



Abteilung VI  
F-6954/2023

## Urteil vom 17. April 2024

Besetzung

Richter Sebastian Kempe (Vorsitz),  
Richter Gregor Chatton,  
Richterin Susanne Genner,  
Richter Basil Cupa,  
Richterin Regula Schenker Senn,  
Gerichtsschreiberin Aisha Luisoni.

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Remo Gilomen, Rechtsanwalt,  
Gilomen & Brigger Rechtsanwälte,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Polizei (fedpol),**  
Vorinstanz.

Gegenstand

Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus;  
Verfügung des fedpol vom 17. November 2023.

**Sachverhalt:****A.**

Der Beschwerdeführer, ein (...) geborener (...) Staatsangehöriger, gelangte im Januar 2012 in die Schweiz und ersuchte um Asyl. Mit Entscheid vom 10. April 2013 stellte das damalige Bundesamt für Migration (BFM, heute: SEM) seine Flüchtlingseigenschaft fest und gewährte ihm Asyl.

**B.**

Vom Zeitpunkt seiner Festnahme am 21. März 2014 bis zu seiner bedingten Entlassung am 24. März 2017 befand er sich in Untersuchungs- beziehungsweise Sicherheitshaft. Seit der Haftentlassung hält er sich im Kanton (...) auf.

**C.**

Am 14. Dezember 2015 aberkannte das SEM die Flüchtlingseigenschaft des Beschwerdeführers und widerrief das Asyl, da er die Behörden über seine Asylgründe getäuscht hatte. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil E-297/2016 vom 21. Februar 2017 ab.

**D.**

Am 6. April 2017 verfügte das Bundesamt für Polizei (fedpol) die Ausweisung des Beschwerdeführers und ein unbefristetes Einreiseverbot. Der Vollzug der Ausweisung wurde infolge Unzulässigkeit aufgeschoben und die Sache dem SEM zur Prüfung der vorläufigen Aufnahme überwiesen. Diese Verfügung erwuchs in Rechtskraft.

**E.**

Mit Urteil des Bundesstrafgerichts SK.2017.10 vom 31. Oktober 2017 wurde der Beschwerdeführer wegen Beteiligung an der kriminellen Organisation «Islamischer Staat» (IS) sowie Förderung und versuchter Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren und acht Monaten verurteilt (welche er zu diesem Zeitpunkt bereits verbüsst hatte; vgl. vorne Bst. B). Eine dagegen gerichtete Beschwerde wies das Bundesgericht mit Urteil 6B\_1385/2017 vom 3. August 2018 ab, soweit es darauf eintrat.

**F.**

Nachdem das SEM die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers mit Verfügung vom 9. September 2019 abgelehnt hatte, hiess das Bundesverwaltungsgericht die dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil F-5260/2019

vom 3. März 2021 gut und wies das SEM an, dem Beschwerdeführer die vorläufige Aufnahme zu erteilen. Dieser Aufforderung kam das SEM mit Verfügung vom 29. März 2021 nach und wies ihn dem Kanton (...) zu.

**G.**

Mit Verfügung vom 7. März 2023 stellte das SEM fest, aufgrund des zwischenzeitlich revidierten Art. 83 Abs. 9 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) sei die vorläufige Aufnahme des rechtskräftig ausgewiesenen Beschwerdeführers erloschen, wogegen aktuell eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht hängig ist.

**H.**

Zwischenzeitlich hatte am 11. Januar 2023 die (...) Polizei beim fedpol den Erlass polizeilicher Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten (nachfolgend: PMT-Massnahmen) gegen den Beschwerdeführer beantragt.

**I.**

Mit Verfügung vom 17. November 2023 hiess das fedpol diesen Antrag teilweise gut und verfügte gegen den Beschwerdeführer gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS, SR 120) für die Dauer von sechs Monaten die folgenden PMT-Massnahmen: eine Gesprächsteilnahmepflicht (Art. 23k BWIS), Kontaktverbote hinsichtlich neun Personen (Art. 23l BWIS) sowie eine Ausgrenzung (Art. 23m BWIS).

**J.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 14. Dezember 2023 gelangte der Beschwerdeführer gegen diese Verfügung ans Bundesverwaltungsgericht und beantragte deren Aufhebung, eventualiter deren teilweise Aufhebung (in Bezug auf die Kontaktverbote zu drei Personen). Sinngemäss ersuchte er um Einsicht in den ihm durch die Vorinstanz bislang vorenthaltenen Teil der vorinstanzlichen Verfahrensakten.

In prozessualer Hinsicht beantragte er die Erteilung der aufschiebenden Wirkung und ersuchte um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.

**K.**

Mit Zwischenverfügung vom 22. Dezember 2023 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab und

hiess das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung des rubrizierten Rechtsanwalts als amtlicher Rechtsbeistand gut.

**L.**

Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 18. Januar 2023 auf Abweisung der Beschwerde.

**M.**

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die zunächst nicht in den Akten befindlichen und von der Vorinstanz als verwaltungsintern klassifizierten Aktenstücke einverlangt und erhalten hatte, hiess es mit Zwischenverfügung vom 31. Januar 2024 das sinngemässe Gesuch um Akteneinsicht teilweise gut, brachte ihm einen Teil der vorinstanzlich als verwaltungsintern qualifizierten Aktenstücke in zusammengefasster Form zur Kenntnis und gewährte ihm die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. Gleichzeitig forderte das Gericht die Vorinstanz auf, fortlaufend über allfällige Sachverhaltsveränderungen zu informieren und das Gericht mit den entsprechenden Unterlagen zu bedienen.

**N.**

Mit Replik vom 14. Februar 2024 nahm der Beschwerdeführer Stellung zu den neu eingesehenen Aktenstücken bzw. Zusammenfassungen und hielt ansonsten an seinen Begehren fest.

**O.**

Die Vorinstanz reichte am 6. Februar 2024, 16. Februar 2024, 4. März 2024, 11. März 2024 und 18. März 2024 weitere Unterlagen, insbesondere betreffend die mit dem Beschwerdeführer laufenden Gespräche im Sinne von Art. 23k BWIS, zu den Akten. Die Eingaben wurden dem Beschwerdeführer jeweils zur Kenntnisnahme zugestellt, soweit mit Blick auf die Integrität und Effektivität der laufenden Massnahmen kein überwiegendes Interesse an ihrer Geheimhaltung besteht.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

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

**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).

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

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

## **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.).

## **3.**

Der Beschwerdeführer rügt in seiner Beschwerde zunächst, bei den PMT-Bestimmungen im BWIS handle es sich um verfassungswidrige – weil in Verletzung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung erlassene – Gesetzesbestimmungen. In formeller Hinsicht macht er verschiedene Verletzungen seines Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend. Weiter bringt er vor, er erfülle die Tatbestandsmerkmale des «terroristischen Gefährders» gemäss Art. 23e Abs. 1 BWIS nicht. Sodann seien die in Art. 23f Abs. 1 BWIS genannten Subsidiaritätsvoraussetzungen nicht erfüllt und schliesslich die angeordneten Massnahmen unverhältnismässig.

## **4.**

**4.1** Konkret rügt der Beschwerdeführer, dass es für den Erlass der ins BWIS integrierten PMT-Bestimmungen keine ausreichende Verfassungskompetenz des Bundes gebe. Dem Bund stünden laut Art. 3 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 BV nur die ihm ausdrücklich als konkrete Einzelermächtigungen zugewiesenen Kompetenzen zu. Art. 42 BV zähle die Kompetenzen des

Bundes abschliessend auf und Art. 3 BV halte die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone fest. In der Lehre sei allgemein anerkannt, dass Art. 57 BV keine Bundeskompetenz begründe und es den Kantonen obliege, sicherheitspolizeiliche Bestimmungen zu erlassen. Die in der bundesrätlichen Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vom 22. Mai 2019 angeführten Argumente einer «polizeirechtliche Lücke» und «inhärenten Verfassungskompetenz» vermöchten keine Bundeszuständigkeit zu begründen und auch Art. 173 Abs. 2 BV sowie Art. 123 Abs. 1 BV seien als Verfassungsgrundlage ungeeignet. Selbst bei Annahme einer Bundeskompetenz im Bereich der Terrorismusbekämpfung als Teil des Staatsschutzes, würde sich solch eine Kompetenz angesichts Art. 6 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 des Nachrichtendienstgesetzes vom 25. September 2015 (NDG, SR 101) auf die Informationsbeschaffung beschränken, worunter sicherheitspolizeiliche Realakte eben gerade nicht fielen. Die Regelung präventiver Mittel zur Verhinderung von Straftaten falle in die Kompetenzhoheit der Kantone und die Vorinstanz hätte mangels verfassungsrechtlicher Grundlage keine Massnahmen gestützt auf das BWIS anordnen dürfen.

**4.2** Die Vorinstanz hält dem im Wesentlichen entgegen, dass sich das BWIS auf Art. 54 Abs. 1, Art. 57 Abs. 2, Art. 123 Abs. 1 und Art. 173 Abs. 2 BV stütze. Die Verfassung räume der Bundesversammlung und dem Bundesrat einen Rahmen zur Rechtsetzung ein, in welchen die Justiz grundsätzlich nicht einzugreifen habe. Auf Bundesebene werde durch das Bundesamt für Justiz eine präventive Normenkontrolle vorgenommen und anlässlich des verwaltungsinternen Konsultationsverfahrens würden sämtliche Entwürfe – mithin auch die PMT-Gesetzgebung – auf ihre Übereinstimmung mit dem Verfassungsrecht hin überprüft. Bundesgesetze seien massgebend, auch wenn sie verfassungswidrig seien. Gemäss der Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBI 1997 I 428) würden Art. 189 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 190 BV die Gewaltenteilung wahren und sicherstellen, dass sich die Judikative nicht über die Legislative erhebe.

**4.3** Nach Art. 190 BV sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesverwaltungsgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. Damit kann Bundesgesetzen weder im Rahmen der abstrakten noch der konkreten Normenkontrolle die Anwendung versagt werden. Zwar handelt es sich dabei um ein Anwendungsgebot und kein Prüfungsverbot (BGE 136 I 49 E. 3.1; 131 II 710 E. 5.4; 129 II 249 E. 5.4 m.H.) und es kann sich rechtfertigen, vorfrageweise die Verfassungswidrigkeit eines

Bundesgesetzes zu prüfen. Wird eine solche festgestellt, muss das Gesetz aber gleichwohl angewandt werden und das Gericht kann lediglich den Gesetzgeber einladen, die fragliche Bestimmung zu ändern (BGE 144 I 126 E. 3). Das Anwendungsgebot gilt auch bei kompetenzwidrig erlassenen Bundesgesetzen (Urteil des BVGer A-7025/2016 vom 5. Juli 2017 E. 1.2.4). Freilich besteht vor diesem Hintergrund nicht in jedem Fall die Veranlassung, die bundesgesetzliche Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht hin zu prüfen (vgl. Urteil des BGer 2C\_61/2008 vom 28. Juli 2008 E. 1.3.2). Vielmehr hängt es von den Umständen des Einzelfalles ab, ob sich dies rechtfertigt. Entscheidend ist, ob ein genügendes allgemeines Interesse an der Feststellung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit und der Einladung an den Gesetzgeber besteht, die umstrittene Regelung anzupassen (BGE 148 II 392 E. 4.2.1; 140 I 353 E. 4.1). Der Einzelne hat keinen Anspruch darauf, dass das Gericht von dieser Befugnis Gebrauch macht (BGE 148 II 392 E. 4.2.1; 146 V 378 E. 4.4; 140 I 353 E. 4.1; Urteil des BVGer B-439/2020 vom 30. November 2021 E. 6.1.1).

**4.4** In der Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vom 22. Mai 2019 (BBI 2019 4751 ff.) wurde festgehalten, angesichts der Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit sei ein Tätigwerden des Bundes angezeigt. Der Bund nehme unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eine koordinative und unterstützende Rolle ein. Abgesehen vom Antragsrecht des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) seien es die Kantone, welche dem Bund den Erlass präventiv-polizeilicher Massnahmen beantragen würden und die Kompetenz zur Führung einzelner Fälle (Case-Management) bleibe den zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden vorbehalten (BBI 2019 4767). Schliesslich kämen die Massnahmen nur subsidiär zu kantonalen Massnahmen und unter möglichst weitgehender Berücksichtigung und Schonung kantonaler Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche zur Anwendung (BBI 2019 4766).

**4.5** In der Schlussabstimmung der Bundesversammlung vom 25. September 2020 verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (BBI 2020 7741), welches als Mantelgesetz das BWIS dahingehend änderte, dass gegen Personen Meldeauflagen, Kontaktverbote und Hausarrest verhängt werden können. Gegen das PMT-Gesetz wurde das Referendum ergriffen (Referendum gegen das Bundesgesetz vom 25. September 2020 über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus [BBI 2021 461]). Die Frage, ob für den Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes eine

verfassungsrechtliche Grundlage bestehe, bildete bereits Gegenstand der Vernehmlassung (Stellungnahme der Nichtregierungsorganisationen [NGO]-Plattform Menschenrechte Schweiz vom 3. Oktober 2019; Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Gewerbeverbands [sgv] vom 23. März 2018, Vernehmlassung der Schweizerischen Sektion der Internationalen Juristenkommission vom 26. März 2018) sowie des darauffolgenden Abstimmungskampfs (Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom 13. Juni 2021, S. 12 ff.; Website der Referendumskomitees [<https://willkuerparagraph.ch/>]; MARKUS MOHLER, Dem PMT-Gesetz fehlt die Verfassungsgrundlage, *sui generis* 2021, S. 61 ff. [nachfolgend: MOHLER, PMT-Gesetz]; PATRICE MARTIN ZUMSTEG, Das geplante Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus [PMT] — Verfassungsgrundlage und Verfahrensrecht, *sui generis* 2021, S. 125 ff.; vgl. zum Ganzen: Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus: Chronologie - [humanrights.ch](http://humanrights.ch), beide zuletzt besucht am 13. März 2024). In der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 wurde das Gesetz mit einer Mehrheit von 56.58% angenommen (Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 [BBI 2021 2135]). Auf dagegen erhobene Stimmrechtsbeschwerden trat das Bundesgericht nicht ein (Urteil des BGer 1C\_308/2021, 1C\_339/2021, 1C\_352/2021, 1C\_359/2021, 1C\_360/2021, 1C\_369/2021, 1C\_419/2021 vom 24. August 2021).

**4.6** Nach dem Gesagten ist zur Rüge der unzureichenden Verfassungsgrundlage Folgendes festzuhalten: Selbst wenn das Bundesverwaltungsgericht feststellen würde, dass es für den Erlass der PMT-Bestimmungen im BWIS an einer Kompetenzgrundlage in der Verfassung fehlt, müsste das Gericht diese aufgrund der Massgeblichkeit von Bundesgesetzen gemäss Art. 190 BV anwenden (vorne E. 4.3). Eine allfällige Feststellung der Verfassungswidrigkeit bliebe somit ohne unmittelbare Rechtswirkung. Die Frage gleichwohl zu prüfen, stünde dem Gericht offen, bedürfte indes eingehender staatsrechtlicher Betrachtungen und erscheint daher unter den gegebenen Umständen nicht geboten. Dies ergibt sich aus dem vordringlichen privaten wie auch öffentlichen, namentlich rechtsstaatlichen, Interesse an einem effektiven Rechtsschutz gegenüber den vorliegend angefochtenen präventiv-polizeilichen Massnahmen, deren Befristung auf sechs Monate eine möglichst rasche und entsprechend zielgerichtete Beschwerdebeurteilung gebietet. Das Bundesverwaltungsgericht enthält sich deshalb einer Prüfung der gerügten kompetenzbedingten Verfassungswidrigkeit der PMT-Gesetzgebung.

Anzumerken bleibt, dass es den gegebenenfalls in ihrer verfassungsrechtlichen Regelungskompetenz beschnittenen Kantonen freisteht, beim Bundesgericht gemäss Art. 189 Abs. 3 BV und Art. 120 Abs. 1 Bst. a BGG eine Feststellungsklage im Rahmen eines Kompetenzkonflikts einzureichen, wobei auch eine entsprechende Feststellung durch das Bundesgericht aufgrund von Art. 190 BV keine unmittelbare Rechtswirkung hätte (MOHLER, PMT-Gesetz, S. 69).

## **5.**

**5.1** Wie dargelegt, werden in der Beschwerde sodann formelle Rügen erhoben, welche in einem nächsten Schritt vorab zu beurteilen sind. Es gilt zu prüfen, ob die Vorinstanz – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat.

**5.2** Der Beschwerdeführer führt aus, die Vorinstanz sei in ihrer Verfügung vom 17. November 2023 nicht auf seine Rügen und Argumente – insbesondere zur fehlenden Verfassungsgrundlage des BWIS und zu den Teilveraussetzungen von Art. 23e ff. BWIS – eingegangen. Ebenso wenig habe sie die eingereichten Unterlagen zu seinem kooperativen Verhalten gegenüber den Behörden berücksichtigt. Indem die Vorinstanz seine Vorbringen nicht hinreichend geprüft, gewürdigt oder sonst angemessen in ihre Entscheidungsfindung einbezogen habe, habe sie seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, was aufgrund der formellen Natur dieses Anspruchs und der besonders schwerwiegenden Verletzung zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führen müsse. Zudem sei ihm die Einsichtnahme in potentiell entscheidrelevante Unterlagen in willkürlicher Weise verweigert worden. Infolgedessen sei es ihm nicht möglich gewesen, seinen Anspruch auf rechtliches Gehör wirksam auszuüben und zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen Stellung zu nehmen. Der Beschwerdeführer macht damit einerseits eine Verletzung der behördlichen Prüfungs- und Begründungspflicht (Art. 32 Abs. 1 resp. Art. 35 Abs. 1 VwVG) geltend. Andererseits rügt er eine Verletzung seines Rechts auf Akteneinsicht (Art. 26 ff. VwVG) sowie, daraus folgend, seines Äusserungsrechts (Art. 30 Abs. 1 VwVG).

**5.3** In Bezug auf Letzteres ist festzustellen, dass das Bundesverwaltungsgericht mit einlässlich begründeter Zwischenverfügung vom 31. Januar 2024 (Akten im Beschwerdeverfahren [BVGer-act.] 16) feststellte, dass bezüglich der durch die Vorinstanz vorgenommenen Schwärzungen in den Akten betreffend hängige und abgeschlossene Straf- und Verwaltungsverfahren von Drittpersonen gewichtige private Interessen der Betroffenen am

Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte und das öffentliche Interesse am Schutz der Integrität von noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchungen betreffend schwerwiegende Delikte das ebenfalls erhebliche private Interesse des Beschwerdeführers an der uneingeschränkten Einsicht überwiegen. Da ihm im vorinstanzlichen Verfahren der Inhalt unter Wahrung dieser Geheimhaltungsinteressen unter anderem durch Zusammenfassungen zur Kenntnis gebracht worden ist, liegt diesbezüglich keine Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht vor. Gleichzeitig stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass in Bezug auf die Verweigerung der Einsicht in die von der Vorinstanz als verwaltungsintern klassifizierten Akten (Beilagen des Schreibens des Sozialamts vom 10. August 2023 [fedpol-act. 4082 ff.]) teilweise das Akteneinsichtsrecht verletzt wurde, indem die Vorinstanz gewisse Aktenstücke unzutreffend als verwaltungsintern klassifizierte und darauf zum Nachteil des Beschwerdeführers abstellte, ohne dass er diese hätte einsehen und dazu Stellung nehmen können. Aufgrund von überwiegenden Geheimhaltungsinteressen brachte das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer den Inhalt dieser Aktenstücke in zusammengefasster Form zur Kenntnis und gab ihm Gelegenheit zur Stellungnahme und Bezeichnung von Gegenbeweismitteln. Durch die nachgeholte Gewährung des rechtlichen Gehörs, aufgrund der vollen Kognition des Bundesverwaltungsgerichts im vorliegenden Verfahren (Art. 49 VwVG) sowie der gesamthaft betrachtet nicht besonders schwerwiegenden Verletzung der Parteirechte und schliesslich auch aus Gründen der Verfahrensökonomie beziehungsweise -beschleunigung betrachtete und betrachtet das Gericht die erfolgte Gehörsverletzung damit als geheilt. Zur näheren Begründung wird auf die Zwischenverfügung vom 31. Januar 2024 verwiesen. Somit erübrigen sich weitere Ausführungen zum Akteneinsichtsrecht und es ist auf die gerügte Gehörsverletzung in Bezug auf die Prüfungs- und Begründungspflicht einzugehen.

**5.4** Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt von der Behörde, dass sie die Vorbringen des Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt (Art. 32 Abs. 1 VwVG). Die Begründung (Art. 35 Abs. 1 VwVG) muss so abgefasst sein, dass die betroffene Person den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Sie muss wenigstens kurz die Überlegungen darstellen, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 142 II 49 E. 9.2; 137 II 266 E. 3.2; 136 I 184 E. 2.2.1). Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren

zweimal das rechtliche Gehör gewährt (fedpol-act. 3950 ff. und 4097 ff.). Er konnte am Beweisverfahren mitwirken und erhielt einen auf 50 Seiten begründeten Entscheid. In der angefochtenen Verfügung werden in Bst. Q sämtliche Einwände seinerseits aufgelistet und auch seine vorgebrachte Kooperation mit den Behörden wird berücksichtigt (Ziffern 50-51). Dass der Beschwerdeführer die vorinstanzliche Würdigung seines Verhaltens nicht teilt, beschlägt nicht die Frage der formellen Richtigkeit der angefochtenen Verfügung, sondern deren materielle Beurteilung. Die entscheidungswesentlichen Faktoren und diesbezüglichen Vorbringen wurden durch die Vorinstanz festgestellt und gewürdigt, sodass der Beschwerdeführer den Entscheid sachgerecht anfechten konnte. Folglich liegt keine Verletzung der Prüfungs- oder der Begründungspflicht vor. Infolge Heilung der festgestellten Verletzung des Akteneinsichtsrechts und mangels anderweitiger Gehörsverletzungen fällt eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung aus formellen Gründen ausser Betracht, weshalb nachfolgend auf die materiellen Rügen einzugehen ist.

## **6.**

**6.1** Gemäss Art. 23f Abs. 1 i.V.m. Art. 23i und 23j BWIS verfügt das fedpol auf Antrag der zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörde nach Anhörung des NDB beziehungsweise auf Antrag des NDB nach Anhörung des betroffenen Kantons gegenüber einem terroristischen Gefährder Massnahmen nach Art. 23k-23q BWIS, wenn der von ihm ausgehenden Gefährdung mit sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen sowie Massnahmen des Kinder- und Erwachsenenschutzes voraussichtlich nicht wirksam begegnet werden kann, Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr durch die Kantone nicht ausreichend sind und keine Ersatzmassnahme oder freiheitsentziehende Zwangsmassnahme nach der Strafprozessordnung angeordnet wurde, die dieselbe Wirkung hat wie eine Massnahme nach den Art. 23k-23q BWIS.

## **6.2**

**6.2.1** Im Einzelnen kann das fedpol gemäss Art. 23k-q BWIS gegenüber einer terroristischen Gefährderin oder einem terroristischen Gefährder anordnen, sich regelmässig bei einer von der antragstellenden Behörde bezeichneten kantonalen oder kommunalen Stelle persönlich zu melden und Gespräche mit einer oder mehreren Fachpersonen zu führen (Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht, Art. 23k BWIS); ihr oder ihm verbieten, mit bestimmten Personen oder Personengruppen direkt oder über Drittpersonen Kontakt zu haben (Kontaktverbot, Art. 23l BWIS); ihr oder ihm verbieten, ein zugewiesenes Gebiet zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet oder

eine bestimmte Liegenschaft zu betreten (Ein- und Ausgrenzung, Art. 23m BWIS); ihr oder ihm verbieten, aus der Schweiz auszureisen (Ausreiseverbot, Art. 23n BWIS); ihr oder ihm verbieten, eine bestimmte, von der antragstellenden Behörde bezeichnete Liegenschaft oder Einrichtung zu verlassen (Eingrenzung auf eine Liegenschaft, Art. 23o BWIS); zum Vollzug der Massnahmen nach den Art. 23k ff. BWIS eine elektronische Überwachung oder Lokalisierung über Mobilfunk anordnen (elektronische Überwachung und Mobilfunklokalisierung, Art. 23q BWIS).

**6.2.2** Die Dauer einer Massnahme ist – mit Ausnahme der vorliegend nicht verfahrensgegenständlichen Eingrenzung auf eine Liegenschaft – auf sechs Monate begrenzt (Art. 23g Abs. 1 und Art. 23o Abs. 5 BWIS). Sie kann aufgrund desselben Gefährdungstatbestands einmalig um maximal sechs Monate verlängert (vgl. Art. 23g Abs. 1 und 2 BWIS) und bei Vorliegen wichtiger Gründe sistiert werden (Art. 23j Abs. 3 BWIS). Die Massnahmen sowie eine allfällige Widerhandlung dagegen werden im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) ausgeschrieben (Art. 23j Abs. 2 BWIS).

### **6.3**

**6.3.1** Als terroristischer Gefährder gilt eine Person gemäss der Legaldefinition in Art. 23e Abs. 1 BWIS dann, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird.

**6.3.2** 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). Der Begriff wurde aus Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG ins BWIS übernommen. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft zum PMT-Gesetz fallen darunter namentlich auch bereits Vorkehrungen zur Finanzierung oder logistischen Unterstützung von terroristischen Organisationen oder zur Schleusung beziehungsweise Erleichterung der Ein- oder Durchreise einer Terroristin oder eines Terroristen in die beziehungsweise durch die Schweiz. Gleiches gilt für Vorkehrungen, sich einem terroristischen Netzwerk, einer terroristischen Organisation oder Gruppierung anzuschliessen oder sich sonst wie mit Terroristinnen und Terroristen im In- und Ausland zu vernetzen. Weiter liegt eine terroristische Aktivität auch dann vor, wenn eine Person Propagandaaktionen organisiert oder sich für die Anwerbung zum oder die Förderung von Terrorismus einsetzt (BBl 2019 4783 ff.).

Die vorstehende Aufzählung korrespondiert mit dem Straftatbestand in Art. 74 Abs. 4 NDG, wonach sich strafbar macht, wer sich auf dem Gebiet der Schweiz an einer nach Art. 74 Abs. 1 NDG verbotenen Organisation oder Gruppierung beteiligt, sie personell oder materiell unterstützt, für sie oder ihre Ziele Propaganda organisiert, für sie anwirbt oder ihre Aktivitäten auf andere Weise fördert. Hinsichtlich Art. 260<sup>ter</sup> des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0), welcher die Beteiligung an und die Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation unter Strafe stellt, stufte das Bundesgericht bereits das Bereitstellen von Websites zur Unterstützung der Propaganda einer terroristischen Organisation oder die Bewirtschaftung von Internetforen im Zusammenhang mit Dschihadisten-Netzwerken als strafbare Unterstützungshandlungen ein (Urteil des BGer 6B\_645/2007 vom 2. Mai 2008 E. 7.3.3.2). Ebenfalls unter diesen Straftatbestand fallen das Liefern von Waffen an eine terroristische Organisation, das Verwalten von Vermögenswerten oder andere logistische Hilfeleistungen von Aussenstehenden. Blosser Sympathisanten hingegen erfüllen den genannten Tatbestand nicht (BGE 133 IV 58 E. 5.3.1; Urteil des BGer 6B\_1104/2016 vom 7. März 2017 E. 1.3.3). Seit dem 1. Juli 2021 kennt das StGB sodann den Tatbestand der Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat (Art. 260<sup>sexies</sup> StGB).

Die mit den Massnahmen gemäss Art. 23k ff. BWIS bezweckte Terrorismusprävention darf freilich nicht als Vorwand dienen, um bestimmte Meinungen, Glaubensrichtungen, Einstellungen oder Überzeugungen zu unterdrücken. Mithin dürfen keine PMT-Massnahmen verfügt werden, die sich allein gegen die rechtmässige Ausübung einer religiösen, weltanschaulichen oder politischen Tätigkeit richten. Glaubens- und Meinungsäusserungen wie auch politische Aktivitäten, mit welchen Veränderungen des Staates und der Gesellschaft angestossen werden sollen, fallen jedenfalls solange nicht unter den Begriff «terroristische Aktivität», als sie sich innerhalb der Schranken der Rechtsordnung bewegen (vgl. BBI 2019 4785).

**6.3.3** Konkrete Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität liegen vor, wenn sich entsprechende Befürchtungen durch eigentliches Verhalten der betroffenen Person begründen und durch weitere Tatsachen erhärten lassen. Konkrete Anhaltspunkte legen den Schluss nahe, dass es in absehbarer Zeit zu einer terroristischen Aktivität im oben dargelegten Sinne kommen könnte. Es braucht aber (noch) nicht klar zu sein, an welchem Ort, zu welcher Zeit oder auf welche Weise diese Aktivität erfolgen wird. Die verfügende Behörde hat gestützt auf das bisherige Verhalten der betroffenen Person die Wahrscheinlichkeit einer möglichen künftigen Deliktsbegehung

darzulegen. Eine solche Einschätzung ist erfahrungsgemäss mit prognostischen Unsicherheiten verbunden (vgl. BBI 2019 4784).

Als aktuell sind entsprechende Anhaltspunkte dann zu qualifizieren, wenn sie zum Zeitpunkt der Anordnung einer Massnahme (noch) vorliegen. Zeitlich weit zurückliegende Tatsachen, die zum massgebenden Zeitpunkt nicht mehr sicherheitsrelevant sind, können für sich genommen nicht mehr zur Begründung einer terroristischen Gefährdung im Sinne von Art. 23e Abs. 1 BWIS angeführt werden (BBI 2019 4784).

Die bundesrätliche Botschaft benennt als konkrete und aktuelle Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität beispielsweise den Rückzug einer Person aus ihren gewohnten sozialen Strukturen unter Hinwendung zu einem Umfeld, in welchem zu terroristischer Gewalt aufgerufen, diese verherrlicht oder gerechtfertigt wird; die Äusserung von Verständnis für terroristische Taten unter Inkaufnahme einer negativen Beeinflussung Dritter; Bestrebungen, sich zu terroristischen Zwecken mit anderen zusammenzuschliessen oder in Konfliktgebiete zu reisen; und schliesslich auch Verhalten auf Sozialen Medien – namentlich das Erstellen von Profilen sowie das «Liken» oder Verlinken vorbestehender Inhalte –, welches zur Stärkung terroristischer Organisationen beziehungsweise zur Verbreitung von deren Ideologie beiträgt und dadurch Personen zu schweren Straftaten oder zur Ausreise zwecks Teilnahme an Kampfhandlungen verleiten kann (BBI 2019 4784 f.).

**6.4** Das dargelegte Erfordernis aktueller und konkreter Anhaltspunkte für die Ausübung einer terroristischen Aktivität im Sinne von Art. 23e BWIS fungiert als notwendige Voraussetzung für sämtliche präventiv-polizeilichen Massnahmen gemäss BWIS. Fehlt es an einer aktuellen und konkreten Gefährdung in diesem Sinne, erweisen sich PMT-Massnahmen als unbegründet und somit unzulässig. Mithin kommt diesfalls keine der Massnahmen nach Art. 23k–23q BWIS in Betracht. Gleichzeitig ist eine aktuelle und konkrete Gefährdung im Sinne von Art. 23e und 23f BWIS hinreichend für die Begründung jedweder PMT-Massnahme gemäss BWIS – mit Ausnahme des Ausreiseverbots, der Eingrenzung auf eine Liegenschaft sowie der elektronischen Überwachung und Mobilfunklokalisierung, welche nach Art. 23n, 23o respektive 23q jeweils zusätzlichen Voraussetzungen unterliegen, jedoch allesamt nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden. Entsprechend bestimmt sich die Begründetheit des vorliegend gegen den Beschwerdeführer verfügten Massnahmenpakets (Gesprächsteilnahmepflicht, Kontaktverbote und Ausgrenzung) einheitlich danach, ob

aktuelle und konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dieser eine terroristische Aktivität ausüben wird.

**6.5** Dem fedpol kommt als zuständige Fachbehörde aufgrund seiner Sachnähe bei der konkreten Würdigung der aktuellen und konkreten Gefährdung ein gewisser Ermessensspielraum zu (vgl. auch BBI 2019 4784). Verwaltungsbehörden können durch den sachlich engen Zuständigkeitsbereich innerhalb ihres Spezialgebiets laufend neue Informationen sammeln. Ihre Fachressourcen sind nur schon deshalb grösser als jene der Gerichte, die sich nur im Streitfall mit einer bestimmten Materie beschäftigen (ANJA MARTINA BINDER, Expertenwissen und Verfahrensgarantien, Diss. Zürich 2016, S. 87). Bei sicherheitspolizeilichen Einschätzungen, zu denen die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens – wie vorliegend – besser in der Lage ist, auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung und weicht nicht ohne Not von deren Einschätzung ab (vgl. ausführlich dazu BVGE 2019 VII/5 E. 6.4; vgl. ferner BVGE 2008/18 E. 4; Urteile des BVGer F-349/2016 vom 10. Mai 2019 E. 6.4; C-1124/2006 vom 21. August 2009 E. 4.4). Die konkretisierende Definition des Massstabs für sicherheitsrelevante Bedenken obliegt den Verwaltungsbehörden und nicht dem Bundesverwaltungsgericht. Soweit die Überlegungen der Vorinstanz sachgerecht erscheinen, ist nicht in deren Ermessen einzugreifen (Urteil des BGer 8C\_788/2011 vom 2. Mai 2012 E. 5.1.2; Urteil des BVGer F-3219/2020 vom 24. Januar 2022 E. 9.2).

## 7.

**7.1** Die Verfügung vom 17. November 2023 verpflichtet den Beschwerdeführer gestützt auf Art. 23k Abs. 1 BWIS zur Teilnahme an regelmässigen Gesprächen mit einer oder mehreren Fachpersonen. Ausserdem wurde dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 23l BWIS verboten, mit neun Personen persönlich, telefonisch, schriftlich oder auf elektronischem Weg direkt oder indirekt in Kontakt zu treten oder in anderer Weise mit ihnen zu verkehren. Schliesslich verbietet ihm die angefochtene Verfügung gestützt auf Art. 23m Abs. 1 BWIS, die Parzelle (...) an der (...) in (...) zu betreten beziehungsweise sich auf dieser aufzuhalten.

**7.2** Vorab ist festzustellen, dass für die gegen den Beschwerdeführer verfügten präventiv-polizeilichen Massnahmen ein kantonaler Antrag im Sinne von Art. 23i BWIS der (...) Polizei vom 11. Januar 2023 (fedpol-act. 2925 ff.) vorlag und der NDB am 2. Juni und am 18. August 2023 (fedpol-act. 3926 ff. und 4095 ff.) nach Massgabe von Art. 23j Abs. 1 BWIS angehört wurde. Die drei Massnahmen wurden in Übereinstimmung mit

Art. 23g Abs. 1 BWIS für jeweils sechs Monate verfügt und im RIPOL ausgeschrieben (Art. 23j Abs. 2 BWIS). Mit dem fedpol hat die gemäss Art. 23g Abs. 1 BWIS gesetzlich zuständige Behörde die Massnahmen verfügt. Deren Begründetheit bestimmt sich wie dargelegt nach Massgabe von Art. 23e BWIS, wonach es konkreter und aktueller Anhaltspunkte bedarf, dass die betreffende Person eine terroristische Aktivität ausüben wird (dazu vorne E. 6.4).

### 7.3

**7.3.1** Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung zunächst hinsichtlich der allgemeinen Gefährdungslage aus, dass der IS eine in der Schweiz verbotene Organisation sei, welche terroristische Aktivitäten propagiere, unterstütze oder in anderer Weise fördere und damit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz konkret bedrohe. Die vom IS ausgehende Terrorbedrohung für die Schweiz werde vom NDB immer noch als erhöht beurteilt. Das wahrscheinlichste Terrorszenario sei gemäss NDB derzeit ein Gewaltakt, der von einem dschihadistisch inspirierten Einzeltäter mit einfachstem Modus Operandi verübt werde. Einzelne radikalisierte Häftlinge würden sich gemäss Einschätzung des NDB nach ihrer Haftentlassung wieder im angestammten Umfeld in der islamistischen Szene bewegen und ihre problematische Gesinnung verbreiten.

**7.3.2** Der Beschwerdeführer habe sich in seinem Heimatsstaat (...) als jugendlicher radikalisiert und sich dort und in (...) an schwerwiegenden terroristischen Handlungen beteiligt. Es bestünden konkrete Anhaltspunkte, dass seine (...) Verletzung Folge einer Beteiligung an kämpferischen Handlungen sei. Seine mutmassliche Bereitschaft, das Leben für die gewaltsamen Ziele des IS aufzuopfern, weise auf eine damals besonders stark ausgeprägte fanatische Gesinnung hin. Er habe gegenüber einem Dritten die Handlungsanweisung erteilt, eine nicht identifizierte Person für ihn zu enthaupten. Seine menschenverachtende Gesinnung sei besonders im Austausch mit Gleichgesinnten zum Ausdruck gekommen, indem er mit der Teilnahme an terroristischen Angriffen geprahlt und geäussert habe, dass «Ungläubige» einzig dafür gut seien, enthauptet zu werden. Er habe in der Schweiz Anschlagpläne mit einem Exponenten der oberen Befehlsstruktur des IS für Europa geschmiedet und sich durch das Hinwirken auf eine mediale Vernetzung von Gleichgesinnten und die Bestärkung Dritter, sich dem bewaffneten Kampf des IS anzuschliessen, aktiv und in mehrfacher Weise für die Verbreitung und Stärkung des IS eingesetzt. Er sei innerhalb der Befehlsstruktur des IS für die Geldbeschaffung tätig gewesen, was das finanzielle Potenzial des IS gestärkt habe, und habe an der

Schlepperei von Gleichgesinnten mitgewirkt, die das Ziel verfolgten, IS-Strukturen in Europa zu etablieren oder weiter zu festigen. Für seine Taten habe er weder Einsicht noch Reue gezeigt.

**7.3.3** Der Beschwerdeführer halte sich seit der Eröffnung der Moschee des Islamischen Kulturvereins (nachfolgend: IKV) im Jahr 2021 regelmässig dort auf, wobei seine Rolle unklar sei. Über den Verein stehe er mit [REDACTED] in Verbindung, gegen welchen eine Strafuntersuchung wegen IS-Propaganda beziehungsweise wegen Delikten im Zusammenhang mit Terrorismus eröffnet worden sei. Auch ein verurteilter IS-Rückkehrer aus Syrien, [REDACTED], gehöre seinem Umfeld an. Der Rückkehrer habe in der Schweiz versucht, Interessierte für Aktivitäten zu Gunsten des IS zu gewinnen, und habe sich bereits in der Vergangenheit negativ durch Gleichgesinnte beeinflussen lassen. Gegen [REDACTED], eine weitere Person aus dem Umfeld des Beschwerdeführers, sei ebenfalls eine Strafuntersuchung wegen Delikten im Zusammenhang mit Terrorismus beziehungsweise IS-Unterstützung hängig. Dieser sei in sein Heimatland ausgereist, mutmasslich um sich einer Strafverfolgung in der Schweiz zu entziehen. Über das Internet teile er weiterhin terroristische Propaganda und stehe mit Gleichgesinnten in Kontakt. Gemäss Vorinstanz sei wahrscheinlich nur ein kleiner Teil des Umfelds des Beschwerdeführers terroristisch motiviert. Der wesentliche Teil würde jedoch entweder eine gewalttätige, islamistische Ideologie teilen, damit sympathisieren oder die Ideologieverbreitung in Kauf nehmen. Anhaltspunkt für diese Einschätzung des Umfelds sei die Einladung B.\_\_\_\_\_ zu einer Veranstaltung des IKV. B.\_\_\_\_\_ sei ein islamistischer Protagonist und bekannt für die international agierende Koranverteilkaktion «LIES!». Die Aktion sei durch die in Deutschland ansässige Vereinigung «Die wahre Religion» (nachfolgend: DWR) organisiert worden. Dem deutschen Verfassungsschutz hätten betreffend «LIES!» und DWR im Jahr 2015 vermehrt Hinweise auf Personen vorgelegen, die zunächst an den Koranverteilkaktionen teilnahmen und sich danach an den Kämpfen in Syrien beteiligten, weshalb «LIES!» sowie DWR im Jahr 2016 durch das Bundesinnenministerium verboten worden seien. Die Verteilkaktion und die Vereinigung DWR hätten in Verdacht gestanden, als ideologische Wegbereiter von Radikalismus und Terrorismus zu wirken. Es sei anzunehmen, dass die Koranverteilkaktion «LIES!» auch in der Schweiz zur Radikalisierung beziehungsweise zur Rekrutierung von terroristischen Reisenden gedacht war und dazu beitrug.

**7.3.4** Bezüglich drohender terroristischer Aktivitäten führte die Vorinstanz aus, dass die Dynamiken im Umfeld des Beschwerdeführers schwer

fassbar seien. Klar sei, dass sein Umfeld für die gewaltsame islamistische Ideologie empfänglich sei, durch welche sich zahlreiche Personen aus Europa zu schweren Straftaten hätten verleiten lassen. In der Vergangenheit habe der Beschwerdeführer Personen aus seinem Umfeld eine rücksichtslose terroristische Gewaltstrategie aufgedrängt. Es bestünden keinerlei Anhaltspunkte, dass er sich von der gewaltsamen Ideologie des IS distanziert hätte, weshalb davon ausgegangen werden müsse, dass er auch zukünftig zur Radikalisierung von Personen aus seinem Umfeld beitragen und diese zu terroristischer Propaganda bestärken beziehungsweise Propagandaaktionen organisieren, diese vernetzen oder für den IS anwerben und sich so für die Förderung des IS oder verwandter Organisationen einsetzen werde. Zwischen den terroristischen Handlungen des Beschwerdeführers in der Vergangenheit und dessen fortbestehenden problematischen Beziehungen sowie der bestehenden Nähe zur gewaltsamen Ideologie des IS bestehe ein direkter sachlicher Zusammenhang, sodass angesichts seines heutigen Verhaltens die früheren Handlungen auch heute als rechtserheblich und aktuell einzustufen seien. Insgesamt könne daher nicht von einer blossen radikalen Gesinnung ausgegangen werden und die von ihm ausgehende Gefahr dürfe nicht in Kauf genommen werden. Die PMT-Gesetzgebung sei mitunter auf Personen zugeschnitten, die im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten verurteilt wurden und nach der Verbüßung ihrer Strafe weiterhin ein Sicherheitsrisiko darstellen, aber aufgrund des Rückschiebungsverbots vorübergehend nicht in den Heimat- oder Herkunftsstaat ausgeschafft werden können. In derartigen Konstellationen bestehe mit Blick auf den Schutz der Bevölkerung und des Staats ein grosses öffentliches Interesse an der Anordnung präventiv-polizeilicher Massnahmen.

## **7.4**

**7.4.1** Der Beschwerdeführer rügt in Bezug auf Art. 23e Abs. 1 BWIS im Wesentlichen, dass sich die Vorinstanz auf Vorfälle beziehe, welche bereits mehrere Jahre zurücklägen, was keine hinreichende Begründung für die Annahme aktueller Anhaltspunkte darstelle. Er habe dafür eine langjährige Haftstrafe in der Schweiz verbüsst und sei bedingt entlassen worden. Zudem habe er sich seit der Haftentlassung nichts mehr zuschulden kommen lassen und stehe mit zahlreichen Organisationen, Fachstellen und kantonalen Behörden in regelmässigem Austausch, welche ihm allesamt einen positiven Verlauf und ein zuvorkommendes sowie kooperatives Verhalten attestieren würden. Durch seine Namensänderung habe er eindrücklich seinen Willen untermauert, die Integrationsbemühungen über seine religiöse Weltanschauung zu stellen. Auch die Kontakte zu möglichen

Sympathisanten des IS und zu Personen, gegen welche Strafverfahren in Bezug auf Terrorismusaktivitäten eröffnet worden seien, seien nicht ausreichend. Ebenso wenig seine Teilnahme am «Iman Boost Weekend». Die blossе Teilnahme an einem religiösen Anlass sei gemäss Art. 15 Abs. 2 BV verfassungsrechtlich gewährleistet. Im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Sprachlehrer beim IKV habe er im Vorfeld mit dem Sozialamt Rücksprache gehalten und um ausdrückliche Genehmigung gebeten. Das Sozialamt habe ihn unterstützt. Er habe die Behörden stets transparent über die Tätigkeit als Sprachlehrer informiert und diese ohnehin per Ende 2022 beendet. Im Situationsbericht der Beratungs- und Anlaufstelle für Extremismus und Gewaltfragen Schweiz (nachfolgend: BEGS) vom August 2022 werde zudem erwähnt, dass «wenig Anzeichen für heikle oder gar gefährliche Entwicklungen hinsichtlich Radikalisierung oder gewalttätigen Extremismus» beständen.

**7.4.2** Mit seiner Entlassung aus der Haft am 24. März 2017 verfügte das Migrationsamt des Kantons (...) zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Eingrenzung des Beschwerdeführers (fedpol-act. 2825 ff.), welche es ihm verunmöglichte, die Moschee des Islamischen Zentrums (...) zu besuchen. Dies aufgrund der dort verkehrenden Personen, welche der gewaltaffinen islamistischen Ideologie zugeordnet wurden. Die Eingrenzung wurde damit begründet, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass der Beschwerdeführer die freitäglichen Gebetsgänge dazu missbrauche, sich dort mit Extremisten zu treffen. Mit Urteil vom 19. Dezember 2017 bestätigte das kantonale Obergericht die Rechtmässigkeit der Eingrenzung, wobei es sie bis zum 7. Mai 2018 befristete (fedpol-act. 3413 ff.).

**7.4.3** Mit Entscheid vom 6. April 2017 (fedpol-act. 3585) verfügte die Vorinstanz aufgrund der vom Beschwerdeführer nach wie vor ausgehenden konkreten Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit gestützt auf Art. 68 AIG seine Ausweisung, wobei sie den Vollzug aufgrund des Non-Refoulement-Prinzips aufschob. Die Ausweisungsverfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

**7.4.4** Mit Urteil vom 31. Oktober 2017 (SK.2017.10; fedpol-act. 3453 ff.) sprach das Bundesstrafgericht den Beschwerdeführer schuldig wegen Beteiligung an der kriminellen Organisation IS, Förderung und versuchter Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz und auferlegte ihm eine Freiheitstrafe von drei Jahren und acht Monaten. Dem Urteil lässt sich entnehmen, dass seine Beteiligung an der terroristischen Organisation IS

in seiner intensiven aktivistischen, koordinativen und logistischen Tätigkeit, insbesondere dem Hinarbeiten auf einen nicht näher definierten Anschlag in Europa, zum Ausdruck kam. Nachweislich manifestiert hatten sich seine terroristischen Handlungen zusätzlich in der Bestärkung Dritter, sich für den IS einzusetzen; in der Geldbeschaffung zu terroristischen Zwecken; in der Vermittlerrolle zwischen IS-Einheiten; in der Schlepperei von Gleichgesinnten mit gewaltbereitem Hintergrund und mit dem Ziel, den IS und entsprechende Strukturen und Aktivitäten in Europa zu etablieren; sowie durch sein Hinwirken auf die mediale Vernetzung Dritter. Gestützt auf die Auswertung der Kommunikation des Beschwerdeführers auf Facebook, WhatsApp und Skype stellte das Gericht fest, dass sich der Beschwerdeführer vor seiner Einreise in die Schweiz im (...) und in (...) aktiv an terroristischen Handlungen beteiligt hatte und dass seine (...) Verletzung wahrscheinlich auf seine dortigen kämpferischen Handlungen zurückzuführen ist. Innerhalb des IS nahm der Beschwerdeführer eine Stellung auf mittlerer hierarchischer Ebene ein und manipulierte in negativer Hinsicht zwei weitere (...), welche ihrerseits zu Freiheitsstrafen von je drei Jahren und sechs Monaten verurteilt wurden.

**7.4.5** Am 5. September 2021 wurde in (...) die Moschee des IKV eröffnet (fedpol-act. 2820) und es bestehen gemäss Massnahmenantrag der (...) Polizei vom 11. Januar 2023 Hinweise darauf, dass der Beschwerdeführer neben sechs weiteren Personen (C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_ und H.\_\_\_\_\_) eine der treibenden Kräfte hinter der Moschee ist (vgl. fedpol-act. 2806; 2925 ff.; 2932). Jedenfalls gab der Beschwerdeführer selbst an, zu F.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_ und H.\_\_\_\_\_ engen Kontakt zu pflegen, was – nebst seiner dargelegten Vorgeschichte und seiner 2022 für den Verein ausgeübten Tätigkeit als Sprachlehrer – die Annahme eines Engagements für den IKV stützt. Bei H.\_\_\_\_\_ handelt es sich nämlich um den Vereinspräsidenten und bei G.\_\_\_\_\_ um den Kassier (fedpol-act. 3327). Die Moschee wird – wie aus dem Amtsbericht der (...) Polizei vom 17. März 2023 (nachfolgend: Amtsbericht; fedpol-act. 2968 ff.) hervorgeht – unter anderem regelmässig von Personen frequentiert, die wegen Delikten im Zusammenhang mit Terrorismus verurteilt wurden oder gegen welche seit 2018, 2020 respektive 2021 entsprechende Strafverfahren hängig sind (fedpol-act. 2333; 2463; 2467).

**7.4.6** Der IKV organisierte sodann vom 2. bis 3. September 2022 ein «Iman Boost Weekend» (fedpol-act. 2828), an welchem der Beschwerdeführer als eine von rund 120 Personen teilnahm (fedpol-act. 2980). Als Gastredner wurde der in Deutschland ansässige deutsch-marokkanische

B.\_\_\_\_\_ (alias I.\_\_\_\_\_) eingeladen, welcher im Zusammenhang mit der in Deutschland verbotenen Koranverteilung «LIES!» als islamistischer Protagonist bekannt ist. Einer der Moscheebetreiber, C.\_\_\_\_\_, zu welchem der Beschwerdeführer gemäss Amtsbericht ein vertrautes Verhältnis pflegt, stand in engem Kontakt zu B.\_\_\_\_\_, holte diesen jeweils vom Hotel ab und bezahlte das Hotelzimmer. Auch die Moscheebetreiber F.\_\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_\_ traten öffentlich mit B.\_\_\_\_\_ in Erscheinung (fedpol-act. 2978; 2981). «LIES!» sowie DWR wurden in Deutschland im Jahr 2016 durch das Bundesinnenministerium verboten, da sich die DWR gegen die verfassungsmässige Ordnung sowie gegen den Gedanken der Völkerverständigung richte (Organisationsverbot des Bundesministeriums des Innern gegen die Vereinigung „Die wahre Religion“ alias „LIES! Stiftung“/„Stiftung LIES“ vom 15. November 2016 [[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/eckpunkte-verbotsverfuegung-dwr\\_de.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/eckpunkte-verbotsverfuegung-dwr_de.pdf?__blob=publication-File&v=2), abgerufen am 20. Februar 2024]). Der Bundesrat ging in seiner Antwort auf die Motion 17.3583 «Verbot der salafistischen Organisation "Lies!" und Unterbindung der Verbreitung von dschihadistischem Gedankengut», davon aus, dass ein wesentlicher Anteil von mutmasslichen oder erwiesenen Schweizer Dschihad-Reisenden Bezüge zu «LIES!» habe und beurteilte als wahrscheinlich, dass – ähnlich wie in Deutschland (vgl. Verfassungsschutzbericht 2015, Bundesamt für Verfassungsschutz, S. 172 ff.) – «die Kampagne "Lies!" zur Radikalisierung von Personen bzw. deren Rekrutierung für dschihadistisch motivierte Reisen beigetragen hat bzw. beiträgt» (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173583>, besucht am 20. Februar 2024). Aus der Organisation des «Iman Boost Weekends» lässt sich schliessen, dass der IKV als Gastgeber und dessen Betreiber diese gewaltsame Ideologie befürworteten und durch die Veranstaltung zu deren Verbreitung beigetragen haben. Diese Folgerung wird untermauert durch die Aussage des Vereinspräsidenten, wonach die Religion über der Demokratie stehe (fedpol-act. 2832).

**7.4.7** Nach dem Gesagten bewegt sich der Beschwerdeführer mit seiner – wenn auch unklar ausgeprägten – Mitwirkung im IKV, der persönlichen Nähe zu dessen Betreibern und konkret mit seiner Teilnahme an deren Veranstaltung mit notorisch islamistischer Rednerschaft («Iman Boost Weekend») weiterhin in einem Umfeld, welches der Ideologie des IS offen gegenübersteht und dieser in der Schweiz eine Plattform bietet. Selbst im Wissen um die Strafverfahren seiner Glaubensgenossen hat der Beschwerdeführer sich nicht von diesem Umfeld distanziert. Die diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz blieben von ihm denn auch unbestritten.

Angesichts seiner eigenen Vorgeschichte – namentlich seiner schwerwiegenden strafrechtlichen Verurteilung wegen terroristischer Aktivitäten, seiner Ausweisung wegen Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit, deren Vollzug bloss infolge völkerrechtlicher Unzulässigkeit aufgeschoben wurde, und der gegen ihn verfügten Rayonaufgabe zur Fernhaltung von einer (anderen) islamistisch geprägten Moschee (siehe vorne E. 7.4.2) – wäre er indes in kaum zu überbietendem Mass veranlasst gewesen, zu den entsprechenden Kreisen Distanz zu suchen und zu markieren. Der Vorinstanz ist insofern beizupflichten, wenn sie zum Ausdruck bringt, dass die Anforderungen an die Konkretheit der aktuellen Anhaltspunkte für eine terroristische Aktivität, welcher es nach Massgabe von Art. 23e Abs. 1 BWIS zur Begründung präventiv-polizeilicher Massnahmen aufgrund terroristischer Gefährdung bedarf, bei einer derart einschlägigen straf-, polizei- und ausländerrechtlichen Vorgeschichte wie derjenigen des Beschwerdeführers vergleichsweise tief anzusetzen sind. Dies insofern, als im Rahmen der dem Präventivmassnahmenkontext immanenten Verhaltensprognose das vergangene Verhalten der betreffenden Person naturgemäss mitzubetrachten ist, auch wenn es nicht mehr für sich allein als massnahmenbegründend herangezogen werden darf. Zudem darf und muss von einer Person mit entsprechender Vorgeschichte erwartet werden, dass sie sich aktiv von jeglichem terroristischen oder terrorismusnahen Gedankengut – samt zugewandter Institutionen, Personen und Veranstaltungen – abgrenzt. Das war dem Beschwerdeführer offenkundig bewusst, änderte er doch nach eigenen Angaben zu ebendiesem Zweck seinen, nunmehr jüdischen Namen (gemäss den diesbezüglichen Gesuchsunterlagen «zwecks Begünstigung der Resozialisierung»; fedpol-act. 2844 ff.). Jener förmliche Akt korreliert allerdings nicht mit dem dargelegten tatsächlichen Verhalten des Beschwerdeführers und scheint insofern primär der Verschleierung seiner strafrechtlichen Vergangenheit gedient zu haben.

**7.4.8** Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer bereits früher andere Personen negativ beeinflusst hat, welche in der Folge wegen terroristischer Aktivitäten zu langen Freiheitsstrafen verurteilt wurden (vgl. E. 7.4.4). Im islamistischen Umfeld können einzelne Führungspersonen grossen Einfluss vor allem auf jüngere Anhänger haben und deren Radikalisierungsprozess beschleunigen. Der Beschwerdeführer ist in der Vergangenheit nachweislich für die Ideologie des IS eingestanden und hat persönliche Risiken auf sich genommen, indem er sich an Kampfhandlungen im (...) und (...) beteiligte, woher gemäss Bundesstrafgericht wahrscheinlich seine (...) Verletzung stammt (vgl. wiederum E. 7.4.4). Es ist davon auszugehen, dass ihm sein Einsatz im Kriegsgebiet in seinem Umfeld einen gewissen

Status verleiht und Einfluss ermöglicht. Dies unterstreicht das aufgrund der persönlichen und juristischen Vorgeschichte des Beschwerdeführers festzustellende Risiko, dass dieser im Umfeld des IKV gewaltbejahende islamistische Propaganda verbreiten und sich so für die Förderung von Terrorismus beziehungsweise für die Anwerbung und Vernetzung von Terroristen einsetzen könnte. Daran ändert nichts, dass er seine von Januar bis Juni 2022 und von Oktober bis Dezember 2022 ausgeübte Tätigkeit als Sprachlehrer im IKV (Schreiben des IKV an das Finanzdepartement des Kantons [...] vom 21. Januar 2023; fedpol-act. 3007) per Ende 2022 wieder aufgegeben hat. Gleiches gilt für den Umstand, dass er die Sprachlehrertätigkeit vorgängig vom Sozialamt hatte genehmigen lassen. Umso mehr, als der fachfremden Behörde die Dynamik und das damit verbundene Risiko der Tätigkeit nicht bewusst gewesen sein dürften (vgl. zum Ganzen fedpol-act. 3003 ff.).

**7.4.9** Bei gesamthafter Betrachtung der relevanten, vorstehend dargelegten Umstände ist die vorinstanzliche Feststellung, wonach unter Berücksichtigung der einschlägigen Vorgeschichte des Beschwerdeführers dessen jüngstes Verhalten – namentlich seine fortdauernde Verflechtung mit Institutionen und Personen und Veranstaltungen, die einer gewaltbejahenden islamistischen Ideologie offen gegenüberstehen beziehungsweise dieser in der Schweiz eine Plattform bieten – hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür liefert, dass er in Zukunft erneut eine terroristische Aktivität begehen könnte, nicht zu beanstanden. Dies nicht zuletzt auch unter Berücksichtigung des Ermessensspielraums, welcher der Vorinstanz bei der prognostischen Einschätzung einer terroristischen Gefährdung im Hinblick auf ein präventiv-polizeiliches Einschreiten aufgrund ihres Spezialwissens als sachnaher Fachbehörde zukommt (vorne E. 6.5). Das ihm prognostisch zu attestierende terroristische Gefährdungspotential besteht, wie durch die Vorinstanz dargelegt, insbesondere in der möglichen Verbreitung islamistischer Propaganda zur Förderung von Terrorismus beziehungsweise zur Anwerbung und Vernetzung (potentieller) Terroristen. Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz den Beschwerdeführer zurecht als terroristischen Gefährder im Sinne von Art. 23e Abs. 1 BWIS qualifiziert und damit die Begründetheit präventiv-polizeilicher Massnahmen gegen diesen bejaht.

**7.5** Dieser Beurteilung steht auch die Einschätzung der BEGS vom August 2022, wonach «wenig Anzeichen für heikle oder gar gefährliche Entwicklungen hinsichtlich Radikalisierung oder gewalttätigen Extremismus» bestünden, nicht entscheidend entgegen. Umso weniger, als das «Iman Boost Weekend» zeitlich nach dieser Beurteilung stattfand (September

2022) und die BEGS selbst betont, dass «die Einschätzung und die Empfehlungen immer einem dynamischen Prozess unterliegen und die Ausführungen daher ausdrücklich eine Momentaufnahme darstellen, basierend auf den aktuell zur Verfügung stehenden Informationen» (Beilage 10 der Beilagen zu fedpol-act. 4082). Ebenso wenig fällt in diesem Zusammenhang ins Gewicht, wenn der Beschwerdeführer vorbringt, er habe sich um seine Integration bemüht und mit zahlreichen Organisationen, Fachstellen und kantonalen Behörden kooperiert. Soweit dem Beschwerdeführer, der nach über zehn Jahren Begleitung und Finanzierung durch die Sozialhilfe eine 30%-ige, ihn nicht aus der Sozialhilfeabhängigkeit lösende Arbeitsstelle bei einer seiner Bezugspersonen aus dem IKV antrat, erfolgreiche Integrationsbemühungen zu bescheinigen sind, vermögen diese nichts daran zu ändern, dass er trotz der diversen, einschneidenden staatlichen Massnahmen, die wegen terroristischer Aktivitäten beziehungsweise Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit gegen ihn verhängt wurden, weiterhin in Kontakt zur islamistischen Szene steht. Gleiches gilt für die ihm zumindest grundsätzlich zu bescheinigende Kooperation mit den Behörden (vgl. fedpol-act. 4063, 4065, Beilage 10 zu fedpol-act. 4082). Ergänzend ist diesbezüglich anzumerken, dass der vom Beschwerdeführer vorgebrachte Behördenkontakt weitestgehend ins Sozialhilfeverfahren eingebettet war. Insofern dürfte seine dabei an den Tag gelegte Kooperation zumindest auch finanziell motiviert gewesen sein, zumal er bei unkooperativem Verhalten entsprechende Nachteile riskiert hätte (siehe zum Ganzen auch nachfolgend E. 8). Ungeachtet dessen: Entscheidend ist unter dem Gesichtspunkt von Art. 23e Abs. 1 BWIS, dass das (insbesondere Kontakt-) Verhalten des Beschwerdeführers unter Berücksichtigung seiner einschlägigen Vergangenheit Anlass zur Befürchtung erneuter terroristischer Aktivitäten gibt.

## **8.**

**8.1** Gemäss Art. 23f Abs. 1 Bst. a und b BWIS sind PMT-Massnahmen nach Art. 23k–23q BWIS lediglich subsidiär zu kantonalen Massnahmen zu verfügen (vgl. BBI 2019 4785 ff.; 4789; 4790; vorne E. 6.1). Die antragstellende Behörde hat darzulegen, dass, und das fedpol zu prüfen, ob soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen, Massnahmen des Kinder- und Erwachsenenschutzes sowie solche der allgemeinen Gefahrenabwehr durch die Kantone nicht ausreichen oder aufgrund der Umstände im Einzelfall nicht erfolversprechend oder von vornherein nicht möglich sind. Für die allgemeine Gefahrenabwehr ist die kommunale und kantonale Polizei zuständig, darunter fallen beispielsweise Patrouillen und der Schutz einer Kundgebung (TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht,

Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2019, S. 207). Zudem sind die Massnahmen nach den Art. 23k–23o BWIS nach Möglichkeit mit sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen zu begleiten (Art. 23f Abs. 2 BWIS). Ob und inwiefern solche angeordnet werden, ist indes von der dafür zuständigen kantonalen oder kommunalen Stelle zu entscheiden (BBI 2019 4787). Ferner stünde auch das Vorliegen einer Ersatzmassnahme oder freiheitsentziehenden Zwangsmassnahme nach StPO, welche dieselbe Wirkung hat wie eine PMT-Massnahme gestützt auf Art. 23k–23q BWIS, einer Verfügung letzterer entgegen (Art. 23f Abs. 1 Bst. c BWIS).

Hinsichtlich der Kontrolle des Subsidiaritätserfordernisses durch das fedpol drängt es sich auf, nach Antragsteller zu differenzieren. Geht der Antrag auf Verfügung präventiv-polizeilicher Massnahmen vom NDB und somit von einer anderen Bundesbehörde aus, ist mit Blick auf die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Kantone im Polizeibereich (vgl. oben E. 4) ein strenger Prüfmasstab anzulegen und namentlich allfälligen Einwendungen des Kantons im Rahmen seiner Anhörung gebührend Rechnung zu tragen (vgl. zum Ganzen Art. 23i Abs. 1 und 23j Abs. 1 BWIS, oben E. 6). Handelt es sich demgegenüber – wie vorliegend – um einen kantonalen Antrag, relativieren sich die Anforderungen an die vorinstanzliche Subsidiaritätsprüfung insofern, als der mit dem Antrag verbundenen Einschätzung des betroffenen Kantons selbst, wonach der von der betroffenen Person ausgehenden Gefährdung nicht oder nicht adäquat durch kantonale Massnahmen begegnet werden könne, im Rahmen der diesbezüglichen – prognostischen – Beurteilung erhebliches Gewicht beizumessen ist.

**8.2** Die Vorinstanz hielt fest, dass der Beschwerdeführer seit seiner Einreise im Jahr 2012 materielle Unterstützung, Beratung und Begleitung sowie eine individuelle Integrationsförderung beanspruche. 2020 habe er den Berufsfindungsprozess des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH) durchlaufen. Seit dem 1. Juli 2023 arbeite er zu 30% in einem Gastronomiebetrieb, erziele einen Bruttolohn von Fr. 1'120.– und beziehe weiterhin Sozialhilfe. Seit September 2021 begleite das Sozialamt mit Unterstützung der BEGS seinen Ausstiegsprozess aus der problematischen Szene. Das Vorgehen orientiere sich am mit Massnahmen versehenen Referenzkatalog zur Förderung des Ausstieges und der Reintegration des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) vom 25. November 2020. Per dato bestünden aber keine Hinweise, dass sich der Beschwerdeführer von der Ideologie des IS oder verwandter Organisationen abgewendet haben könnte. Er

suche trotz mehrjähriger Bemühungen des Sozialamtes sowie der BEGS weiterhin aktiv den Zugang zu Personen, die der terroristisch-motivierten beziehungsweise der gewaltaffinen islamistischen Szene zuzuordnen seien. Freiwillig wolle er die problematischen Kontakte nicht aufgeben. Gegen seinen Willen dürfe das Sozialamt keine Anordnungen oder Massnahmen treffen.

Gesamthaft gesehen ergebe sich bei ihm das Bild einer Person, die in gewissen Bereichen mit den Behörden kooperiert – zumal und soweit ihr solches Verhalten Vorteile verschafft (eigene Wohnung, Arbeitsstelle, Erwerb von Sprachkompetenzen, Namensänderung) – die hinter den Kulissen aber gleichzeitig im problematischen Umfeld verbleibt und gefährliche Kontakte weiterpflegt. Soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen des Erwachsenenschutzes, soweit sie durch den Kanton (...) in eigener Kompetenz ergriffen werden können, seien nicht ausreichend. Im Kanton (...) bestehe zudem keine hinreichende Rechtsgrundlage für präventiv-polizeiliche Massnahmen zur effektiven und langfristigen Abwendung der von ihm ausgehenden Gefahr. Die PMT-Massnahmen könnten mit sozialen, integrativen oder therapeutischen Massnahmen begleitet werden, der Entscheid über Begleitmassnahmen sei offen und es obliege der kantonalen Sozialhilfebehörde, gestützt auf die kantonale Gesetzgebung darüber zu befinden.

**8.3** Der Beschwerdeführer rügt, dass vorliegend die Subsidiaritätsvoraussetzungen nach Art. 23f BWIS nicht erfüllt seien. Er stehe mit dem Sozialamt (...), den kantonalen Integrationsbehörden, der BEGS und dem SAH in engem und regelmässigem Kontakt und er werde als jederzeit motiviert, engagiert und kooperativ beschrieben. Seine bisherigen Bemühungen hätten erfolgreich umgemünzt werden können, indem er per 1. Juli 2023 eine Stelle als Servicemitarbeiter in einem Restaurant gefunden habe, wodurch er einen Teil seiner Lebenshaltungskosten selber habe finanzieren können, was jedoch durch die angeordneten Kontaktverbote zunichtegemacht werde. Zudem habe er selbstständig eine eigene Wohnung gefunden und seinen Namen geändert. Aus dem Bericht des kantonalen Sozialamtes vom 10. August 2023 gehe eindrücklich hervor, dass seitens der Bundesbehörden keinerlei Kooperation erfolgt sei und seitens der Sicherheitsbehörden keinerlei Informationen zur Verfügung gestellt worden seien, um eine eingehende Risiko- und Bedarfsanalyse vornehmen zu können. Die Bundesbehörden hätten kein Interesse daran gehabt, ihn nach seiner Haftentlassung zu unterstützen. Selbst wenn die durch den Kanton ergriffenen therapeutischen, sozialen und integrativen Massnahmen als unzureichend zu

taxieren wären, hätten die kantonalen Behörden mit den notwendigen Informationen und Kompetenzen ausgestattet werden müssen, weshalb die Subsidiaritätsvoraussetzungen von Art. 23f BWIS nicht erfüllt seien.

**8.4** Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest, dass weder die Bemühungen des Sozialamts, noch die Begleitung durch die BEGS dazu geführt haben, dass sich der Beschwerdeführer erkennbar von dem im vorstehend dargelegten Sinne problematischen, durch gewaltbejahendes islamistisches Gedankengut geprägten Umfeld distanziert hätte. Dass der Beschwerdeführer sich zu einem gewissen Grad um seine Integration bemüht und mit den Behörden kooperiert sowie einen neuen Namen angenommen hat, ändert nichts daran, dass die bislang getroffenen sozialen und integrativen Massnahmen diesbezüglich keine Verhaltensänderung bewirken konnten (vgl. E. 7.4.7). Zu therapeutischen Massnahmen konnte er dem Massnahmenantrag der (...) Polizei vom 11. Januar 2023 zufolge mangels gesetzlicher Grundlage nicht verpflichtet werden. Ersatzmassnahmen oder freiheitsentziehende Zwangsmassnahmen nach der Strafprozessordnung liegen keine vor, da sich das aktuelle, vorliegend verfahrensgegenständliche Verhalten des Beschwerdeführers unter der Strafbarkeitsgrenze bewegt (fedpol-act. 2929). Die gesetzliche Aufgabe einer Sozialhilfebehörde besteht sodann in der Unterstützung der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Für die Vornahme einer sicherheitspolizeilichen Risiko- und Bedarfsanalyse ist sie weder zuständig noch verfügt sie über das dafür erforderliche Fachwissen. Daher ist die Rüge des Beschwerdeführers, der Bund hätte das Sozialamt mit den nötigen Informationen bedienen müssen, nicht zu hören. Schliesslich ist mit dem kantonalen Massnahmenantrag festzustellen, dass im Kanton (...) keine ausreichenden Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen, um der von terroristischen oder anderen Gefährdern ausgehenden Gefahr wirksam zu begegnen (Polizeigesetz des Kantons [...] vom 21. Februar 2000 [PoIG; 354.100]; Polizeiverordnung des Kantons [...] vom 23. Oktober 2012 [PoIV; 354.111]; fedpol-act. 2929 f.).

**8.5** Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz mit dem betroffenen, antragstellenden Kanton feststellt, dass sich die auf Kantonsebene angestrebten sozialen und integrativen Massnahmen als nicht ausreichend erwiesen haben, um den Beschwerdeführer zu einer hinsichtlich der ihm attestierten Gefahr terroristischer Aktivität massgebenden Verhaltensänderung zu veranlassen, und dass den kantonalen Behörden keine Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr und vorliegend auch keine therapeutischen oder erwachsenenschutzrechtlichen Massnahmen

zur Verfügung stehen, die dazu geeignet wären. Mithin ist das Subsidiaritätserfordernis gemäss Art. 23f Abs. 1 BWIS erfüllt.

## **9.**

**9.1** Wie jede staatliche Massnahme müssen präventiv-polizeiliche Massnahmen gegen terroristische Gefährder, die gestützt auf das BWIS verfügt werden, nicht bloss begründet sein, sondern auch vor dem Gebot der Verhältnismässigkeit standhalten. Das heisst, die jeweilige Massnahme muss zur Erreichung des zugrundeliegenden öffentlichen Interesses geeignet und erforderlich sein und das öffentliche Interesse muss das der Massnahme entgegenstehende private Interesse überwiegen (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020 Rz. 514 ff.). Vorliegend tangieren die gegen den Beschwerdeführer verfügten PMT-Massnahmen zudem dessen unter anderem durch die EMRK sowie die Bundesverfassung geschützte Grundrechte, namentlich seinen Anspruch auf Achtung des Privatlebens (Art. 8 EMRK; Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 BV) und seine Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK; Art. 15 BV). Die Zulässigkeit der mit den Massnahmen einhergehenden Grundrechtseingriffe – und damit der Massnahmen selbst – bedingt ebenfalls, dass sich diese im dargelegten Sinne als verhältnismässig erweisen. (Vgl. zum Ganzen die bundesrätliche Botschaft [BBl 2019 4785; 4789; 4790], welche die rechtsstaatliche Bedeutung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Zusammenhang mit präventiv-polizeilichen Massnahmen unterstreicht; ferner SVEN ZIMMERMANN, Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus [PMT], Sicherheit & Recht 3/2020 S. 197).

**9.2** Der Zweck der in Art. 23e ff. BWIS vorgesehenen präventiv-polizeilichen Massnahmen besteht darin, terroristische Aktivitäten, für welche konkrete und aktuelle Anhaltspunkte bestehen, zu verhindern und dadurch Gefährdungen der inneren Sicherheit frühzeitig abzuwenden (vgl. Art. 2 Abs. 1 sowie Abs. 2 Bst. d<sup>bis</sup> und Art. 23e BWIS). Angesichts des Massnahmenzwecks der Terrorismusprävention ist bei gegebener Begründetheit und Subsidiarität präventiv-polizeilicher Massnahmen (Art. 23e und 23f BWIS; vorne E. 7 resp. 8) im Grundsatz von einem sehr grossen öffentlichen Interesse an deren Verfügung auszugehen. Freilich ist jedoch im jeweiligen Einzelfall zu berücksichtigen, worin konkret das der betroffenen Person attestierte terroristische Gefährdungspotential besteht und wie die einzelne Massnahme diesem entgegenwirkt. Das heisst, soweit prognostiziert werden kann, was für terroristische Aktivitäten seitens des oder der Betroffenen im Sinne von Art. 23e BWIS zu befürchten sind, lässt sich anhand

dessen das öffentliche Interesse an den einzelnen Massnahmen, mit welchen dieser Gefährdung präventiv begegnet werden soll, präzisierend bemessen. Was sodann das private Interesse am Verzicht auf präventiv-polizeiliche Massnahmen betrifft, bestimmt sich dieses massgeblich anhand des Grundrechtseingriffs, welcher mit der einzelnen Massnahme einhergeht. Zusammen mit und abhängig von den weiteren konkreten Umständen des jeweiligen Falls ist dabei neben dem tangierten Schutzanspruch sowie der Intensität des Eingriffs auch dessen Dauer zu berücksichtigen, die infolge der gesetzlichen Befristung der PMT-Massnahmen gemäss Art. 23g Abs. 1 beziehungsweise Art. 23o Abs. 5 vergleichsweise kurz ausfällt. Nachfolgend ist hinsichtlich der Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahmen je einzeln auf diese einzugehen.

### **9.3**

**9.3.1** Die Verfügung vom 17. November 2023 verpflichtet den Beschwerdeführer gestützt auf Art. 23k Abs. 1 BWIS zur Teilnahme an regelmässigen Gesprächen mit einer oder mehreren Fachpersonen, wobei die Örtlichkeiten und Zeitpunkte durch die (...) Polizei zu bezeichnen seien. Die Gespräche wurden in der angefochtenen Verfügung in zwei Phasen gegliedert: In einer ersten Phase sollten die Voraussetzungen zur Erlangung der Mitwirkung des Beschwerdeführers geschaffen werden. Die zweite Phase ziele darauf ab, die von ihm ausgehende Gefahr und deren Entwicklung zu beurteilen sowie der terroristischen Gefahr entgegenzuwirken. Die Gespräche der ersten Phase seien in kurzen Abständen durchzuführen. In der zweiten Phase lege die (...) Polizei die Abstände in Absprache mit der gesprächsleitenden Fachperson je nach Fallentwicklung wie folgt fest: Mehrere Sitzungen pro Woche, mindestens jedoch eine Sitzung alle zwei Wochen. Der Inhalt der Gespräche sei mit dem Beschwerdeführer vorzubereiten und durch die Gesprächsleitung festzulegen. Im Falle seiner Verhinderung habe der Beschwerdeführer die (...) Polizei unter Angabe der Gründe unverzüglich darüber zu informieren und um Verschiebung zu ersuchen, welche nur gewährt werde, wenn wichtige Gründe vorlägen und diese belegt würden (vgl. Art. 23k Abs. 4 BWIS). Die Dauer der Massnahme wurde auf sechs Monate begrenzt und ihr Beginn auf den Zeitpunkt des ersten Gesprächs, spätestens aber einen Monat nach Erlass der Verfügung, festgelegt.

**9.3.2** Die Vorinstanz argumentiert, dass die Gesprächsteilnahmepflicht zwei Ziele verfolge: Einerseits ermögliche sie es, die vom terroristischen Gefährder ausgehende Gefahr und deren Entwicklung laufend zu beurteilen und die einzelnen Beurteilungen einer Gesamtbeurteilung zuzuführen.

Andererseits werde über die Gespräche ebendieser Gefahr entgegengewirkt (vgl. Art. 23k Abs. 2 BWIS). Unter Verweis auf die bundesrätliche Botschaft führt die Vorinstanz weiter aus, die Massnahme ziele darauf ab, risikorelevante Denk- und Verhaltensmuster und problematische Lebensumstände zu erkennen und positiv zu beeinflussen. Weder ein Sozialamt, noch eine Migrationsbehörde, ein Arbeitshilfswerk oder eine Beratungs- und Anlaufstelle würden über die Kompetenz verfügen, ein multidisziplinäres Bedrohungsmanagement zur Abwehr einer terroristischen Gefahr zu führen, beziehungsweise den Beschwerdeführer zu Gesprächen mit geeigneten Fachpersonen zu verpflichten. Hierzu sei die PMT-Gesetzgebung geschaffen worden. Sie regle präventiv-polizeiliche Massnahmen, welche sich in das kantonale Gefahrenabwehrdispositiv einfügen würden. Das Zusammenspiel von auf Freiwilligkeit basierenden sozialen, integrativen und therapeutischen Instrumenten mit solchen polizeilicher (beziehungsweise unfreiwilliger) Natur, habe sich in anderen Präventionsbereichen bewährt und solle auch in der Terrorismusbekämpfung der Schweiz eine zentrale Rolle spielen. Die Gespräche würden klar nicht auf eine Änderung des Glaubens und des Gewissens abzielen und auch der moralische Widerstand solle nicht gebrochen werden. Der Erfolg der Massnahmen messe sich an folgenden Zielen: Distanzierung von der Gewaltideologie, Ausstieg aus dem gewaltaffinen, teils terroristisch motivierten Umfeld und straffreies Verhalten. Die Gesprächsteilnahmepflicht sei zur Erreichung der dargelegten Zielsetzungen geeignet, erforderlich sowie – angesichts eines überwiegenden öffentlichen Interesses – zumutbar, die damit verbundene Einschränkung der Grund- und Menschenrechte mithin verhältnismässig.

**9.3.3** In Bezug auf die Gesprächsteilnahmepflicht rügt der Beschwerdeführer, dass die durch diese Massnahme angestrebte interdisziplinäre Zusammenarbeit längst erfolgreich installiert sei. Es mache keinen Sinn, das bestehende enge Netzwerk aufzulösen und durch neue Fachkräfte zu ersetzen. Die verfügbaren Massnahmen würden zu einem abrupten Abbruch der erfolgreichen Zusammenarbeit mit den involvierten Fachbehörden führen. Sachgerecht erscheine vielmehr, die bereits involvierten Personen, zu denen er bereits Vertrauen aufgebaut habe, mit den entsprechenden Kompetenzen auszustatten und ihnen die notwendigen Informationen zukommen zu lassen. Auch erscheine aufgrund der Befristung auf sechs Monate zweifelhaft, dass im zur Verfügung stehenden Zeitraum ein ausreichendes Vertrauensverhältnis aufgebaut werden könne. Dass mit der Umsetzung der Gesprächsteilnahmepflicht – das erste Gespräch habe am 16. Januar 2024 und damit zwei Monate nach der Anordnung stattgefunden – zugewartet wurde, werfe angesichts der behaupteten Gefahr für die innere und

äussere Sicherheit erhebliche Zweifel an der Ernsthaftigkeit der angeordneten Massnahmen auf. Dies umso mehr, als die Gespräche in einem Rhythmus von teilweise bis zu drei Wochen umgesetzt würden. Der Anstoss des «sozialen und psychologischen Prozesses» habe bereits stattgefunden; seit seiner Haftentlassung habe er während sieben Jahren unter Beweis gestellt, dass er fähig sei, «langfristig ein straf- und gefährdungsfreies Leben» zu führen.

**9.3.4** In Würdigung sämtlicher Umstände stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass vorliegend keine Umstände ersichtlich sind oder vorgebracht werden, welche die – zumindest potentielle – Geeignetheit der angeordneten Gesprächsteilnahmepflicht zur Begegnung der vom Beschwerdeführer ausgehenden Gefahr terroristischer Aktivitäten, namentlich der Verbreitung dschihadistischer Propaganda beziehungsweise der Anwerbung und Vernetzung von Terroristen, in Zweifel ziehen würden. Insbesondere der Verweis des Beschwerdeführers auf die gesetzlich vorgegebene, durch die Vorinstanz ausgeschöpfte Maximaldauer der Massnahme erweist sich dazu als untauglich. Unter Verweis auf die vorstehenden Erwägungen zur Subsidiarität der angefochtenen PMT-Massnahmen (E. 8) ist sodann festzustellen, dass sich die verfügte Massnahme mangels milderer Alternativen von vergleichbarer Wirksamkeit auch als erforderlich erweist. So konnten die langjährige Begleitung durch das Sozialamt und der in diesem Rahmen erfolgte Beizug der BEGS den Beschwerdeführer nicht dazu bewegen, sich von seinem im dargelegten Sinne problematischen Umfeld zu distanzieren. Dass vorliegend bereits soziale und integrative (jedoch unzureichende) Massnahmen bestehen, ist ohnehin allein der Sozialhilfeabhängigkeit des Beschwerdeführers geschuldet, zumal er ohne diese Abhängigkeit zu keinerlei Gesprächen – weder mit dem Sozialamt noch mit der BEGS – hätte verpflichtet werden können. Unterstrichen werden die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Gesprächsteilnahmepflicht durch deren Nebenfunktion als flankierende Massnahme im Hinblick auf eine allenfalls mit den parallel verfügten Kontaktverboten und der Ausgrenzung einhergehenden Isolation des Beschwerdeführers.

Das öffentliche Interesse, mittels Verpflichtung zu fachlich geleiteten Gesprächen die vom Beschwerdeführer ausgehende terroristische Gefahr – dass er dschihadistische Propaganda verbreitet, Terroristen anwirbt oder solche vernetzt – näher abzuklären und dieser entgegenzuwirken, ist als sehr gross zu qualifizieren. Dazu trägt, obgleich nur in untergeordnetem Mass, wiederum die flankierende Zusatzfunktion der Gesprächspflicht als Teil des verfügten Massnahmenpakets bei. Hinsichtlich des privaten

Interesses, nicht zur Gesprächsteilnahme verpflichtet zu werden, ist festzustellen, dass die entsprechende Verpflichtung einen Eingriff in den grundrechtlichen Anspruch des Beschwerdeführers auf Achtung seines Privatlebens nach Art. 8 EMRK darstellt. Tangiert sind namentlich seine persönliche Freiheit sowie sein Recht auf informative Selbstbestimmung (geschützt auch durch Art. 10 Abs. 2 resp. Art. 13 Abs. 2 BV). Der Eingriff wiegt indes – auch unter Berücksichtigung der beschränkten Massnahmendauer –, nicht so schwer, als dass das davon herrührende private Interesse an einem Massnahmenverzicht das dargelegte öffentliche Interesse aufzuwiegen vermöchte. Damit erweist sich die angefochtene Gesprächsteilnahmepflicht auch als zumutbar beziehungsweise verhältnismässig im engeren Sinn und hält insgesamt vor dem Gebot der Verhältnismässigkeit stand. Gleichsam erweist sich der festgestellte Eingriff in den grundrechtlichen Anspruch des Beschwerdeführers auf Achtung seines Privatlebens als zulässige, weil im Sinne von Art. 8 Ziff. 2 EMRK beziehungsweise Art. 36 BV gerechtfertigte Grundrechtseinschränkung.

**9.3.5** Im Ergebnis ist die verfügte Gesprächsteilnahmepflicht nicht bloss begründet und wahrt das Subsidiaritätserfordernis. Sie ist zudem verhältnismässig und grundrechtskonform und somit nicht zu beanstanden.

**9.3.6** Entgegen der offenbaren Annahme des Beschwerdeführers ist im Übrigen nicht ersichtlich, dass im Zuge der angefochtenen Gesprächsteilnahmepflicht sein bereits bestehendes Netzwerk beratender und begleitender Fachstellen aufgelöst würde; umso weniger nachdem Art. 23f Abs. 2 BWIS die Begleitung präventiv-polizeilicher Massnahmen nach Art. 23k BWIS durch soziale, integrative und therapeutische Massnahmen explizit vorsieht. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass aufgrund seiner andauernden Sozialhilfeabhängigkeit das bestehende Netzwerk fortbesteht und auch nach Ablauf der PMT-Massnahmen fortbestehen wird.

## **9.4**

**9.4.1** Gestützt auf Art. 23/ BWIS wurde dem Beschwerdeführer mit der angefochtenen Verfügung verboten, mit neun Personen (C.\_\_\_\_\_, H.\_\_\_\_\_, J.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, K.\_\_\_\_\_, L.\_\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_\_) persönlich, telefonisch, schriftlich oder auf elektronischem Weg direkt oder indirekt in Kontakt zu treten oder in anderer Weise mit ihnen zu verkehren.

**9.4.2** Die Vorinstanz begründet die Kontaktverbote im Wesentlichen damit, dass bei diesen neun Personen von einer gesteigerten Ansprechbarkeit für

eine gewaltsame islamistische Ideologie auszugehen sei. Die Kontaktverbote seien einerseits erforderlich, um den Beschwerdeführer daran zu hindern, sie zu radikalisieren und zu terroristischen Aktivitäten zu bestärken, und andererseits, um zu verhindern, dass er selbst sich durch Zuspruch und Verständnis für die IS-Ideologie in seinem Verhalten bestärkt fühle. Zwar habe das Kontaktverbot gegenüber G.\_\_\_\_\_ für den Beschwerdeführer wahrscheinlich den Verlust seiner Arbeitsstelle zur Folge. Längerfristig sei das Verbot aber geeignet und erforderlich, um ihn aus der problematischen Szene fernzuhalten. Die soziale Vereinsamung und Isolation des Beschwerdeführers sei nicht im Sinne der Gefahrenabwehr, der Ausstieg aus dem aktuellen Umfeld aber notwendig, um die weitere gegenseitige Radikalisierung zu verhindern. Ziel sei es, dass er sich ein neues, unproblematisches Umfeld aufbaue. Anlässlich der durchzuführenden Gespräche seien ihm Wege und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie er neue, positive soziale Beziehungen schliessen könne. Der Mittelpunkt der Kontakte im Umfeld des Beschwerdeführers sei die am 5. September 2021 eröffnete Moschee des IKV, welche vom 2. bis 3. September 2022 das «Iman Boost Weekend» organisiert habe, an dem auch der Beschwerdeführer sowie B.\_\_\_\_\_ teilnahmen. Gegen drei Personen, mit welchen dem Beschwerdeführer der Kontakt verboten wurde, seien Strafverfahren wegen Delikten im Zusammenhang mit Terrorismus hängig. Mit dem Amtsbericht der (...) Polizei vom 17. März 2023 (fedpol-act. 2968 ff.) sei dem Beschwerdeführer der Kreis von Personen bekannt geworden, die für die Delikte in Frage kamen. Bekanntgegeben worden sei dem Beschwerdeführer folglich, aufgrund welcher Strafdelikte Verfahren gegen die Personen hängig seien oder wofür sie verurteilt worden seien. Ebenso sei er ins Bild gesetzt worden, welche tatbestandsrelevanten Handlungen den entsprechenden Personen vorgeworfen werden und welche Terrororganisation in diesen Fällen betroffen war. Er habe somit unter anderem Kenntnis davon erhalten, dass die betroffenen Personen mit dem IS und damit mit jener gefährlichen Terrororganisation in Verbindung stehen oder standen, an der sich auch er in der Vergangenheit beteiligt habe. Der Beschwerdeführer habe nicht vorgebracht, mit diesen Personen nicht zu verkehren oder zukünftig nicht mehr verkehren zu wollen, nachdem ihm nun bekannt sei, dass sich darunter IS-Unterstützer befinden. Bei Personen, die den IS unterstützen oder noch immer unterstützen, bestehe die erhöhte Gefahr, dass sie sich durch Zuspruch und Verständnis für die IS-Ideologie in ihrem Verhalten bestärkt fühlen und zu terroristischen Aktivitäten schreiten.

**9.4.3** Im Zusammenhang mit den verfügbaren Kontaktverboten macht der Beschwerdeführer geltend, mit Schreiben der Vorinstanz vom 18. August

2023 sei ihm mitgeteilt worden, dass gegen fünf Personen Strafverfahren hängig oder abgeschlossen seien. Ein Kontaktverbot komme daher nur betreffend diese fünf Personen in Betracht. Zudem sei anzunehmen, dass es sich bei diesen Verfahren um mehrere Jahre zurückliegende Ereignisse handle. Zu sechs der Personen bestehe sodann höchstens eine lose Bindung, welche sich aus dem gemeinsamen Moscheebesuch zwecks Religionsausübung ergebe. Zu H.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_\_ führe er tatsächlich eine enge und persönliche Beziehung. Sie hätten ihn bei der Integration in die örtliche Gemeinschaft massgeblich unterstützt, weshalb er sich insbesondere gegen die Kontaktverbote zu diesen drei Personen wehre. H.\_\_\_\_\_ habe ihm bei der Wohnungssuche geholfen, durch F.\_\_\_\_\_ habe er seine Partnerin kennengelernt, mit welcher er eine glückliche Beziehung führe, und durch G.\_\_\_\_\_, den Geschäftsführer des Restaurants «(...)», habe er seit dem 1. Juli 2023 eine Anstellung gefunden. Das Kontaktverbot zu G.\_\_\_\_\_ könne zu einem Arbeitsplatzverlust führen und die Verbote würden sämtliche seiner erfolgreichen Integrationsbemühungen infrage stellen. Erst in der muslimischen Gemeinschaft habe er wertvolle Kontakte und Beziehungen aufbauen können. Die Integration in diese Gesellschaft führe nicht zur Radikalisierung, sondern ermögliche es ihm, sich von der Sozialhilfe zu lösen und eine eigene Arbeit aufzunehmen. Der möglichen Gefahr einer Radikalisierung könne durch die bereits bestehenden (kantonalen) Massnahmen entgegengewirkt werden. Die Kontaktverbote seien weder geeignet noch erforderlich und würden erst recht zu seiner Isolierung führen. Zudem seien die Verbote massive Eingriffe in die persönliche Freiheit nach Art. 10 BV, das Recht auf Familie nach Art. 14 BV sowie die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV.

**9.4.4** Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest, dass alle neun Personen, zu welchen dem Beschwerdeführer der Kontakt verboten wurde, entweder am «Iman Boost Weekend» des IKV teilgenommen haben und/oder gegen sie ein laufendes Strafverfahren im Zusammenhang mit Terrorismus vorliegt. Wie bereits dargelegt, lässt die Teilnahme an dieser Veranstaltung aufgrund des international vernetzten, als islamistischer Protagonist bekannten Gastredners auf eine erhöhte Ansprechbarkeit für die gewaltsame Ideologie des IS schliessen. Bei den Betreibern der Moschee (H.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_\_) ist infolge Organisation der Veranstaltung mitsamt des Auftritts von B.\_\_\_\_\_ davon auszugehen, dass sie die dschihadistische Ideologie befürworten. H.\_\_\_\_\_ äusserte öffentlich, dass für ihn die Religion über der Demokratie stehe (vgl. zum Ganzen E. 7.4.6). Gegen den Moscheebetreiber [REDACTED] ist eine Strafuntersuchung wegen Art. 260<sup>ter</sup> StGB

(Beteiligung an einer kriminellen und terroristischen Organisation) und Art. 2 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen hängig. Gleiches trifft auf [REDACTED] zu, welcher versucht hat, nach Syrien zu reisen und sich auch im Zuge der Ermittlungen nicht vom IS distanziert hat. Gegen ihn hat die Vorinstanz ein langjähriges Einreiseverbot verfügt. Auch gegen [REDACTED] ist wegen Verdachts auf terroristische Aktivitäten eine Strafuntersuchung hängig. Bei ihm handelt es sich um einen IS-Rückkehrer aus Syrien, welcher schon einmal wegen Delikten im Zusammenhang mit Terrorismus verurteilt worden ist. [REDACTED] und [REDACTED] sind [REDACTED]. Zu den genannten drei Personen mit laufender Strafuntersuchung pflegen von den verbleibenden sechs durch Kontaktverbote gegenüber dem Beschwerdeführer betroffenen Personen zumindest [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED] ihrerseits Kontakt. Mit Ausnahme von J. \_\_\_\_\_ besuchen alle von den Kontaktverboten gegen den Beschwerdeführer Betroffenen die Moschee des IKV regelmässig. Bei L. \_\_\_\_\_ handelt es sich um einen Arbeitskollegen von C. \_\_\_\_\_. Er begleitete den Beschwerdeführer am «Iman Boost Weekend» am Abend des 2. September 2022 in die Moschee (fedpol-act. 2946; 2981).

Nach dem Gesagten und nachdem der Beschwerdeführer sich nicht freiwillig von den Genannten distanziert hat – selbst als ihm bekannt wurde, aufgrund welcher Delikte gegen Personen in seinem Umfeld Strafverfahren geführt werden –, erachtet das Bundesverwaltungsgericht die Kontaktverbote zu allen neun Personen nicht nur als geeignet (was auf der Hand liegt), sondern auch als erforderlich zur Verhinderung der wechselseitigen Einwirkung und Bestärkung in gewaltsamer Ideologie zwischen dem Beschwerdeführer und seinem problematischen Umfeld und zur Entfernung des Beschwerdeführers aus ebendiesem Umfeld. Das öffentliche Interesse, diese wechselseitige Einwirkung und Bestärkung zu verhindern und den Beschwerdeführer aus seinem derzeitigen Umfeld herauszulösen, ist wiederum als sehr gross zu qualifizieren.

**9.4.5** Hinsichtlich des privaten Interesses des Beschwerdeführers an einer uneingeschränkten Kontaktpflege mit den im Eventualantrag nicht genannten sechs Personen (C. \_\_\_\_\_, J. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, K. \_\_\_\_\_ und L. \_\_\_\_\_) ist festzustellen, dass die entsprechenden Verbote einen Eingriff in die persönliche Freiheit des Beschwerdeführers als Teilaspekt seines grundrechtlichen Anspruchs auf Achtung seines Privatlebens nach Art. 8 EMRK beziehungsweise gemäss Art. 10 Abs. 2 BV

darstellen. Der Eingriff beschneidet den Beschwerdeführer während der sechsmonatigen Massnahmendauer merklich in seiner Lebens- beziehungsweise Alltagsgestaltung und begründet dementsprechend ein erhebliches privates Interesse an einem Verzicht auf die Kontaktverbote. Gleichwohl überwiegt bei wertender Gegenüberstellung der im Spiel stehenden Interessen das vorstehend dargelegte öffentliche Interesse. Die Kontaktverbote zu den sechs genannten Personen sind demnach auch verhältnismässig im engeren Sinn und somit insgesamt als verhältnismässig zu qualifizieren. Der festgestellte Eingriff in das grundrechtlich geschützte Privatleben des Beschwerdeführers erweist sich nach Massgabe von Art. 8 Ziff. 2 EMRK beziehungsweise Art. 36 BV als zulässig.

Zu den Kontaktverboten betreffend die im Eventualantrag genannten H.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_\_ ist zunächst festzuhalten, dass die vom Beschwerdeführer geltend gemachte enge persönliche Beziehung zu diesen drei Personen sein privates Interesse, mit ihnen Kontakt haben zu dürfen, erhöht – obgleich er die engen Beziehungen nur in Ansätzen substantiiert hat. Inwiefern ein Kontaktverbot zu diesen drei Personen in das Grundrecht des Beschwerdeführers auf Achtung des Familienlebens eingreifen würde, ist indes nicht ersichtlich und wird auch nicht substantiiert dargetan. Dass der Beschwerdeführer durch das Kontaktverbot zu seinem Vorgesetzten, G.\_\_\_\_\_, seine 30%-Stelle im Restaurant verloren hätte, wird ebenso wenig substantiiert ausgeführt, geschweige denn belegt, erscheint indes mit Blick auf die gängige personelle und räumliche Struktur eines kleinen Restaurationsbetriebs plausibel. Mit Blick auf den davon unveränderten Ausgang der Interessenabwägung (siehe sogleich) ist zu Gunsten des Beschwerdeführers davon auszugehen, dass das gegen ihn verhängte Kontaktverbot betreffend G.\_\_\_\_\_ effektiv zum Verlust seiner Stelle bei letzterem geführt hat. Der damit einhergehende Eingriff in die grundrechtlich geschützte Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) führt zu einer erheblichen zusätzlichen Erhöhung des privaten Interesses an einem Verzicht auf jenes Kontaktverbot. Relativierend ist indes zu berücksichtigen, dass die Tätigkeit im geringfügigen Teilzeitpensum ihm nicht ermöglicht hatte, seinen Lebensunterhalt nach über zehnjährigem Bezug öffentlicher Gelder und Arbeitsintegrationsbemühungen der Behörden eigenständig zu finanzieren. In Gesamtbetrachtung der relevanten Umstände vermag auch hinsichtlich G.\_\_\_\_\_, H.\_\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_\_ das jeweilige private Interesse des Beschwerdeführers an fortlaufendem Kontakt das dargelegte öffentliche Interesse, diesen während sechs Monaten zu unterbinden, nicht aufzuwiegen. Anzumerken bleibt, dass infolge des damit verbundenen beziehungsweise zu Gunsten des Beschwerdeführers

angenommenen Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit das öffentliche Interesse am Kontaktverbot betreffend G. \_\_\_\_\_ in der vorliegenden Gesamtkonstellation bloss knapp überwiegt. Damit erweisen sich auch die Kontaktverbote zu G. \_\_\_\_\_, H. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ als verhältnismässig im engeren Sinn und halten insgesamt vor dem Gebot der Verhältnismässigkeit stand. Die von den Verboten herrührenden Eingriffe ins Recht auf Achtung des Privatlebens und in die Wirtschaftsfreiheit des Beschwerdeführers sind gleichsam als zulässige Grundrechtseingriffe zu qualifizieren (Art. 8 Ziff. 2 EMRK; Art. 36 BV).

**9.4.6** Folglich sind die verfügten Kontaktverbote nicht bloss begründet und wahren das Subsidiaritätserfordernis. Sie sind weiter verhältnismässig und grundrechtskonform und somit nicht zu beanstanden.

**9.4.7** Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang durchaus anzuerkennen, dass es für den Beschwerdeführer aufgrund seiner Vorgeschichte und der entsprechenden Vorbehalte der Gesellschaft überdurchschnittlich schwierig sein dürfte, sich jenseits seines problematischen Umfelds in der Schweiz zu integrieren. Gleichzeitig ist aufgrund der Akten nicht davon auszugehen, dass er diesbezüglich seine Möglichkeiten ausgeschöpft hat. Belege für derartige Bemühungen – sofern überhaupt geltend gemacht – wurden nicht eingereicht.

## **9.5**

**9.5.1** Dem Beschwerdeführer wurde schliesslich gestützt auf Art. 23m Abs. 1 BWIS verboten, die Parzelle (...) an der (...) in (...) zu betreten beziehungsweise sich auf dieser aufzuhalten. Es handelt sich dabei um die vom IKV betriebene Moschee.

**9.5.2** Die Vorinstanz führt dazu aus, dass durch die Fernhaltung des Beschwerdeführers von der Moschee verhindert werden solle, dass dieser zur Radikalisierung von Personen im Umfeld des IKV beitrage beziehungsweise diese bestärke. Die Ausgrenzung stehe in direktem Zusammenhang mit den Kontaktverboten. Das öffentliche Interesse an der Massnahme gehe dem privaten Interesse an der Teilnahme am Freitagsgebet in ebendieser Moschee vor. Der Grundrechtseingriff in die Religionsfreiheit des Beschwerdeführers sei verhältnismässig und der Kerngehalt bleibe unangetastet. Er könne seinen Glauben alleine oder in alternativen Gebetsstätten ausüben.

**9.5.3** Der Beschwerdeführer macht gegen die Ausgrenzung geltend, dass er nicht zu einer Radikalisierung von Personen aus dem Umfeld des IKV beigetragen habe. Seine Rolle dort habe sich auf die Tätigkeit als Sprachlehrer beschränkt, welche er ohnehin per Ende 2022 beendet habe. Er besuche die Moschee des IKV, um den Gebetsraum aufzusuchen und um seine Glaubensrichtung in Gemeinschaft auszuüben. Im Situationsbericht der BEGS werde festgehalten, dass er die Moschee in (...) nicht regelmässig besuche und keine Anzeichen von Radikalisierung oder gefährlichem Extremismus vorlägen. Ausserdem habe der IKV selbst verlauten lassen, dass man sich von jeglichen Vorwürfen im Zusammenhang mit Radikalisierung und Terrorismus ausdrücklich distanzieren und jedermann eingeladen sei, sich ein Bild von den örtlichen Gegebenheiten zu machen, was von einer toleranten und offenen Haltung zeuge. Zudem bestünden für ihn, den Beschwerdeführer, keine Alternativen, um seinen Glauben in Gemeinschaft ausüben zu können. Er habe sich auf ausdrückliche Empfehlung der BEGS sowie in Absprache mit dem kantonalen Sozialamt vom Zentrum (...) distanziert und sämtliche Kontakte zu dieser Gemeinschaft abgebrochen, was zu entsprechendem Unmut geführt habe. Die islamische Gemeinschaft (...) und das (...) Moschee (...) hätten sich öffentlich gegen ihn ausgesprochen. Die Ausgrenzung stelle ein faktisches Verbot der Religionsausübung in Gemeinschaft dar und sei daher nicht verhältnismässig.

**9.5.4** Wie bereits dargelegt (E. 7.4.6), wird die Moschee des IKV stark von Personen frequentiert, welche zu wesentlichen Teilen einer islamistisch-extremistischen Gesinnung nachleben. Viele Besucher stehen in unmittelbarem Kontakt zu einschlägig verurteilten Personen oder Personen, gegen welche aktuell entsprechende Strafverfahren hängig sind. Die Betreiber der Moschee haben im September 2022 das «Iman Boost Weekend» organisiert und B. \_\_\_\_\_ als Gastredner dazu eingeladen. Daraus lässt sich schliessen, dass einerseits die Moschee als Institution und andererseits die Betreiber in ihrer Person selbst die gewaltsame Ideologie des IS befürworten. Sämtliche Teilnehmer des «Iman Boost Weekends», zu welchen dem Beschwerdeführer der Kontakt verboten wurde, besuchen die Moschee auch sonst regelmässig. Die Moschee des IKV ist der Mittelpunkt der Kontakte im problematischen Umfeld des Beschwerdeführers. Aufgrund der genannten Veranstaltung, deren Betreibern sowie der regelmässigen Besucher der Moschee des IKV ist davon auszugehen, dass es sich dabei um einen Ort handelt, welcher begünstigt oder zumindest ermöglicht, dass sich seine Besucher untereinander radikalieren. Mit anderen Worten besteht dort sowohl die Gefahr, in diesem Sinne durch andere negativ beeinflusst zu werden, als auch die Möglichkeit, andere negativ zu

beeinflussen. Die verfügte Ausgrenzung ist geeignet zur Verhinderung der wechselseitigen Einwirkung und Bestärkung in gewaltsamer Ideologie zwischen dem Beschwerdeführer und seinem problematischen Umfeld und zur Entfernung des Beschwerdeführers aus ebendiesem Umfeld. Mangels milderer Alternativen von vergleichbarer Wirksamkeit erweist sich die Massnahme zudem als erforderlich. Unterstrichen werden die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Ausgrenzung durch die Interdependenz mit den gleichzeitig verfügten und vorstehend für zulässig befundenen (vgl. E. 9.4) Kontaktverboten. Die Ausgrenzung aus der Moschee, welche einen Knotenpunkt des mit den Kontaktverboten angesprochenen Umfelds des Beschwerdeführers bildet, stellt sicher, dass die Kontaktverbote nicht dort umgangen werden können. Gleichzeitig sorgen die Kontaktverbote dafür, dass der Beschwerdeführer die als besonders problematisch qualifizierten Kontakte nicht aus der Moschee auslagern kann, ohne sich nach Art. 29a BWIS strafbar zu machen. Das öffentliche Interesse, dem Beschwerdeführer zu verbieten, die Moschee des IKV zu betreten und sich darin aufzuhalten, ist aufgrund des Radikalisierungspotentials der Lokalität sowie der dargelegten Massnahmeninterdependenz als sehr gross zu qualifizieren.

**9.5.5** Das private Interesse des Beschwerdeführers, die Moschee uneingeschränkt betreten und dort seinen Glauben in Gemeinschaft ausüben zu können, bemisst sich in erster Linie anhand des mit einem entsprechenden Verbot einhergehenden Eingriffs in seinen grundrechtlichen Anspruch auf Religionsfreiheit nach Art. 9 EMRK und Art. 15 BV sowie – in der vorliegenden Konstellation von untergeordneter Bedeutung – in seinen durch Art. 8 EMRK geschützten Anspruch auf Achtung des Privatlebens. Tangiert sind namentlich sein Recht, seine Religion in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen, respektive seine persönliche Freiheit (geschützt auch durch Art. 10 Abs. 2 BV). Der Beschwerdeführer wird durch die Ausgrenzung aus der von ihm frequentierten Moschee in der gemeinschaftlichen Ausübung seines Glaubens während eines Zeitraums von sechs Monaten erheblich eingeschränkt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für ihn als religiösen Menschen das Glaubensbekenntnis einen zentralen Bestandteil des Alltags und des Lebens ausmacht. Gleichzeitig hat er durch seine rechtskräftig festgestellte islamistisch-terroristische Straffälligkeit erwirkt und in Kauf genommen, dass sein Kontaktverhalten – auch bei der Religionsausübung – zum Gegenstand des staatlichen Gefährdungsmonitorings wird. Diesem Umstand muss bei der Bemessung seines privaten Interesses, seine Religion in frei gewählter Gemeinschaft auszuüben, ebenso Rechnung getragen werden. Gesamthaft betrachtet vermag das private Interesse des Beschwerdeführers das entgegenstehende öffentliche Interesse, einer

wechselseitigen Radikalisierung zwischen ihm und den Betreibern sowie den Besuchern der Moschee des IKV entgegenzuwirken, nicht aufzuwiegen.

Daran ändert entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers nichts, dass er gemäss Situationsbericht der BEGS vom August 2022 die Moschee des IKV nicht regelmässig besuche, zumal diese Angabe auf seinen eigenen Aussagen beruht und dem Amtsbericht der (...) Polizei vom 17. März 2023 widerspricht. Der Beschwerdeführer nennt keine Gegenbeweismittel, welche die Feststellungen im Amtsbericht widerlegen würden. Auch die Behauptung, dass sich der Beschwerdeführer auf Empfehlung der BEGS und in Absprache mit dem Sozialamt vom Zentrum (...) distanziert habe, lässt sich anhand der Akten nicht verifizieren. Ebenfalls unbelegt bleibt die Behauptung des Beschwerdeführers, dass sich die islamische Gemeinschaft (...) und das (...) Moschee (...) öffentlich gegen ihn ausgesprochen hätten. Umso mehr ist davon auszugehen, dass ihm hinreichend Alternativen zur Ausübung seines Glaubens in Gemeinschaft zur Verfügung stehen, wobei es ihm im Übrigen offensteht und zuzumuten ist, auf umliegende Kantone auszuweichen. Selbst wenn dem jedoch nicht so wäre und der Beschwerdeführer durch die Ausgrenzung aus der Moschee des IKV effektiv vorübergehend daran gehindert würde, seinen Glauben in Gemeinschaft zu bekennen, würde daraus keine derartige Erhöhung des privaten Interesses an einem Verzicht auf die Massnahmen resultieren, dass das dargelegte öffentlich Interesse aufgewogen würde. Der Kerngehalt der Religionsfreiheit wird, wie die Vorinstanz richtig festgestellt hat, durch die Ausgrenzung nicht berührt. Damit ist auch diese Massnahme als (geeignet, erforderlich und) verhältnismässig im engeren Sinn zu qualifizieren und hält insgesamt vor dem Gebot der Verhältnismässigkeit stand. Der festgestellte Eingriff in die Religionsfreiheit des Beschwerdeführers erweist sich als zulässige, weil im Sinne von Art. 9 Ziff. 2 EMRK beziehungsweise Art. 36 BV gerechtfertigte Grundrechtseinschränkung. Gleiches gilt für den ferner mit der Ausgrenzung verbundenen Eingriff in seinen Anspruch auf Achtung des Privatlebens, namentlich seine persönliche Freiheit.

**9.6** Im Ergebnis ist die Ausgrenzung und sind damit die verfügbaren Massnahmen allesamt – nebst ihrer bereits festgestellten Begründetheit und Subsidiarität – als verhältnismässig und grundrechtskonform zu beurteilen und somit nicht zu beanstanden.

## **10.**

Hinsichtlich der Gesprächsteilnahmepflicht bleibt sodann Folgendes

klarzustellen: Die Vorinstanz hat deren Beginn in Ziffer 70 der angefochtenen Verfügung auf den Zeitpunkt des ersten Gesprächs festgelegt, spätestens aber einen Monat nach Erlass der Verfügung. Hingegen ordnete sie in Ziffer 7 des Dispositivs den Aufschub der Rechtswirksamkeit der Gesprächsteilnahmepflicht bis zum ersten Gespräch an (ohne Beschränkung auf spätestens einen Monat nach Erlass der Verfügung). Das erste Gespräch fand am 16. Januar 2024 (BVGer-act. 22) – und damit zwei Monate nach Verfügungserlass – statt. Der Beschwerdeführer stellte sich anlässlich dieses Gesprächs auf den Standpunkt, die Pflicht gelte ab Verfügungserlass (BVGer-act. 22).

Es erscheint sachgerecht und zweckdienlich, dass die Vorinstanz der Vollzugsbehörde zwecks Organisation und Umsetzung der Gespräche eine Vorbereitungsfrist einräumte, wobei eine solche von einem Monat verhältnismässig erscheint. Weder dem Gesetz noch den Materialien sind sodann Hinweise zu entnehmen, welche gegen die Zulässigkeit eines (moderat) verzögerten Massnahmenbeginns sprechen würden. Im Gegenteil: Die Vorinstanz hätte gemäss Gesetz die Möglichkeit, eine Massnahme zu sistieren (Art. 23j Abs. 3 BWIS), womit naheliegt, dass sie auch deren Beginn hinauszögern kann. Derweil ist die Vorinstanz vorliegend mit Blick auf das Gebot von Treu und Glauben im Verfahren (Art. 5 Abs. 3; Art. 29 Abs. 1 BV) auf die in den Erwägungen ihrer Verfügung vom 17. November 2023 festgehaltene Beschränkung der Verzögerbarkeit des Massnahmenbeginns auf «spätestens einen Monat nach Verfügungserlass» zu behaften, obgleich diese keinen Eingang ins Verfügungsdispositiv gefunden hat. Ob eine erheblich längere Verzögerung ohne konkreten Grund noch verhältnismässig wäre, kann unter diesen Umständen offenbleiben. Damit dauert die Gesprächsteilnahmepflicht vom 17. Dezember 2023 bis zum 17. Juni 2024. Die Vorinstanz ist anzuweisen, die Terminliste durch die Vollzugsbehörde entsprechend anpassen zu lassen.

#### **11.**

Die Ausschreibung der Massnahmen im RIPOL ist gesetzlich vorgesehen (Art. 23j Abs. 2 BWIS) und wird vom Beschwerdeführer in seiner Beschwerde zu Recht nicht beanstandet.

#### **12.**

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

**13.**

Das vorliegende Urteil ist dem Beschwerdeführer unter Anonymisierung der Namen derjenigen Personen aus seinem Umfeld zu eröffnen, gegen welche Strafuntersuchungen wegen terroristischer Aktivitäten hängig sind. Zu diesem Zweck sind einzelne Namensangaben in E. 7.3.3 und 9.4.4 zu schwärzen. Begründungshalber ist festzuhalten, dass gegenüber dem Beschwerdeführer – sofern und soweit er dies nicht ohnehin weiss – geheim zu halten ist, gegen welchen seiner Kontakte konkret wegen welcher Straftatbestände ermittelt wird. Die gewichtigen privaten Interessen der betroffenen Dritten am Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte einerseits und das vorrangliche öffentliche Interesse am Schutz der Integrität noch nicht abgeschlossener amtlicher Untersuchungen betreffend schwerwiegende Delikte andererseits überwiegen zusammengenommen das ebenfalls erhebliche private Interesse des Beschwerdeführers an einer in diesem Punkt uneingeschränkt nachvollziehbaren Entscheidungsbegründung. Zumal die punktuellen Anonymisierungen lediglich dazu führen, dass nicht zugeordnet werden kann, gegen welche Kontakte des Beschwerdeführers weswegen Strafuntersuchungen laufen, und dieser Zuordnung für die dargelegten gerichtlichen Erwägungen und Erkenntnisse keine Relevanz zukommt. Die Anonymisierungen hindern den Beschwerdeführer somit nicht daran, nachzuvollziehen, wie das Gericht zum vorliegenden Urteil gelangt ist, und dieses gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Der verfahrensgrundrechtliche Gehörsanspruch des Beschwerdeführers ist gewahrt.

**14.**

**14.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da ihm mit Zwischenverfügung vom 22. Dezember 2023 die unentgeltliche Rechtspflege gewährt worden ist, sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 65 Abs. 1 VwVG).

**14.2** Dem amtlichen Rechtsbeistand ist zu Lasten des Gerichts ein amtliches Honorar zuzusprechen. Grundlage für die Bemessung des Honorars bilden die gesetzlichen Bemessungsfaktoren (Art. 10-13 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und die Honorarnote des Rechtsvertreters vom 25. März 2024 (Art. 14 Abs. 1 VGKE; BVGer-act. 52). Darin werden Vertretungskosten in Gesamthöhe von Fr. 8'295.45 (30.74 Stunden à Fr. 250.– zuzüglich Fr. 6.– Barauslagen und zuzüglich Fr. 604.45 Mehrwertsteuer) ausgewiesen. Trotz der neuen Rechtsmaterie sowie des beträchtlichen Aktenumfangs erscheint der in

Rechnung gestellte Aufwand mit Blick auf die Art und den Umfang der Streitsache als überhöht. Angemessen erscheint ein Aufwand von 21.25 Stunden (15 statt 18.5 Stunden für die Beschwerde, vier statt neun Stunden für die Replik, kein erheblicher Aufwand für Schlussarbeiten; vgl. Art. 10 ff. VGKE). Das amtliche Honorar ist daher auf Fr. 5'796.75, bestehend aus dem Anwaltshonorar von Fr. 5'375.– (21.25 x Fr. 250.–), den nicht zu beanstandenden Barauslagen in Höhe von Fr. 6.– und Fr. 415.75 Mehrwertsteuer (7.7% für 2023 = Fr. 289.20; 8.1% für 2024 = Fr. 126.55) festzusetzen. Dieser Betrag ist vom Beschwerdeführer zurückzuerstatten, sollte er später zu hinreichenden Mitteln gelangen (Art. 65 Abs. 4 VwVG).

## **15.**

**15.1** Was schliesslich ein mögliches Rechtsmittel an das Bundesgericht gegen das vorliegende Urteil betrifft, stellt sich die Frage, ob auf Entscheide über PMT-Massnahmen gemäss BWIS die gesetzliche Ausnahmebestimmung von Art. 83 Bst. a BGG zur Anwendung gelangt oder nicht. Danach ist eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen gegen Entscheide auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt.

**15.2** Der Ausnahmekatalog in Art. 83 BGG ist restriktiv auszulegen (BGE 137 I 371 E. 1.2 m.H.). Die Ausnahmebestimmung von Art. 83 Bst. a BGG bezieht sich auf die klassischen «actes de gouvernement» des Bundesrats (BGE 132 II 342 E. 1; MARINO LEBER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2. Aufl. 2019, N. 4 zu Art. 72 VwVG). Ihre Anwendbarkeit setzt eine ausschliesslich oder zumindest deutlich überwiegend politische Natur des fraglichen Entscheids voraus (BGE 142 II 313 E. 4.3). Übereinstimmend mit der bundesrätlichen Botschaft ist festzustellen, dass der Ausschlussgrund von Art. 83 Bst. a BGG auf Entscheide über PMT-Massnahmen gemäss BWIS nicht anwendbar ist. Diese fallen zwar offensichtlich in das Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, weisen als verwaltpolizeiliche Massnahmen des Bundesamts für Polizei zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie zum Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung (vgl. Art. 1 BWIS) jedoch keinen überwiegend politischen Charakter auf.

**15.3** Der Ausschlussgrund von Art. 83 Bst. a BGG käme auf Entscheide über PMT-Massnahmen gemäss BWIS indes auch dann nicht zur

Anwendung, wenn diese als Entscheide mit überwiegend politischem Charakter qualifiziert würden. Art. 83 Bst. a BGG schliesst die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten bloss im Grundsatz aus. Die Beschwerde kommt im Sinne einer Gegenausnahme gleichwohl zum Zug, soweit das Völkerrecht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Ein solcher völkerrechtlicher Anspruch kann sich namentlich aus der EMRK ergeben (LEBER, a.a.O., N. 11 zu Art. 72 VwVG). Art. 83 Bst. a BGG umschreibt nicht, welche Instanz die gerichtliche Beurteilung vornehmen muss. Sie verlangt keine Beurteilung durch ein schweizerisches Gericht und lässt zu, dass das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) angesprochen ist. Für die Gegenausnahme von Art. 83 Bst. a BGG genügt es somit, dass das Völkerrecht in der Form der EMRK eine gerichtliche Beurteilung durch den Gerichtshof vorsieht (BGE 138 I 6 E. 1.3.2 ff.; vgl. Urteil des BVGer F-3116/2023 vom 27. Juni 2023 E. 4.3 m.w.H. [zur Publikation vorgesehen]; vgl. auch FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in: Aubry Girardin/Donzallaz/Denys/Bovey/Frésard (Hrsg.), *Commentaire de la LTF*, 3. Aufl. 2022, N. 27 ff. zu Art. 83 BGG; THOMAS HÄBERLI, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler (Hrsg.), *Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz*, 3. Aufl. 2018, N. 29 ff. zu Art. 83 BGG). Das ist bei den im BWIS statuierten PMT-Massnahmen regelhaft der Fall, zumal diese unvermeidlich in durch die Konvention geschützte grundrechtliche Ansprüche der betroffenen Person eingreifen. So auch die vorliegend angefochtenen Massnahmen, welche das Recht des Beschwerdeführers auf Achtung des Privatlebens (Art. 8 EMRK) sowie dessen Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK) tangieren (vorne E. 9).

**15.4** Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Ausschlussgrund von Art. 83 Bst. a BGG auf Entscheide über PMT-Massnahmen gemäss BWIS jedenfalls nicht zur Anwendung kommt. Nachdem auch sonst kein gesetzlicher Ausschlussgrund greift und die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, ist das vorliegende Urteil mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht anfechtbar.

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Vorinstanz wird angewiesen, im Sinne der Erwägungen die Gesprächsterminliste durch die Vollzugsbehörde anpassen zu lassen (E. 10).

**3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**4.**

Dem unentgeltlichen Rechtsbeistand, Remo Gilomen, wird zulasten der Gerichtskasse ein Honorar von Fr. 5'796.75 zugesprochen.

Gelangt der Beschwerdeführer später zu hinreichenden Mitteln, so hat er diesen Betrag dem Bundesverwaltungsgericht zurückzuerstatten.

**5.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

**6.**

Dem Beschwerdeführer wird das Urteil unter punktueller Anonymisierung der E. 7.3.3 und 9.4.4 eröffnet.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Sebastian Kempe

Aisha Luisoni

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: