

Kann man Terrorismus bekämpfen, ohne Muslim:innen zu diskriminieren?

Ahmed Ajil*

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	72
Résumé.	72
1. Einleitung: Terrorismus in verschiedenen Farben und Formen	73
2. Prävalenz von terroristischen Anschlägen und präventionistische Tendenzen	78
3. Anti-Terror-Massnahmen in der Schweiz und präventive Verschiebungen	82
3.1 Strafrechtliche Instrumente und deren Anwendung	82
3.1.1 Gesetzgebung.	82
3.1.2 Rechtsprechung.	83
3.1.3 Selektiver Umgang mit wissenschaftlich ähnlich gelagerten, aber ideologisch unterschiedlich gefärbten Phänomenen.	86
3.1.4 Senkung der Handlungsschwelle für infrapönale Interventionen	88
3.2 Verwaltungsrechtliche Massnahmen und deren Anwendung.	90
3.2.1 Einreiseverbote und Ausweisungen	91
3.2.2 Polizeilich-präventive Massnahmen.	94
3.2.3 Entzug der Staatsbürgerschaft.	96
3.2.4 Asylrechtliche Massnahmen	98
3.2.5 «Weiche» Präventionsmassnahmen	99
4. Wie genau wirkt sich die Terrorismusbekämpfung also diskriminierend aus auf Muslim:innen?	101

* Promovierter Kriminologe und Forschungsmitarbeiter am Religionswissenschaftlichen Seminar der Universität Luzern.

4.1	Makro	101
4.2	Meso	102
4.3	Mikro	103
5.	Was braucht es für eine diskriminierungsarme Terrorismusbekämpfung?	105
6.	Fazit	106

Zusammenfassung

Seit der Jahrtausendwende haben sich im Bestreben, politisch-ideologisch motivierte Attentate um jeden Preis zu verhindern, eine Reihe an Strategien, Akteuren, Instrumenten und Praktiken etabliert. Diese Entwicklung ist Ausdruck einer Ideologie, die als Präventionismus bezeichnet werden kann – ein Denksystem, das darauf abzielt, potenzielle Beteiligung an Gewalt frühzeitig zu erkennen und dabei Einstellungen und Überzeugungen zu beeinflussen, die als Ursachen von Gewaltbereitschaft konstruiert werden. Diese Verlagerung in den präkriminellen Bereich hat den Wirkungsbereich staatlicher Interventionen deutlich ausgeweitet. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich die westliche Terrorismusbekämpfung auf «islamistischen Terrorismus» konzentriert, und sich gleichzeitig bestimmte gewalttätige Gruppierungen als islamisch präsentieren, geht dieser Beitrag der Frage nach, ob Terrorismusbekämpfung möglich ist, ohne Muslim:innen zu diskriminieren. Anhand einer rechtssoziologischen und kriminologischen Analyse der Schweizer Praxis, d.h. der Anwendung straf- und verwaltungsrechtlicher sowie «weicher» Massnahmen in der Terrorismusbekämpfung, wird aufgezeigt, dass die selektiven präkriminellen Tendenzen muslimisch gelesene Gruppen und Personen besonders betreffen. Die gesetzgeberische und behördliche Fokussierung auf islamistisch konnotierte Gruppierungen führt zu einem verzerrten Umgang mit unterschiedlichen Formen politisch-ideologisch motivierter Gewalt und verstärkt bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten. Der Beitrag plädiert für eine diskriminierungssensible Terrorismusbekämpfung, die anti-muslimischen Rassismus abbaut, zwischen religiösem Ausdruck und Gewalt unterscheidet und eine gleichermassen konsequente Reaktion auf alle Formen politisch-ideologisch motivierter Gewalt sicherstellt.

Résumé

Depuis le tournant du millénaire, une série de stratégies, d'acteurs, d'instruments et de pratiques ont été mis en place dans le but d'empêcher à tout prix les attentats à motivation politico-idéologique. Cette évolution reflète

une idéologie que l'on peut qualifier de préventionnisme – un système de pensée visant à détecter précocement une implication potentielle dans des actes de violence, en influençant les attitudes et les convictions identifiées comme causes de propension à la violence. Ce déplacement vers le domaine pré-criminel a considérablement élargi le champ d'action des interventions étatiques. Dans le contexte où la lutte contre le terrorisme en Occident se concentre sur le «terrorisme islamiste», et où certaines organisations violentes se présentent comme islamiques, cette contribution se penche sur la question suivante : est-il possible de lutter contre le terrorisme sans discriminer les personnes musulmanes? A partir d'une analyse socio-juridique et criminologique de la pratique suisse – c'est-à-dire de l'application de mesures pénales, administratives ainsi que de mesures dites «molles» dans la lutte contre le terrorisme –, il est démontré que les tendances pré-criminelles sélectives touchent particulièrement les groupes et individus perçus comme musulmans. La focalisation législative et administrative sur des groupes associés à l'islamisme engendre un traitement biaisé des différentes formes de violence à motivation politico-idéologique et renforce les inégalités sociales existantes. Cette contribution plaide en faveur d'une lutte antiterroriste sensible à la discrimination, qui combat le racisme anti-musulman, distingue entre expressions religieuses et les facteurs réellement liés à la violence, et garantit une réaction équitable à toutes les formes de violence politico-idéologiquement motivées.

1. Einleitung: Terrorismus in verschiedenen Farben und Formen

Als sozialpolitisches Phänomen betrachtet lässt sich als erstes festhalten: Terrorismus, verstanden als politisch-ideologisch motivierte Gewalt gegen Zivilpersonen, manifestiert sich in verschiedenen Ausprägungen und bedient sich unter anderem auch unterschiedlicher religiöser Begründungen. So finden wir Rechtfertigungen für Terrorismus durch Akteure, die ihre Taten in ein jüdisches Register stellen:¹

«Weder die jüdische Moral noch die jüdische Tradition können genutzt werden, um Terror als Mittel des Krieges zu verbieten. Wir sind sehr weit entfernt von jeglichen moralischen Bedenken, wenn es um den nationalen Kampf geht. Wir haben vor uns das Gebot der Thora, deren Moral alle anderen Gesetzessammlungen der Welt übertrifft: ›Ihr sollt sie bis auf den letzten Mann ausrotten.‹ Wir sind besonders weit davon entfernt, irgendwelche Skrupel gegenüber dem Feind zu haben, dessen moralischer Verfall hier allgemein anerkannt ist. Vor allem ist Terror für uns ein Teil des politischen Krieges, der den heutigen Umständen angemessen ist, und seine

1 Alle Übersetzungen der in diesem Beitrag verwendeten Zitate wurden durch den Schreibenden vorgenommen.

Aufgabe ist eine bedeutende: Er demonstriert in der klarsten Sprache, die auf der ganzen Welt gehört wird – einschliesslich unserer unglücklichen Brüder ausserhalb der Tore dieses Landes – unseren Krieg gegen den Besatzer.»²

Dieses Zitat stammt von Yitzhak Shamir, dem ehemaligen Premierminister Israels und führenden Mitglieds der zionistischen Untergrundorganisation Lehi.³ Dann gibt es auch Menschen, die politisch-ideologisch motivierte Gewalt in ein christliches Register stellen:

«Können wir in diesem von Himmel getadelten Jahrhundert auf die Welt blicken, die Verwüstung der Heiligen Stadt mit ansehen und dabei untätig bleiben, während sie so unterdrückt wird? Ist es nicht vorzuziehen, im Krieg zu sterben, anstatt dieses schreckliche Schauspiel weiterhin zu ertragen? Lasst uns alle über unsere Sünden weinen, die den göttlichen Zorn hervorrufen – [...] Lasst das Feuer unserer Reue den Heiligen Krieg entfachen, und lasst uns aus Liebe zu unseren Brüdern in den Kampf ziehen. Unser Leben soll stärker sein als der Tod, um gegen die Feinde des christlichen Volkes zu kämpfen.»⁴

Bei diesem Zitat handelt es sich um einen Auszug aus dem Aufruf zu den Kreuzzügen 1095, der Papst Urban II attribuiert wird. Dasselbe Zitat verwendete auch Brenton Tarrant in seinem Manifest, in welchem er seine Attentate vom 15.3.2019 in Neuseeland ankündigte und rechtfertigte.⁵

Zentral ist jedoch, dass religiöse Argumente niemals losgelöst von politischen Motivlagen vorgebracht werden. Terroristische Gewalt wird als Reaktion auf erfahrene oder konstruierte Unterdrückung, Marginalisierung oder als Abwehr eines vermeintlichen Angriffs oder einer Verschwörung legitimiert. Religiöses Vokabular fungiert dabei als Mittel zur sakralen Einbettung und moralischen Aufwertung eines Aktes, der im besten Fall als Vergeltung, oftmals jedoch als ideologisch aufgeladene Gewalt zu verstehen ist.⁶

So führte auch Osama Bin Laden in seiner «Letter to America», die er 2002 veröffentlichte, um die Anschläge vom 11. September 2001 (nachfolgend: «9/11») zu rechtfertigen, eine Reihe von politischen Argumenten an, die die

2 Middle East Research and Information Project, Document: Shamir on Terrorism (1943), May/June 1988, <<https://merip.org/1988/05/shamir-on-terrorism-1943/>> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2025); zu jüdisch nationalistischem Terrorismus allgemein: Shlomo Shpiro, The intellectual foundations of Jewish national terrorism: Avraham Stern and the Lehi, *Terrorism and Political Violence* 2013, 25, 4, 606–620.

3 Thomas G. Mitchell, *Likud Leaders: The Lives and Careers of Menahem Begin, Yitzhak Shamir, Benjamin Netanyahu and Ariel Sharon*, North Carolina (USA) 2015.

4 Christian Haag, *Two Sides of the Same Coin: A Comparative Study of Salafi Jihadi and White Nationalists use of History of Religion in Propaganda*, Master's thesis, University of Uppsala 2020, 49.

5 *Ibid.*

6 Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit politisch-ideologischer Mobilisierung und Gewalt, siehe Ahmed Ajil, *Politico-ideological mobilisation and violence in the Arab World: All in*, London 2023.

Anschläge als Vergeltungsschläge konstruieren sollen, bevor er ganz am Ende seines Briefs einige religiöse Argumente anführte, um dem Akt eine religiöse Rahmung zu verleihen.⁷

Ferner lassen sich die ideologischen Versatzstücke, die für die Rechtfertigung von politisch-ideologisch motivierter Gewalt herangezogen werden⁸, auch in offiziellen Dokumenten der Schweiz identifizieren:

«Schliesslich gilt es, der Gesellschaft auch wieder bewusst zu machen, dass nur dauerhaft in Freiheit und Frieden leben kann, wer auch dazu bereit ist, sich und sein Land zu verteidigen. Der Krieg in der Ukraine zeigt, was wehrlosen Opfern zwischenstaatlicher Aggression droht. In einer postheroischen Gesellschaft ist die Bereitschaft, die Schweiz und ihre Errungenschaften gegen einen Aggressor zu verteidigen – also zu kämpfen, zu töten und zu sterben – alles andere als selbstverständlich. Entschlossenheit und Opferbereitschaft stehen in starkem Gegensatz zur Einstellung und Lebensweise weiter Kreise der Schweizer Bevölkerung. Es sind daher Massnahmen erforderlich, die neben der gesellschaftlichen Resilienz auch den Wehrwillen stärken.»

Hierbei handelt es sich um einen Auszug aus dem Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik, der am 29. August 2024 veröffentlicht wurde.⁹

Terrorismus bezieht sich also auf politisch-ideologisch motivierte Gewalt, die in verschiedenen Formen auftreten kann. Das Ausmass der Anschläge von «9/11», beansprucht durch die Gruppe «Al-Qaida» (nachfolgend: «AQ») – welche mehr als 3000 zivile Menschenleben forderten – beeinflusst jedoch seit jeher die Wahrnehmung davon, was Terrorismus ist – nämlich eine Gewalt, die durch Gruppen verübt wird, die ihre Taten zwar politisch begründen, aber islamisch sakralisieren. Wenn man von den verheerenden Anschlägen von «9/11» absieht, dann wurden zwischen 1990 und 2017 in den USA insgesamt mehr rechtsextrem motivierte als islamistisch begründete Anschläge verübt, die insgesamt mehr Menschen töteten.¹⁰ Etwas anders sieht es in Europa aus, wo zwischen 2009 und 2019 als «jihadistisch» klassifizierte Anschläge zwar seltener waren als ethno-nationalistisch, linksextrem oder rechtsextrem motivierte Anschläge, dafür aber die meisten Menschen töteten – insbesondere

7 Quintan Wiktorowicz/John Kaltner, Killing in the name of Islam: Al-Qaeda's justification for September 11, Middle East Policy 2003, Vol. X, No. 2.

8 Ahmed Ajil, Politico-ideological mobilisation and violence, *op. cit.*

9 Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik, August 2024, 49, <<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/89334.pdf>> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024). Nicht-kursiv hinzugefügt.

10 William Parkin/Brent Klein/Jeff Gruenewald/Joshua D. Freilich/Steven Chermak, Threats of violent Islamist and far-right extremism: What does the research say?, The Conversation, 22. Februar 2017, <<https://theconversation.com/threats-of-violent-islamist-and-far-right-extremism-what-does-the-research-say-72781>> (zuletzt abgerufen am 20. Juni 2025).

aufgrund der Anschläge, die im Namen der Gruppierung «Islamischer Staat» (nachfolgend: «IS») zwischen 2015 und 2017 verübt wurden.¹¹

Die Terrorismusbekämpfung in Nordamerika und Europa konzentriert sich sowohl aufgrund der teilweise statistisch begründeten Bedrohung als auch aufgrund der verzerrten Wahrnehmung davon, was als «Terrorismus» gilt, zu einem überwiegenden Teil auf transnational agierende Organisationen wie die «AQ» und den «IS». Im Verständnis der Sicherheitsbehörden handelt es sich dabei um «jihadistische» oder, breiter gefasst, «islamistische» Terrororganisationen. Der «Islam» und «Muslime» stellen im europäischen und nordamerikanischen Kontext eine Minderheit dar, die Prozessen der Fremdmachung («Othering») unterworfen ist.¹² Dies beinhaltet, dass sie tendenziell monolithisiert werden, und dabei ihre pluralen Ausdrucks- und Existenzformen verwischt werden. Die Differenzierung zwischen gelebtem Islam, Politisierung im islamischen Spektrum, muslimischem Aktivismus, Extremismus oder Terrorismus gelingt in diesem Kontext oft nicht. Andererseits tragen gewalttätige Akteure, die ihre Taten selbst islamisch rechtfertigen und die meist eine «wahre» Auslegung des Islams für sich beanspruchen, zu dieser Vermischung bei. Dieser Befund bildet die Ausgangslage für die Auseinandersetzung in diesem Beitrag: Wie kann man «islamistischen Terrorismus» bekämpfen, ohne dabei Muslim:innen¹³ zu diskriminieren?

Um diese Frage für den Schweizer Kontext zu beantworten, stütze ich mich auf eine rechtssoziologische und kriminologische Analyse der Massnahmen, die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zur Anwendung kommen. Meine Ausführungen in diesem Beitrag gründen zudem auf mehreren Jahren Forschungs- und Praxiserfahrung im Bereich der Terrorismusbekämpfung in der Schweiz. Als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug durfte ich die Extremismusprävention im Haftkontext mitgestalten.¹⁴ Als Kriminalanalytiker im Bundesamt für Polizei bearbeitete ich Fälle aus dem Terrorismusbereich, um thematische und sprachliche

11 Seth G. Jones/Catrina Doxsee/Nicholas Harrington, *The Right-wing Terrorism Threat in Europe*, Center for Strategic & International Studies 2020, 14 ff.

12 Noemi Trucco/Asmaa Dehbi/Amir Dziri/Hansjörg Schmid, *Antimuslimischer Rassismus in der Schweiz: Grundlagenstudie*, SZIG/CSIS-Studies 10, Februar 2025, <<https://folia.unifr.ch/unifr/documents/331088>>; Derek Silva, *The othering of Muslims: Discourses of radicalization in the New York Times, 1969–2014*, Sociological Forum 2017, 32, 1.

13 Der Begriff «Muslim:innen» ist bewusst breit formuliert und umfasst sowohl Menschen, die sich selbst als muslimisch identifizieren, als auch solche, die aufgrund ihrer Herkunft, ihres Namens oder ihres Aussehens als muslimisch gelesen werden.

14 Siehe etwa Ahmed Ajil, *Dynamische Sicherheit im Freiheitsentzug*, Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV), Fribourg 2022, <<https://www.skjv.ch/de/unsere-themen/sicherheit>> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2025) oder Barbara Rohner/Ahmed Ajil, *Die Risikobeurteilung zur Erkennung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug*, Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV), Freiburg 2021.

Expertise zu bieten. Als Forschender befasste ich mich teilweise im Rahmen meiner Dissertation und vor allem während meines Postdoktorats mit den Instrumenten, Mechanismen und konkreten mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen der Terrorismusbekämpfung in der Schweiz auf davon betroffene Gruppen und Menschen.

Die unterschiedlichen Akteure der Terrorismusbekämpfung erfüllen jeweils ihre einzelnen Funktionen innerhalb eines Dispositifs, und verfügen weder über die Ressourcen noch über die analytischen Werkzeuge, um sich mit den weitreichenderen Ramifikationen der einzelnen Instrumente und Praktiken auseinanderzusetzen. Meine Rolle als Analytiker ist es, die Terrorismusbekämpfung als ein sozialpolitisches Phänomen holistisch zu durchleuchten – als ein *Dispositiv*¹⁵ mit seinen eigenen dominanten Ideologien und Narrativen, und Machtdynamiken, die soziale Hierarchien und Ungleichheiten mitgestalten und teilweise reproduzieren.¹⁶

Terrorismus – verstanden als politisch motivierte Gewalt an Zivilpersonen – muss bekämpft werden. Aufgrund der ausserordentlichen Natur dieser Gewalt wurden im Rahmen der Terrorismusbekämpfung aber auch ausserordentliche Massnahmen ergriffen. Diese führen zumindest teilweise zu unfairer Behandlung und unverhältnismässigen Eingriffen in die Grund- und Menschenrechte, wodurch sie die freiheitlich-demokratische Rechtsordnung und ihre Prinzipien herausfordern. Kritische Auseinandersetzungen mit diesen Entwicklungen sind unabdingbar, weil eben Terrorismuskämpfung viel mehr ist als einfach «*Terrorismus* bekämpfen», wie man Terrorismus im engeren Sinne versteht. Ziel meines Beitrags ist es, diese Nuancen zu vermitteln, und dadurch einen kritischen Umgang mit Politiken und Praktiken zu fördern, die zwar Sicherheit fördern wollen, aber dafür die Unsicherheit von Teilen der Bevölkerung in Kauf nehmen.¹⁷

15 Nach Philosophen wie Michel Foucault und Giorgio Agamben ein Ensemble aus Diskursen, Institutionen, Gesetzgebungen, Verwaltungs- und Wissensformen, das in einer bestimmten historischen Konstellation dazu dient, Macht auszuüben und bestimmte gesellschaftliche Normen oder Praktiken durchzusetzen. Siehe auch Giorgio Agamben, *Was ist ein Dispositiv?* (Übersetzt von Andreas Hiepko), Berlin 2008.

16 Ahmed Ajil, *Pain & Power: From the pains of counterterrorism to the workings of counter-terror power*, *Critical Studies on Terrorism* 2025, 18, 2, 478–504.

17 Für eine Auseinandersetzung mit dem Argument der Sicherheit der Mehrheit vs. Unsicherheit bestimmter Minderheiten, siehe Gabe Mythen/Sandra Walklate, *Counterterrorism and the Reconstruction of (In)Security: Divisions, Dualisms, Duplicities*, *The British Journal of Criminology* 2016, 56, 6, 1107–1124.

2. Prävalenz von terroristischen Anschlägen und präventionistische Tendenzen

Terrorismus dürfte weltweit für weniger als 0,05% der Todesfälle verantwortlich sein – nicht politisch motivierte Homizide töten mehr als 10× so viele Menschen (0,7%), Suizide 26× so viele (1,3%), und 46× so hoch ist das Risiko, an einem Verkehrsunfall zu sterben.¹⁸ In der Schweiz sehen die Verhältnisse ähnlich aus: Durchschnittlich 50 Menschen wurden zwischen 2009 und 2024 jährlich getötet (Total: 765, davon 405 im häuslichen Bereich) – einer davon von einer Person, die ihre Tat im Namen des «IS» beging (wodurch die Tat als terroristisch qualifiziert wurde).¹⁹ Zwischen 2009 und 2024 schwankten die versuchten Tötungsdelikte zwischen ca. 180 und 280 pro Jahr (Total: 2900) – im selben Zeitraum kam es zu zwei versuchten Tötungen, bei denen sich der Täter, bzw. die Täterin zum «IS» bekannten, was der Tat einen terroristischen Charakter verlieh.²⁰ Zwischen 2001 und 2016 reisten 92 Menschen aus, um sich im Ausland als terroristisch qualifizierten Gruppierungen, allen voran dem «IS» anzuschliessen – 16 davon sind zurückgekehrt und seit 2016 wurden keine Ausreisen verzeichnet. Zehn Menschen mit Schweizer Bürgerrecht (Männer, Frauen und Kinder), die sich mutmasslich dem IS anschlossen, befinden sich weiterhin in Syrien und im Irak – mindestens drei Männer befinden sich in Gefängnissen, die durch die kurdische Autonomiebehörde im Nordosten Syriens geführt werden.²¹ Der Bundesrat verweigert seit 2019

18 Our World in Data, Causes of Death, <<https://ourworldindata.org/causes-of-death>> (zuletzt abgerufen am 20. Juni 2025).

19 Bundesamt für Statistik, Gewalt, <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/gewalt.html>> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2025).

20 Am 12. September 2020 tötete ein Mann in Morges einen anderen Mann. Er bekannte sich zum «IS» (siehe Urteil des Bundesstrafgerichts vom 10. Januar 2023, SK.2022.35 und Fati Mansour, L'auteur du crime djihadiste de Morges est condamné à 20 ans de prison, et à se soigner, Le Temps, 10.01.2023, <<https://www.letemps.ch/suisse/vaud/lauteur-crime-djihadiste-morges-condamne-20-ans-prison-se-soigner>> [zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025]). Am 24. November 2020 stach eine Frau im Manor in Lugano auf eine andere ein. Sie bekannte sich zur Gruppierung «IS» (siehe Urteil des Bundesstrafgerichts vom 19. September 2022, SK.2022.20). Am 2. März 2024 stach ein Jugendlicher auf einen jüdisch-orthodoxen Mann in Zürich ein. Zuvor bekannte er sich zum «IS» und lud eine Bekennervideo ins Internet (David Sarasin *et al.*, Wie ein Teenager mit Ansage zum antisemitischen Täter wurde, Tages-Anzeiger, 06.03.2025, <<https://www.tagesanzeiger.ch/attaque-auf-juden-in-zuerich-wie-sich-ein-teenager-online-radikalisierte-und-zur-tat-schritt-293673759365>> [zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025]).

21 Zahlen des Nachrichtendienst des Bundes, Terrorismus, 10.06.2025, <<https://www.vbs.admin.ch/de/terrorismus>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025). Zu den kurdischen Gefängnissen, siehe Anne-Frédérique Widmann, Schweizer Dschihadist:innen seit sechs Jahren ohne Verfahren in Syrien im Gefängnis, Swissinfo, 30.05.2024, <<https://www.swissinfo.ch/ger/aussenpolitik/schweizer-dschihadistinnen-seit-sechs-jahren-ohne-verfahren-in-syrien-im-gefängnis/78801548>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025). Zu den Haftbedingungen, siehe Amnesty International, Syria: Aftermath: Injustice, torture and death in detention in north-east Syria,

die aktive Repatriierung dieser Menschen.²² Das Bundesgericht rügte Ende 2024 das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) dafür, einen Antrag eines inhaftierten Mannes auf Rückführung im Rahmen der konsularischen Schutzes nicht ernsthaft geprüft zu haben.²³ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) urteilte 2022, dass es keine auf Art. 3 (Folterverbot) EMRK²⁴ Verpflichtung der Mitgliedsstaaten gebe, ihre Bürger:innen zu repatriieren, wohl aber dass eine individualisierte Prüfung zu erfolgen habe.²⁵ Anders verhält es sich mit Kindern, die aktiv repatriiert werden müssen.²⁶

Wenn das Phänomen also doch in unterschiedlichen Ausprägungen in Erscheinung tritt, was zu einem komplexen Bedrohungsbild beiträgt, bleibt es hinsichtlich seiner konkreten Gefahr für Leib und Leben im schweizerischen Kontext dennoch begrenzt. Demgegenüber lässt sich feststellen, dass viele Ressourcen in die Terrorismusbekämpfung fließen, und dies auf allen Ebenen. Ende 2015 wurden auf Bundesebene 86 neue Stellen geschaffen.²⁷

Dass die Wahrnehmung von Terrorismus im öffentlichen Diskurs in einem deutlichen Missverhältnis zur tatsächlichen Bedrohung steht, hat nicht zuletzt damit zu tun, dass Terrorismus aktiv als ein aussergewöhnliches gesellschaftliches «problème public»²⁸ konstruiert wird – als ein Phänomen, das eine besondere Dringlichkeit besitzt und deshalb nach ausserordentlichen Massnahmen verlangt. Aus meiner Sicht lässt sich diese Dringlichkeit durchaus aufgrund dreier Faktoren (den drei «Z») erklären: Terrorismus gilt als Aus-

17.04.2024, <<https://www.amnesty.org/en/documents/MDE24/7752/2024/en/>> (zuletzt abgerufen am 1. Juli 2025).

- 22 SRE, Justizministerin möchte IS-Kämpfer nicht im Land, 19.02.2019, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/ruecknahme-von-dschihadisten-justizministerin-moechte-is-kaempfer-nicht-im-land>> (zuletzt abgerufen am 1. Juli 2025). Siehe auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Juli 2024, F-7138/2023, Sachverhalt D. und Urteil des Bundesgerichts vom 13. Dezember 2024, 1C_517/2024, E. 3.8.
- 23 Tobias Gasser, EDA muss Gesuch eines mutmasslichen Schweizer IS-Kämpfers prüfen, SRF, 27.12.2024, <<https://www.srf.ch/news/international/entscheid-des-bundesgerichts-eda-muss-ge-such-eines-mutmasslichen-schweizer-is-kaempfers-pruefen>> (zuletzt abgerufen am 1. Juli 2025); Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. Juli 2024, F-7138/2023 und Urteil des Bundesgerichts vom 13. Dezember 2024, 1C_517/2024.
- 24 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.
- 25 Kastriot Lubishtani/Anne-Laurence Graf, Jurisdiction, droit au retour et rapatriement des «voyageurs du djihad» suisses et leurs enfants : quo vadis ? Commentaire de l'arrêt GC CourEDH, H.F. et autres c. France, 14.9.2022, Pratique juridique actuelle PJA, 3/2023, 387–398.
- 26 Entscheidung des Kinderrechtsausschusses der Vereinten Nationen, CRC/C/89/D/79/2019, Communications n° 77/2019, 79/2019, 109/2019, Constatations adoptées par le Comité du 09.03.2022.
- 27 Der Bundesrat, Bundesrat schafft zusätzliche Stellen zur Terrorismusbekämpfung, <<https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=60085>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025).
- 28 Daniel Céfal, Publics, public problems, public arenas... The teachings of pragmatism, Questions de communication 2016, 30, 2, 25–64.

druck einer *zerstörerischen* Ideologie, betrifft *zufällig* gewählte Opfer, und richtet sich vor allem gegen die *Zivilbevölkerung*.

Aufgrund der unbestritten ausserordentlichen Natur terroristischer Gewalt entwickelte sich bald nach den 9/11-Anschlägen ein Bestreben, Terrorismus möglichst frühzeitig zu bekämpfen, was zu präventionistischen Ausrichtungen in sicherheitspolitischen Strategien und Politiken führte. Mitte der 2000er-Jahre – im Kontext der Anschläge in London, Madrid und Amsterdam – begannen Sicherheitsbehörden vermehrt, den Begriff der «Radikalisierung» zu verwenden. Dabei wurde der Fokus von einer externen auf eine interne Bedrohung («the enemy within») gerichtet.²⁹ In der Folge wurden gezielte Massnahmen entwickelt, um dem Prozess der Hinwendung zu politisch-ideologisch motivierter Gewalt entgegenzuwirken. Parallel dazu verlagerte sich auch die internationale sicherheitspolitische Rhetorik: Anstelle des Begriffs «Counterterrorism» war nunmehr die Rede von «Countering Violent Extremism» (CVE), worunter vorwiegend militärisch-repressive Instrumente verstanden werden, sowie von «Preventing Violent Extremism» (PVE), einem Ansatz, der auf die Ursachen von Radikalisierung abzielt und präventiv im Vorfeld von Gewalt als extremistisch qualifizierte Haltungen und Denkweisen zu verhindern sucht.³⁰

Die Terrorismusbekämpfung steht hinsichtlich dieser präventionistischen Ausrichtung exemplarisch für eine allgemeinere Veränderung in der Kriminalpolitik, die Lucia Zedner 2007 in ihrem Artikel «Pre-crime, post-criminology?» treffend auf den Punkt brachte:

«Die zeitliche Verschiebung dient dazu, vorherzusehen und zu verhindern, was noch nicht eingetreten ist und vielleicht niemals eintreten wird. In einer präkriminellen Gesellschaft gibt es Berechnungen, Risiken und Unsicherheiten, Überwachung, Vorsicht, den Vorsorgegedanken, moralisches Risiko, Prävention und vor allem Antizipation. Und über all dem steht das Streben nach Sicherheit.»³¹

Bereits seit den 1970er-Jahren lässt sich in westlichen Demokratien ein wachsender Fokus auf präventive Sicherheitsstrategien beobachten, der im Zusammenspiel mit dem «tournant sécuritaire» als «tournant préventif» beschrieben wird.³² Diese Entwicklung ist auf vielfältige Ursachen zurückzuführen: die Zunahme gesellschaftlicher Unsicherheiten im Kontext der Spätmoderne,³³

29 Ahmed Ajil/Manon Jendly, Pré-crime, post-terrorisme? Le «contreterrorisme» entre attentat et apathie, *Criminologie* 2025, 58(1), 5–25.

30 Elizabeth Mesok/Nora Naji/Darja Schildknecht, White Supremacy and the Racial Logic of the Global Preventing and Countering Violent Extremism Agenda, *Third World Quarterly* 2024, 45, 11, 1701–1718.

31 Lucia Zedner, Pre-Crime and Post-Criminology?, *Theoretical Criminology* 2007, 11(2), 263.

32 Laurent Bonelli, Les caractéristiques de l'antiterrorisme français: «Parer les coups plutôt que panser les plaies», in: Didier Bigo, Laurent Bonelli, Thomas Deltombe (Hrsg.), *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris La Découverte 2008, 168–187.

33 Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*, London Cambridge 2000.

die Diskrepanz zwischen objektiver Sicherheit und subjektivem Unsicherheitsgefühl,³⁴ verstärkte Migrationsströme,³⁵ das Aufkommen einer «Risikogesellschaft»³⁶ sowie die schrittweise Implementierung managerieller und versicherungsmathematischer Rationalitäten in der Kriminalpolitik.³⁷ Spätestens nach den Anschlägen von «9/11» verstärkte sich dieser präventive Zugriff signifikant: Der Staat begann, sein Interventionsspektrum weit über konkrete Tatbestände hinaus auf potenzielle Gefahrenlagen auszuweiten. Damit einher ging eine zunehmende Verschiebung vom strafrechtlichen Postdelikt-Modell hin zu einer Logik der Preemption, in der Risikoprofile, Verdachtsmomente und antizipierte Bedrohungen zentral wurden.³⁸ Diese Transformation manifestiert sich institutionell u.a. im Ausbau von Überwachungs- und Kontrollmechanismen,³⁹ der Vorverlagerung strafrechtlicher Eingriffe⁴⁰ und in neuen, nicht selten rechtlich umstrittenen Instrumenten der «ausserordentlichen» Gefahrenabwehr, die das traditionelle Verhältnis von Freiheit und Sicherheit herausfordern.⁴¹

Diese präventionistischen Tendenzen lassen sich auch anhand der in der schweizerischen Terrorismusbekämpfung zum Einsatz kommenden Instrumente nachzeichnen. Diese Aufstückelung ist Gegenstand des nächsten Kapitels, in dem ich mich zuerst dem Kern der Terrorismusbekämpfung, dem Strafrecht, widme, bevor ich mich dann mit den unterschiedlichen verwaltungsrechtlichen Massnahmen, die in der Terrorismusbekämpfung zur Anwendung kommen, befasse.

34 David Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford 2012.

35 Jef Huysmans, *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*, London 2006.

36 Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London 1992.

37 Malcolm M. Feeley/Jonathan Simon, *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications*, *Criminology* 1992, 30, 4, 449–74.

38 Brian Massumi, *Potential Politics and the Primacy of Preemption*, *Theory & Event* 2007, 10, 2, 1–19; Zedner Lucia, *Pre-crime and Post-Criminology?*, *op. cit.*

39 David Lyon, *The culture of surveillance: Watching as a way of life*, Hoboken, New Jersey 2018.

40 Valsamis Mitsilegas, *The criminalisation of travel as a global paradigm of preventive (In)justice: Lessons from the EU response to ‘foreign terrorist fighters’*, *New Journal of European Criminal Law* 2023, 14(2), 183–205; Laurent Moreillon/Kastriot Lubishtani, *Aspects choisis de l’incrimination du terrorisme. Etude de droit comparé suisse, allemand, français et anglais*, *Revue pénale suisse* 2018, 137(4), 499–546; Tamara Tulich, *A view inside the preventive state: Reflections on a decade of anti-terror law*, *Griffith Law Review* 2012, 21,1, 209–244.

41 Lucia Zedner/Andrew Ashworth, *The Rise and Restraint of the Preventive State*, *Annual Review of Criminology* 2019, 2, 429–450; Vanessa Codaccioni, V. (2016). *La place de l’autorité judiciaire dans l’antiterrorisme: des juridictions politiques à l’avènement d’une justice d’exception policière et administrative*, *Les Cahiers de la justice*, 3(3), 549–557.

3. Anti-Terror-Massnahmen in der Schweiz und präventive Verschiebungen

3.1 Strafrechtliche Instrumente und deren Anwendung

3.1.1 Gesetzgebung

Der terroristische Akt *stricto sensu* wird strafrechtlich durch Tatbestände erfasst, die nicht spezifisch auf Terrorismus ausgelegt sind, wie z.B. Mord (Art. 112 StGB⁴²), schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB), Geiselnahme (Art. 185 StGB), Brandstiftung (Art. 221 StGB) oder Verursachung einer Explosion (Art. 223 StGB). Vor dem Hintergrund der Flugzeugentführungen durch politisch motivierte Gruppierungen in den 1970er-Jahren suchte der Gesetzgeber nach Lösungen, die die «Vorbereitung gewisser Terror- und Gewaltverbrechen strafbar erklären und so den Strafverfolgungsbehörden ermöglichen, früher einzugreifen und damit die Ausführung der geplanten Delikte zu verhindern».⁴³ Zu diesem Zweck wurde die Strafbestimmung über die strafbaren Vorbereitungshandlungen (Art. 260^{bis} StGB) eingeführt, wodurch Vorbereitungshandlungen für die oben genannten schweren Straftaten ebenfalls strafrechtlich erfasst werden.

Auch die moderne Strafgesetzgebung sieht sich durch die Terrorismusbedrohung herausgefordert, nicht zuletzt, weil diese das in Art. 2 EMRK garantierte Recht auf Leben gefährdet. In Reaktion darauf verschiebt sich der Fokus des Strafrechts seit Jahren zunehmend von der Ahndung *vollendeter* Taten hin zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung *potenzieller* Gefahren – mit dem Ziel, terroristische Handlungen bereits weit im Vorfeld durch eine präventive Strafbarkeit zu verhindern.⁴⁴

In diesem Zusammenhang wurde die mittelbare Unterstützung terroristischer Straftaten unter Strafe gestellt und das strafrechtliche Instrumentarium in den 1990er-Jahren noch weiter ins Vorfeld des eigentlichen terroristischen Akts ausgeweitet.⁴⁵ Art. 260^{ter} StGB stellt die Beteiligung an einer kriminellen, bzw. terroristischen Organisation und Unterstützung derselben unter Strafe. 2001 trat das notrechtlich eingeführte AQ-Verbot in Kraft,⁴⁶ welches 2015 auf

42 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

43 Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Gewaltverbrechen) vom 10. Dezember 1979 (BBI 1980 I 1241), 1248.

44 Nathalie Dongois/Kastriot Lubishtani, Un droit pénal publicisé à l'épreuve de la menace terroriste, in : Véronique Boillet/Anne-Christine Favre/Vincent Martenet, Le droit public en mouvement, Lausanne 2020, 180–183.

45 Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers) vom 30. Juni 1993 (BBI 1993 III 277), S. 295 ff.

46 Bundesrat, Die Terrororganisation Al Qaïda wird verboten - Bundesrat ergreift Massnahmen

die Organisation «IS» ausgeweitet wurde. Dieses Gesetz war noch präventiver ausgerichtet und stellte jegliches Fördern der Ziele dieser islamistisch geprägten Organisationen unter Strafe.⁴⁷ Mit dem Inkrafttreten des AQ/IS-Verbots 2015 wurden die Möglichkeiten der Strafverfolgung terroristischer Organisation einseitig in Richtung spezifisch islamistisch geprägter Organisationen ausgeweitet. Per 1. Dezember 2022 wurde das AQ/IS-Gesetz aufgehoben – das Verbot der beiden Organisationen wird seither durch Art. 74 des Nachrichtendienstgesetzes (NDG)⁴⁸ erfasst und die entsprechende Rechtsprechung schlägt sich in der Anwendung des per 1. Juli 2021 überarbeiteten Art. 260^{ter} StGB und gleichendatums in Kraft getretenen Art. 260^{sexies} StGB nieder.⁴⁹ Am 15. Mai 2025 trat, als Reaktion auf die Angriffe vom 7. Oktober 2023, das Hamas-Verbot in Kraft, welches die palästinensische Hamas und «Tarn- und Nachfolgeorganisationen der Hamas sowie Organisationen und Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der Hamas handeln», verbietet (Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes) und sie in Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes als terroristische Organisation gemäss Art. 260^{ter} StGB definiert.⁵⁰ Auch die libanesische Hizbollah soll verboten werden.⁵¹

3.1.2 *Rechtsprechung*

Wenn man die praktische Anwendung der genannten Strafbestimmungen begutachtet, lässt sich feststellen, dass fast ausschliesslich islamistisch geprägte Organisationen im Fokus stehen: nur in einem Fall wurde die Strafbarkeit der srilankischen «Tamil Tigers» verhandelt und verneint.⁵² Zudem zeigt sich, dass die Tatbestandsvariante der «Beteiligung» (Art. 260^{ter} Abs. 1 StGB, bzw. Art. 2 Abs. 1 AQ/IS-Verbot) selten zum Tragen kommt. In einem Fall bestätigten die höchsten Gerichte die Beteiligung zweier Personen an einer Vorläuferorganisation des «IS» in Syrien,⁵³ in einem anderen Fall die Einbet-

zur Bekämpfung des Terrorismus, 07.11.2001, <<https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=22860>> (zuletzt abgerufen am 9. Juli 2025).

47 Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014, SR 122, aufgehoben am 1. Dezember 2022, siehe AS 2021 360.

48 Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015, SR 121.

49 Überarbeitet, respektive eingeführt durch Anhang Ziff. II 2 des BB vom 25. Sept. 2020 über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, in Kraft seit 1. Juli 2021 (AS 2021 360; BBl 2018 6427).

50 Bundesgesetz über das Verbot der Hamas sowie verwandter Organisationen vom 20. Dezember 2024, SR 122.1.

51 Tages-Anzeiger, Parlament will Hizbollah in der Schweiz, 17.02.2024, <<https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz-parlament-will-hizbollah-verbieten-422171257356>> (zuletzt abgerufen am 4. Juli 2025).

52 Urteil des Bundesstrafgerichts vom 14. Juni 2018, SK.2016.30.

53 Urteil des Bundesstrafgerichts vom 31. Oktober 2017, SK.2017.10.

tung einer Person im transnationalen Netzwerk des «IS».⁵⁴ Im überwiegenden Teil der Fälle kommt die Tatbestandsvariante der «Unterstützung» (Art. 260^{ter} Abs. 2 StGB, bzw. Art. 2 Abs. 1 AQ/IS-Verbot) zum Tragen.

Dabei ergibt eine Analyse der Rechtsprechung, dass die Unterstützung unterschiedliche Handlungstypologien beinhaltet. Darunter fällt wenig überraschend etwa der Versuch, in ein Konfliktgebiet zu reisen, um sich dort einer verbotenen Gruppierung anzuschliessen.⁵⁵ Als Unterstützung gilt auch, Mitglieder für eine verbotene Organisation anzuwerben.⁵⁶ Schliesslich gilt auch die finanzielle Unterstützung einer verbotenen Organisation als strafbar – auch, wenn Eltern ihrem Sohn Geld nach Syrien schicken, wo sich dieser mutmasslich dem IS anschloss.⁵⁷ In der Mehrheit der Fälle war die materielle oder finanzielle Unterstützung der Organisation «IS» Gegenstand der Verhandlungen. Nur in vereinzelt Fällen, insbesondere solchen, die vor 2014 verhandelt wurden, ging es um materielle oder finanzielle Unterstützung der Organisation «AQ».⁵⁸

Den grössten Teil der Unterstützungshandlungen stellen jedoch die propagandistischen strafbaren Handlungen. Dabei lässt sich insbesondere eine Ausweitung des Begriffs der «Propaganda» feststellen.⁵⁹ Während in einem der ersten Fälle⁶⁰ noch die Tragweite der propagandistischen Wirkung einer Webseite, welche «AQ»-Propaganda verbreitete, verhandelt wurde, entwickelte sich die Rechtsprechung so, dass der strafbare Propagandabegriff heute auch den Versand einzelner Bilder an eine weitere Person via WhatsApp erfasst – auch wenn es sich beim Empfänger um eine Person handelt, die in ihrer Überzeugung bereits gefestigt ist.⁶¹ Ebenfalls als strafbare Propaganda gilt es, wenn im Beisein Dritter sogenannte «Anasheed» (oder Naschids, Naschide) – also religiöse Gesänge mit motivierender Wirkung – abgespielt werden, die von ver-

54 Urteil des Bundesstrafgerichts vom 8. Oktober 2020, SK.2020.11.

55 Urteil des Bundesstrafgerichts vom 15. Juli 2016, SK.2016.9; Urteil des Bundesstrafgerichts vom 15. Dezember 2017, SK.2017.43; Urteil des Bundesstrafgerichts vom 20. Juli 2021, SK.2020.23; Urteil des Bundesstrafgerichts vom 23. Mai 2024, SK.2023.26.

56 Urteil des Bundesstrafgerichts vom 18. August 2017, SK.2017.39; Urteil des Bundesstrafgerichts vom 11. September 2020, SK.2019.71 (bzw. Urteil der Berufungskammer vom 1. Dezember 2021, CA.2021.9).

57 Siehe Urteil des Bundesstrafgerichts vom 30. Januar 2025, SK.2024.4. Auch in der causa SK.2020.11 waren Finanzierungstätigkeiten via «Western Union» Gegenstand der Verhandlung.

58 Etwa in der Verurteilung der Vorstandsmitglieder des IZRS, siehe Ahmed Ajil, Der al-Muhaysini-Komplex: Vom Propagieren der Propaganda von Propagandisten, Jusletter vom 17. Juni 2024.

59 Für eine Analyse der Rechtsprechung bis 2021, siehe Ahmed Ajil/Kastriot Lubishtani, Le terrorisme djihadiste devant le Tribunal Pénal Fédéral, 2004-2020, Jusletter vom 31. Mai 2021. Siehe auch Daniel Ryser, Ist unser Rechtsstaat wehrlos gegen Terrorismus? Ein Blick auf die Urteile, Republik, 17.05.2021, <<https://www.republik.ch/2021/05/17/ist-unser-rechtsstaat-wehrlos-gegen-terrorismus-ein-blick-auf-die-urteile>> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2025).

60 Siehe Urteil des Bundesstrafgerichts vom 2. Mai 2014, SK.2013.39, E. 1.4.6.

61 Urteil des Bundesstrafgerichts vom 11. September 2020, SK.2019.71, E. 4.3.

botenen Organisationen produziert wurden und zur Motivation ihrer Sympathisant:innen und Anhänger:innen verwendet werden.⁶² Ebenfalls als Unterstützung einer terroristischen Organisation gilt es, wenn ein auf Facebook veröffentlichtes Foto, das ein Spital in einem durch den «IS» kontrollierten Gebiet zeigt, positiv kommentiert wird.⁶³ Schliesslich gilt auch als Propaganda für die «AQ», wenn ein Interview mit einem Rebellen geführt und veröffentlicht wird, der eine Koalition von bewaffneten Gruppierungen (unter anderem ein «AQ»-Ableger) vertritt, und der sich positiv über den bewaffneten Kampf in einer Art und Weise äussert, die mit der Ideologie der «AQ» übereinstimmt.⁶⁴ Zu erwähnen bleibt schliesslich, dass eine bedeutende Anzahl an Strafverfahren per Strafbefehl eigenhändig durch die Bundesanwaltschaft abgeschlossen wird, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung stattfindet.⁶⁵

Der Blick auf die Rechtsprechung zeigt zudem, dass die Strafverfolgungsbehörden gegen Ende der 2010er-Jahre (erfolgreich) begannen, in Fällen von verbotener «jihadistischer» Propaganda auch eine Verletzung des Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen) geltend zu machen – nämlich dann, wenn ein Propagandavideo, welches Szenen enthält, die grausame Taten an Menschen oder Tieren zeigen, etwa nicht geteilt, aber dennoch auf der Festplatte eines Laptops oder im Handspeicher (einschliesslich des *Cache*) sichergestellt wird.⁶⁶

Diese Vorverlagerung und präventive Kriminalisierung wird unter anderem dadurch gerechtfertigt, dass «die wirksame Intervention gegen ein vielseitiges und im Erscheinungsbild variierendes Bedrohungspotential» und «eine effiziente strafrechtliche Bekämpfung terroristischer Aktivitäten nach einer relativ weitgehenden Pönalisierung im Bereich propagandistischer Umtriebe» verlangen.⁶⁷

Es ist daher festzustellen, dass ein Verhalten leicht als Unterstützungshandlung für eine terroristische Organisation ausgelegt werden kann und dass die Rechtsprechung in diesem Bereich im Wandel ist. Es genügt tatsächlich, ein Bild oder ein Video mit dem Emblem der betreffenden terroristischen Orga-

62 Etwa Urteil des Bundesstrafgerichts vom 17. Oktober 2023, SK.2023.21, E. 3.3.2.1. Zu Anasheed im Kontext «jihadistischer» Mobilisierung allgemein, siehe Behnam Said, *Hymnen des Jihads*, Würzburg 2016.

63 Der Kommentar wies darauf hin, dass der «IS» in Libyen ein „modernes und ausgestattetes Krankenhaus“ betreibt, was als Werbung für den IS gewertet wurde, siehe Urteil des Bundesstrafgerichts vom 26. Juni 2020, SK.2019.38, E. 5.3.2.2.

64 Ahmed Ajil, *Der al-Muhaysini-Komplex*, *op. cit.*

65 Ahmed Ajil/Kastriot Lubishtani, *Le terrorisme djihadiste*, N 99.

66 Auch wenn es automatisch aus Gruppenchats auf Telegram in der «Telegram Cloud» abgespeichert wird (Urteil des Bundesstrafgerichts vom 30. Mai 2023, SK.2022.55, E. 4.4.10-12) oder im Cache nach dem Anklicken des Bildes im Internet (Urteil des Bundesstrafgerichts vom 15. Juli 2019, SK.2019.23, E. 6)

67 Urteil des Bundesgerichts vom 9. Februar 2024, 7B_209/2022, E. 5.4.2.

nisation weiterzuleiten – sei es durch das Versenden an eine oder mehrere Personen über einen elektronischen Nachrichtendienst wie WhatsApp oder Telegram oder durch das Veröffentlichen in einem sozialen Netzwerk wie Facebook, Twitter oder YouTube, oder, im Falle von Gewaltdarstellungen, einfach zu besitzen.

3.1.3 Selektiver Umgang mit wissenschaftlich ähnlich gelagerten, aber ideologisch unterschiedlich gefärbten Phänomenen

Als Zwischenfazit lässt sich also festhalten, dass wir es im Bereich der Terrorismusbekämpfung mit einem Präventivstrafrecht zu tun haben, welches Handlungen unter Strafe stellt, die deutlich von der eigentlichen terroristischen Gewalttat losgelöst sind, und bei denen in den leichteren Fällen fragwürdig ist, ob die Schlagkraft und Gefährlichkeit der verbotenen Gruppierung durch die strafbaren Handlungen tatsächlich gefördert wird. Die zunehmende Verlagerung der Terrorismusbekämpfung hin zu vorbereitenden Handlungen – also weit vor der eigentlichen Gewalttat und möglicherweise völlig losgelöst davon – bringt ein zentrales Problem mit sich: Je weiter man sich vom konkreten Gewaltakt entfernt, desto mehr potenzielle Verdachtsmomente entstehen und desto selektiver müssen Strafverfolgungsbehörden agieren, weil es ressourcentechnisch schlicht unmöglich ist, alle potenziellen Unterstützungshandlungen für politisch-ideologisch agierende gewalttätige Gruppierungen strafrechtlich zu verfolgen.

Diese Selektivität wirkt sich aktuell vor allem zulasten islamistisch geprägter Gruppierungen wie «AQ» oder «IS» aus. Obwohl es etwa auch in rechtsextremen Szenen zahlreiche Personen gibt, die rechtsterroristische Propaganda ähnlicher Natur wie der «jihadistischen» Propaganda verbreiten, werden diese deutlich seltener verfolgt. Dies liegt unter anderem daran, dass die Strafverfolgung in Bezug auf «jihadistisch» geprägte Kreise und Aktivitäten deutlich (pro)aktiver ist, während ähnliche Strukturen und Aktivitäten im Rechts extremismus weniger Beachtung finden. In der Schweiz spiegelt sich dieser Fokus bereits auf der Ebene des Strafrechts wider: Terrorismus wird fast ausschliesslich mit islamistisch geprägten Gruppierungen wie «AQ» und «IS» assoziiert. Die Gesetzgebung sowie die bisherige Rechtsprechung – sämtliche Verurteilungen vor dem Bundesstrafgericht betrafen Fälle mit Bezug zu diesen Gruppierungen – zementieren diese einseitige Ausrichtung. Dadurch wird das Phänomen «Terrorismus» selektiv hierarchisiert: Obwohl der Anspruch besteht, möglichst früh präventiv einzugreifen, richtet sich die Aufmerksamkeit vor allem auf jene Gruppen, die im kollektiven Vorstellungsbild stärker mit Terrorismus assoziiert werden. Die Justiz schafft zwar zunehmend Klarheit über die strafrechtliche Relevanz von Unterstützungshandlungen zugunsten islamistisch geprägter Gruppierungen, nicht jedoch über diejenige zugunsten anderer Gruppierungen. Das führt dazu, dass Präventions- und Strafverfol-

gungsressourcen weiterhin primär in diese Richtung gelenkt werden⁶⁸ – mit weitreichenden Folgen für die Gleichbehandlung unterschiedlicher Formen politisch-ideologisch motivierter Gewalt.

Konkret bedeutet dies, dass die durch das Präventivstrafrecht und die Kriminalisierung in ursprünglich präkriminellen Bereichen verursachte Rechtsunsicherheit unverhältnismässig auf diejenigen Menschen verteilt wird, die mit politischem Aktivismus in einem islamischen Spektrum assoziiert werden, oder als muslimisch gelesen werden und sich politisch in einer Art und Weise äussern, die den hegemonischen Diskurs und den etablierten Status Quo herausfordern.

Um den unterschiedlichen Umgang mit ähnlich gelagerten, aber ideologisch unterschiedlich konnotierten Phänomenen zu verstehen, muss man sich nicht einmal auf die präventionistische Sphäre konzentrieren – ein Blick auf konkrete Handlungen und Gewalttaten genügt. So lässt sich beispielsweise am Umgang mit den sogenannten «Foreign Fighters» erkennen, dass mit unterschiedlicher Strenge reagiert wird, je nachdem welcher Gruppierung sich die Kämpfer anschliessen, oder gegen wen sie in den Kampf ziehen. Kämpfer, die etwa in die Ukraine reisen, um gegen russische Truppen zu kämpfen,⁶⁹ oder nach Syrien, um gemeinsam mit christlichen Milizen gegen den «IS» vorzugehen,⁷⁰ erfahren in der öffentlichen Wahrnehmung teilweise eine regelrechte Heroisierung. Zwar werden sie formal auf Grundlage des Militärstrafgesetzes (Art. 94 MStG) belangt, jedoch nicht wegen «Terrorismus» strafrechtlich verfolgt. Es gibt sogar Bestrebungen, solche Einsätze gänzlich straffrei zu stellen.⁷¹

Auch bei schweren Straftaten zeigt sich, dass die ideologische Einordnung der Tat eine entscheidende Rolle für den weiteren Umgang spielt. So wurde im Fall eines Schweizer, der im Zürcher Einkaufszentrum Sihlcity auf einen Mann einstach, die rechtsextreme Gesinnung des Täters – der auf Twitter unter

68 Siehe etwa meine Erläuterungen im Interview mit Daniel Ryser/Basil Schöni, *Einer von uns*, Republik, 06.10.2022, <<https://www.republik.ch/2022/10/06/einer-von-uns>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025).

69 Matthias Venetz, *Ein Schweizer Söldner kämpft für die Ukraine, bricht damit das Gesetz und stirbt: Ist er nun Held oder Straftäter?*, Neue Zürcher Zeitung, 17.02.2025, <<https://www.nzz.ch/schweiz/ein-schweizer-soeldner-kaempft-fuer-die-ukraine-bricht-damit-das-gesetz-und-stirbt-ist-er-nun-held-oder-straftaeter-ld.1870815>> (zuletzt abgerufen am 9. Juli 2025).

70 Kurt Pelda/Thomas Knellwolf, *Erster Syrien-Kämpfer steht vor Schweizer Gericht*, Tages-Anzeiger, 20.02.2019, <<https://www.tagesanzeiger.ch/erster-syrien-kaempfer-steht-vor-schweizer-gericht-606054265593>> (zuletzt abgerufen am 9. Juli 2025).

71 Siehe Parlamentarische Initiative 24.415 von Lukas Reimann: *Rehabilitierung der Schweizerinnen und Schweizer, die gegen den IS für die Demokratie gekämpft haben*, <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20240415>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025) oder Parlamentarische Initiative 24.462 von Jon Pult: *Amnestie für Schweizer Kämpferinnen und Kämpfer gegen die russische Aggression in der Ukraine*, <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20240462>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025).

anderem die Attentäter Andres Breivik und Brenton Tarrant verherrlichte, ein T-Shirt mit der Aufschrift «White Lives Matter» trug und dessen Opfer der antirassistischen Zürcher Fussballszene zugeordnet wurde – vor Gericht nicht thematisiert.⁷² In ähnlich gelagerten Fällen, in denen sich Täter zum «IS» bekannten, wurde die ideologische Motivation hingegen zentral behandelt – begleitet von entsprechender medial-dramaturgischer Verarbeitung.⁷³ Auch im Fall eines Femizids in Embrach (Zürich) blieb vor Gericht unerwähnt, dass der Täter eine «Hakenkreuzfahne und Nazi-Schriften» in seiner Wohnung aufbewahrte.⁷⁴

3.1.4 Senkung der Handlungsschwelle für infrapönale Interventionen

Das Präventivstrafrecht bringt eine weitere zentrale Problematik mit sich: Es senkt die Schwelle für staatliches Eingreifen nicht nur im Strafrecht selbst, sondern auch in den vorgelagerten Bereichen – insbesondere bei verwaltungsrechtlichen und sogenannten «weichen» Präventionsmassnahmen. Denn wer infrapönal präventiv agieren will, muss sich auf Handlungen, Aussagen oder Einstellungen konzentrieren, die eben noch nicht die Schwelle zur Strafbarkeit überschreiten.

Zunächst leitet die Bundesanwaltschaft Verfahren bereits ein, bevor überhaupt feststeht, ob eine Handlung strafbar ist oder nicht, nämlich bei einem hinreichenden Tatverdacht (Art. 309 StPO⁷⁵). Sie bringt einen Fall auch im Zweifel zur Anklage (Art. 324 StPO), nach dem Prinzip *in dubio pro duriore* («im Zweifel für das Härtere»). Die Schwelle für die *Eröffnung* eines Strafverfahrens liegt daher unter derjenigen der Strafbarkeit und damit, im Bereich der Terrorismusbekämpfung, deutlich unterhalb derjenigen der eigentlichen terroristischen Gewalttat. Dem noch weiter vorgelagert ist der Bereich, für den sich der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) interessiert – nämlich die Gefahrenerkennung im weiteren Sinne. So interessiert sich der NDB auch für Aussagen oder Verhaltensweisen, die nicht strafrechtlich relevant sind, aber darauf hin-

72 Daniel Ryser/Basil Schöni, Einer von uns, *op. cit.*

73 Siehe etwa Gerhard Lob, Messerstecher von Morges vor Gericht verwirrt und reuig: «Ich wollte die Schweiz bestrafen», Aargauer Zeitung, 12.12.2022, <<https://www.aargauerzeitung.ch/news-service/inland-schweiz/bundesstrafgericht-messerstecher-von-morges-vor-gericht-verwirrt-und-reuig-ich-wollte-die-schweiz-bestrafen-ld.2386766>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025) oder Antonio Fumagalli, Der Jihadist von Morges plante weitere Messerattacken, NZZ, 12.12.2022, <<https://www.nzz.ch/schweiz/jihad-mord-von-morges-der-taeter-plante-weitere-messer-attacken-ld.1716610>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025). In einem Fall, der sich in Lugano zutrug, war die Berichterstattung ähnlich, siehe etwa Gerhard Lob, «Ich will Gott dienen, bis ich sterbe», NZZ, 13.08.2022, <<https://www.nzz.ch/schweiz/jihadistin-von-lugano-ich-will-gott-dienen-bis-ich-sterbe-ld.1697675>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025).

74 Daniela Schenker, Mann prügelt Ex-Frau zu Tode, weil er die gemeinsame Tochter für sich will, Der Bund, 04.06.2025, <<https://www.derbund.ch/femizid-in-embrach-er-pruegelt-mutter-zu-tode-weil-er-seine-tochter-fuer-sich-will-642760085806>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025).

75 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0.

deuten, dass die Person ein Risikoprofil darstellt und eine Straftat begehen könnte (wobei hier wiederum in Erinnerung zu rufen ist, dass auch das Versenden eines Bildes via WhatsApp eine terroristische Straftat darstellt).⁷⁶

Noch niedriger ist die Eingriffsschwelle im Verwaltungsrecht. Dort braucht es grundsätzlich keinen Beweis einer strafrechtlichen Schuld, sondern es reicht bereits die Feststellung einer «möglichen Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit», einer «potenziellen terroristischen Bedrohung» oder eines «Schadens für das Ansehen der Schweiz».

Diese Entwicklung führt in der Gesamtheit zu einer Ausweitung staatlicher Überwachung und Intervention. Je nach Instrument – sei es strafrechtlich oder verwaltungsrechtlich – werden zunehmend mehr Personen, Verhaltensweisen und Ausdrucksformen erfasst. Die behördliche Aufmerksamkeit folgt dabei einer Art Pyramide (siehe Abbildung 1): Je weiter man sich von der konkreten Gewalttat entfernt, desto breiter werden die Kriterien für eine Intervention gefasst. In der Folge geraten immer mehr Menschen unter staatliche Beobachtung, obwohl der tatsächliche Gefährdungsgrad häufig unklar oder nicht belegbar ist. Im Weiteren soll aufgezeigt werden, wie sich diese Dynamik konkret in der Praxis verwaltungsrechtlicher Massnahmen niederschlägt.

76 Siehe «Terrorismus»-Monitoring des NDB, halbjährlich aktualisiert: <<https://www.vbs.admin.ch/de/terrorismus>> (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2025). Art. 19 und 20 des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) vom 25. September 2015 (SR 121) verpflichten eine Reihe von Behörden auf Bundes, Kantons- und Gemeindeebene, dem NDB Auskunft zu geben (oder aktiv zu melden), wenn Hinweise auf terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten wahrgenommen werden. Siehe auch Hervé Rayner/Bernard Voutat. L'Etat «fouineur» saisi par le droit. *Dénonciation et normalisation du renseignement politique intérieur en Suisse (1989-2000)*, Cultures & Conflits, 2019/2-3 n° 114-115, p.139-170; Tamara Constantin, Des règles aux pratiques : l'encadrement juridique du renseignement intérieur en Suisse. *Criminologie*, 2025, 58(1), 53-74; Florent Biemann/Stefano Caneppele, La réponse étatique au terrorisme en Suisse à partir des années 1980, in : Daniel Fink/André Kuhn/Joëlle Vuille, *Kriminologie in der Schweiz – Geschichte, Stand, Zukunft*, Bern 2024, 191-204.

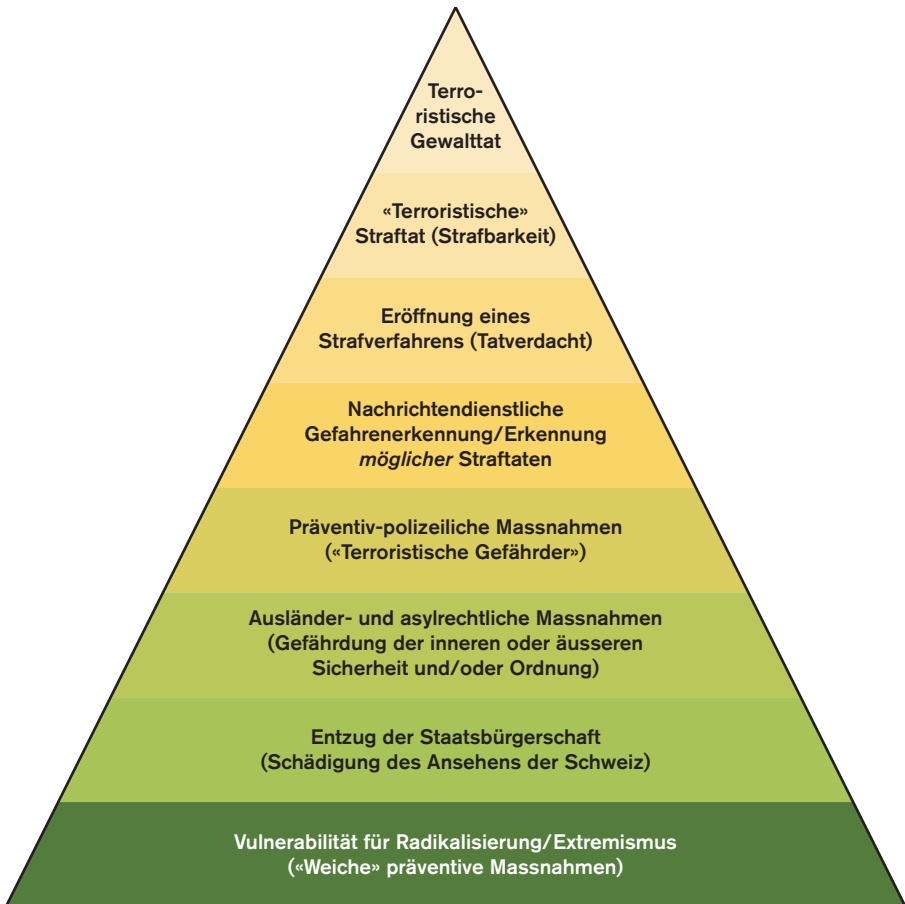


Abbildung 1: Interventions-Pyramide, © Ahmed Ajil.

3.2 Verwaltungsrechtliche Massnahmen und deren Anwendung

Die Literatur hat schon länger präkriminelle und präventivstaatliche Tendenzen identifiziert, die sich dadurch ausdrücken, dass sich straf- und verwaltungsrechtliche Massnahmen verschränken, und dass dabei wesentliche Verfahrensgarantien umgangen werden können – im deklarierten Streben nach mehr «Prävention» und «Sicherheit» wird dabei die Rechtsstaatlichkeit herausgefordert. Diese Tendenz zeigt sich im Bereich der Terrorismusbekämpfung ganz besonders.⁷⁷

⁷⁷ Cyprien Fluzin, Administrative Measures, Human Rights, and Democracy in Turbulent Times, International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), Den Haag 2024, <<https://icct.nl/publication/administrative-measures-human-rights-and-democracy-turbulent-times>> (zuletzt abgerufen am

3.2.1 Einreiseverbote und Ausweisungen

In der Schweiz werden durch das SEM (bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Art. 67 Abs. 1 lit. c AIG⁷⁸) oder das Bundesamt für Polizei fedpol (zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit, Art. 67 Abs. 4 AIG) Einreiseverbote und ausschliesslich durch fedpol Ausweisungen (Art. 68 AIG) gegen Personen ausgesprochen, von denen eine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz auszugehen droht. Bei Personen, die sich in einem Strafverfahren wegen mutmasslicher terroristischer Aktivitäten befinden, werden diese Massnahmen quasi-systematisch angewandt.⁷⁹

Die Massnahmen zum Schutz der inneren und äusseren Sicherheit setzen nicht zwangsläufig die Begehung von freiheitsentziehenden Straftaten voraus, da sie als Instrumente des Staatsschutzes präventiv eingesetzt werden. Es reicht aus, dass eine Reihe konkreter Anhaltspunkte eine solche Gefahr befürchten lässt, ohne dass diese bereits eingetreten sein muss.⁸⁰ Zu beachten gilt zudem, dass sie sich nicht auf «Terrorismus» beschränken, sondern auch mafiöse Organisationen, Spionage oder Rechtsextremismus⁸¹ erfassen.⁸²

Die Schwelle für die Anwendung dieser Massnahmen liegt also tiefer als diejenige der Strafbarkeit, die, wie oben dargelegt, bereits weit im Vorfeld möglicher terroristischer Gewalttaten einsetzt. Dies zeigt sich bei einem Blick auf einige Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer).

Im Entscheid F-1954/2017 (Ausweisung) wird die Gefährlichkeit der betroffenen Frau im Wesentlichen über ihre ideologische Gesinnung und Radikalisierung begründet. Die Behörden stützen sich auf Hinweise, wonach sie sich zunehmend vom sozialen Umfeld abgekapselt, den Kontakt zu Nicht-Muslimen abgebrochen und den Wunsch geäussert habe, sich dem «Islamischen Staat» in Syrien anzuschliessen. Sie habe zudem unter einem Kampfnamen in islamistisch geprägten Online-Gruppen agiert und sich von dschihadistischen Inhalten beeinflussen lassen. Die Verbindung zu einem ebenfalls radikalisiert-

26. Juni 2025); Lucia Zedner, Pre-crime and Post-criminology?, *Theoretical criminology* 2007, 11, 2, 261-281; Lucia Zedner, The Hostile Border: Crimmigration, Counter-Terrorism, or Crossing the Line on Rights?, *New Criminal Law Review* 2019, 22, 3, 318-345.

78 Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20.

79 Für ein Beispiel, siehe Ahmed Ajil/Manon Jendly, Fabriquer un «dangereux ennemi terroriste»: Une étude de cas suisse sur les implications d'une prophétie, *Déviance & Société* 4/2021, 633-663.

80 vgl. Urteile des BVGer F-7061/2017 vom 10. Dezember 2019, E. 6.3; F-4618/2017, a.a.O., E. 5.1.

81 Sascha Britsko, Martin Sellner nach Deutschland abgeschoben, *Tages-Anzeiger*, 19.10.2024, <<https://www.tagesanzeiger.ch/rechtsextremismus-zuerich-martin-sellner-vor-vortrag-verhaftet-388745640080>> (zuletzt abgerufen am 25. Juni 2025).

82 Fedpol, Einreiseverbote und Ausweisungen, <<https://fedpol.report/de/report-2023/zahlen/einreise-verbote-und-ausweisungen/>> (zuletzt abgerufen am 25. Juni 2025), Fabian Teichmann/Madeleine Camprubi, Einreiseverbote von fedpol zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit – ein verfassungsrechtlicher Balanceakt. *Sicherheit & Recht*, 2022.

ten Partner sowie der gemeinsame, mutmasslich zur Ausreise in ein Konfliktgebiet geplante Türkei-Aufenthalt wurden als Indizien für eine aktive ideologische Verankerung gewertet. Schliesslich wurde ihr eine fehlende glaubhafte Distanzierung von dieser Gesinnung zur Last gelegt, was – auch unter Verweis auf das allgemeine Risiko durch radikalisierte Frauen – als anhaltende sicherheitsrelevante Bedrohung interpretiert wurde.⁸³

Im Urteil F-3857/2019 (Einreiseverbot) wird die Gefährlichkeit des Beschwerdeführers ebenfalls über seine mutmasslich extremistische Gesinnung begründet. Das BVGer stützt sich dabei auf einen Bericht des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), wonach der Betroffene enge Verbindungen zur «radikal-islamistischen» Szene unterhalte und möglicherweise an Kampfhandlungen in Syrien teilgenommen habe. Der Beschwerdeführer habe wiederholte Reisen in die Türkei und nach Saudi-Arabien unternommen und es gebe Hinweise auf Grenzübertritte nach Syrien. Zudem wurde «salafistische Literatur» und paramilitärische Kleidung bei einer Gepäckkontrolle gefunden. Seine mangelnde Kooperation im Verfahren und die unterlassene Distanzierung von diesen Vorwürfen wurden als weiteres Indiz für eine anhaltende ideologische Nähe zu gewaltbereiten islamistischen Kreisen gewertet.⁸⁴

Im Urteil F-3116/2023 (Ausweisung und Einreiseverbot) stützt das Bundesverwaltungsgericht die Einschätzung der Gefährlichkeit des nordmazedonischen Beschwerdeführers im Wesentlichen auf sicherheitsrelevante Erkenntnisse des fedpol und des NDB. Dem Beschwerdeführer wird vorgeworfen, sich über Jahre hinweg in der «salafistisch-dschihadistischen» Szene bewegt zu haben, «radikale» Inhalte verbreitet und enge Kontakte zu Personen unterhalten zu haben, die entweder im Zusammenhang mit dem «Dschihadismus» ums Leben gekommen sind, strafrechtlich verurteilt wurden oder gegen die Ausweisungsverfügungen ergangen sind. Darüber hinaus wird ihm eine logistische und finanzielle Unterstützung des «IS» durch Geldüberweisungen an entsprechend eingestufte Personen zur Last gelegt. Das Gericht verweist dabei auf ein hängiges Strafverfahren und frühere sicherheitsbehördliche Erkenntnisse seit 2015.⁸⁵

Im Urteil F-7061/2017 (Ausweisung und Einreiseverbot) wurden dem Beschwerdeführer mehrere Indizien angelastet, die in der Gesamtheit den Eindruck einer Person vermitteln, die sich der Ideologie des «IS» angeschlossen habe, einen hohen Grad an Radikalisierung aufweise und aktiv andere Personen beeinflusse, sich der «islamistischen Sache» anzuschliessen. Er habe zudem in der Nähe einer Moschee verkehrt, welche auch durch Personen besucht wurde, die sich später dem «IS» anschlossen. Und er wurde mit

83 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. April 2019, F-1954/2017.

84 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 2021, F-3857/2019.

85 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Juni 2023, F-3116/2023.

ausgestreckten Finger auf einem Foto mit einer Person identifiziert, die nach Syrien reiste, um sich dem «IS» anzuschliessen.⁸⁶

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich also, dass die Kriterien, die bei Einreiseverboten und Ausweisungen zur Anwendung kommen, häufig mit Einschätzungen über die Gesinnung der Person zu tun haben. Auf diese wird aufgrund von Kontakten zu einschlägig bekannten Personen oder Orten geschlossen oder aufgrund von Reiserouten, Verhaltensweisen, Aussagen, oder bestimmten Posen (wie z.B. der gegen Himmel ausgestreckte Zeigefinger). Dabei wird den Sicherheits- und Migrationsbehörden ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt und es werden nachrichtendienstliche Erkenntnisse verwendet, die aus Sicherheitsgründen häufig nicht oder nur partiell eingesehen werden können.⁸⁷

Schliesslich zeigt ein jüngeres Beispiel, für welches noch kein rechtskräftiges Urteil vorliegt, auch die Anwendung des Kriteriums einer «möglichen terroristischen Gefahr» auf bestimmte politische Positionierungen. So wurde der US-amerikanische Journalist und Direktor der Informationsplattform «Electronic Intifada», Ali Abunimah, am 24. Januar 2025 nach seiner rechtmässigen Einreise in die Schweiz mit einem Einreiseverbot belegt und bis zu seiner geplanten Ausreise am 26. Januar 2025 in Haft genommen. Während sich sowohl fedpol als auch das SEM einen Tag vor Abunimah's Einreise noch gegen ein Einreiseverbot aussprachen, wurde der Entscheid von fedpol offenbar unter politischem Druck nach Abunimah's⁸⁸ Einreise umformuliert ohne dass sich die zur Verfügung stehenden Indizien verändert hätten. Diese bezogen sich auf die Tweets von Abunimah auf der Plattform «X» (ehemals Twitter), wo dieser israelische, europäische und US-amerikanische Regierungsoberhäupter des Genozids bezichtigte und etwa einen iranischen Raketenangriff auf eine israelische Militärbasis als einen «Akt der Menschlichkeit» bezeichnete.⁸⁹ In der Gesamtheit sei das Profil von Abunimah durchzogen von palästinensischen Opfernarrativen, Verschwörungstheorien und es sei zu befürchten, dass «auf-

86 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 2019, F-7061/2017.

87 Siehe etwa Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 2021, F-3857/2019, E. 7. Siehe auch Alicia Giraudel, Im Namen der Sicherheit, Jusletter 17. April 2023, E. 6.2.2.4.

88 Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) stellte in ihrem Bericht vom 11. November 2025 (BBI 2025 3289) fest, dass die damalige Direktorin des Bundesamts für Polizei, die sich wiederholt öffentlich für pro-israelische Positionen stark machte, eigenhändig dafür sorgte, dass der Entscheid umgeschrieben wurde.

89 Anielle Peterhans/David Sarasin, Der Bund wollte nicht einschreiten – doch der Kanton Zürich setzte sich durch, Tages-Anzeiger, 18.02.2025, <<https://www.tagesanzeiger.ch/ali-abunimah-um-strittene-verhaftung-des-pro-palaestina-redners-501723533879>> (zuletzt abgerufen am 25. Juni 2025). Siehe auch Asa Winstanley, Swiss federal police opposed Ali Abunimah entry ban, files reveal, Electronic Intifada, 20.02.2025, <<https://electronicintifada.net/content/swiss-federal-police-opposed-ali-abunimah-entry-ban-files-reveal/50409>> (zuletzt abgerufen am 25. Juni 2025).

grund des Auftretts des Betroffenen andere Personen zur Ausübung von extremistisch oder terroristisch motivierten Gewalttaten angestiftet werden».⁹⁰

3.2.2 Polizeilich-präventive Massnahmen

Mit der Annahme des Bundesgesetzes über die polizeilich-präventiven Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus am 13. Juni 2021⁹¹ wurden im Bundesgesetz über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS⁹²), Dispositionen eingefügt, die es erlauben, Personen, die als «terroristische Gefährder»⁹³ qualifiziert werden, mit einer Reihe von Massnahmen zu belegen, die von Gesprächsteilnahmepflicht bis hin zu Hausarrest reichen (Art. 23e-23r BWIS). Mit Ausnahme des Hausarrests (ab 15 Jahren) können die Massnahmen Personen ab dem Alter von 12 Jahren auferlegt werden. Die Massnahmen sollen verhindern, dass sich die «terroristischen Gefährder:innen» «terroristischen Aktivitäten» hingeben, also «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».⁹⁴ In der öffentlichen Diskussion der Notwendigkeit (oder Verneinung derselben) der Polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) wurde deutlich, dass sich das Gesetz vor allem gegen «Gefährder:innen» richtet, die mit einer Form von «islamistischer» oder «jihadistischer» Radikalisierung assoziiert werden.⁹⁵

In den bisher bekannt gewordenen Anwendungsfällen⁹⁶ zeigt sich ein ähnliches Bild: Sie betreffen Personen, die im Zusammenhang mit dem «IS» aufgefallen sind. So wurde in einem Fall eines verurteilten irakischen «IS»-Unterstützers PMT zwar angeordnet, diese wurden jedoch letztendlich nicht angewandt, weil die Person nach Verbüßung ihrer Freiheitsstrafe in den Irak

90 *Ibid.*

91 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), ohne Datum, <<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/abstimmungen/terrorismusbekaempfung.html>> (zuletzt abgerufen am 25. Juni 2025).

92 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), SR 120.

93 Gemäss Art. 23e Abs. 1 BWIS gilt eine Person als «terroristischer Gefährder» oder «terroristische Gefährderin», wenn «aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden muss, dass sie oder er eine terroristische Aktivität ausüben wird».

94 Art. 23e Abs. 2 BWIS.

95 Siehe etwa Fallbeispiele aus der Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, 20–21, <<https://www.fedpol.admin.ch/dam/fedpol/de/data/terrorismus/terrorismus/botschaft-massnahmen/bot-d.pdf.download.pdf/bot-d.pdf>> (zuletzt abgerufen am 25. Juni 2025).

96 Im Jahresbericht 2024 von fedpol werden seit Inkrafttreten der PMT total 10 Anwendungsfälle verzeichnet: <<https://fedpol.report/de/report-2024/zahlen-2024/terrorismusbekaempfung/>> (zuletzt abgerufen am 26. Juni 2025).

ausgewiesen wurde.⁹⁷ In einem zweiten Fall wurden die PMT-Massnahmen anstelle von Ersatzmassnahmen angewandt. Die Person, die sich gemäss Angaben der Bundesanwaltschaft dem «IS»-Ableger in Somalia anschliessen wollte, wurde nach Entlassung aus der Untersuchungshaft mit PMT-Massnahmen belegt.⁹⁸ Da die Ersatzmassnahmen (Art. 237 StPO), die in einem Strafverfahren verfügt werden können, weitreichender und im Gegensatz zu den PMT zeitlich nicht begrenzt sind, dürfte die Anwendung der PMT hier vor allem dazu dienen, deren Existenz zu rechtfertigen.

Schliesslich wurde im medial schweizweit wohl bekanntesten Fall eines verurteilten «IS»-Unterstützers die Verhältnismässigkeit der PMT-Massnahmen erstmals durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt. Es stellte fest, dass «weder die Bemühungen des Sozialamts, noch die Begleitung durch die Beratungs- und Anlaufstelle für Extremismus und Gewaltfragen (BEGS) dazu geführt haben, dass sich der Beschwerdeführer erkennbar von dem im vorstehend dargelegten Sinne problematischen, durch gewaltbejahendes islamistisches Gedankengut geprägten Umfeld distanziert hätte.»⁹⁹ Die PMT-Massnahmen, Gesprächsteilnahmepflicht, Kontakt- und Rayonverbot, seien dazu geeignet, die von ihm «ausgehende terroristische Gefahr – dass er dschihadistische Propaganda verbreitet, Terroristen anwirbt oder solche vernetzt – näher abzuklären und dieser entgegenzuwirken»¹⁰⁰. Die PMT-Massnahmen wurden unterbrochen, als der Mann am 4. September 2024 in Ausschaffungshaft verlegt wurde, und erneut angeordnet, als er am 6. Mai 2025 aus der Haft entlassen wurde.¹⁰¹ Mit Urteil des Bundesgerichts vom 14. Oktober 2024 wurde die erste Anordnung durch fedpol aufgehoben, weil das Akteneinsichtsrecht des Beschwerdeführers verletzt worden war.¹⁰²

97 Der Mann wurde wegen Beteiligung am «IS» und Unterstützung desselben verurteilt (siehe Urteil des Bundesstrafgerichts vom 8. Oktober 2020, SK.2020.11). Die PMT-Massnahmen wurde vorsorglich angeordnet, siehe Kurt Pelda, Nach 65 Monaten im Gefängnis: IS-Terrorist soll mit Linienflug in den Nordirak ausgeschafft werden, Aargauer Zeitung, <<https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/gefahr-nach-65-monaten-im-gefaengnis-is-terrorist-soll-mitlinienflug-in-den-nordirak-ausgeschafft-werden-ld.2356373>> (zuletzt abgerufen am 26. Juni 2025).

98 Bundesanwaltschaft, Bundesanwaltschaft klagt jungen Schweizer wegen geplanter Jihad-Reise an, <<https://www.news.admin.ch/de/newnsb/k7zvGvw3FGIIOx7jvlc4a>> (zuletzt abgerufen am 26. Juni 2025).

99 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. April 2024, F-6954/2023, E. 8.4.

100 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. April 2024, F-6954/2023, E. 9.3.4.

101 Marlon Rusch, «Ich will nicht sterben!», Schaffhauser AZ, <<https://www.shaz.ch/2024/10/24/ich-will-nicht-sterben/>> (zuletzt abgerufen am 26. Juni 2025); Sibilla Bondolfi, Verurteilter IS-Anhänger kommt frei – trotz Gefährlichkeit, SRF, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/bundesgerichtsurteil-verurteilter-is-anhaenger-kommt-frei-trotz-gefaehrlichkeit>> (zuletzt abgerufen am 26. Juni 2025).

102 Urteil des Bundesgerichts vom 14. Oktober 2024, 1C_347/2024.

Anhand dieser Anwendungsfälle lässt sich zeigen, dass die PMT *nicht* auf Menschen angewandt werden, die die Schwelle zum strafbaren Verhalten noch nicht überschritten haben, sondern auf solche, die bereits strafrechtlich in Erscheinung getreten sind, bzw. ihre Haftstrafe bereits abgesessen haben. Diese Prognose stellte ich 2021 bereits vor Annahme des PMT-Gesetzes: «Ein dritter Anwendungsbereich wäre schliesslich, dass die PMT Personen auferlegt werden, die ihre Strafe abgesessen haben und wieder in Freiheit sind.»¹⁰³ Die PMT dienen also aktuell eher einer *zusätzlichen* Handhabe, ggf. nach Verbüssung der Strafe, bei Personen, die ein störendes Verhalten aufweisen, welches jedoch die (wie dargelegt, sehr tiefe) Strafbarkeitsschwelle nicht überschreitet.

Die PMT verkörpern zudem das, was in der Literatur als Präventivstaat bezeichnet wird, nämlich den Rückgriff auf Administrativmassnahmen anstelle von strafrechtlichen Massnahmen. Sie sind in dieser Form bisher offenbar kaum zur Anwendung gekommen – das könnte sich jedoch in Zukunft noch ändern: «Sie [die PMT] würden fedpol, dem operativen Organ der Bundesanwaltschaft, zweifellos ermöglichen, ähnliche Zwangsmassnahmen wie im Strafverfahren anzuwenden, ohne sich darum kümmern zu müssen, ob der Fall zu einer strafrechtlichen Verurteilung führt, und belastende wie entlastende Ermittlungen durchführen (Art. 6 Abs. 2 StPO). Die Behörde wäre in einer günstigeren Position, weil sie sehr grundrechtseinschränkende Massnahmen ergreifen könnte, ohne ein Verschulden nachweisen zu müssen, sondern sich mit dem Argument einer potenziellen Gefährlichkeit begnügen»¹⁰⁴. Das Risiko, mit einer PMT konfrontiert zu werden, ist, wie bei den anderen Massnahmen, höher bei Personen, die mit einer «islamistisch» geprägten Gruppierung sympathisieren, oder die muslimisch gelesen werden und sich politisch im Zusammenhang mit Konflikten in der arabisch-islamischen Welt äussern – insbesondere dem Palästina-Konflikt, nachdem die Hamas nun als terroristische Organisation gilt (s. 2.1.1.).

3.2.3 Entzug der Staatsbürgerschaft

Der Entzug der Staatsbürgerschaft ist ein Mittel, zu welchem europäische Staaten, allen voran das Vereinigte Königreich, in den 2010er-Jahren zu greifen begannen, um die Rückreise von Personen, die sich als terroristisch qualifizierten Gruppierungen im Ausland angeschlossen hatten, zu verunmöglichen.¹⁰⁵ Auch die Schweiz griff zum Zweck der Terrorismusbekämpfung zu

103 Ahmed Ajil, Die Mär vom wehrlosen Staat, WOZ Die Wochenzeitung, 27.05.2021, <<https://www.woz.ch/2121/antiterrorstrategie-heute/die-maer-vom-wehrlosen-staat>> (zuletzt abgerufen am 10 Juli 2025).

104 Ahmed Ajil/Kastriot Lubishtani, *op.cit.*, 40–41.

105 Kerstin Bree Carlson, Transitional Justice for European Terror Actors: Disrupting Europe's Security/Rights Terror Law Impasse, in: Tine Destrooper/Line Engbo Gissel/Kerstin Bree Carl-

dieser ausserordentlichen verwaltungsrechtlichen Massnahme in der Form von Art. 42 des Bürgerrechtsgesetzes (BüG), bzw. Art. 48 des alten Bürgerrechtsgesetzes (aBüG),¹⁰⁶ die zuvor seit dem Inkrafttreten des aBüG im Jahre 1953 nie angewandt worden war.¹⁰⁷

Rund ein Dutzend Fälle waren 2021 in Prüfung beim SEM¹⁰⁸, jüngsten Angaben zufolge wurden sechs Entzüge verfügt und drei davon sind mittlerweile in Rechtskraft erwachsen.¹⁰⁹ Eine Genferin mit schweizerischer, tunesischer und französischer Staatsangehörigkeit, die sich in Syrien der Terrororganisation «IS» angeschlossen hatte, wurde Ende 2019 während ihrer Gefangenschaft durch kurdische Kräfte ausgebürgert. Zwei ihrer drei Töchter, die sie nach Syrien entführt hatte und deren Väter jeweils in Genf leben, wurden 2021 repatriert.¹¹⁰

Im Falle dieser Genferin wurde eindeutig das Ziel verfolgt, ihr das Recht auf eine Rückkehr in die Schweiz zu entziehen. Demgegenüber ist der Zweck des Entzugs in einem weiteren rechtskräftigen Fall, nämlich demjenigen eines Tessiners, weniger eindeutig. Dieser wurde mit Urteil vom 18. August 2017 nach einem abgekürzten Verfahren vom Bundesstrafgericht zu einer teilbedingten Freiheitsstrafe von 2.5 Jahren verurteilt. Er hatte mehrere Personen von der Richtigkeit des bewaffneten Kampfes der Gruppierung «Jabhat al-Nusra» überzeugen und vom «IS» abbringen wollen, und er unterstützte zwei Personen dabei, sich nach Syrien zu begeben, wo sich diese (offenbar entgegen seinen Präferenzen) dem «IS» anschliessen wollten.¹¹¹ Am 11. September 2019 entzog das Staatssekretariat für Migration (SEM) dem Mann die schweizeri-

son (Hrsg.), *Transitional Justice in Aparadigmatic Contexts*, Routledge, London 2023, 161-183; Institute on Statelessness and Inclusion, *Instrumentalising Citizenship in the Fight against Terrorism*, March 2022, <<https://www.institutesi.org/year-of-action-resources/instrumentalising-citizenship-report>> (zuletzt abgerufen am 24. Juni 2025); Matthew Seet, *A Foucauldian perspective on the denationalisation of terrorists: Sovereign means, biopolitical ends?*, *Citizenship Studies* 2021, 25.1, 36–55.

106 Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014 (BüG; SR 141.0), in Kraft seit 1. Januar 2018, bzw. Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (aBüG; AS 1952 1087).

107 Botschaft vom 4. März 2011 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BB1 2011 2825), 2865.

108 Daniel Glaus/Myriam Reinhard, Bund will «Emir» aus Waadtland den Schweizer Pass entziehen, SRF, 06.02.2021, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/verurteilt-in-paris-bund-will-emir-aus-waadtland-den-schweizer-pass-entziehen>> (zuletzt abgerufen am 24. Juni 2025).

109 Sibilla Bondolfi, Darf und soll die Schweiz Extremisten ausbürgern?, SRF, Beitrag vom 20.06.2025, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/radikalisierung-darf-und-soll-die-schweiz-extremisten-ausbuergern>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025).

110 Julie Hunt/Geraldine Wong Sak Hoi/Julia Crawford, IS-Rückkehrende: UNO fordert von Schweiz mehr Engagement, Swissinfo, 18. Dezember 2021, <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/schweiz-syrien-islamischer-staat-rueckkehrer-gefangenenlager-rueckfuehrung-kritik/47193514>> (zuletzt abgerufen am 24. Juni 2025).

111 Urteil des Bundesstrafgerichts vom 18. August 2017, SK.2017.39, 4–9.

sche Staatsbürgerschaft. Sowohl Bundesverwaltungsgericht als auch Bundesgericht bestätigten den Entzug.¹¹² Dabei ist insbesondere hervorzuheben, dass dem Beschwerdeführer angelastet wurde, die Verbindung zur Schweiz, die auf Vertrauen, Loyalität und Solidarität beruhe, und die Bedingung *sine qua non* die Erlangung und Beibehaltung der Staatsbürgerschaft, unwiderruflich zerstört habe.¹¹³ Dem Umstand, dass der Entzug der Staatsbürgerschaft nur Doppelbürger:innen betreffen kann, dass in dieser Gruppe ethnische und religiöse Minderheiten, insbesondere Muslim:innen, übervertreten sind, und dass die Massnahme dadurch eine diskriminierende Wirkung entfalten könnte, wurde durch die höchsten Gerichte nicht die nötige Aufmerksamkeit beigegeben.¹¹⁴ Hinzu kommt, dass der Entzug der Staatsbürgerschaft offenbar einzig im Zusammenhang mit «islamistisch geprägten» Mobilisierungsprozessen geprüft wird – und bei diesem Phänomen Menschen mit Migrationshintergrund übervertreten sind (im Gegensatz etwa zum Rechtsextremismus).

3.2.4 Asylrechtliche Massnahmen

Auch Massnahmen aus dem Asylrecht sind Teil des Anti-Terror-Instrumentariums – Asylsuchende gelten im Kampf gegen Terrorismus als eine besonders risikobehaftete Gruppe und erhalten besondere behördliche Aufmerksamkeit.¹¹⁵ Das SEM arbeitet im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben bei der Terrorismusbekämpfung mit fedpol zusammen (Art. 5a AsylG¹¹⁶). Wenn im Rahmen eines Asylverfahren ernsthafte Hinweise auf gewalttätige oder sicherheitsrelevante Aktivitäten gemäss Art. 6 NDG (etwa Terrorismus, gewalttätiger Extremismus) der asylsuchenden Person vorliegen, wird der NDB beigezogen. Seit den Anschlägen von «9/11» überprüft der NDB alle Asylgesuche aus sogenannten «Risikostaaen» (basierend auf einer vertraulichen Liste), die es vom SEM erhält.¹¹⁷

Mit dem Inkrafttreten der PMT im Jahre 2022 wurde das Asylgesetz angepasst, um die asylrechtliche Handhabe von Personen zu vereinfachen, die

112 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Mai 2021, F-5427/2019, und Urteil des Bundesgerichts vom 25. März 2022, 1C_457/2021.

113 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Mai 2021, F-5427/2019, E. 20.2.

114 Barbara von Rütte, Der Entzug des Bürgerrechts. Eine Einordnung der Schweizer Praxis, *siu generis*, 2023, S. 95 ff., N 35-37. Siehe für einen allgemeinen Beitrag zur Schweizer Praxis auch Simon Schändler/Mira Schwarz, Welche Bürger:innen erträgt das Land? Entzug der Staatsbürgerschaft bei extremistischen und/oder radikalisierten Straftäter:innen am Beispiel der Schweiz, *Zeitschrift für praxisorientierte (De-)Radikalisierungsforschung*, 4(1), 2025, 4-35.

115 Fionnuala Ní Aoláin/Alyssa Yamamoto/Megan L. Manion, Global study on the impact of counter-terrorism on civil society and civic space, Human Rights Center, University of Minnesota Law School 2023, <<https://defendcivicspace.com>> (zuletzt abgerufen am 26. Mai 2025).

116 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. April 2025), SR 142.31.

117 Luzerner Zeitung, Geheimdienst hat 21 Asyldossiers zur Ablehnung empfohlen, 10.01.2019, <<https://www.luzernerzeitung.ch/newsticker/schweiz/ndb-hat-21-asyldossiers-zur-ablehnung-empfohlen-ld.1084012>> (zuletzt abgerufen am 7. Juli 2025).

mit Terrorismus in Verbindung gebracht werden (so etwa das Erlöschen des vorübergehenden Schutzes nach einer Ausweisung, Art. 79 lit. d AsylG). In der Vergangenheit wurde eine «hinreichende Nähe zu Organisationen, die direkt oder indirekt zur Unterstützung oder Begehung von terroristischen Akten oder gewalttätig-extremistischen Handlungen beitragen – vorliegend zur PKK» durch das Bundesverwaltungsgericht als genügend erachtet, um als Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit zu gelten, und dadurch die Asylunwürdigkeit (Art. 53 AsylG) der betroffenen Personen zur Konsequenz hatte.¹¹⁸

Ausländerrechtliche Möglichkeiten der Handhabe wurden durch die PMT ebenfalls ausgebaut, etwa in Form des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme nach einer rechtskräftigen Ausweisung (Art. 83 Abs. 9 AIG), oder in Form von zusätzlichen Gründen für Vorbereitungshaft (Art. 75 Abs. 1 lit. i. AIG) oder Ausschaffungshaft (Art. 76 Abs. 1 lit. B AIG) – nämlich, wenn die Person Erkenntnissen von fedpol oder des NDB zufolge die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet.¹¹⁹ Nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes wurde mehreren bereits verurteilten und rechtskräftig ausgewiesenen Personen angekündigt, dass ihnen die vorläufige Aufnahme entzogen würde. Mit Urteil vom 14. Oktober 2024 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass diese Massnahme nicht rückwirkend zur Anwendung kommen dürfe.¹²⁰

3.2.5 «Weiche» Präventionsmassnahmen

Neben repressiv orientierten präventiven Massnahmen wurden auf internationaler Ebene,¹²¹ wie auch in der Schweiz,¹²² für den frühzeitigen Umgang mit möglicher Radikalisierung hin zu einer «terroristischen» Gewalttat, auch «weiche» Präventionsmassnahmen eingeführt. Diese zielen darauf ab, auf die Einstellungen, Glaubenssätze und Verhaltensweisen einzuwirken, die als Trei-

118 Sarah Frehner/Annina Mullis, Asylunwürdigkeit wegen «Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit»: von abstrakter Gefährdung und Beweislastumkehr. Kommentierung ausgewählter Aspekte von BVGE 2018 VI/5, *sui generis* 2019, 154.

119 Siehe Ausführungen in der Botschaft zum PMT-Gesetz (BBI 2019 4767). Siehe auch Giraudel, *op. cit.*

120 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2024, F-1970/2023, E. 6.3.

121 Sadi Shanaah/Charlotte Heath-Kelly, What drives counter-extremism? The extent of P/CVE policies in the west and their structural correlates, *Terrorism and political violence*, 2023, 35, 8, 1724–1752.

122 Ahmed Ajil/Julien Fischmeister/Marine Venezia/Manon Jendly/Damien Scalia, Résister, naviguer, perpétuer? Analyse des logiques préventionnistes à l'oeuvre en Suisse et en Belgique face aux violences politico-idéologiquement motivées, *Champ pénal*, 34, 2025 ; Miryam Eser Davolio, Background of Jihadist Radicalisation and Measures for Prevention and Intervention in Switzerland, *sozialpolitik.ch*, 2/2019, Artikel 2.2. Siehe Unterlagen zum Nationalen Aktionsplan zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus des Sicherheitsverbunds Schweiz: <<https://www.svs-rns.ch/de/nationaler-aktionsplan>> (zuletzt abgerufen am 27. Juni 2025).

ber der Radikalisierung identifiziert werden. Sie werden als komplementäre Instrumente gesehen, die die repressiven Instrumente ergänzen, um einen holistischen und nachhaltigen Umgang mit Terrorismus zu fördern.¹²³

Diese Massnahmen setzen daher aufgrund ihrer Natur noch weiter im Vorfeld «terroristischer» Gewalttaten ein. Die Kriterien für eine Intervention in diesem Bereich liegen deshalb noch weiter unter der Schwelle der «potenziellen terroristischen Gefährdung», die eine repressive Massnahme wie die PMT zur Folge haben kann. Im Bereich der «weichen» Präventionsmassnahmen werden Gruppen identifiziert, die als besonders vulnerabel für eine potenzielle Radikalisierung erachtet werden. Zumindest auf Ebene des Policymaking wird dabei ein breites Verständnis von Radikalisierung oder Extremismus angestrebt – so auch im Nationalen Aktionsplan zur Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, der verschiedene Ausprägungen – etwa Rechtsextremismus, Linksextremismus, «ethno-nationalistischen Extremismus», «monothematischen Extremismus» oder eben «islamistischen Extremismus» – anspricht.¹²⁴

Eine Analyse der eigentlichen Praxis in diesem Bereich bringt jedoch zutage, dass die Massnahmen ungeachtet der begrüssenswerten Absicht, psychosoziale Arbeit zu leisten, die allgemein zur Prävention beitragen soll, häufig zur Konsequenz haben, dass Risikogruppen konstruiert werden, die sich letztendlich wieder kulturalisierender und rassifizierender Stereotypen bedienen.¹²⁵ Zumindest teilweise hat dies damit zu tun, dass die Interventionen von Meldungen abhängen, die von der Bevölkerung oder bestimmten behördlichen Stellen selbst getätigt werden – und diese verstehen unter Radikalisierung, Extremismus oder «terroristischem Risiko» weiterhin hauptsächlich Veränderungen im Zusammenhang mit dem Islam. So berichten Praktiker:innen aus Belgien und der Schweiz, dass die von ihnen bearbeiteten Fälle praktisch ausschliesslich einen Zusammenhang mit dem Islam aufweisen – wie z.B. Konver-

123 Alice Martini, *Governing through the prevention of extremism. The Security Council's P/CVE as a *dispositif* of liberal government*, Cambridge Review of International Affairs 2024, 37(6), 815–839; Evelyne Baillergeau, *Au-delà de la détection des individus «à risque». La variété des modes d'appréhension de l'incertitude dans le cadre de la lutte anti-terroriste*, Champ pénal/ Penal field 2021, 24.

124 Sicherheitsverbund Schweiz, *Neuer Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus*, Bern 2022, <<https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=92305>> (zuletzt abgerufen am 26. Juni 2025).

125 Arun Kundnani, *Radicalisation: The Journey of a Concept*, Race & Class 2021, 54, 2, 3–25; Elizabeth Mesok/Nora Naji/Darja Schildknecht, *op.cit.*; Francesco Ragazzi, *Countering Terrorism and Radicalization: Securitising Social Policy?*, Critical Social Policy 2017, 37, 2, 163–179; Tarek Younis, *The Psychologisation of Counter-extremism: Unpacking PREVENT*, Race & Class 2021, 62, 3, 37–60.

sionen zum Islam, meistens ohne dass dabei eine «extremistische» Gesinnung festzustellen wäre.¹²⁶

4. Wie genau wirkt sich die Terrorismusbekämpfung also diskriminierend aus auf Muslim:innen?

Die vorangehende Durchleuchtung der im Rahmen der helvetischen Terrorismusbekämpfung zur Anwendung kommenden Massnahmen soll primär dazu dienen, ein fundiertes Verständnis davon zu fördern, welches Phänomen konkret bekämpft wird, und welche Interventionskriterien dabei beigezogen werden. In Bezug auf die Frage, die mich in diesem Beitrag beschäftigt, lässt sich anhand dieser Analyse zeigen, dass sich die Terrorismusbekämpfung in ihrer aktuellen Ausgestaltung insofern unverhältnismässig auf Muslim:innen auswirkt, als sie auf mehreren Ebenen verzerrende Effekte erzeugt.

4.1 Makro

Auf der *Makroebene* – also im öffentlichen Diskurs und im kollektiven Imaginär – wird Terrorismus weitgehend auf «islamistisch geprägte Gewalt» reduziert. Während bei rechtsextrem motivierten Gewalttaten häufig individuelle Motive betont und die Fälle als Ausnahmen konstruiert werden, wird bei islamistisch geprägten Taten deutlich schneller ein Zusammenhang zu einer ganzen Gruppe oder Religion hergestellt.¹²⁷ Nach islamistisch motivierten Anschlägen entfaltet sich zudem häufig eine breite gesellschaftliche Debatte über Migration, Asyl und Islam als mögliche Nährböden für Radikalisierung, während rechtsextreme Anschläge meist nur eine eng gefasste Diskussion über Rechtsextremismus auslösen.¹²⁸ Gleichzeitig werden Muslim:innen überwiegend im Zusammenhang mit Terrorismus oder Radikalisierung öffentlich thematisiert.¹²⁹ Dies trägt zur Verfestigung eines hegemonialen gesellschaftlichen Diskurses bei, in dem Terrorismus – im weitesten Sinne – mit dem Islam verknüpft wird. Hinzu kommt, dass islamistisch begründeter Terrorismus sowohl im öffentlichen als auch im akademischen Diskurs Depolitisierungsprozessen unterliegt: Die Gewalt wird aus dem politischen Kontext, der massgeblich für sie verantwortlich ist, losgelöst und sie wird als ausschliesslich

126 Ahmed Ajil/Julien Fischmeister/Marine Venezia/Manon Jendly/Damien Scalia, *op. cit.*

127 Stanley De Coster/Yannick Veilleux-Lepage/Amarnath Amarasingam/Tahir Abbas, *Uncovering the Bias and Prejudice in Reporting on Islamist and Non-Islamist Terrorist Attacks in British and US Newspapers*, *Perspectives on Terrorism*, September 2024, 18, 3, 24–50.

128 Teresa Völker, *How Terrorist Attacks Distort Public Debates: A Comparative Study of Right-Wing and Islamist Extremism*, *Journal of European Public Policy*, 2023, 31, 11, 3487–3514.

129 Patrik Ettinger, *Qualität der Berichterstattung über Muslime in der Schweiz*, Bern 2018, (https://www.ekr.admin.ch/pdf/Studie_Qual_Berichterst_D.pdf) (zuletzt abgerufen am 26. Mai 2025).

religiös motiviert präsentiert.¹³⁰ In genau diesem bereits vorstrukturierten, verzerrten Kontext findet die Terrorismusbekämpfung statt. Sie ist daher nicht neutral, sondern operiert innerhalb eines Diskurses, der Muslim:innen tendenziell eher unter Verdacht stellt und in dem sich religiös-fanatische Zuschreibungen verfestigt haben.

4.2 Meso

Auf der *Mesoebene* lässt sich – nicht zuletzt anhand der zuvor dargestellten Massnahmen – deutlich erkennen, dass sich die behördliche Aufmerksamkeit einerseits vorrangig auf «islamistisch geprägte» Gruppierungen richtet, andererseits aber auch auf alle Gruppen und Aktivitäten, die als sogenannte «Vorläuferphänomene» konstruiert werden. Dies führt zu einem operativen Ungleichgewicht, bei dem andere Phänomene mit vergleichbarer Gefährdungslage vernachlässigt werden. Gleichzeitig trägt diese Fokussierung zu einer zunehmenden Versicherheitlichung der Gesellschaft bei, die die Generalverdächtigung von muslimisch gelesenen Menschen begünstigt.¹³¹

Hinzu kommt, dass sich in der Anwendung der Massnahmen eine Priorisierung des Ausschlusses und der Fernhaltung erkennen lässt, sei es aus dem Hoheitsgebiet der Schweiz durch Ausweisungen, Einreiseverbote, Ausschaffungen und durch den aktiven Verzicht auf Rückführungen in die Schweiz, oder aus der Bürger:innengemeinschaft durch den Entzug der Staatsbürgerschaft. Diese Ausschlussmechanismen treffen durch den Fokus auf «islamistischen Terrorismus», aber auch durch die Überlappung mit anderen politischen und gesellschaftlichen Diskursen des «Othering» und der Konstruktion von nicht-weissen, muslimischen Feindbildern, primär muslimisch gelesene Menschen.

Wie anderweitig erläutert, führt diese Generalverdächtigung aus einer macht-theoretischen Perspektive subtil zu einer Disziplinierung und Apathisierung nicht-weisser, muslimisch gelesener Körper innerhalb der Gesellschaft, und

130 Ahmed Ajil, *Politico-ideological mobilisation and violence*, *op. cit.*; Ahmed Ajil, *Decolonizing Terrorism: Racist pre-crime, cheap orientalism, and the Taqiya trap*. In: Chris Cunneen, Antje Deckert, Amanda Porter, Juan Tauri, Robert Webb (Hrsg.), *The Routledge Handbook on Decolonizing Justice*, London 2023, Routledge, 202-212; Richard Jackson, *Unknown knowns: The subjugated knowledge of terrorism studies*, in: David Miller/Jessie Blackbourn/Helen Dexter/Rani Dhanda (Hrsg.), *Critical Terrorism Studies since 11 September 2001*, London 2016, 11-29; Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, *A theory of ISIS: Political violence and the transformation of the global order*, London 2017.

131 Madeleine-Sophie Abbas, (In)Securitisation of Everyday Spaces: State of Exception, Spaces of Terror. In: Madeleine-Sophie Abbas, *Terror and the Dynamism of Islamophobia in 21st Century Britain*. Palgrave Politics of Identity and Citizenship Series, New York 2021, Palgrave Macmillan; Noemi Trucco, *Der Super-Imam: Zur Subjektivierung von Imamen in der Schweiz*, Wiesbaden 2025, Springer VS, 154.

zwar dadurch, dass der Raum für Ausdrucksformen von Aktivismus für diese Menschen geschmälert wird.¹³²

4.3 Mikro

Auf der *Mikroebene* macht sich antimuslimischer Rassismus insbesondere in impliziten und expliziten Entscheidungsprozessen bemerkbar, die von Unsicherheit geprägt sind oder in denen die Faktenlage lückenhaft ist. Dies trifft besonders auf die Terrorismusbekämpfung, wie sie derzeit ausgestaltet ist, zu. Im präventivstaatlichen Bereich fehlen häufig konkrete faktische Anhaltspunkte dafür, dass eine Gewalttat geplant oder begangen wurde. In solchen Kontexten operieren die Behörden meist mit potenziellen Risiken, wobei den vermuteten Glaubenshaltungen, Einstellungen oder Absichten einer Person ein erhebliches Gewicht zukommt – sowohl in Bezug auf objektive Tatbestandselemente als auch, in noch stärkerem Masse, hinsichtlich der subjektiven Tatbestandselemente wie Wissen und Wille der betroffenen Person.¹³³ Je brüchiger die Faktenlage, desto mehr Gewicht kommt stereotypisierenden Vorstellungen darüber, wie ein «Muslim», ein «Islamist» oder ein «IS-Anhänger» mutmasslich denkt, fühlt oder handelt, zu. Dabei setzen sich insbesondere eurozentrische Deutungsmuster durch, während emische Perspektiven marginalisiert, diskreditiert oder unsichtbar gemacht werden. Begriffe wie «Jihad», «Shari'a» oder «Hijra» werden tendenziell aus der Perspektive extremistischer Gruppierungen wie des «IS» oder der «AQ» interpretiert. Dadurch bleiben ihre pluralen Bedeutungen, wie sie in unterschiedlichen historischen und sozialen Kontexten existieren, ausgeblendet. Dieser Reduktionismus ist Ausdruck einer eurozentrischen Sichtweise, die islamische Konzepte und arabische Begriffe ausschliesslich aus sicherheitspolitischer Warte betrachtet und sich dabei etablierter Orientalismen bedient.¹³⁴ Er reiht sich ein in weitere Prozesse dessen, was ich als «selektiven mentalen Effort» bezeichne, wenn es um verdächtige oder beschuldigte Muslim:innen geht: Problematische Bezüge und Hypothesen werden mit weniger Mut und weniger Rigueur hinterfragt, es fehlt an der nötigen Skepsis, und im Zweifel wird gegen den Verdächtigten oder den Angeklagten entschieden.¹³⁵

132 Ahmed Ajil, Pain & Power : From the pains of counterterrorism to the workings of counterterror power, *Critical Studies on Terrorism*, 2025, 18(2), 478–504; Ahmed Ajil/Manon Jendly, Pré-crime, post-terrorisme? Le «contreterrorisme» entre attentat et apathie. *Criminologie*, 2025, 58(1), 5–25.

133 Siehe etwa Ahmed Ajil, Der al-Muhaysini Komplex, *op. cit.*, 16–18. Darin wurde die Kenntnis der arabischen Sprache einem der Beschuldigten zum Verhängnis – denn er habe ja den propagandistischen Charakter der inkriminierten Videos kennen müssen.

134 Ahmed Ajil, Decolonizing Terrorism, *op. cit.*, S. 205; Penny Griffin/Maryam Khalid, Gender, race and Orientalism: The governance of terrorism and violent extremism in global and local perspective, *Critical Studies on Terrorism* 2022, 15, 3, 559–584.

135 Ahmed Ajil, Decolonizing Terrorism, *op. cit.*, 208.

Darüber hinaus manifestiert sich ein «institutionalisiertes Misstrauen»¹³⁶ gegenüber Personen, die in den Fokus der Sicherheitsbehörden geraten – insbesondere, wenn sie als muslimisch gelesen werden. Dies zeigt sich exemplarisch im wiederkehrenden Vorwurf der «Taqiya», welcher unterstellt, dass Muslim:innen ihre wahren Absichten bewusst verschleiern würden.¹³⁷ Diese Diskreditierungsstrategie wurde durch einen Psychiater angewandt, der im Zusammenhang mit einer zivilrechtlichen Massnahme eine Person begutachtete, die wegen Beteiligung am und Unterstützung des «IS» verurteilt worden war. Obschon die Begutachtung kein klares Risikoprofil zu etablieren vermochte, sei, so der Psychiater,

«... kritisch anzufügen, dass es der Explorand bei dieser Untersuchung (und anderen Einvernahmen) stark an Transparenz hat mangeln lassen. Es ist allerdings bekannt, dass sich überzeugte Islamisten auch nicht immer zur Offenheit und authentischen Selbstdarstellung bemüssigt fühlen, wenn sie sich in der Auseinandersetzung mit anderen Kulturen befinden. So wird in Übereinstimmung mit der religiösen Literatur dieses Kulturkreises die Zuhilfenahme von List und Täuschung gegenüber Andersgläubigen ausdrücklich erlaubt oder sogar bestärkt, insbesondere wenn man selbst in eine bedrängte Situation geraten ist. Innerhalb der schiitischen Glaubensgemeinschaft wird diese Täuschungsstrategie als Taqiya (auch: Taqiyya) bezeichnet, ist aber auch in der sunnitischen Gemeinde, der der Explorand angehört, bestens bekannt.»¹³⁸

Schliesslich ist die Verankerung der genannten Verzerrungen auch auf ein strukturelles Problem zurückzuführen, das sich als eine Form des «einfältigen Orientalismus» beschreiben lässt.¹³⁹ Gemeint ist damit die Tatsache, dass in sicherheitsrelevanten Institutionen mehrheitlich Personen tätig sind, die über keine fachliche Vorbildung zu islamischer Theologie, muslimischen Kulturen oder arabischen Begrifflichkeiten verfügen – und zugleich oftmals auch keine sozialen Berührungspunkte mit muslimischen Lebenswelten haben. Ihr Wissen über «Islam», arabische Begriffe und islamisch geprägte kulturelle Konzepte speist sich folglich fast ausschliesslich aus einem sicherheitsbezogenen Kontext. Der «Islam» wird dabei nicht als vielschichtiges religiös-kulturelles System wahrgenommen, sondern primär durch die Linse sicherheitsbehördlicher Logiken, Risikobewertungen und Bedrohungskonstruktionen betrachtet. Diese einseitige Perspektive trägt dazu bei, dass sich stereotype und pauscha-

136 Zum Begriff des institutionalisierten Misstrauens, siehe Peter Kelly, *Dangerousness, Surveillance and the Institutionalised Mistrust of Youth*, in: Richard Hil/Judith Bessant (Hrsg.), *Violations of Trust*, London 2005, 15–28.

137 Ahmed Ajil, *Decolonizing Terrorism*, *op. cit.*; Ahmed Ajil/Manon Jendly, *Fabriquer un «dangereux ennemi terroriste»*, *op. cit.*, 648.

138 Auszug aus den Fallakten des Falls «Sami». Für eine ausführlichere Dekonstruktion des Falls, siehe Ahmed Ajil/Manon Jendly, *Fabriquer un «dangereux ennemi terroriste»*, *op. cit.* 648.

139 Ahmed Ajil, *Decolonizing Terrorism*, *op. cit.*

lisierende Bilder von Muslim:innen verfestigen – gerade weil alternative, kontextsensitive oder emische Zugänge fehlen.

5. Was braucht es für eine diskriminierungsarme Terrorismusbekämpfung?

Um sicherzustellen, dass Terrorismusbekämpfung nicht (weiterhin) antimuslimischen Rassismus reproduziert oder verstetigt, sind umfassende strukturelle, rechtliche und diskursive Veränderungen notwendig. Ein erster Schritt besteht in der gesetzgeberischen Angleichung: Der politische und juristische Eifer, der gegen islamistisch konnotierte Gruppierungen gerichtet ist, sollte konsequent auch auf andere Formen terroristischer Bedrohung – etwa aus dem rechts-extremen oder staatsfeindlichen Spektrum – ausgeweitet werden. Nur so kann vermieden werden, dass sich die durch den Präventionismus entstandene Rechtsunsicherheit unverhältnismässig auf muslimisch gelesene Personen auswirkt. Nicht zuletzt zeigt auch der gesetzgeberische Übereifer in Bezug auf die Qualifikation der Hamas und der Hisbollah als terroristische Organisationen gemäss Art. 260^{ter} StGB (siehe 2.1.1.), unter Umgehung der gerichtlichen Überprüfung der konkreten Charakteristiken und Ziele dieser Organisationen und des Kontexts,¹⁴⁰ in dem sie agieren, dass sich am einseitigen Fokus auf islamistisch geprägte Gruppierungen nichts zu ändern scheint.¹⁴¹

Darüber hinaus bedarf es einer aktiven Dekonstruktion antimuslimischer Stereotype im gesellschaftlichen Imaginär. Die vorherrschenden diskursiven Verknüpfungen zwischen Islam, Gewalt und Gefährlichkeit sind tief in kollektiven Vorstellungen verankert und wirken auch unabhängig von konkreten Sicherheitslagen normativ und verzerrend. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen Bildern – etwa im Bildungswesen, in den Medien oder in politischen Debatten – ist daher unerlässlich.¹⁴²

Zudem braucht es eine präzisere Differenzierung innerhalb der Strafverfolgungs- und Präventionspraxis: Es muss klarer zwischen religiöser Praxis bzw. muslimischer Identität auf der einen Seite und strafrechtlich relevanten

140 Siehe Ausführungen von Kastriot Lubishtani in Marc Guéniat, *Pour interdire le Hamas, le Conseil fédéral choisit une voie dangereuse*, *Le Temps*, 23.08.2024, <<https://www.letemps.ch/suisse/pour-interdire-le-hamas-le-conseil-federal-choisit-une-voie-dangereuse>> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2025).

141 Siehe auch Streitgespräch zwischen Nationalrätin Nicole Barandun und mir in plädoyer (Ausgabe 6/2024, 02.12.2024) zum Hamas-Verbot: <<https://www.plaedoyer.ch/artikel/artikeldetail/streitgesprach-humanitaere-gaza-hilfe-wird-nicht-unter-straefe-gestellt>> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2025).

142 Noemi Trucco *et al.*, *Antimuslimischer Rassismus in der Schweiz: Grundlagenstudie*, SZIG/CSIS-Studies 10, Februar 2025, <<https://folia.unifr.ch/unifr/documents/331088>> (zuletzt abgerufen am 23. November 2025).

Handlungen auf der anderen unterschieden werden. Wenn diese Trennung nicht mit der nötigen Schärfe hergestellt wird, wird der Eindruck vermittelt, dass nicht Gewalt, sondern der Islam, strafrechtlich verfolgt und problematisiert wird.

Ein weiterer zentraler Punkt betrifft die Ausgestaltung präventiver Massnahmen. Ein «ehrlicher» Präventionismus sollte nicht selektiv einzelne Gruppen ins Visier nehmen, sondern sich konsequent auf alle Formen potenziell gefährlichen Verhaltens beziehen – unabhängig von ethnischer, religiöser oder weltanschaulicher Zugehörigkeit. Sollte dieser Präventionismus nämlich konsequent und ideologie-unabhängig angestrebt werden, würde sich zeigen, dass die aktuellen präventivstrafrechtlichen Tendenzen ressourcentechnisch schlicht nicht haltbar wären.

Schliesslich ist im Kontext von Disengagement- und Reintegrationsprogrammen eine kritische Reflexion und Dekonstruktion rassistisch geprägter Gefährlichkeitskonstruktionen erforderlich. Insbesondere die wiederkehrende Assoziation zwischen arabisch-muslimischen Profilen, islamischer Religionsausübung und Sicherheitsbedrohung muss hinterfragt und durch differenzierte, kontextualisierte Analysen ersetzt werden. Ein besonderes Augenmerk muss dabei auf die Unterstellung der Taqiya, das heisst der Verschleierung oder Doppelzüngigkeit gelegt werden – es kommt zweifellos vor, dass Menschen ihre wahren Absichten verschleiern, aber eine pauschale Diskreditierung der Person, wenn sie bestimmte Vorurteile nicht bestätigt oder gar, wenn sie sich positiv entwickelt, ist unangemessen und kontraproduktiv.

6. Fazit

Terrorismus stellt zweifellos eine reale Bedrohung dar, die eine entschlossene Antwort des Rechtsstaats erfordert. Der vorliegende Beitrag hat jedoch aufgezeigt, dass die gegenwärtige Ausgestaltung der Terrorismusbekämpfung in der Schweiz und im westlichen Kontext allgemein, von einer tiefgreifenden Verschiebung in den präkriminellen Raum geprägt ist. Diese Verschiebung – Ausdruck eines übergreifenden *Präventionismus* – führt dazu, dass Handlungen, Verhaltens- und Ausdrucksweisen sowie politische und ideologische Einstellungen kriminalisiert und suspektifiziert werden, lange bevor eine konkrete Gewalttat vorliegt. Dieser präventivstaatliche Zugriff wird besonders im Zusammenspiel von strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und sogenannten «weichen» Massnahmen sichtbar.

Ein zentrales Ergebnis der Analyse ist, dass dieser präventionistische Zugriff weder neutral noch gleichmässig verteilt ist: Vielmehr zeigt sich auf struktureller, operativer und diskursiver Ebene eine unverhältnismässige Fokussierung auf muslimisch gelesene Personen sowie auf politisch-ideologische Aus-

drucksformen, die mit einem islamischen Spektrum assoziiert werden. Diese Selektivität betrifft sowohl die Strafverfolgung – etwa durch die Kriminalisierung von propagandistischen Aktivitäten im privaten Raum – als auch verwaltungsrechtliche Interventionen wie Ausweisungen, Einreiseverbote und Entzug der Staatsbürgerschaft. Auch in den vermeintlich «weichen» Präventionsfeldern, etwa bei Frühinterventionen oder psychosozialer Arbeit, zeigt sich eine Tendenz zur Stigmatisierung bestimmter religiöser oder kultureller Ausdrucksformen.

Die Folge ist eine mehrdimensionale Belastung: Die Rechtsunsicherheit trifft insbesondere jene, die als muslimisch gelesen werden und sich politisch artikulieren. Gleichzeitig wird durch diskursive Verengungen und institutionell verankerte Stereotype ein Raum geschaffen, in dem muslimische Stimmen systematisch delegitimiert, marginalisiert oder pathologisiert werden. Die Ausweitung präventiver Sicherheitslogiken geht so mit einer stillschweigenden Disziplinierung muslimischer Lebensrealitäten einher – nicht durch direkten Zwang, sondern durch Erwartungsdruck, Misstrauen und die ständige Gefahr der Kriminalisierung von Ausdrucksformen und Zugehörigkeiten.

Terrorismusbekämpfung ist deshalb nicht bloss ein sicherheitspolitisches, sondern auch ein tiefgreifend gesellschaftspolitisches Projekt, das Machtverhältnisse, Zugehörigkeiten und die Möglichkeiten und Räume für politische Artikulationen neu konfiguriert. Um diesem Umstand gerecht zu werden, ist ein Paradigmenwechsel erforderlich: Weg von einem selektiven, sicherheitszentrierten Präventionismus hin zu einem strukturell sensiblen, menschenrechtsbasierten und diskriminierungsarmen Sicherheitsdenken.

Dieser Paradigmenwechsel setzt voraus, dass der gesetzgeberische Eifer auf nicht islamistisch geprägte Gruppierungen und Phänomene ausgeweitet wird, klar unterschieden wird zwischen religiösen Ausdrucksformen und Hinwendung zu Gewalt, emische Perspektiven ernsthaft berücksichtigt und antimuslimische Rassismen in Gefährlichkeitskonstruktionen aktiv bekämpft werden und eine fundierte gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der Problematisierung von Islam und Muslim:innen stattfindet. Nur wenn diese Veränderungen ernsthaft angestrebt werden, kann struktureller Gewalt und institutioneller Ungleichbehandlung im Rahmen der Terrorismusbekämpfung entgegengewirkt werden.