

BVGer F-9895/2025 vom 23. April 2026

Bundesverwaltungsgericht, 2026-04-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-9895_2025

FR: TAF F-9895/2025 du 23 avril 2026

IT: TAF F-9895/2025 del 23 aprile 2026

Regeste

Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen des fedpol betreffend Massnahmen nach Art. 23e ff. des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) 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

Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist einzutreten.

E. 2.1

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und - sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

E. 2.2

Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren 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.

E. 2.3

Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt des Entscheids (BGE 139 II 534 E. 5.4.1; BVGE 2020 VII/4 E. 2.2).

E. 3.1

Mit Verfügung vom 17. November 2023 ordnete die Vorinstanz erstmals eine Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht (Art. 23k BWIS), Kontaktverbote zu neun Personen (Art. 23l BWIS) und eine Ausgrenzung aus der Moschee (...) (Art. 23m Abs. 1 BWIS) an (PMT-Massnahmen I). Am 13. Mai 2024 verlängerte sie die Melde- und

Gesprächsteilnahmepflicht und die Kontaktverbote jeweils für sechs Monate und ordnete neu für sechs Monate eine Eingrenzung (Art. 23m Abs. 1 BWIS) sowie zu deren Vollzug die elektronische Überwachung (Art. 23q Abs. 1 BWIS) an (PMT-Massnahmen II). Mit Verfügung vom 11. Juni 2025 verlängerte sie die Eingrenzung und die elektronische Überwachung um weitere sechs Monate und ordnete neu gestützt auf Art. 23g Abs. 2 BWIS für jeweils sechs Monate eine Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht und Kontaktverbote zu zehn Personen an (PMT-Massnahmen III).

E. 3.2

Gemäss Dispositiv der angefochtenen Verfügung hat die Vorinstanz die Kontaktverbote, die Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht und die Ausgrenzung neu angeordnet. Obschon die Vorinstanz dies in ihrer Vernehmlassung nicht einräumen will, handelt es sich bei dieser Neuordnung aller drei PMT-Massnahmen um ein Versehen. Vielmehr ersuchte die (...) Polizei in ihrem Antrag vom 26. November 2025, den die Vorinstanz gutgeheissen hat (vgl. Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung), um eine Verlängerung jeweils der mit Verfügung vom 11. Juni 2025 (PMT-Massnahmen III) angeordneten Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht sowie der Kontaktverbote. Auch in der Begründung der angefochtenen Verfügung spricht die Vorinstanz stets von der Verlängerung dieser beiden Massnahmen. Da die Vorinstanz die mit der Abweisung des Gesuchs um Gewährung der aufschiebenden Wirkung vorgenommene Einschätzung, dass es sich in Tat und Wahrheit um zwei Verlängerungen und eine Neuordnung handelt, in ihrer Vernehmlassung vom 28. Januar 2026 geteilt hat (vgl. Sachverhalt Bst. G.c), sind die streitigen Rechtsverhältnisse dementsprechend zu qualifizieren und es ist nicht vom fehlerhaften Dispositiv der angefochtenen Verfügung auszugehen.

E. 3.3

Für die gegen den Beschwerdeführer verfügten PMT-Massnahmen IV lag ein kantonaler Antrag im Sinne von Art. 23i BWIS vor. Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) wurde am 26. November 2025 mündlich angehört (vgl. Art. 23j Abs. 1 BWIS). Die angeordneten Massnahmen wurden im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) ausgeschrieben (Art. 23j Abs. 2 BWIS).

E. 4.1

Mit Urteil F-4520/2025 vom 2. April 2025 erachtete das Bundesverwaltungsgericht die Voraussetzungen für die in der Verfügung vom 11. Juni 2025 vorgenommenen Neuordnungen (vgl. Art. 23g Abs. 2 BWIS) der Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht sowie der Kontaktverbote mangels neuer und konkreter Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität des Beschwerdeführers als nicht erfüllt. Da die Dauer der angeordneten Massnahmen zum Urteilszeitpunkt abgelaufen war, konnte nur noch ihre Rechtswidrigkeit festgestellt werden.

E. 4.2

Da sich die Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht sowie die Kontaktverbote (PMT-Massnahmen III) als rechtswidrig erwiesen und somit keinen Bestand haben, können beziehungsweise konnten sie mit der angefochtenen Verfügung auch nicht verlängert werden. Das Beschwerdeverfahren ist somit hinsichtlich der streitigen Verlängerungen der Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht sowie der Kontaktverbote durch das Urteil F-4520/2025 vom 2. April 2025 gegenstandslos geworden. Die Vorinstanz ist anzuweisen, die Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht und die Kontaktverbote umgehend im

automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) zu löschen.

E. 5

Es bleibt die Rechtmässigkeit der in der angefochtenen Verfügung neu angeordneten Ausgrenzung (Art. 23m Abs. 1 BWIS) zu prüfen.

E. 5.1

Fedpol verfügt unter bestimmten Voraussetzungen gegenüber einer terroristischen Gefährderin oder einem terroristischen Gefährder Massnahmen nach den Artikeln 23k-23q BWIS (vgl. Art. 23f Abs. 1 BWIS). Als terroristische Gefährderin oder terroristischer Gefährder gilt eine Person, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird (Art. 23e Abs. 1 BWIS). Als terroristische Aktivität gelten Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch die Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen (Art. 23e Abs. 2 BWIS). Konkrete Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität liegen vor, wenn sich entsprechende Befürchtungen durch das Verhalten der betroffenen Person begründen und durch weitere Tatsachen erhärten lassen. Solche Anhaltspunkte legen den Schluss nahe, dass es in absehbarer Zeit zu einer terroristischen Aktivität im oben dargelegten Sinn kommen könnte. Es muss aber (noch) nicht klar sein, an welchem Ort, zu welcher Zeit oder auf welche Weise diese Aktivität zu erfolgen droht. Die verfügende Behörde hat gestützt auf das bisherige Verhalten der betroffenen Person die Wahrscheinlichkeit einer möglichen künftigen Deliktsbegehung hinreichend klar darzulegen. Eine solche Einschätzung ist erfahrungsgemäss mit prognostischen Unsicherheiten verbunden (zum Ganzen siehe Urteil F-4520/2025 E. 5 m.w.H.).

E. 5.2

Die Dauer einer Massnahme ist - mit Ausnahme der Eingrenzung auf eine Liegenschaft - auf sechs Monate begrenzt (Art. 23g Abs. 1 i.V.m. Art. 23o Abs. 5 BWIS). Sie kann einmalig um maximal sechs Monate verlängert werden (Art. 23g Abs. 1 BWIS). Dieselbe Massnahme kann im Anschluss jedoch erneut angeordnet werden, wenn neue und konkrete Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität vorliegen (Art. 23g Abs. 2 BWIS). Das Kriterium der neuen und konkreten Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität nach Art. 23g Abs. 2 BWIS ist abzugrenzen von jenem der aktuellen und konkreten Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität (letzteres ist für die Einstufung einer Person als terroristischer Gefährder nach Art. 23e Abs. 1 BWIS massgebend). Eine inhaltliche Gleichsetzung der beiden Kriterien würde darauf hinauslaufen, dass die in Art. 23g Abs. 1 BWIS normierte Höchstdauer von sechs Monaten - respektive im Fall einer Verlängerung von zwölf Monaten - faktisch ausser Kraft gesetzt würde und PMT-Massnahmen dauerhaft angeordnet werden könnten (vgl. Urteil F-4520/2025 E. 5.13). Auch in der Gesetzesbotschaft wird betont, es sei zu vermeiden, dass eine Massnahme dauerhaft angeordnet werden könne (vgl. Botschaft vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus [BBI 2019 4751, 4787])).

E. 5.3

In der angefochtenen Verfügung führt die Vorinstanz nicht genau aus, worin sie einen neuen und konkreten Anhaltspunkt für eine terroristische Aktivität im Sinne von Art. 23g Abs. 2 BWIS erblickt. Vielmehr vermischt sie die Voraussetzungen, die für die

Verlängerung von PMT-Massnahmen notwendig sind (vgl. Art. 23g Abs. 1 BWIS; grundsätzlich gibt es hier keine zusätzlichen Voraussetzungen, ausser jenen, die für PMT-Massnahmen überhaupt gelten [Qualifikation als Gefährder, Subsidiarität]) mit jenen, die für eine Neuordnung gelten (vgl. Art. 23g Abs. 2 BWIS; hierfür ist zusätzlich ein neuer und konkreter Anhaltspunkt für eine terroristische Aktivität notwendig). Die Vorinstanz führt diesbezüglich zeitlich teilweise weit zurückliegende Tatsachen auf, die bereits den früheren PMT-Massnahmen zugrunde lagen (Verurteilung wegen Beteiligung an der kriminellen Organisation IS; Rückkehr nach Verbüsung der Strafe in das teils gewalttätige, teils terroristisch motivierte Umfeld).

E. 5.4

Der angefochtenen Verfügung lässt sich als seit dem Erlass der PMT-Massnahme III neu hinzugetretenes Sachverhaltselement lediglich folgendes entnehmen. Mit Verfügung vom 11. Juni 2025 (PMT-Massnahmen III) wurde mit Dispositivziffer 10 folgendes angeordnet: «Anlässlich der Erfüllung der Meldepflicht hat (...) gegenüber (...) Polizei zwingend anzugeben, wen er wo, unter welchen Umständen treffen oder anderweitig kontaktieren wird (telefonisch, schriftlich oder auf elektronischem Weg direkt oder indirekt über Dritte). Er hat dabei mindestens den Vor- und Nachnamen, das Geburtsdatums sowie die Nationalität der Personen anzugeben, die er zu kontaktieren, bzw. zu treffen beabsichtigt.» Die Vorinstanz macht in der angefochtenen Verfügung geltend, der Beschwerdeführer habe sich über diese Anordnung hinweggesetzt und trotz Ermahnung der Polizei die erwähnten Angaben nicht gemacht. Der Beschwerdeführer entgegnet, er habe gegenüber der (...) Polizei durchaus die Namen der Personen, die er getroffen habe, angegeben, könne aber nicht Informationen zur Nationalität oder zum Geburtsdatum liefern, die er gar nicht kenne.

E. 5.5

In den Vorakten ist ersichtlich, dass der Beschwerdeführer jeweils während der Gespräche, zu deren Führung er gemäss den PMT-Massnahmen III mit der Polizei verpflichtet war, die Frage gestellt bekam, mit wem er wo und zu welchem Zweck (unter Angabe von Namen, Geburtsdatum, Nationalität) gesprochen habe (bspw. nicht akturierte Vorakten, fedpol-pag. 111). Der Beschwerdeführer listete jeweils eigenhändig die Namen auf (bspw. nicht akturierte Vorakten, fedpol-pag. 106). Unabhängig von der Frage, ob sich die in Dispositiv-Ziffer 10 der Verfügung vom 11. Juni 2025 getroffene Anordnung aus der Meldepflicht nach Art. 23k Abs. 1 BWIS ergibt (darunter wird die Verpflichtung zur regelmässigen Meldung bei einer kantonalen oder kommunalen Stelle verstanden), ist diesbezüglich vorliegend kein neuer und konkreter Anhaltspunkt für eine terroristische Aktivität im Sinne von Art. 23g Abs. 2 BWIS zu erkennen. Die Voraussetzungen für eine Neuordnung von PMT-Massnahmen sind demnach zum jetzigen Zeitpunkt nicht gegeben. Die derzeit noch in Kraft stehende Ausgrenzung ist damit aufzuheben und die Vorinstanz ist anzuweisen, deren Ausschreibung im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) umgehend zu löschen.

E. 6

Nach dem Gesagten erweist sich die Neuordnung der Ausgrenzung als bundesrechtswidrig und die Beschwerde ist gutzuheissen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

E. 7.1

In Bezug auf die Beschwerde gegen die Ausgrenzung hat der Beschwerdeführer obsiegt. Was die Beschwerde gegen die Verlängerungen der Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht sowie der Kontaktverbote anbelangt, ist diese während des laufenden Beschwerdeverfahrens gegenstandslos geworden (vgl. oben E. 4.2). Bei Gegenstandslosigkeit des Verfahrens werden die Verfahrenskosten in der Regel jener Partei auferlegt, deren Verhalten die Gegenstandslosigkeit bewirkt hat (Art. 5 erster Satz des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Zur Bestimmung der Partei, welche die Gegenstandslosigkeit bewirkt hat, ist auf materielle Kriterien abzustellen, wobei unerheblich ist, wer die formelle Prozesshandlung vornimmt, welche die Beschwerdeinstanz zur Abschreibung des Verfahrens veranlasst. Ist das Verfahren ohne Zutun der Parteien, das heisst wenn die Ursache dafür ausserhalb der Verantwortlichkeit der Streitbeteiligten liegt, gegenstandslos geworden, so werden die Kosten auf Grund der Sachlage vor Eintritt des Erledigungsgrunds festgelegt (Art. 5 zweiter Satz VGKE). Die Kostenfrage richtet sich diesfalls nach den Prozesschancen vor Eintritt des Erledigungsgrundes (Urteile des BGer 2C_564/2013 vom 11. Februar 2014 E. 2.4; 8C_60/2010 vom 4. Mai 2010 E. 4.2.2; Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 4.56). Die Beurteilung, ob bei einem gegenstandslos gewordenen Verfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen ist, richtet sich ebenfalls nach Art. 5 VGKE richtet (vgl. Art. 15 VGKE).

E. 7.2

Vorliegend rechtfertigt es sich, die teilweise Gegenstandslosigkeit des Beschwerdeverfahrens im Sinne von Art. 5 erster Satz VGKE der Vorinstanz anzulasten, da sich ihre Neuordnungen, von deren Bestand auch das rechtliche Schicksal der Verlängerungen abhängig war, mit Urteil F-4520/2025 als unrechtmässig erwiesen haben.

E. 7.3

Nach dem Gesagten ist auf die Auferlegung von Verfahrenskosten zu verzichten und dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer ist zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung zuzusprechen. Der Beschwerdeführer hat mit Eingabe vom 13. April 2026 eine Kostennote eingereicht und macht eine Entschädigung von Fr. 3'430.65 (12.66 Std. à Fr. 250.- zuzüglich Auslagen und Mehrwertsteuer) geltend. Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Eingaben, der Schwierigkeit der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht und unter Berücksichtigung, dass der Rechtsanwalt den Beschwerdeführer in der gleichen Angelegenheit (PMT-Massnahmen) bereits mehrfach vertreten hat, ist der Zeitaufwand für die Erstellung der Beschwerdeschrift von zehn auf sechs Stunden zu kürzen und die Position von einer Stunde für nicht näher spezifizierte «Schlussarbeiten» ist, da es sich dabei um nicht überprüfbaren Aufwand handelt, zu streichen. Somit ist das Honorar gemäss Art. 14 Abs. 2 erster Satz VGKE auf Fr. 2'079.40.- festzulegen (7.66 Std. à Fr. 250.- zuzüglich Auslagen und Mehrwertsteuer).

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