und läuft somit dem Legalitätsprinzip zuwider. Dispositivziffer 3 der angefochtenen Verfügung ist folglich rechtswidrig.

E. 9

Es bleibt, die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu beurteilen.

E. 9.1

Die Beschwerdeinstanz auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen, in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt. Ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

E. 9.1.1

Im vorliegenden Verfahren wurden die Anträge des Beschwerdeführers hinsichtlich Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung abgewiesen, während diejenigen zur Dispositivziffer 3 gutgeheissen wurden. Hinsichtlich Dispositivziffer 1 ist infolge des Rückzugs der Beschwerde von einer Abschreibung auszugehen. Rechtsprechungsgemäss handelt es sich dabei um eine Form des Unterliegens (Urteil des BVer A-3000/2012 vom 28. Dezember 2018 E. 10.3). In diesem Rahmen ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer zu 60 % unterlegen ist und zu 40 % obsiegt hat. Folglich wären dem Beschwerdeführer die Verfahrenskosten in Höhe des Unterliegens zu überwälzen. Da ihm mit Zwischenverfügung

vom 1. November 2024 die unentgeltliche Prozessführung (Art. 65 Abs. 1 VwVG) gewährt wurde, ist er indes von der Pflicht zur Bezahlung von Verfahrenskosten befreit.

E. 9.1.2

Weil ihm überdies die unentgeltliche Verbeiständung gewährt wurde (Art. 65 Abs. 2 VwVG), ist dem Rechtsbeistand gestützt auf Art. 9 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu Lasten der Gerichtskasse ein amtliches Honorar auszurichten. Bemessungsgrundlage bilden dabei die gesetzlichen Bemessungsfaktoren (Art. 10-13 VGKE) und die Kostennote vom 13. Oktober 2025 (Art. 14 Abs. 2 VGKE; act. 51).

E. 9.1.3

Der in der Kostennote ausgewiesene Aufwand von 23.40 Stunden à Fr. 250.- sowie die Auslagen von insgesamt Fr. 36.30, was inklusive Mehrwertsteuer von 8,1% einen Gesamtbetrag von Fr. 6'363.10 ergibt, muss einerseits im Zusammenhang mit einer Parteientschädigung, andererseits mit dem für das hiesige Verfahren tatsächlich erforderlichen Aufwand entsprechend angepasst werden. Hinsichtlich der ausgewiesenen Vertretungskosten erscheint in der eingereichten Kostennote eine Position vom 15. September 2025, die einen Aufwand von vier Stunden für die Vorbereitung einer Stellungnahme bezüglich der Frage der Anrechenbarkeit der Sistierungsdauer wiedergibt. Diese Position bezieht sich auf das act. 42, welches eine dreiseitige Eingabe mit einer einzelnen Quellenangabe erfasst. Im Vergleich zur zwölfseitigen Beschwerdeeingabe, die lediglich einen Aufwand von 6,5 Stunden erforderte (vgl. act. 51), erscheint der damit verbundene Aufwand als nicht plausibel. Unter Berücksichtigung des Aktenstudiums und allfälliger Kommunikation mit dem Beschwerdeführer wird der tatsächlich geschätzte Aufwand daher von vier auf zwei Stunden reduziert. Die ausgewiesene Position wird somit von Fr. 1'000.- auf Fr. 500.- verringert, was ein Gesamthonorar von Fr. 5'863.10 inklusive Mehrwertsteuer ergibt. 60 % dieser Summe (Fr. 3'517.86) wird als amtliches Honorar ausgerichtet. Dieser Betrag ist vom Beschwerdeführer zurückzuerstatten, sollte er später zu hinreichenden Mitteln gelangen (Art. 65 Abs. 4 VwVG). Im Übrigen wird auf die nachstehenden Erwägungen verwiesen.

E. 9.2

Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE, SR 173.320.2). Wie bereits in den vorstehenden Erwägungen erwähnt (vgl. E. 9.1.3), erscheint die geltend gemachte Kostennote in Bezug auf eine der geltend gemachten Positionen als zu hoch, weshalb die Gesamtausgaben auf Fr. 5'862.10 festzusetzen sind. Da der Beschwerdeführer zu 40 % obsiegt hat, rechtfertigt sich eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'345.24 zulasten der Vorinstanz.

E. 10

Gegen dieses Urteil kann beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (vgl. Urteile des BGer 1C_647/2024 vom 12. Juni 2025 E. 1.1; 1C_347/2024 vom 14. Oktober 2024 E. 1.2; je m.w.H.). (Dispositiv nächste Seite)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.